

# **CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE**

Rapport annuel 2007

**Conseil supérieur de la magistrature**

15, quai Branly, 75007 Paris

Tél. : 01 42 92 89 16 – télécopie : 01 42 92 89 17 – [csm@justice.fr](mailto:csm@justice.fr)

[www.conseil-superieur-magistrature.fr](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr)

ISBN : 2-11-096404-9

# CONSTITUTION

---

## TITRE VIII DE L'AUTORITE JUDICIAIRE

### Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.



# SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>Les membres du Conseil supérieur de la magistrature .....</b>	VII
<b>Présidence de la réunion plénière et des formations .....</b>	IX
<b>Secrétariat administratif du Conseil.....</b>	IX
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	XI
<b>PREMIÈRE PARTIE - LE RAPPORT D'ACTIVITÉ DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</b>	1
<b>Chapitre I – Les évolutions de l’organisation, du fonctionnement et des moyens du Conseil .....</b>	3
<b><i>Section 1 – Un système administratif et financier appelé à évoluer .....</i></b>	5
<b><i>Section 2 – Le budget du Conseil supérieur de la magistrature .....</i></b>	7
<b>Chapitre II – La nomination des magistrats.....</b>	11
<b><i>Section 1 – L’état du corps judiciaire du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2007.....</i></b>	14
A - Données chiffrées .....	14
B - L'évolution de la place des femmes dans le corps judiciaire.....	16

	<u>Pages</u>
<b>Section 2 – L’examen des nominations .....</b>	18
A – Le siège .....	19
B – Les juges de proximité .....	26
C – Le parquet .....	28
D – Les avis défavorables du parquet.....	31
E – Les observations .....	31
F – Eléments statistiques sur la place des femmes au parquet.....	31
 Chapitre III – <b>La discipline des magistrats .....</b>	 33
<b>Section 1 – L’activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature en 2007 .....</b>	35
A – Formation du siège .....	40
B – Formation du parquet .....	40
<b>Section 2 – Les questions particulières posées en matière disciplinaire .....</b>	41
A – Les conditions de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire.....	41
B – Une question procédurale inédite.....	43
C – Une décision de sursis à statuer .....	45
D – Composition de la formation disciplinaire du parquet.....	46

	<u>Pages</u>
Chapitre IV – <b>Les missions transversales du Conseil</b>	47
<b>Section 1 – Les missions d’information</b> .....	49
A – Définition et objectifs des missions .....	49
B – Déroulement des missions en 2007.....	49
C – Organisation des missions. Contenu et suivi des rapports .....	51
D – Quelques observations inspirées des missions	52
<b>Section 2 – Les relations extérieures</b> .....	54
A – Réceptions de personnalités ou de délégations étrangères.....	54
B – Réceptions de personnalités françaises .....	56
C – Les interventions des membres du Conseil à l’extérieur.....	58
D – Le Réseau européen des conseils de la justice .....	58
Chapitre V – <b>Les réflexions du Conseil</b> .....	63
<b>Section 1 : La réforme constitutionnelle     du Conseil</b> .....	65
<b>Section 2 : Le recueil des obligations     déontologiques</b> .....	74
<b>Section 3 : La communication du Conseil</b> .....	76

	<u>Pages</u>
<b>DEUXIEME PARTIE - LES FRANÇAIS ET LEUR JUSTICE : RESTAURER LA CONFIANCE.....</b>	83
<b>INTRODUCTION : UNE CRISE DE CONFIANCE ? ..</b>	85
Chapitre I – <b>Mesurer la crise.....</b>	91
<i><b>Section 1 : Dans l’opinion .....</b></i>	94
<i><b>Section 2 : Chez les acteurs politiques .....</b></i>	99
<i><b>Section 3 : Au sein de l’institution judiciaire.....</b></i>	107
Chapitre II – <b>Rechercher la confiance .....</b>	115
<i><b>Section 1 : Eclairer l’opinion .....</b></i>	117
<i><b>Section 2 : Avec les acteurs politiques centraux</b></i>	129
<i><b>Section 3 : Conforter l’institution judiciaire .....</b></i>	133
<b>CONCLUSION .....</b>	139
<b>SONDAGE SUR LES FRANÇAIS, LES MAGISTRATS ET LA DÉONTOLOGIE, RÉALISÉ PAR L’IFOP, LE 30 MAI 2008 .....</b>	143
Résultats d’ensemble.....	145
Principaux enseignements .....	169
* * *	
<b>ANNEXES AU RAPPORT 2007.....</b>	186

# **Les membres du Conseil supérieur de la magistrature**

*(article 65 de la Constitution, loi organique n° 94-100  
du 5 février 1994) JO du 8 février 1994*

## *Président :*

Le Président de la République.

## *Vice-président :*

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice.

## *Membres communs aux deux formations :*

M. Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par le Président de la République.

M. Jean-Claude Bécane, secrétaire général honoraire du Sénat, désigné par le Président du Sénat.

M. Dominique Chagnollaud, professeur des universités, désigné par le Président de l'Assemblée nationale.

M. Dominique Latournerie, conseiller d'État honoraire, élu par le Conseil d'État.

## *Magistrats élus, membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège :*

M. Jean-François Weber, président de chambre à la Cour de cassation.

M. Hervé Grange, premier président de la cour d'appel de Pau.

M. Michel Le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne.

M. Luc Barbier, juge au tribunal de grande instance de Paris.  
Mme Gracieuse Lacoste, conseiller à la cour d'appel de Pau.

*Magistrat du parquet élu, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège :*

M. Xavier Chavigné, substitut général près la cour d'appel de Bordeaux.

*Magistrats élus, membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.*

M. Jean-Michel Bruntz, avocat général à la Cour de cassation.

M. Jean-Claude Vuillemin, procureur général.

M. Jean-Pierre Dréno, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Perpignan.

M. Yves Gambert, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Nantes.

M. Denis Chausserie-Laprée, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bordeaux.

*Magistrat du siège élu, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet :*

M<sup>me</sup> Marie-Jane Ody, conseiller à la cour d'appel de Caen.

## **Présidence de la réunion plénière et des formations**

*De juin 2007 à juin 2008 :*

Réunion plénière : M. Dominique Latournerie.

Formation du siège : Mme Gracieuse Lacoste.

Formation du parquet : M. Jean-Claude Vuillemin.

## **Secrétariat administratif du Conseil**

M<sup>me</sup> Catherine Pautrat, magistrat placé en position de détachement, secrétaire administratif.

M<sup>me</sup> Josiane Bazelaire, magistrat placé en position de détachement, secrétaire administratif adjoint.



## AVANT-PROPOS

---

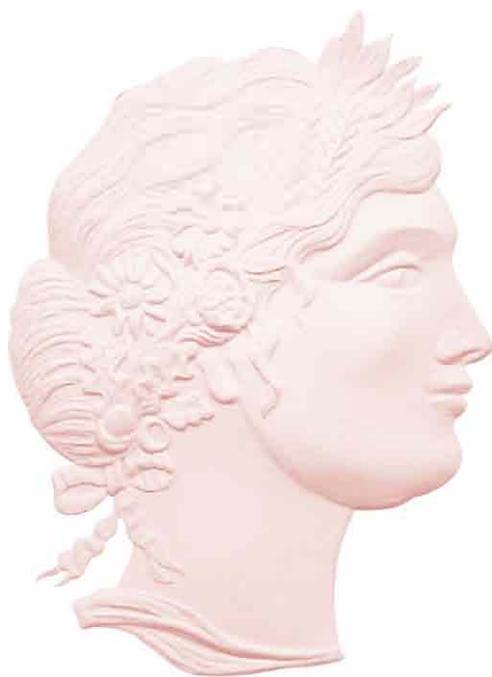
*L'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) prévoit la publication, chaque année, d'un rapport d'activité. Onzième depuis la réforme constitutionnelle du 27 juillet 1993 et le deuxième depuis l'entrée en fonction, en juin 2006, des membres qui composent actuellement le Conseil, il a été adopté par les deux formations siégeant en réunion plénière.*

*Ce rapport, présenté au Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et président du Conseil supérieur de la magistrature, couvre l'année 2007, soixante et unième année de l'institution. Il a été rédigé alors que le projet de réforme constitutionnelle, dont l'adoption par le Congrès modifierait en profondeur la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, était en cours de discussion au Parlement. D'ores et déjà, le Président de de la République ayant souhaité ne pas présider effectivement le CSM, les séances solennelles des formations du siège et du parquet ont été, de fait, présidées depuis l'investiture de celui-ci en 2007, par le vice-président du Conseil, le garde des Sceaux, ministre de la Justice.*

*Le bilan de l'activité du CSM et de l'état de la magistrature française permet de replacer l'action du Conseil dans une perspective pluriannuelle et de faciliter les comparaisons internationales, notamment au plan européen – au sein du réseau européen des conseils de la justice auquel participe le Conseil (RECJ) –. Cette mise en perspective souligne une référence indispensable aux règles ou orientations en vigueur au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe concernant les divers conseils de justice européens, auxquels avait été consacré le rapport 2004-2005 que le lecteur pourra consulter.*

*Après avoir retracé les évolutions de son organisation, de son fonctionnement, de ses moyens puis rendu compte de son action (nominations de magistrats, activité disciplinaire, avis et missions transversales), le Conseil présente ses réflexions sur une question majeure. Il estime en effet que l'actualité judiciaire et politique rend particulièrement sensible la problématique des rapports entre les Français et leur justice. Il envisage, au terme d'une analyse éclairée par un sondage d'opinion réalisé à son initiative, les moyens susceptibles de restaurer une confiance quelque peu malmenée au cours des dernières années.*

Première partie :



**LE RAPPORT D'ACTIVITÉ  
DU CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**



## Chapitre I

# **LES ÉVOLUTIONS DE L'ORGANISATION, DU FONCTIONNEMENT ET DES MOYENS DU CONSEIL**



## *Section 1*

### ***Un système administratif et financier appelé à évoluer***

Les trois précédents rapports d'activité du Conseil supérieur de la magistrature, qui portaient, respectivement sur les années 2002-2003, 2004-2005 et 2006, ont étudié en détail le statut, le régime juridique et financier ainsi que les conditions de fonctionnement du Conseil. En situant celui-ci par rapport aux autres conseils de justice européens, le dernier rapport évoquait les voies d'une réforme de l'instance constitutionnelle, à l'époque annoncée et qui, depuis lors, a fait l'objet d'une insertion dans le projet de réforme constitutionnelle élaboré par le gouvernement et se trouve, en 2008, en cours de débat au Parlement.

Le Conseil croit devoir souligner, à cet égard, qu'il a lui-même engagé, lorsqu'il était en mesure de le faire, et obtenu des transformations limitées de ses conditions de fonctionnement visant à moderniser son organisation, à l'adapter à l'alourdissement de ses missions et à approfondir l'exercice de ses compétences. Sa réforme si elle est adoptée par le Congrès, devrait entraîner une révision parallèle de son organisation.

Depuis 2004, partant du constat que le cadre de gestion qui lui est applicable, au sein du budget du ministère de la justice, n'était pas satisfaisant, tant au plan des principes que du fonctionnement, le Conseil supérieur de la magistrature a, de façon réitérée, souhaité une évolution de son statut conforme aux orientations fixées par loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le Conseil a, notamment, préconisé que des crédits soient détachés du budget géré par la Chancellerie, pour être inscrits dans un programme spécifique dans la mission « conseil et contrôle de l'Etat », à l'instar, depuis la loi de finances pour 2006 (première

année d'application de la LOLF) de ceux du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives, de la Cour des comptes et des autres juridictions financières, ainsi que ceux du Conseil économique et social.

Cette demande s'est heurtée à l'opposition du ministère de la Justice, qui a voulu maintenir les crédits du Conseil au sein d'une action particulière du programme « justice judiciaire » relevant de sa gestion, en dépit du soutien apporté aux thèses du Conseil par les rapporteurs de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation ainsi que de la commission des lois du Sénat.

Dans notre système constitutionnel, le Conseil devrait pourtant bénéficier de moyens propres et d'une autonomie de gestion et de fonctionnement, son activité étant directement liée à l'exercice effectif des responsabilités du Président de la République concernant les garanties apportées à l'indépendance de l'autorité judiciaire, a fortiori si celui-ci devait ne plus présider le Conseil.

Au demeurant, la LOLF impose à la gestion budgétaire des administrations publiques, des obligations de transparence, de responsabilité et d'efficacité. Au plan pratique, certains des moyens matériels affectés au Conseil sont imputés sur divers budgets, que ceux-ci relèvent d'autres actions du programme justice judiciaire (en particulier la plupart des moyens en personnels) ou d'autres programmes (notamment la présidence de la République). Comme l'a déjà souligné le CSM, le regroupement de l'ensemble de ces moyens au sein d'un programmes identifié dans la mission adéquate (conseil et contrôle de l'Etat) serait de nature à répondre à la fois aux exigences constitutionnelles et financières.

## Section 2

### **Le budget du Conseil supérieur de la magistrature**

Les lois de finances regroupent, depuis 2006, les crédits affectés au Conseil supérieur de la magistrature au sein de la mission interministérielle « Justice » dans une action 04 du programme 166 « justice judiciaire », dont la dotation s'élève à 1 263 029 euros en 2008 contre 1 760 405 euros en 2007, 2 129 457 euros en 2006, 1 823 637 euros en 2005 et 1 689 753 euros en 2004.

(M euros)					TOTAL
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
LFI 2004	1,4	0,3	0	0	1,7
LFI 2005	1,5	0,3	0	0	1,8
LFI 2006	1,8	0,3	0	0	2,1
LFI 2007	1,2	0,5	0	0	1,8
LFI 2008	0,8	0,5	0	0	1,3

Les comparaisons internationales au sein du réseau européen des conseils de la justice illustrent de façon continue, la faiblesse relative de ces moyens par rapport à l'ensemble de ces institutions (cf. rapport 2004-2005 chapitre I section 3).

Le Conseil constate que la modification des enveloppes budgétaires qui constituent sa dotation résulte de la fixation des dépenses de personnels à leur niveau réel de consommation et d'une progression de son budget de fonctionnement.

Cette situation, comme l'avait indiqué le dernier rapport du Conseil supérieur de la magistrature, empêche néanmoins le Conseil d'exercer la plénitude des responsabilités de la gestion budgétaire et, en outre, de bénéficier dans ce cadre des possibilités ouvertes par la LOLF au titre de la « fongibilité asymétrique » de ses crédits.

Par ailleurs, l'effectif des magistrats et des fonctionnaires affectés au Conseil supérieur de la magistrature : 2 emplois de magistrats en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) et 9 ETPT de fonctionnaires de catégories A (3), B (4) et C (4) a bénéficié d'une augmentation en 2007, essentiellement en emplois de catégorie A et C.

La surface des locaux affectée au Conseil ne permet pas à ses membres de disposer du nombre nécessaire de bureaux et, a fortiori, pour d'éventuels personnels supplémentaires.

Les crédits de fonctionnement propres au Conseil supérieur de la magistrature, s'élèvent à 513 029 € en 2008, contre 498 000 € en 2007, 394 500 € en 2006, 378 704 € en 2005, 365 000 € en 2004, 315 000 € en 2003 et 298 800 € en 2002.

Ces crédits sont dédiés pour moitié aux frais de déplacement et aux missions d'information du Conseil dans les cours et tribunaux, et pour un tiers aux services extérieurs (notamment pour l'édition du rapport annuel ainsi que pour les matériels informatiques et de bureau). Les membres du Conseil supérieur de la magistrature ne disposent pas de moyens d'assistance et de secrétariat.

La modestie des moyens de fonctionnement qui lui sont alloués empêche le Conseil de disposer des capacités de documentation, d'études et d'information qui seraient utiles à l'appui de ses missions. Il doit en conséquence solliciter la plupart du temps des concours exceptionnels (par exemple l'informatisation du secrétariat en 2005, l'impression du recueil des décisions disciplinaires du CSM en 2006, la mise en œuvre de la mission qui lui a été confiée par la loi organique du 5 mars 2007 relative à l'établissement d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats).

Le total des crédits consommés par le Conseil au titre de son fonctionnement s'est ainsi élevé en 2005 à 427 494 euros (soit 378 704 € + 48 790 € alloués à titre exceptionnel), à 394 500 € (soit 381 500 € + 13 000 € de dotation exceptionnelle) en 2006 pour

être fixé à 528 731 € (soit 498 000 € + 30 731 €) en 2007 et à 513 029 € en 2007 (supérieure à la dotation budgétaire allouée pour 2008 en loi de finances initiale).

Il estime que ses besoins minimaux au titre du fonctionnement courant ne sont pas inférieurs à 900 000 €, ce qui le laisserait au demeurant dans une situation médiocre par rapport à l'ensemble des autorités administratives indépendantes créées en France depuis 25 ans dans différents secteurs d'activité et aux conseils supérieurs de justice européens.



## Chapitre II

# **LA NOMINATION DES MAGISTRATS**



Pour le plus grand nombre des postes, la Chancellerie établit un projet de nominations de magistrats. Ce document dénommé « transparence » est porté à la connaissance de tous les magistrats et du Conseil supérieur de la magistrature. Il comporte les noms des magistrats proposés et celui des non proposés. Un délai est alors offert afin que le magistrat non proposé, dénommé « observant », fasse part de ses observations au garde des Sceaux et au Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil procède alors à l'étude des dossiers concernant les propositions de nominations de magistrats et de ceux des observants. Il rend ensuite ses avis au garde des Sceaux.

Ce dispositif n'est pas applicable aux emplois pour lesquels la formation du siège du Conseil établit des propositions de nominations présentées au Président de la République (postes du siège de la Cour de cassation, premiers présidents de cours d'appel et présidents de tribunaux de grande instance).

L'activité du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nominations s'est caractérisée pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2007 par :

- une très légère diminution, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, des propositions de nominations dont le Conseil a été saisi par la direction des services judiciaires : ainsi cette formation a été saisie de **1 290** propositions (hors juges de proximité), pour un nombre de **1 294** sur la période de référence précédente (01/06-12/06) ;
- une légère augmentation, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, des propositions de nominations dont la Conseil a été saisi par la direction des services judiciaires : ainsi cette formation a été saisie de **576** propositions pour un nombre de **560** sur l'année précédente ;
- une augmentation du nombre d'avis non conformes pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, soit 32 pour 26 en 2006 ;
- une augmentation du nombre d'avis défavorables pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, soit 14 pour 10 l'année précédente ;
- la poursuite du repyramidage (*transformation d'emplois permettant une élévation de grade*) résultant de la réforme statutaire du 25 juin 2001.

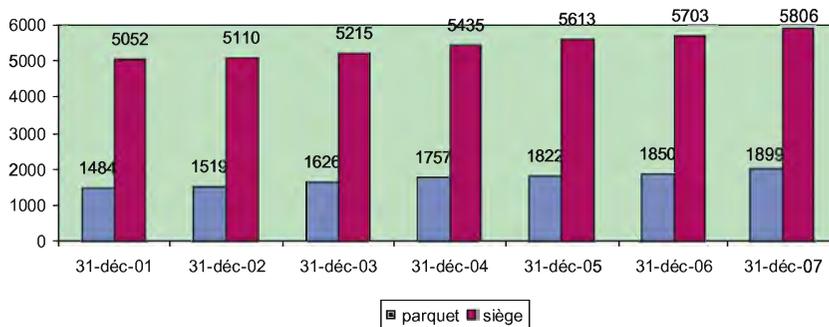
## Section 1

### L'état du corps judiciaire

#### A - DONNÉES CHIFFRÉES

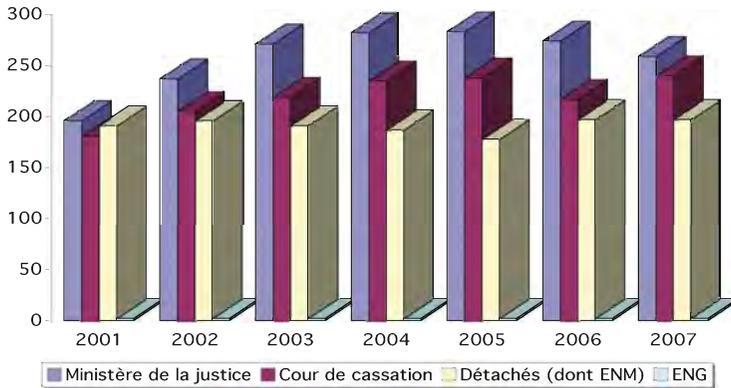
Au 31 décembre 2007 l'effectif total des magistrats en juridiction (y compris la Cour de cassation – CC en abrégé dans les tableaux ci-dessous) était de 7705 (5806 au siège, soit 75,35%, 1899 au parquet soit 24,65%) ; ce qui représente 152 magistrats (+ 2 %) de plus qu'au 31/12/2006.

#### Evolution du nombre des magistrats – siège et parquet (y compris Cour de cassation)



Le nombre des magistrats exerçant hors des juridictions (ministère de la Justice, inspection des services judiciaires, magistrats détachés y compris à l'ENM, magistrats affectés à l'ENG) s'élevait à cette date à 499.

### Evolution de la population des magistrats actifs hors juridiction (années 2001-2007)

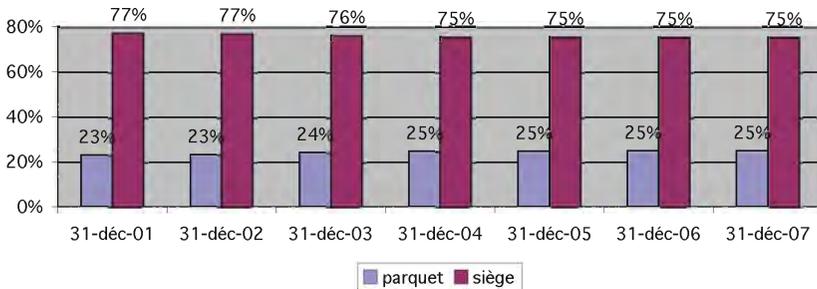


Ainsi l'effectif réel des magistrats en activité (hors magistrats maintenus en activité en surnombre) était de 8153 se répartissant en 796 magistrats hors hiérarchie (HH), soit 9,76% du corps, 4456 magistrats du 1<sup>er</sup> grade, soit 54,66 % du corps et 2901 magistrats du 2<sup>ème</sup> grade, soit 35,58 % du corps.

### Evolution de la structure des emplois/total des magistrats

Grade	Composition du corps au						
	31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007
HH	5,17%	7,38%	8,53%	9,47%	9,83%	9,52%	9,76%
1 <sup>er</sup> grade	40,69%	45,37%	50,14%	51,99%	52,98%	54,29%	54,66%
2 <sup>e</sup> grade	54,14%	47,25%	41,33%	38,54%	37,20%	36,19%	35,58%

### Répartition siège parquet dans les juridictions (hors Cour de cassation)



## B - L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DES FEMMES DANS LE CORPS JUDICIAIRE

Les femmes représentent plus de 80 % de la dernière promotion de l'Ecole nationale de la magistrature et 57 % des magistrats en fonction. Cette place prépondérante, en terme quantitatif, pour l'ensemble du corps judiciaire ne se retrouve pas dans les effectifs du parquet.

### a) dans le corps judiciaire

Comme le démontrent les tableaux ci-dessous, le nombre de femmes magistrats a continué d'augmenter cette année, tandis que celui des magistrats hommes diminue constamment depuis 4 ans.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hommes	3477	3494	3650	3619	3563	3531
Femmes	3656	3818	4067	4265	4463	4622
<b>Total</b>	<b>7133</b>	<b>7312</b>	<b>7717</b>	<b>7884</b>	<b>8026</b>	<b>8153</b>

**Pourcentage des femmes magistrats par grade et par rapport à l'effectif total de chaque grade**

Grade	Fin 2001	Fin 2002	Fin 2003	Fin 2004	Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007
HH	20,67%	19,19%	20,39%	20,80%	21,91%	23,30%	24,87%
1 <sup>er</sup> grade	41,80%	46,08%	48,65%	50,65%	51,65%	52,93%	54,22%
2 <sup>e</sup> grade	60,02%	61,20%	63,27%	63,77%	65,59%	68,12%	69,22%
Ensemble	50,57%	51,25%	52,28%	52,88%	53,91%	55,61%	56,70%

**b) dans les parquets**

Si les femmes sont minoritaires dans les effectifs du parquet (45 %), cette situation masque une répartition très contrastée au regard des classes d'âge comme l'indique le tableau ci-dessous :

**Effectifs des magistrats affectés au parquet au 31 décembre 2007**

25-35 ans			35-45 ans			45-55 ans			55-65 ans			+ 65 ans			Total général		
F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total									
377	156	533	234	222	456	223	346	569	133	428	561	5	36	41	972	1188	2160
															45%	55%	

## *Section 2*

### ***L'examen des nominations***

La formation « siège » a tenu 126 séances dont :

- une au palais de l'Elysée sous la présidence du Président de la République et une sous la présidence du ministre de la Justice, quai Branly, pour la nomination des magistrats du siège aux fonctions de chefs de juridiction ou au sein de la Cour de cassation. Ces séances ont eu lieu les 13 avril et 17 décembre 2007.
- cinq sous la présidence du ministre de la Justice, quai Branly, pour statuer sur ses propositions. Ces séances ont eu lieu les 28 février, 21 juin, 20 juillet, 29 octobre, et 20 décembre 2007.

La formation « parquet » a tenu 75 séances dont sept sous la présidence du ministre de la Justice, quai Branly, pour statuer sur ses propositions. Ces séances ont eu lieu les 28 février, 4 avril, 21 juin, 20 juillet, 29 octobre, 29 novembre et 29 décembre 2007.

Les nominations des magistrats (période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2007) sont les suivantes :

Propositions : Siège (CSM Elysée)	<b>70</b>
Avis CSM (Alma)	
- Siège :	<b>1 574 (dont 284 juges de proximité)</b>
- Parquet :	<b>576</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 220</b>

## A - LE SIÈGE

### a) la procédure suivie par la formation du siège :

Cette formation fait les propositions de nominations au Président de la République et elle statue sur celles émanant du garde des Sceaux (transparence).

Les propositions de nominations au Président de la République :

Il ressort de l'article 65 de la Constitution que la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège propose au Président de la République la nomination des membres du siège de la Cour de cassation (y compris les auditeurs près cette Cour depuis le décret du 2 juin 2008<sup>1</sup>), des premiers présidents de cours d'appel, des présidents de tribunaux supérieurs d'appel et des présidents de tribunaux de grande instance.

Pour 2007 le Conseil a proposé 70 nominations au Président de la République.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège gère directement ces propositions. Elle recueille les desiderata pour ces postes dès qu'un de ceux-ci se libère et examine les listes de candidats aux fins de convocations.

Pour chaque proposition de nomination, deux membres du Conseil sont désignés comme rapporteurs.

Une audition des candidats sélectionnés vient s'ajouter à cet examen. Celle-ci a lieu devant les membres de la formation et elle est précédée (hors la présence du candidat) d'une présentation, effectuée par les rapporteurs, de la carrière et des évaluations du candidat. En 2007, le Conseil a reçu 144 candidats.

La formation délibère sur chaque dossier et arrête une proposition de nomination lors de ses séances de travail<sup>2</sup>.

Une réunion préparatoire se tient avec les membres de la formation, le directeur des services judiciaires, les collaborateurs de celui-ci, en présence d'un membre du cabinet du garde des Sceaux et du

<sup>1</sup> Décret du 2-6-2008 portant publication de la partie réglementaire du Code de l'organisation judiciaire (article R241-8)

<sup>2</sup> La validité des délibérations nécessite la présence d'au moins 6 membres de la formation, les avis devant être formulés à la majorité des voix sans possibilité de procuration.

conseiller du Président de la République ainsi qu'en présence du secrétariat administratif du Conseil.

Les propositions de nominations pour les postes de présidents de tribunaux de grande instance sont portées à la connaissance des magistrats. Les candidats qui avaient formulé des desiderata concernant ces propositions ont alors la possibilité de présenter des observations.

Les rapporteurs de la proposition de nomination concernée examinent le dossier du ou des observants, ce qui permet de procéder à la comparaison de toutes les candidatures en présence. Le Conseil arrête alors définitivement une décision de propositions de nominations.

A l'issue de l'ensemble de ces travaux, le Président de la République fixe la date et l'ordre du jour de la séance qu'il a présidée effectivement jusqu'en septembre 2007. Depuis lors le garde des Sceaux, vice-président du Conseil, en assure la présidence. Au cours de cette réunion sont présentées les propositions du Conseil. Elles sont portées sans délai à la connaissance de l'ensemble des magistrats sur l'Intranet Justice.

### Les propositions de nominations présentées par le garde des Sceaux :

Pour chaque proposition de nomination figurant sur la transparence (tous les postes autres que ceux proposés au Président de la République), il est procédé à la désignation d'un rapporteur chargé d'étudier le dossier du candidat.

Outre le dossier du magistrat proposé, le rapporteur examine également le dossier du ou des observants, ce qui permet de procéder à la comparaison de toutes les candidatures en présence.

Il délibère sur chaque dossier et arrête un avis lors de séances de travail<sup>1</sup>.

Enfin, une réunion préparatoire se tient avec les membres de la formation, le directeur des services judiciaires, les collaborateurs de celui-ci en présence d'un membre du cabinet du garde des Sceaux et

---

<sup>1</sup> La validité des délibérations nécessite la présence d'au moins 6 membres de la formation, les avis devant être formulés à la majorité des voix sans possibilité de procuration.

du conseiller du Président de la République ainsi qu'en présence du secrétariat administratif du Conseil.

Les rapporteurs exposent au nom de la formation les projets d'avis non conformes et les motifs de ceux-ci. Ils recommandent également des candidats non proposés qui mériteraient une nomination. Le directeur des services judiciaires apporte ensuite les précisions qu'il estime utiles.

De son côté, la Chancellerie peut estimer devoir retirer certaines propositions de nomination.

A l'issue de l'ensemble de ces travaux, le Président de la République fixe la date et l'ordre du jour de la séance présidée par le garde des Sceaux au cours de laquelle sont délivrés les avis du Conseil. Ils sont portés sans délai à la connaissance de l'ensemble des magistrats sur l'Intranet Justice.

#### **b) Les activités de la formation :**

Les propositions de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège - période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2007 - se présentent ainsi :

<b>CSM « PROPOSITIONS SIEGE » 2007</b>				
<b>Emplois</b>	<b>Nombre de postes à pourvoir</b>	<b>Nombre de candidatures</b>	<b>Nombre de candidats reçus</b>	<b>Nombre de nominations</b>
Premier Président de la Cour de cassation	1	4	3	1
Président de chambre à la Cour de cassation	2	22	4	2
Conseiller à la Cour de cassation	14	365	25	14
Conseiller à la Cour de cassation en service extraordinaire	1	3	1	1
Conseillers référendaires à la Cour de cassation	9	139	6	9
Premiers présidents de cour d'appel	12	572	32	12
Présidents de tribunaux	31	759	73	31
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>	<b>1 864</b>	<b>144</b>	<b>70</b>

*Il convient de préciser que le Conseil a procédé en 2007 à de nombreuses auditions (144) afin de désigner des magistrats du siège à la Cour de cassation, des premiers présidents de cours d'appel ou des présidents de tribunaux de grande instance.*

Le Conseil a proposé 27 nominations à la Cour de cassation dont celle du premier président et celles de deux présidents de chambre de cette juridiction à laquelle ils appartenaient déjà en qualité de conseiller.

Il y a lieu de noter le nombre très important de candidatures aux fonctions de conseiller à la Cour de cassation (175 pour les dernières nominations). L'âge moyen des candidats retenus est de 59 ans. Il est de 40 ans pour les conseillers référendaires.

En ce qui concerne les premières présidences de cour d'appel, on constate un nombre conséquent de propositions (12). Pour cinq de ces propositions, le candidat était déjà premier président. Les postes ont été pourvus par des hommes dont la moyenne d'âge est de 59 ans. Une femme a été proposée pour un poste de président de tribunal supérieur d'appel.

Sur les 31 présidents de tribunaux de grande instance dont la candidature avait été retenue, dix sept n'avaient jamais exercé ces fonctions. Le Conseil souligne qu'il n'existe pas dans ce domaine, comme dans celui des chefs de cour, de filière fermée à ceux qui n'ont jamais occupé ce type de poste. Il convient également de noter un nombre significatif de présidents issus du recrutement latéral (5).

Il faut relever que sur les dix sept magistrats qui accèdent pour la première fois à une présidence de tribunal de grande instance, quatre sont des femmes.

En ce qui concerne les avis émis pour les magistrats du siège, les chiffres sont les suivants :

ANNÉE 2007 - CSM ALMA SIÈGE					
	Réunion du CSM du 28 février 2007 (transparence du 24 janvier 2007)	Réunion du CSM du 21 juin 2007 (transparences des 1 <sup>er</sup> mars et 6 avril 2007)	Réunion du CSM du 20 juillet 2007 (transparences des 26 juin, 28 juin et 10 juillet 2007)	Réunion du CSM du 29 octobre 2007	Réunion du CSM du 20 décembre 2007 (transparences des 8 et 22 novembre 2007)
Nombre de projets de nominations examinés par le Conseil	46	834	135	21	254
Nombre d'observations	38	416	119	0	134
Nombre d'avis conformes	38	805	126	21	237
Nombre d'avis non conformes	0	17	4	0	11
Nombre de retraits	8	7	3	0	4
Nombre de désistements	0	5	2	0	2

**QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXERCICE  
DE L'ANNEE 2007 :**

**Sur les propositions du Conseil<sup>1</sup> :**

La formation du siège s'est attachée, comme l'an dernier, à dégager des critères objectifs pour le choix des magistrats susceptibles d'exercer des fonctions à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal de grande instance.

Elle rappelle qu'il est souhaité pour les magistrats de la Cour de cassation, notamment un haut niveau de connaissances juridiques, le goût de la recherche et de la rédaction. Pour les autres fonctions, sont recherchées, l'aptitude à l'administration, à l'animation d'une juridiction et à la communication, et, dans tous les cas, un ensemble de qualités professionnelles avérées, une grande puissance de travail et une entière disponibilité.

Il est à noter que les évaluations des magistrats ne sont pas toujours suffisamment explicites.

La formation relève que l'absence d'évaluation récente de certains magistrats leur cause un réel préjudice. Les chefs de cour doivent veiller à ce que les évaluations soient faites dans le temps prescrit par la loi : l'évaluation est un droit et non une faculté. Le Conseil regrette l'absence d'évaluation des chefs de cour et des conseillers à la Cour de cassation qui rend difficile une connaissance précise de l'activité du magistrat et rend ainsi le choix des candidats plus délicat.

Dans le souci d'éclairer le Conseil il est demandé à chaque chef de juridiction sollicitant soit une mutation à équivalence soit un avancement, de transmettre avant son audition un document synthétique présentant son activité et l'état de sa juridiction. Ce document permet ainsi au Conseil de pouvoir débattre de réalisations précises, de connaître les projets ou les pratiques.

---

<sup>1</sup> magistrats de la Cour de cassation, chefs de cours d'appel, chefs de tribunaux de grande instance

### Sur les propositions du garde des Sceaux :

Le Conseil demande à la direction des services judiciaires d'établir une note exposant les lignes directrices du mouvement. Cette note donne au Conseil un éclairage sur les mouvements et la politique de gestion des ressources humaines qui les sous-tend.

Il est à noter que, comme l'année dernière, le Conseil a été amené à rendre des avis non conformes sur des propositions (deux) faites par la Chancellerie sur des intégrations directes. La formation du siège a estimé que les dossiers sur lesquels la commission d'avancement avait pourtant émis un avis favorable à l'intégration, ne permettaient pas de nommer ces magistrats sur des postes en juridiction.

ANNÉE 2007 - CSM ALMA SIÈGE					
	Réunion du CSM du 28 février 2007 (transparence du 24 janvier 2007)	Réunion du CSM du 21 juin 2007 (transparences des 1 <sup>er</sup> mars et 6 avril 2007)	Réunion du CSM du 20 juillet 2007 (transparences des 26 juin, 28 juin et 10 juillet 2007)	Réunion du CSM du 29 octobre 2007	Réunion du CSM du 20 décembre 2007 (transparences des 8 et 22 novembre 2007)
Nombre d'avis non conformes	0	17	4	0	11

PRESENTATION SUCCINCTE DES AVIS NON CONFORMES Période du 1 <sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2007	
Raisons des avis non conformes aux propositions de nominations	Nombre de cas
<b>Inadéquation du profil professionnel du magistrat avec le poste proposé</b>	
Dossier avec des réserves et venant de faire l'objet d'un avertissement	6
Situation personnelle	
Le profil professionnel du magistrat ne permet pas d'envisager des nominations à un poste de juge	6
Dossier insuffisant pour une nomination à un poste de conseiller	
<b>Objection pour une intégration</b>	
Le dossier d'intégration laisse apparaître des lacunes	2
<b>Qualité du dossier</b>	
Le profil professionnel du magistrat ne permet pas d'envisager sa nomination à un poste de vice-président	4
<b>Situation préférable d'autres candidats</b>	
Meilleur dossier de l'observant	12
<b>Bon fonctionnement des juridictions</b>	
Le magistrat exerce ses fonctions dans la même ville depuis plus de 10 ans en présence d'un bon dossier d'observant	5
Le magistrat exerce les fonctions actuelles depuis moins de 2 ans	3

**B - LES JUGES DE PROXIMITE**

ANNEE 2007 - JUGES DE PROXIMITE														
Types de décisions														
Dates des candidatures proposées CSM	Nbre de candidatures proposées	Nbre de décisions	Nbre de décisions d'instruction	Décisions de formation probatoire			Avis conformes			Avis non conformes	Avis conformes sur demandes de disponibilité	Avis conformes sur demandes de démission		
				25 jours	35 jours	Avec dispense de tout stage en juridiction	Après formation probatoire	Mutations	Après stage probatoire					
CSM du 25 avril 2007	136	3	133	1	17	82	2	2	2	3	11	3	1	11
CSM du 29 oct. 2007	148	4	144	—	5	100	10	3	3	11	3	3	4	5

Le décret modifiant le recrutement des juges de proximité a été publié le 6 janvier 2007<sup>1</sup> et le Conseil a connu un accroissement significatif de son activité en ce domaine, la chancellerie ayant soumis 284 nouvelles candidatures.

Pour l'année 2007, sur les 222 nominations de juges de proximité, 14 sont des mutations.

Les nouveaux juges de proximité ont comme origines professionnelles :

– magistrats honoraires :	18
– anciens juges consulaires :	3
– avocats ou anciens avocats :	51
– notaires ou clerks de notaire :	16
– police ou gendarmerie :	14
– huissiers :	8
– enseignants en droit :	17
– juristes en entreprise :	44
– consultants en droit des assurances :	3
– maîtres de conférence :	4
– médiateurs (de la République, judiciaire ou familial) :	4
– assistants de justice :	3
– conciliateurs de justice :	8
– directeurs d'hôpital :	2
– cadres supérieurs de la fonction publique :	15
– cadres supérieurs des entreprises privées :	12

<sup>1</sup> Décret n° 2007-17 du 4 janvier 2007 modifiant le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Le Conseil relève qu'au cours de l'année 2007, 5 juges de proximité ont été autorisés à cesser leurs fonctions et 16 démissions ont été acceptées. Les motifs le plus souvent évoqués sont la découverte de l'importance de la charge de travail et les sujétions financières liées aux déplacements qui ne sont pas indemnisés. Sur ce dernier point le nouveau texte a revalorisé le montant des vacations des juges de proximité (décret n°2007-17 du 4 janvier 2007, publié au J.O du 6 janvier 2007).

### **C - LE PARQUET**

#### **a) La procédure suivie par la formation du parquet**

L'élaboration de la circulaire dite de transparence contenant les propositions de nomination relève exclusivement de la compétence du garde des Sceaux. Il la reçoit le même jour que l'ensemble des destinataires lors de sa diffusion par la direction des services judiciaires.

A cette circulaire diffusée à l'ensemble du corps, viennent s'ajouter les propositions de nominations du garde des Sceaux non soumises à la procédure de transparence : avocats généraux à la Cour de cassation, détachements, mise en disponibilité, magistrats maintenus en activité.

Pour chaque proposition de nomination, il est procédé à la désignation d'un rapporteur chargé d'étudier le dossier du candidat.

L'examen des dossiers des candidats proposés aux postes d'avocat général à la Cour de cassation et de procureur de la République, est réalisé par deux rapporteurs, l'un magistrat, l'autre membre commun.

Outre le dossier du candidat proposé, les rapporteurs examinent également le dossier des observants.

Concernant les magistrats proposés par le garde des Sceaux pour un poste de procureur de la République ou d'avocat général à la Cour de cassation, ils font l'objet d'une audition qui vient s'ajouter à l'examen du dossier. L'audition des magistrats observant sur les postes de procureur de la République n'est pas systématique. Elle n'a

lieu que lorsque la formation l'estime utile au regard du rapport exposé par les membres de la formation chargés d'examiner le dossier.

Cette audition, qui a lieu devant les membres de la formation est précédée (hors la présence du candidat) d'une présentation effectuée de la carrière et des évaluations du candidat par les rapporteurs.

La formation délibère sur chaque dossier et arrête un projet d'avis lors de séances de travail.<sup>1</sup>

Enfin, une réunion préparatoire se tient avec les membres de la formation, le directeur des services judiciaires et ses collaborateurs en présence d'un membre du cabinet du garde des Sceaux et du conseiller du Président de la République ainsi qu'en présence du secrétariat administratif du Conseil.

Y sont évoqués les projets d'avis défavorables, leurs motifs ainsi que les recommandations des candidats non proposés qui mériteraient une nomination. Le directeur des services judiciaires apporte les précisions qu'il estime utiles.

Au vu des éléments apportés, la formation délibère sur les cas évoqués.

Postérieurement à cette réunion, il peut arriver que la Chancellerie retire un projet de nomination à la suite des observations du Conseil.

Le Président de la République fixe alors la date et l'ordre du jour de la séance présidée par le garde des Sceaux au cours de laquelle sont délivrés les avis du Conseil lesquels sont portés, sans délai, à la connaissance de l'ensemble des magistrats sur l'Intranet Justice.

Aux termes de l'article 65 de la Constitution, le garde des Sceaux n'est pas lié par les avis défavorables de la formation du parquet.

## **b) L'activité de la formation**

Au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2007, l'activité de la formation du parquet se résume ainsi :

---

<sup>1</sup> La validité des délibérations nécessite la présence d'au moins 6 membres de la formation, les avis devant être formulés à la majorité des voix sans possibilité de procuration.

ANNÉE 2007 - CSM ALIMA PARQUET							
	Réunion du CSM du 28 février 2007 (transparence du 24 janv. 2007)	Réunion du CSM du 4 avril 2007 (transparence du 1 <sup>er</sup> mars 2007)	Réunion du CSM du 21 juin 2007 (transparences des 1 <sup>er</sup> mars et 28 avril 2007)	Réunion du CSM du 20 juillet 2007 (transparences des 26, 28 juin et 10 juillet 2007)	Réunion du CSM du 29 octobre 2007	Réunion du CSM du 29 nov. 2007	Réunion du CSM du 20 déc. 2007 (transparences des 8 et 22 novembre 2007)
<b>Nombre de propositions</b>	29	13	329	81	17	2	105
<b>Nombre d'observations</b>	9	0	117	49	0	0	57
<b>Nombre d'avis favorables</b>	28	11	322	42	15	1	105
<b>Nombre d'avis défavorables</b>	1	2	5	3	2	1	0
<b>Nombre de retraits</b>	0	0	1	3	0	0	0
<b>Nombre de désistements</b>	0	0	1	1	0	0	1
<b>Nombre de « passé outre »</b>	1	2	0	3	2	1	-
<b>Réceptions de candidats</b>	9	0	6	6	7	2	0
- dont candidats au poste de procureur	4	-	4	6	0	-	-
- dont candidats au poste de 1 <sup>er</sup> avocat général à la Cour de cassation	2	-	2	-	1	-	-
- dont candidats au poste d'avocat général à la Cour de cassation	3	-	-	-	6	2	-
<b>Réception d'observants sur les postes de procureur</b>	5	0	-	0	0	0	0

## D - LES AVIS DÉFAVORABLES DU PARQUET

En 2007, la formation du parquet a été saisie de 576 propositions de nominations. Elle a émis 14 avis défavorables, soit 2,43 % de l'ensemble des propositions.

En dépit de ce faible nombre, l'autorité de nomination n'a pas suivi 9 d'entre eux, étant observé que les avis défavorables faisaient suite aux circulaires de transparence des 1<sup>er</sup> mars et 6 avril 2007 élaborées par le précédent garde des Sceaux.

Comme le Conseil l'avait déjà relevé dans son rapport 2006, cette pratique, si elle est conforme au texte, crée une profonde disparité de traitement entre les magistrats du siège et ceux du parquet.

## E - LES OBSERVATIONS

ANNÉE 2007 – OBSERVATIONS		
Siège		
Postes observés	Observants	Rapport
726	250	34,44 %
Parquet		
Postes observés	Observants	Rapport
232	117	50,43 %

## F - ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LA PLACE DES FEMMES AU PARQUET

Moins nombreuses que les hommes, les femmes sont également peu représentées dans les postes de chefs de parquets (30 femmes pour 147 hommes). Pour être appréciées à leur juste valeur et évaluées au regard du principe de l'égalité des chances, ces données doivent être comparées au nombre de candidatures qui se sont manifestées.

En l'espèce, pour l'année 2007, la répartition des candidatures et des nominations entre hommes et femmes dans les postes de procureur de la République, a été la suivante :

CSM ALMA du 01/01/07 au 31/12/07	Hommes				Femmes			
	Candidats		Nommés		Candidates		Nommées	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
20	363	<b>89,40</b>	20	<b>70</b>	43	<b>10,60</b>	6	<b>30</b>

Cette situation, qui montre une volonté particulière de favoriser l'accèsion de femmes à des postes de responsabilité, a été atteinte malgré l'absence de candidate pour 5 des 20 postes pourvus.

## Chapitre III

# **LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS**



## *Section I*

### ***L'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature en 2007***

Le présent rapport reprend, dans un tableau global, le bilan des interdictions temporaires d'activité et des poursuites disciplinaires exercées depuis l'année 2000, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de chaque année civile. Cette présentation est de nature à faciliter les comparaisons avec d'autres corps ou institutions qui établissent traditionnellement leurs statistiques sur cette base : en effet, même si le renouvellement de la composition du Conseil supérieur de la magistrature intervient en cours d'année, l'institution disciplinaire est pérenne et la mesure de son activité n'est pas tributaire du changement de ses membres.

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, dénonce au Conseil, les faits qu'il estime susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire par application de l'article 50-1 du statut de la magistrature. Cette saisine peut s'appuyer sur une enquête que le ministre a pu confier à l'inspection générale des services judiciaires.

Depuis la loi organique 2001-539 du 25 juin 2001, les articles 50-2 et 63-2 du statut de la magistrature confient, en outre, aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel et aux présidents et procureurs des tribunaux supérieurs d'appel, la possibilité de dénoncer au Conseil des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un magistrat. Dans cette hypothèse, le garde des Sceaux est destinataire de la saisine et des pièces qui la fondent, et peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires. Le ministre de la justice apprécie s'il entend dénoncer lui même au Conseil supérieur de la magistrature les faits dont le Conseil est déjà saisi par le chef de cour.

Ces dispositions statutaires font donc apparaître que le Conseil supérieur de la magistrature ne dispose d'aucune possibilité d'auto-saisine du contentieux disciplinaire des magistrats. Il ne peut se prononcer que lorsqu'il est saisi. L'examen des poursuites engagées depuis cinq ans, que ce soit par le garde des Sceaux, ou par les chefs de cour, montre que le nombre de saisines reste modeste.

Outre les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats, il convient d'ajouter que l'article 44 du statut de la magistrature dispose :

*“En dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité.*

*L'avertissement est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période”.*

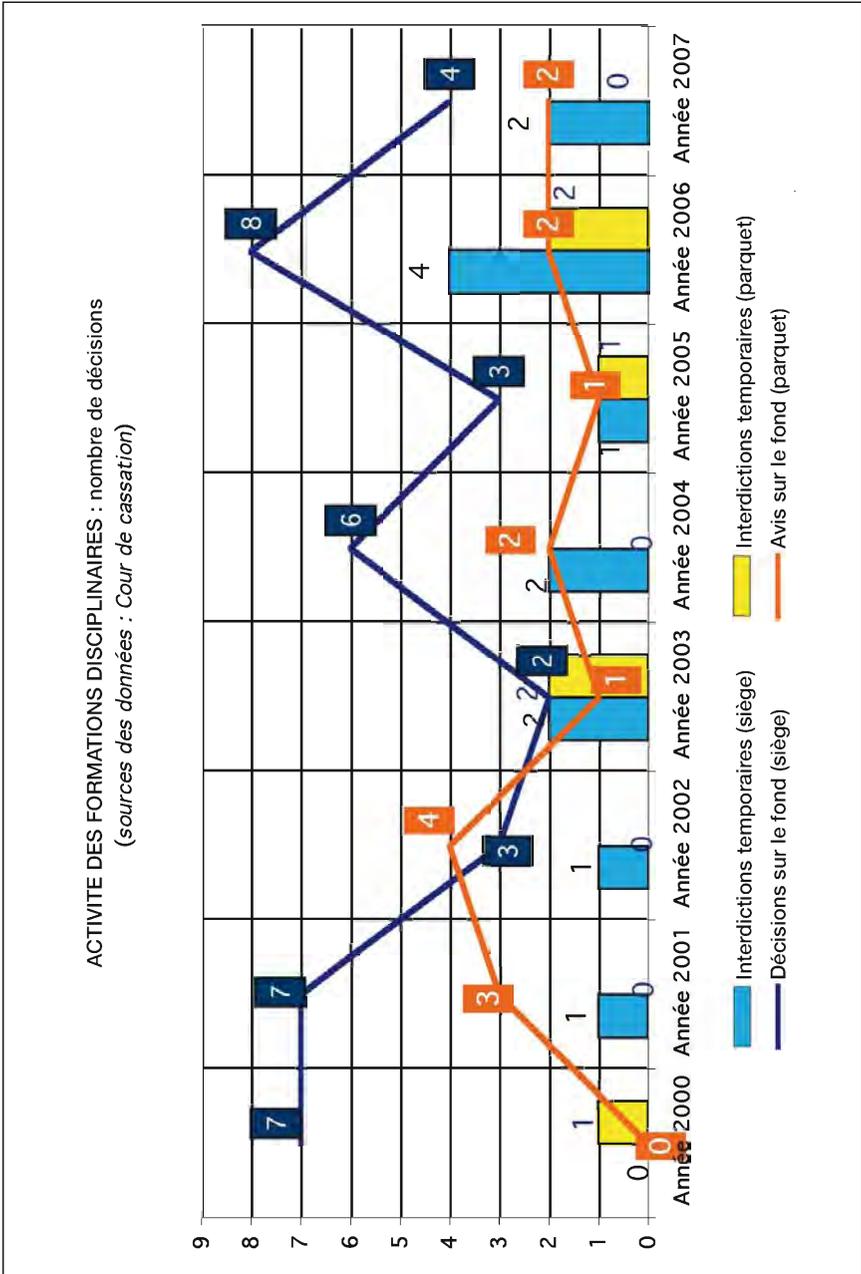
C'est pourquoi le Conseil a estimé utile de compléter le tableau des sanctions disciplinaires qu'il a prononcées (*pour la formation du siège*) ou proposées au garde des Sceaux (*pour la formation du parquet*), d'un état des avertissements prononcés en application de l'article 44 du statut, afin d'établir un état complet des dysfonctionnements relevés à l'encontre des magistrats.

**Activité des formations disciplinaires**

Année	Formation	Interdictions temporaires					Fond (Décisions et avis)				
		Nombre de demandes		Auteur de la demande			Nombre de demandes		Auteur de la demande		
			GDS	PP	PG	Décisions		GDS	PP	PG	Décisions
2000	Siège	1	1	0	-	0	0	5	0	-	7
	Parquet	1	1	-	0	1	1	2	-	0	0
<b>Total année 2000</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
2001	Siège	1	1	0	-	1 refus	1 refus	4	0	-	7
	Parquet	0	0	-	0	0	0	5	-	0	3
<b>Total année 2001</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 refus</b>	<b>1 refus</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>
2002	Siège	1	1	0	-	1	1	3	1	-	3
	Parquet	0	0	-	0	0	0	0	-	0	4
<b>Total année 2002</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
2003	Siège	3	2	1	-	2	2	4	2	-	2
	Parquet	2	2	-	0	2	2	3	-	1	1
<b>Total année 2003</b>		<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
2004	Siège	1	1	0	-	2	2	4	3	2	6
	Parquet	1	1	-	0	0	0	1	-	0	2
<b>Total année 2004</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>
2005	Siège	3	2	1	-	1	1	7	2	-	3
	Parquet	0	0	-	0	1	1	3	-	1	1
<b>Total année 2005</b>		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
2006	Siège	2	2	0	-	4	4	3	1	-	8
	Parquet	2	2	-	0	2	2	3	-	0	2
<b>Total année 2006</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>10</b>
2007	Siège	2	2	0	-	2	2	5	0	-	4
	Parquet	0	0	-	0	0	0	2	-	0	2
<b>Total année 2007</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>

**Activité des formations disciplinaires : nombre de décisions**

Source des données : Cour de cassation



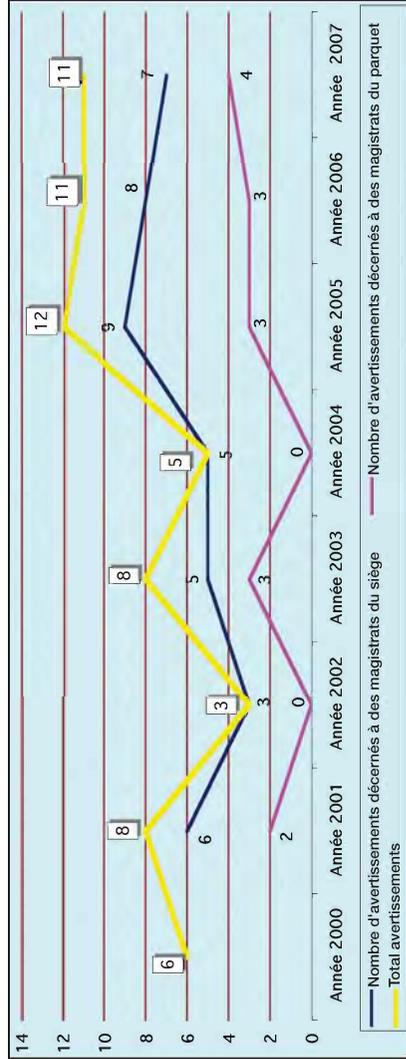
### Avertissements décernés par les chefs de cour

Source des données : DSJ/SDM

Formation	Année 2000	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004	Année 2005	Année 2006	Année 2007
Nombre d'avertissements décernés à des magistrats du siège		6	3	5	5	9	8	7
Nombre d'avertissements décernés à des magistrats du parquet		2	0	3	0	3	3	4
<b>Total avertissements</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>11</b>

Seuls ont été pris en compte les magistrats en fonction dans les juridictions (hors Cour de cassation)

### Evolution des avertissements décernés par les chefs de cour (magistrats en juridictions, hors Cour de cassation)



Au cours de l'année 2007, l'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature s'établit ainsi :

### **A - FORMATION DU SIÈGE**

Décisions d'interdiction temporaire d'exercer :

- **9 mars 2007** : pour un juge d'instruction
- **2 novembre 2007** : pour un vice- président chargé de l'instruction

Décisions du conseil de discipline prononcées en 2007 :

- **11 avril 2007** : Révocation sans suspension des droits à pension pour un juge
- **26 juillet 2007** : Rejet d'une requête en nullité des actes d'instruction des rapporteurs d'une poursuite disciplinaire engagée à l'égard d'un juge d'instruction
- **20 novembre 2007** : Sursis à statuer pour une poursuite à l'égard d'un juge d'instruction jusqu'à mise à disposition du Conseil par les soins du garde des Sceaux, d'une information judiciaire en cours.
- **28 novembre 2007** : Mise à la retraite d'office d'un juge d'instruction.

### **B - FORMATION DU PARQUET**

Avis d'interdiction temporaire d'exercer :

- Aucune demande

Avis<sup>1</sup> :

- **11 juillet 2007** : Avis de révocation sans suspension des droits à pension d'un procureur de la République.
- **11 juillet 2007** : Avis qu'il n'y a pas lieu à sanction disciplinaire d'un substitut du procureur général en raison de l'absence de discernement et de contrôle des actes du magistrat.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la formation du siège restait en charge de 5 saisines et la formation du parquet de 4 saisines<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces avis ont été suivis par le garde des Sceaux

## *Section 2*

### ***Les questions particulières posées en matière disciplinaire***

#### **A - LES CONDITIONS DE LA SAISINE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE**

En dépit de la possibilité ouverte par la loi organique du 25 juin 2001, aux premiers présidents et aux procureurs généraux des cours d'appel de saisir le Conseil supérieur de la magistrature de faits pouvant motiver des poursuites disciplinaires, le Conseil ne peut que constater la faiblesse numérique de telles saisines, qu'elles émanent du garde des Sceaux ou des chefs de cour (cf. tableau ci-dessus). Le faible nombre des sanctions disciplinaires qui en résulte alimente un soupçon récurrent d'auto-protection de la magistrature, entraînant, dans le débat public, des propositions de modification de la composition du Conseil, accusé de corporatisme.

Pourtant, ainsi que le Conseil l'a déjà rappelé dans son rapport 2006<sup>1</sup>, il ne dispose d'aucun pouvoir d'auto-saisine et lorsqu'il est saisi, ses décisions et avis sont bien souvent emprunts d'une grande fermeté, dépassant même parfois le niveau des sanctions requises par le garde des Sceaux.

Or, à travers la lecture des dossiers des magistrats à laquelle le Conseil procède pour exercer ses attributions en matière de nomination, et à l'occasion de ses visites dans les cours d'appel, il relève que des situations, qui auraient pu recevoir une qualification disciplinaire, n'ont débouché sur aucune saisine de l'instance disciplinaire. De même, les auditeurs de justice, de retour de leur stage en juridiction, portent assez souvent des appréciations sévères sur certains comportements de magistrats qu'ils ont pu observer et qui ne donnent lieu à aucun signalement.

---

<sup>1</sup> Page 36

Les chefs de cour considèrent qu'il leur est très difficile de prendre l'initiative d'une poursuite qui sera nécessairement connue au niveau local et qui, en cas d'échec, constituerait un désaveu de nature à atteindre leur autorité. Le garde des Sceaux, pour sa part, apprécie suivant les exigences propres de sa fonction, l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire à la lumière des rapports qu'il a pu demander à l'inspection générale des services judiciaires placée sous son autorité directe.

L'incompréhension actuelle entre l'opinion publique et la Justice, tient donc moins à l'action disciplinaire du Conseil proprement dite, qu'aux conditions de sa saisine. C'est pourquoi, il estime nécessaire que soit retenue la proposition de donner à tout citoyen, sous réserve d'un filtre évidemment indispensable, la possibilité de saisir directement l'instance disciplinaire qu'il avait formulée dans son rapport 2006<sup>1</sup>, reprise par le comité constitutionnel présidé par M. BALLADUR et intégrée dans le projet de réforme constitutionnelle. La composition de la commission de filtrage des plaintes ne saurait comprendre les membres en fonction au Conseil sous peine de leur interdire de siéger ensuite dans l'instance disciplinaire statuant sur la plainte directe d'un justiciable. Mais elle pourrait être composée de personnalités qualifiées, choisies par chaque formation du Conseil supérieur de la magistrature pour la durée de son mandat. Il pourrait être fait appel notamment à d'anciens membres du Conseil, magistrats ou non magistrats, qui ont, à la fois, l'expérience de la matière disciplinaire et celle des récriminations de plaideurs déçus dont le Conseil reçoit d'ores et déjà de nombreux courriers mettant en cause des magistrats, missives qu'il ne peut actuellement traiter lui même.

La saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables devrait conduire à la possibilité de se faire assister, en cas de besoin, de quelques "enquêteurs-magistrats", placés sous sa seule autorité, qui seraient chargés de vérifier, à la demande de la commission de filtrage des plaintes, le bien fondé des faits

---

<sup>1</sup> Page 81

dénoncés par les justiciables. Ils pourraient en outre procéder à des investigations à la demande des rapporteurs du Conseil, dont la disponibilité risquerait d'être réduite en raison de l'augmentation prévisible des saisines disciplinaires.

Ainsi pourrait être trouvé l'équilibre nécessaire entre le vœu légitime de l'opinion publique de mettre un terme au soupçon d'impunité des magistrats et les garanties minimales que ceux-ci sont en droit d'attendre des institutions de la République.

### **B - UNE QUESTION PROCÉDURALE INÉDITE**

La formation du siège du Conseil a eu à statuer au cours de l'année 2007, sur une requête en nullité déposée par les conseils d'un magistrat poursuivi disciplinairement qui contestait les conditions dans lesquelles les rapporteurs désignés par le premier président de la Cour de cassation avaient procédé à leur mission, mission qui n'était pas achevée au moment du dépôt de la demande de nullité de l'ensemble des auditions déjà effectuées par les rapporteurs.

Le Conseil supérieur de la magistrature n'avait jamais été saisi d'une telle demande qui n'est prévue par aucune disposition du statut de la magistrature. Dès lors fallait-il :

- joindre l'incident au fond ou statuer immédiatement pour purger la procédure de toute nullité éventuelle ?
- statuer à huis clos, puisque l'instruction n'était pas achevée, ou en audience publique ?

La formation du siège s'est réunie en audience publique le 19 juillet 2007, soit un mois et huit jours après le dépôt de la requête, et, après audition du représentant du garde des Sceaux, du magistrat poursuivi et de ses conseils, a rejeté la requête en nullité le 26 juillet 2007 (cf. décision en annexe).

Le magistrat a déféré cette décision au Conseil d'État ce qui a conduit les rapporteurs à suspendre leurs travaux dans l'attente de sa décision. Le 20 février 2008, le Conseil d'État a rejeté la requête

tendant à l'annulation de la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 26 juillet 2007<sup>1</sup>.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette décision :

- Le Conseil d'État, en ne soulevant aucune question de compétence, a implicitement validé le fait que la formation du siège du Conseil supérieur de la magistrature était bien compétente pour statuer sur des poursuites engagées pour des faits commis par un magistrat du siège devenu ultérieurement magistrat du parquet<sup>2</sup>. Il a également admis la désignation de plusieurs rapporteurs, la possibilité pour le Conseil de statuer sur une requête en nullité pendant la phase d'instruction d'une poursuite disciplinaire sans attendre l'examen au fond et il n'a pas été contesté que cet examen se soit déroulé en audience publique.
- Il a posé en principe que les attributions des rapporteurs désignés conformément à l'article 51 du statut de la magistrature ne diffèrent pas de celles que la formation collégiale de jugement pourrait elle-même exercer.
- Le Conseil d'État a relevé que si les rapporteurs ont demandé le concours d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation afin qu'il les assiste notamment dans l'utilisation d'un logiciel d'instruction assisté par ordinateur destiné à indexer des pièces de la procédure et à faciliter l'établissement de liens entre elles, l'intervention de ce magistrat était une assistance technique dès lors que ce magistrat était resté sous le constant contrôle des rapporteurs et que les auditions avaient toujours été faites par les seuls rapporteurs qui ont eux-mêmes arrêté le texte de chaque question. Comme l'avait retenu le Conseil, il ne s'agissait donc pas d'une délégation de pouvoir des rapporteurs. Tirant les conséquences

---

<sup>1</sup> Requête n° 308 108 Section du contentieux 6° et 1ère sous section lecture 20 février 2008, commissaire du Gouvernement: M. Guyomar (décision reproduite en annexe après la décision du C.S.M)

<sup>2</sup> Cf rapport annuel 2006 p. 42

de cette qualification “d’assistance technique”, le Conseil d’État a estimé qu’une telle assistance ne constituait pas, par elle-même, une mesure d’expertise impliquant le principe de la contradiction et que les résultats de l’utilisation d’un tel logiciel ne constituait pas un acte d’investigation, un élément de la procédure, ou une pièce de l’enquête qui devrait être versée au dossier pour donner lieu à communication contradictoire en application des articles 52 et 55 du statut de la magistrature.

- Enfin le Conseil d’État a noté que le magistrat poursuivi disciplinairement, s’il l’estimait utile, pourrait faire valoir de nouvelles observations sur les points abordés lors de ces auditions jusqu’au terme de la procédure disciplinaire engagée, marquant par là même que sa décision ne portait que sur la question procédurale qui lui était posée et qu’il n’avait procédé à aucun examen au fond du contenu des questions contestées.

### **C - UNE DÉCISION DE SURSIS À STATUER**

A l’occasion de l’examen à l’audience d’une poursuite disciplinaire par la formation du siège, le rapporteur du Conseil, le magistrat poursuivi et ses avocats ont souligné le fait qu’une procédure pénale en cours d’instruction était invoquée à l’appui de certains griefs, procédure évoquée exclusivement par des rapports administratifs du parquet au garde des Sceaux et à laquelle pas plus l’inspection des services judiciaires que le rapporteur ou que le magistrat poursuivi ne pouvaient avoir accès.

Se fondant sur les dispositions de l’article 11 du code de procédure pénale<sup>1</sup>, le Conseil supérieur de la magistrature a sursis à statuer sur la saisine du ministre de la Justice jusqu’à la mise à sa disposition, par les soins du garde des Sceaux, des pièces de la procédure de l’information judiciaire invoquée.

---

<sup>1</sup> Art.11-2 du Code de procédure pénale « toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du Code pénal. »

## **D - COMPOSITION DE LA FORMATION DISCIPLINAIRE DU PARQUET**

Un magistrat du parquet a contesté, sur le fondement de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la présidence du conseil de discipline par le procureur général près la Cour de cassation au motif qu'il avait formé un pourvoi en cassation contre la décision pénale le condamnant.

Retenant, d'une part, que la présidence par le procureur général près la Cour de cassation a été expressément prévue par le législateur organique qui n'admet de dérogation à ce principe qu'en cas d'empêchement qui ne saurait être constitué de la seule existence d'une instance en cours devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, et, d'autre part, que l'objet du pourvoi en cassation n'est pas de nature à porter une appréciation sur la matérialité des faits reprochés dans le cadre d'une procédure pénale en cours, mais d'examiner la conformité à la loi de l'arrêt rendu par la cour d'appel, ce moyen a été rejeté.

A l'occasion de cette poursuite, la formation du parquet a également réaffirmé le principe désormais classique de l'autonomie de la procédure disciplinaire, qui ne conduit pas à subordonner son issue au résultat du procès pénal en cours.

---

<sup>1</sup> Requête n° 308 108 Section du contentieux 6° et 1ère sous section lecture 20 février 2008, commissaire du Gouvernement: M. Guyomar (décision reproduite en annexe après la décision du C.S.M)

<sup>2</sup> Cf rapport annuel 2006 p. 42

## Chapitre IV

# **LES MISSIONS TRANSVERSALES DU CONSEIL EN 2007**



## *Section 1*

### ***Les missions d'information***

#### **A - DÉFINITION ET OBJECTIFS DES MISSIONS**

Selon l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, chaque formation du Conseil supérieur de la magistrature peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel et tribunaux et de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM).

Composées en général, selon l'importance de la cour d'appel, de quatre à six membres appartenant aux deux formations du siège et du parquet, conduites par l'un des membres, chef de la délégation, ces missions permettent au Conseil :

- de mieux connaître la situation des juridictions et de l'ENM, afin de jouer pleinement son rôle d'assistance du Président de la République en sa qualité de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, prévu à l'article 64 de la Constitution,
- d'informer sur le terrain ses interlocuteurs de sa réflexion, de ses méthodes et de ses actions,
- de recueillir sur place toutes observations utiles, afin de mieux apprécier les difficultés rencontrées et la spécificité des postes à pourvoir,
- de ménager des rencontres individuelles avec les magistrats qui le souhaitent, pour examiner leurs préoccupations professionnelles.

#### **B - DÉROULEMENT DES MISSIONS EN 2007**

Les missions se sont réparties en 2007 de la façon suivante :

Cours d'appel	Dates	Juridictions ou institutions visitées
<b>Année 2007</b>		
Caen	5 et 6 février 2007	CA Caen TGI Caen, Coutances
Amiens	12 et 13 février 2007	CA Amiens TGI Amiens, Senlis
Aix-en-Provence	12 au 15 mars 2007	CA Aix-en-Provence TGI Aix-en-Provence, Marseille, Grasse, Nice, Toulon
E.N.M. Bordeaux	12 et 13 mars 2007	E.N.M.
Fort de France	19 au 23 mars 2007	CA Fort-de-France TGI Cayenne, St-Laurent du Maroni, Fort de France
Basse-Terre	19 au 21 mars 2007	CA Basse-Terre TGI Basse-Terre, Pointe à Pitre
Riom	20 et 21 mars 2007	CA Riom TGI Riom, Le Puy en Velay
Lyon	21 au 23 mai 2007	CA Lyon TGI Lyon, Villefranche-sur-Saône, Saint-Etienne, Montbrison, Roanne, Bourg-en-Bresse, Belley
Bordeaux	21 au 23 mai 2007	CA Bordeaux TGI Bordeaux, Périgueux, Bergerac, Angoulême
Colmar	23 au 25 mai 2007	CA Colmar TGI Colmar, Mulhouse, Strasbourg
Metz	13 et 14 novembre 2007	CA Metz TGI Metz, Sarreguemines
Grenoble	12 au 14 novembre 2007	CA Grenoble TGI Grenoble, Gap, Valence

## **C - ORGANISATION DES MISSIONS. CONTENU ET SUIVI DES RAPPORTS**

Un programme type est adressé aux chefs de cour. Ceux-ci proposent des adaptations en fonction des spécificités locales et des disponibilités des juridictions et des autorités concernées.

En toute hypothèse, des réunions sont souhaitées, avec :

- les chefs de cour (en tout début de mission, pour une présentation générale, et en fin de mission, en vue d'établir un premier bilan),
- les chefs des tribunaux de grande instance,
- l'ensemble des magistrats du ressort de la cour, dans le cadre d'une ou plusieurs assemblées générales,
- les magistrats qui ont souhaité des entretiens individuels,
- les représentants des organisations syndicales de magistrats et à leur demande les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires, essentiellement pour des questions d'ordre général, ainsi que les auditeurs de justice à l'ENM,
- les directeurs de greffe de la cour d'appel et des tribunaux de grande instance, ainsi que le directeur du service administratif régional,
- les bâtonniers du ressort, et le président de la chambre des avoués,
- les autres représentants du monde judiciaire, et les autorités locales, dans le cadre d'une réunion plus informelle,
- le préfet du siège de la cour, et, en fonction des possibilités, les autres préfets du ressort, (ces rencontres apparaissent justifiées par le statut constitutionnel du Conseil, l'intérêt de recueillir la réflexion de l'autorité préfectorale sur l'institution judiciaire, et l'utilité d'une opération de communication du Conseil en direction de l'autorité préfectorale),
- les représentants de la presse locale écrite, parlée et audiovisuelle.

On doit préciser en outre que le Conseil souhaite pouvoir aborder, à l'occasion de ses déplacements, non seulement des questions spécifiques relatives à la situation des juridictions visitées et à celle des hommes et des femmes qui les servent, mais aussi des questions de fond de portée plus générale concernant notamment les réformes et les réflexions en cours sur l'institution judiciaire.

#### **D - QUELQUES OBSERVATIONS INSPIRÉES DES MISSIONS**

**- L'attention du Conseil a été attirée sur la situation des magistrats exerçant aux Antilles et en Guyane.**

Au delà des difficultés matérielles rencontrées, il convient de relever la singularité de l'environnement professionnel (éloignement de la métropole, exigüité du territoire exposant à une forte proximité pouvant être source de difficultés, habitudes de travail différentes des ultra-marins) qui expose le magistrat métropolitain à un isolement douloureusement ressenti par certains.

Il y a lieu de se montrer particulièrement vigilant sur les nominations à ces postes, et de veiller à permettre un retour dans des délais raisonnables et dans des conditions satisfaisantes.

La disparition depuis quelques années de la prime d'éloignement allouée a eu pour conséquence de restreindre le nombre de candidats à ces horizons. Il conviendrait de s'interroger sur les mesures pouvant être envisagées, de nature à valoriser ces affectations.

Il est à noter enfin que le barreau de la Martinique a formulé une suggestion intéressante, pour prévenir les incompréhensions mutuelles, consistant à voir associer l'un de ses membres aux stages organisés par l'ENM, pour les magistrats nommés outre-mer.

**- Certains déplacements ont permis de mesurer l'attente des magistrats, souvent des plus jeunes d'entre eux, sur les questions de déontologie, auxquelles ils semblent disposés à apporter une contribution active.**

Le Conseil a pris en compte cette demande, en mettant en place pour l'année 2008 une structure de dialogue avec les juridictions, dans le cadre de son travail d'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Il convient de mentionner en outre :

- l'inquiétude des magistrats sur les perspectives concernant leur responsabilité professionnelle et sur le devenir du Conseil supérieur de la magistrature,
- les difficultés résultant de la stabilité, voire de l'immobilisme des magistrats, dès lors qu'ils restent plus de deux ans dans la même cour après la sortie d'école,
- la persistance dans la plupart des juridictions d'un volant de postes de magistrats vacants,
- la très grave insuffisance du nombre de fonctionnaires, ce qui, malgré l'implication et la motivation du personnel concerné, entraîne parfois des retards considérables,
- la complexité de la gestion des situations, à la suite de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire et de l'organisation des pôles de l'instruction, (des crédits importants devront être prévus pour permettre notamment la restructuration ou parfois la création de sites immobiliers),
- la bonne acceptation en général des principes directeurs de la LOLF, des résultats remarquables ayant été rapidement obtenus dans le domaine de la maîtrise des frais de justice,
- le regret, au vu de l'effort de responsabilisation budgétaire, au plan local, de ne pas avoir bénéficié de la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF.

## *Section 2*

### **Les relations extérieures**

#### **A - RÉCEPTIONS DE PERSONNALITÉS OU DE DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES :**

L'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature continuent de susciter un vif intérêt dans de très nombreux pays.

C'est ainsi qu'au cours de l'année 2007, d'importantes délégations ou personnalités étrangères ont souhaité rencontrer les membres au siège du Conseil.

Le Conseil a donc accueilli :

Le ministre de la justice du Cambodge.

Ont aussi été reçus les présidents ou les juges des cours suprêmes de Lituanie, Afghanistan, Russie (cours suprêmes régionales), Éthiopie, Serbie, Koweït, Madagascar, Inde et Géorgie.

Divers conseils de justice sont également venus s'informer dans les locaux du quai Branly. Il s'agit de ceux du Yémen, de Bosnie-Herzégovine, du Maroc et de la Turquie.

De même, le Conseil a rencontré des inspecteurs des services judiciaires de Turquie et du conseil du pouvoir judiciaire d'Espagne.

En vue d'une réforme de leur système judiciaire, ont également été reçus des représentants de la Serbie et un membre du gouvernement de l'État de Sao Paulo (Brésil).

Enfin, des responsables de la formation des magistrats se sont déplacés à Paris pour rencontrer le Conseil. Il s'est agi d'un professeur japonais de philosophie du droit, de la sous-directrice de l'école nationale des procureurs de Chine, du directeur de l'institut national de la justice de Bulgarie ou encore d'un directeur du ministère de la justice vietnamien.

Dates	Délégations ou personnalités étrangères reçues
13-févr	Le secrétaire adjoint au gouvernement de l'État de <b>Sao Paulo</b>
28-févr	Le président de la Cour suprême de <b>Lituanie</b> accompagné d'un juge de ladite Cour
06-mars	Une délégation de 11 membres du Conseil supérieur judiciaire et de la Cour suprême du Yémen
02-avr	Le président de la Cour suprême d' <b>Afghanistan</b> accompagné d'un conseiller et d'un coordonnateur juridique
19-avr	Une délégation de 25 inspecteurs des services judiciaires de <b>Turquie</b>
19-avr	Une délégation de magistrats du Haut conseil judiciaire de <b>Bosnie-Herzégovine</b>
25-mai	Une délégation de 9 représentants de <b>Serbie</b> .
29-mai	Une délégation de représentants de cours suprêmes régionales de <b>Russie</b> (22 participants : 2 présidents de Cours suprêmes régionales, 18 juges de tribunaux régionaux, 2 experts)
06-juin	Le président de la Cour suprême d' <b>Éthiopie</b> , le président de la Cour suprême fédérale accompagné de trois juges, et le chargé des relations publiques
03-juil	La présidente de la Cour suprême de <b>Serbie</b> et son assistante
04-sept	Le président de la Cour de 1 <sup>ère</sup> instance, membre du Conseil supérieur de la magistrature du <b>Koweït</b> accompagné de trois autres membres du Conseil
05-sept	Un professeur de philosophie du droit à l'université de Nagoya au <b>Japon</b>
14-sept	La sous-directrice de l'École nationale des Procureurs de <b>Chine</b> , professeur de Droit international public
28-sept	Réception des services d'inspection du conseil général du Pouvoir général d' <b>Espagne</b>
08-oct	La présidente de la Cour suprême de <b>Madagascar</b>
12-oct	Le ministre de la Justice du <b>Cambodge</b> , président de l'académie royale
17-oct	Le juge en chef de la Cour suprême de l' <b>Inde</b> accompagné de 2 juges, 2 avocats généraux, 2 secrétaires généraux
18-oct	Le secrétaire et le secrétaire adjoint du Conseil supérieur de la magistrature du <b>Maroc</b>
23-oct	Le président de la Cour suprême de <b>Géorgie</b> et le directeur de l'école supérieure de justice accompagnés de 2 juges, le secrétaire général du Haut conseil de justice et du directeur adjoint de l'École supérieure de justice
05-nov	Le directeur de l'Institut national de la justice de <b>Bulgarie</b> et son adjoint
05-nov	Le directeur départemental du droit civil et économique au ministère de la Justice <b>Vietnamien</b> , accompagné de 4 collaborateurs
27-nov	7 membres du Haut conseil des juges et des procureurs de la <b>Turquie</b> et 1 juge au ministère de la Justice.

**B - RÉCEPTIONS DE PERSONNALITÉS FRANÇAISES**

Tant dans le cadre de ses activités générales que dans celui relatif à l'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats, qui incombe désormais au Conseil, ou encore de celui d'une réflexion sur l'avenir du ministère public, les membres du Conseil se sont entretenus avec les personnalités suivantes :

**Personnalités extérieures reçues au CSM**

<b>Dates</b>	<b>Noms</b>	<b>Événements</b>
11/01/07	<b>M. Roland du LUART</b> Sénateur de la Sarthe, Vice-président du Sénat, membre de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation	Invité à la réunion plénière
12/01/07	<b>M. Pierre TRUCHE</b> , Procureur général honoraire de la Cour de cassation	« l'exercice du Ministère public »
12/01/07	<b>M. Jean-François BURGELIN</b> , Procureur général honoraire de la Cour de cassation	« l'exercice du Ministère public »
15/02/07	<b>M. Guy CANIVET</b> , Premier président de la Cour de cassation	
08/03/07	<b>M. Jean-Pierre PUISSOCHET</b> , Conseiller d'État, juge de 1994 à 2006, à la Cour de justice des communautés européennes	Invité à la réunion plénière
05/04/07	- <b>M. Didier MIGAUD</b> , député, membre de la commission des finances - <b>M. Alain LAMBERT</b> , sénateur de l'Orne, ancien ministre, membre de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation	Invité à la réunion plénière
11/04/07	<b>Mme Sophie GALY-DEJEAN</b> , chef du bureau des juges de proximité	Juges de proximité
16/05/07	- <b>M. Harold EPINEUSE</b> - <b>M. Antoine GARAPON</b> de l'IHEJ (Institut des Hautes Etudes Juridiques)	Intervention dans le groupe de travail sur le « Recueil des obligations déontologiques des magistrats »

Dates	Noms	Événements
14/06/07	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>M. Patrick QUART</b>, conseiller à la Présidence de la République</li> <li>- <b>M. Christophe INGRAIN</b>, conseiller technique</li> </ul>	Invités à la réunion plénière
18/07/07	<b>M. Vincent LAMANDA</b> , Premier président de la Cour de cassation	Intervention dans le groupe de travail sur le « Recueil des obligations déontologiques des magistrats »
06/09/07	<b>M. Jean-Luc WARSMANN</b> , président de la commission des lois de l'Assemblée nationale	Invité à la réunion plénière
20/09/07	<b>Mme Brigitte MAUROY</b> , professeur de médecine à Lille	Intervention dans le groupe de travail sur le « Recueil des obligations déontologiques des magistrats »
26/09/07	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>M. Vincent LAMANDA</b>, Premier président de la Cour de cassation</li> <li>- <b>M. Jean-Louis NADAL</b>, Procureur général près la Cour de cassation</li> <li>- <b>M. Léonard BERNARD de la GATINAIS</b>, directeur des services judiciaires</li> <li>- <b>Mme Elisabeth PELSEZ</b>, conseillère technique au cabinet du garde des Sceaux</li> <li>- <b>M. Emmanuel BARBE</b>, chef du SAEI</li> <li>- <b>Mme Françoise TRAVAILLOT</b>, adjointe au chef du SAEI</li> <li>- <b>Mme Hélène DAVO</b>, chargée de mission au SAEI</li> <li>- <b>M. Gilles CHARBONNIER</b>, secrétaire général du réseau européen de formation judiciaire</li> <li>- <b>Mme Edwige BELIARD</b>, directrice des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères</li> <li>- <b>Mme Sylvie PANTZ</b>, conseillère au Ministère des affaires étrangères</li> <li>- <b>Mme Véronique MALBEC</b>, adjointe au directeur de l'ENM</li> </ul>	Comité de pilotage du RECJ
06/12/07	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>M. Jean-Jacques HYEST</b>, Président de la commission des Lois au Sénat</li> <li>- <b>Mme Camille MANGIN</b>, chef du secrétariat</li> </ul>	Invités à la réunion plénière

### **C - LES INTERVENTIONS DES MEMBRES DU CONSEIL À DES FORMATIONS, DES SÉMINAIRES OU DES COLLOQUES EN FRANCE OU À L'ÉTRANGER**

En France, plusieurs membres du Conseil sont intervenus pour en exposer les pratiques, notamment en matière disciplinaire, devant des magistrats chinois ou yéménites.

Une contribution a également été assurée à des sessions de formation, notamment des chefs de cour, dans le domaine de la discipline ou de l'évaluation.

A l'étranger, certains conseillers ont animé des colloques relatifs à l'organisation judiciaire ou à la discipline (Vietnam, Georgie, Russie) ou ont exposé le système français à des pays intéressés par ce modèle (Serbie, Croatie).

#### **Interventions organisées à l'étranger**

<b>Dates</b>	<b>Noms</b>	<b>Pays-Villes</b>	<b>Événements</b>
11-12-13 avril 2007	<b>M. DRÉNO</b>	BELGRADE	Mission d'évaluation relative au programme européen de soutien au Haut conseil de la magistrature serbe
14-15-16 mai 2007	<b>M. BARBIER</b>	CROATIE	Mission en partenariat avec ACOJURIS
24-25 mai 2007	<b>M. BRUN-BUISSON</b>	MOSCOU	Colloque sur la carrière, la discipline et la déontologie des magistrats.
12 juillet 2007	<b>Mme LACOSTE</b>	GÉORGIE (TBILISSI)	Participation à une conférence organisée par l'OSCE
10 au 14 sept. 2007	<b>M. BARBIER</b>	HANOÏ	Colloque international et séminaire d'expertise juridique organisé par la maison vietnamo-française du droit.

### **D - LE RÉSEAU EUROPÉEN DES CONSEILS DE LA JUSTICE**

Depuis 2004, le Conseil supérieur de la magistrature est membre du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) fondé à Rome le 20 mai 2004<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sur la création du RECJ, voir rapport d'activité 2003-2004, pages 62 et 63

Membre permanent du comité de pilotage du réseau qui s'est réuni en 2007 à Rome, Bruxelles, Paris et La Haye, le Conseil a participé activement à ces différentes activités.

L'Assemblée générale annuelle du réseau a rassemblé du 6 au 8 juin 2007 à Bruxelles plus de 90 participants, dont une délégation française de six membres, sur le thème de « *La séparation des pouvoirs au XXI<sup>e</sup> siècle* ».

De nouveaux groupes de travail rassemblant des États membres du réseau et des observateurs ont été constitués sur les thèmes suivants<sup>1</sup> :

- “ Confiance mutuelle en Europe II”;
- “ Confiance publique” ;
- “ Gestion de la qualité ”;
- “ e-Justice ”;
- “ Responsabilité des juges et magistrats ”;
- “ Justice pénale”.

La France coordonne les activités du groupe consacré à la responsabilité et participe aux travaux de celui dédié à la justice pénale<sup>2</sup>.

Dans ce cadre, la démarche comparatiste entre les pays continue à être privilégiée, car la confrontation d'une vingtaine de systèmes nationaux différents permet, non seulement d'alimenter la réflexion générale du réseau, mais aussi d'accroître la confiance mutuelle au sein de l'Union européenne. Tous ces travaux constituent la mise en œuvre des objectifs ayant prévalu à l'adoption de la Charte et à la constitution du réseau.

---

<sup>1</sup> Les travaux des groupes de travail sont accessibles dans la rubrique “ organes du réseau/assemblée générale” du site internet [www.encj.net](http://www.encj.net).

<sup>2</sup> Les informations complètes sur le réseau et ses activités figurent sur son site internet à l'adresse suivante: [www.encj.net](http://www.encj.net)

Les précédentes remarques du Conseil supérieur de la magistrature sur l'utilité du RECJ dans le cadre d'une démarche commune de coopération européenne sont toujours d'actualité. Le réseau européen permet en effet d'entretenir une réflexion partagée sur des thèmes en relation avec la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et sur des questions d'intérêt commun en matière de justice

Le RECJ est devenu observateur du Conseil consultatif des juges européens et a contribué à l'organisation de la troisième Conférence européenne des juges du Conseil de l'Europe (CCJE) qui s'est tenue à Rome les 26 et 27 mars 2007, et à laquelle une délégation française a participé, sur le thème de « *Quel Conseil pour la Justice* »<sup>1</sup>. A ce titre, il a été consulté et associé à la rédaction de l'avis n° 10 du CCJE « *Le Conseil de la Justice au service de la société* ».

La structuration du réseau, la clarification de sa responsabilité juridique dans le respect de l'indépendance de chaque pays membre, ainsi que son financement, constituaient les défis annoncés dans le rapport 2006. Le 5 novembre 2007, à La Haye, au cours d'une assemblée générale extraordinaire, les membres du réseau ont adopté les statuts d'une association internationale à but non lucratif, dont le siège social est fixé à Bruxelles. La création de cette association, dotée de la personnalité juridique, marque un tournant important dans l'histoire du RECJ et constitue une première étape destinée à assurer sa pérennité.

### Interventions dans le cadre du R.E.C.J.

Dates	Noms	Villes
5-6 février 2007	Mme LACOSTE - M. DRÉNO	ROME
26 et 27 mars 2007	Mme LACOSTE - M. BARBIER	ROME
6-7-8 juin 2007	M. LATOURNERIE - M. GRANGE - M. DRÉNO - M. BARBIER - Mme LACOSTE - Mme ODY	BRUXELLES
27 septembre 2007	Mme LACOSTE - M. DRÉNO	PARIS

<sup>1</sup> <http://www.coe.int/ccje/fr>.

Pour 2008, le principal enjeu consistera à rendre efficaces et opérationnels les nouveaux statuts. C'est par la qualité de sa réflexion et de ses contributions sur le thème de la justice et de la garantie de son indépendance que le RECJ renforcera sa légitimité. Le Conseil supérieur de la magistrature participera à la réalisation de ces objectifs.



Chapitre V

**LES RÉFLEXIONS  
DU CONSEIL**



## *Section 1*

### ***La réforme constitutionnelle du Conseil***

**Les réflexions du Conseil supérieur de la magistrature qu'on lira ci-dessous ont été élaborées après l'annonce d'un projet de réforme constitutionnelle mais avant son adoption par le parlement réuni en Congrès le 21 juillet 2008.**

La France peine à trouver des relations apaisées entre les pouvoirs publics et le monde judiciaire.

Le rapport de l'année écoulé rendait compte des projets de loi déposés successivement par le garde des Sceaux au nom du gouvernement précédent. La possibilité de mettre en cause la responsabilité des magistrats pour leurs activités juridictionnelles, si l'on en croit la presse, fait l'objet de réserves du Conseil d'État.

Pour sa part, le Conseil Constitutionnel, saisi de plein droit, s'agissant d'une loi organique, a disjoint l'article correspondant de la loi organique, par sa décision n° 2007-551 D-C du 1<sup>er</sup> mars 2007 (voir rapport d'activité 2006, p. 75 et s.).

Le projet de réforme constitutionnelle, annoncé dès l'élection présidentielle de 2007, marque une nouvelle étape.

Le Président de la République, nouvellement élu, a indiqué qu'il ne souhaitait plus, comme le prévoyait l'article 64 de la Constitution, présider le Conseil supérieur de la magistrature. Désireux également de modifier d'autres dispositions de la Constitution, il a demandé à M. Edouard BALLADUR, ancien premier ministre, de présider un comité de réflexion chargé de lui soumettre des propositions en matière constitutionnelle englobant, notamment, le Conseil supérieur.

Ces perspectives ont conduit le Conseil à une réflexion interne sur les réformes pouvant améliorer le dispositif d'ensemble et concernant, à la fois, la place du Conseil dans les institutions, sa composition, ses compétences.

A l'issue des travaux du comité présidé par M. BALLADUR et des déclarations faites par les pouvoirs publics, il a été envisagé, pour répondre à la critique tenant au corporatisme dont souffrirait le monde de la magistrature, d'augmenter le nombre de non magistrats de façon à ce que les magistrats ne soient plus majoritaires mais, désormais, minoritaires au sein du Conseil.

Les réflexions du Conseil ont été motivées par deux considérations.

D'une part, il lui est apparu que le reproche de corporatisme était mal fondé, aux dires mêmes des quatre membres non magistrats siégeant actuellement au Conseil. Il est également rappelé que, loin d'exprimer une tentation corporatiste, le Conseil avait, dans son rapport 2006, remis à M. le Président de la République, aux députés et sénateurs ainsi qu'à la totalité des huit mille magistrats, proposé une mesure novatrice, à savoir la possibilité donnée à tout justiciable d'une saisine disciplinaire directe du Conseil. Cette proposition figure au rapport (p.81) avec la rédaction correspondante de l'article 50-3 de la loi organique du 22/12/1958.

En outre, le reproche de corporatisme en matière de nominations, attribution essentielle du Conseil, serait d'autant plus mal fondé que 95% d'entre elles sont prononcées sur proposition du garde des Sceaux, le Conseil n'ayant qu'un pouvoir d'avis et, pour les procureurs généraux, aucun pouvoir.

D'autre part, le Conseil a eu le souci que la France n'apparaisse pas en retrait par rapport à l'évolution des autres pays européens dans lesquels la garantie de l'indépendance des magistrats serait mieux assurée. Cette réflexion semblait d'autant plus opportune que la France assure, pour tout le deuxième semestre 2008, la présidence de l'Union européenne. Le Conseil souhaitait que l'image de la magistrature ne soit pas ternie par une apparence de méfiance excessive à son égard.

Comme on le verra, le Conseil supérieur de la magistrature a estimé que, sur le modèle des autres pays européens dotés d'un

conseil supérieur de la justice, l'accroissement du nombre des non magistrats ne pourrait aller au delà de la parité.

Les réflexions conduites par le Conseil se sont ordonnées autour de cinq questions :

## **I - POSITIONNEMENT CONSTITUTIONNEL DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**

Actuellement, le Conseil supérieur de la magistrature est mentionné à l'article 64 de la constitution dont le premier alinéa, après avoir posé le principe que le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, dispose : « *Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.* » Cet article demeure inchangé, ce qui est important pour la force du principe affirmé.

Cependant, ainsi que l'avait annoncé le chef de l'État, l'article 65 ne comporte plus la mention selon laquelle le Conseil supérieur est présidé par le Président de la République.

Dans ces conditions, il est suggéré qu'en tête de l'article 65, puisse figurer l'alinéa suivant : « *Le Conseil supérieur de la magistrature concourt à la garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire.* »

## **II - COMPOSITION**

Aujourd'hui, le Conseil réunit, dans chacune de ses deux formations, six magistrats, outre quatre membres communs, non-magistrats.

Une présentation hâtive pourrait donner à penser que le Conseil, globalement, comprend douze magistrats et quatre non-magistrats. Or, toutes les compétences en matière de nomination sont prises au sein de chaque formation, c'est à dire par six magistrats et quatre non-magistrats.

Si l'on étudie l'ensemble des pays européens comportant un Conseil supérieur de justice, tous comprennent une majorité de magistrats ou, pour l'un d'entre eux, une parité.

Si l'on peut comprendre et partager le souci de lutter contre toute forme de corporatisme, force est de constater que la France ne peut pas apparaître dans le concert européen comme disposant d'institutions en retrait en matière d'indépendance de la magistrature.

Dans cet esprit, on pourrait envisager qu'un système de parité soit défini, c'est à dire que chacune des deux formations, siège et parquet, dispose de deux personnalités extérieures supplémentaires.

Au moment où la France prend la présidence de l'Union européenne, il importe que le thème de l'indépendance de l'autorité judiciaire ne puisse faire débat.

Cette question est tout particulièrement sensible en matière disciplinaire. Certes, comme aujourd'hui, l'avant-projet de loi constitutionnelle prévoit bien qu'en matière disciplinaire, le Conseil est présidé par le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près ladite Cour, selon qu'il s'agit d'un dossier disciplinaire intéressant le siège ou le parquet.

En revanche, l'avant-projet prévoit que, même en matière disciplinaire, les magistrats seraient minoritaires. Une telle disposition ne comporte, en France, **aucun précédent**, non seulement dans les trois grandes fonctions publiques (État, collectivités territoriales, fonction hospitalière), mais également pour les ordres professionnels. Cette anomalie risquerait d'isoler la magistrature et pourrait être présentée de façon regrettable dans le monde juridique, non seulement en France mais aussi en Europe. Aussi doit-on saluer l'initiative du Sénat qui, lors de l'examen du texte en première lecture, a prévu une parité en matière disciplinaire.

### **III - PRÉSIDENTE DES FORMATIONS DU SIÈGE ET DU PARQUET**

Le projet gouvernemental propose que chacune des deux formations soit présidée, respectivement, par le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour.

Cette disposition se présente sous un aspect sécurisant, pour la magistrature comme pour l'opinion publique. Cependant, l'analyse peut révéler des difficultés :

a) Si l'on comprend le souci des pouvoirs publics d'écartier l'idée de corporatisme dans le monde judiciaire, la disposition précitée paraît contraire à cet objectif.

b) Notre système juridique repose, fondamentalement, sur la notion d'unité du corps des magistrats. La disposition en cause, par son aspect symbolique, constitue un premier pas notable vers l'éclatement de cette unité en deux corps distincts.

c) Les deux chefs de la Cour de cassation ont, aujourd'hui, des fonctions très lourdes (juridictionnelles, organisationnelles, administratives, de représentation, de participation à de nombreux colloques ou manifestations en France ou à l'étranger). On voit mal, dans ces conditions, comment on pourrait y ajouter la présidence de formations du Conseil supérieur dont les sujétions sont, elles-mêmes, très lourdes (séances sur trois journées entières chaque semaine, au minimum).

d) Conformément à ses attributions, le Conseil choisit le premier président de la Cour de cassation et devrait donner, dans l'avenir, un avis sur la nomination du procureur général. Appeler ces deux hauts magistrats à siéger au Conseil supérieur de la magistrature peut être source de difficultés : le Conseil, dans ses choix ou avis lors de la nomination des deux chefs de la Cour de cassation, ne pourra pas, en effet occulter de son raisonnement le fait qu'il choisit ceux appelés à le présider.

## **IV - FORMATION PLÉNIÈRE**

### **1) Composition**

La rédaction adoptée par l'Assemblée en première lecture a introduit une novation, à la fois dans la langue et les institutions, puisqu'elle prévoit une formation plénière mais qui ne comprendrait qu'une partie des membres magistrats

On peut en deviner les motifs tenant au souci que les magistrats ne disposent pas d'un poids excessif par rapport aux non-magistrats. Ce même objectif serait atteint avec une formation

réellement plénière appelée à prendre ses décisions à une majorité qualifiée (3/5, par exemple).

En effet, une composition de cette formation plénière comprenant seulement certains membres du Conseil supérieur de la magistrature paraît peu favorable à la cohésion de l'institution et à la compréhension de son fonctionnement par l'opinion publique.

## **2) Présidence**

Le projet prévoit la présidence par le premier président de la Cour de cassation. Sans doute, cette formule présente un aspect rassurant. Toutefois, pour les raisons ci-dessus exprimées, tenant à la lourdeur des charges normales du chef de la Cour de cassation, il ne peut s'agir que d'une présidence nominale.

D'autre part, cette proposition risque d'apparaître comme renforçant un corporatisme contre lequel on souhaiterait lutter.

Il peut sembler plus conforme au souci de réalisme de prévoir que le président soit élu par le Conseil en son sein, avec l'introduction d'une majorité qualifiée (par exemple les 3/5), pour éviter toute forme de surreprésentation des magistrats.

## **3) Compétences**

Le texte adopté par l'Assemblée nationale donne des compétences d'attribution à la formation plénière. La brève énumération ne mentionne pas d'autres compétences indispensables : par exemple, rédaction du rapport annuel, organisation des missions auprès des cours d'appel... C'est pourquoi il paraîtrait souhaitable de compléter le texte en mentionnant que la formation plénière se prononce sur toute question d'intérêt commun aux deux formations du Conseil (siège et parquet).

## **V - COMPÉTENCES DES FORMATIONS DU SIÈGE ET DU PARQUET**

L'accroissement important des membres non-magistrats fera de la France une exception en Europe et sera ressenti par les observateurs, français et étrangers, comme une innovation quelque peu inquiétante dans notre ordonnancement juridique.

C'est pourquoi un souci d'équilibre devrait conduire à simplifier et améliorer les compétences du Conseil supérieur de la magistrature, tant en matière de nomination que dans le domaine disciplinaire.

**a) En matière de nomination**

• Magistrats du siège :

Actuellement, le Conseil choisit les plus hauts magistrats, dont il propose la nomination à la signature du Président de la République (membres du siège de la Cour de cassation, premiers présidents de cour d'appel, présidents de tribunaux de grande instance). Tous les autres magistrats du siège font l'objet de propositions du garde des sceaux soumises à un avis conforme du Conseil.

Un tel système est en retrait par rapport à celui de la plupart des autres pays européens. D'autre part, le régime de l'avis non conforme soulève des difficultés : il n'est pas sain que deux institutions républicaines (garde des Sceaux et Conseil supérieur de la magistrature) apparaissent publiquement en contradiction ; en outre, en cas d'avis non conforme, le poste demeure vacant, souvent pendant plusieurs mois, ce qui est préjudiciable au bon fonctionnement du service public.

C'est pourquoi il est proposé que, pour l'ensemble des magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature dispose du pouvoir de proposer les nominations à la signature du Président de la République.

• Magistrats du parquet :

Actuellement, les procureurs généraux échappent à la compétence du Conseil, étant nommés en Conseil des ministres. Tous les autres magistrats du parquet font l'objet de propositions du garde des Sceaux, soumises à l'avis simple du Conseil, le ministre de la Justice pouvant passer outre à un avis défavorable.

Le projet gouvernemental prévoit que les nominations des procureurs généraux seront soumises à l'avis simple du Conseil, ce qui constitue un progrès sensible. De façon à se rapprocher, à la fois, des garanties des magistrats du siège (unité du corps) et des normes européennes, il est proposé que les projets de nominations de l'ensemble des magistrats du parquet, autres que les procureurs généraux et les procureurs de la République, fassent l'objet d'un avis conforme du Conseil. Les procureurs généraux et procureurs feraient l'objet d'un avis simple, le gouvernement choisissant ainsi librement les personnes chargées d'harmoniser et de conduire la politique pénale. Bien évidemment, dans tous les cas, rien ne serait changé au lien hiérarchique caractérisant les magistrats du parquet.

#### **b) En matière disciplinaire**

Actuellement, il existe une disparité entre les magistrats du siège et du parquet. Pour les premiers, le Conseil prend les décisions disciplinaires ; pour les seconds, le Conseil n'émet qu'un avis, la décision étant prise par le garde des Sceaux (qui, en réalité, suit toujours l'avis proposé).

Le précédent gouvernement avait proposé l'unification des deux régimes disciplinaires. Une telle réforme pourrait utilement être reprise, le Conseil ayant, dans tous les cas, le pouvoir de prendre la décision disciplinaire soumise au contrôle de cassation du Conseil d'État.

### **VI - RÔLE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

L'avant dernier alinéa de l'article 28 adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, dispose : « *Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut assister aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.* »

S'il est normal que des mécanismes soient définis pour les rapports du Conseil et du ministre de la Justice, la disposition envisagée paraît inadéquate. En effet, cette faculté d'assister, sans pouvoir délibérer, apparaît comme frustrante pour un membre du

gouvernement. C'est pourquoi on peut proposer un système plus dynamique, donnant au garde des Sceaux **trois compétences** :

- le pouvoir de demander au Conseil une nouvelle délibération,
- le droit d'être entendu,
- la possibilité de demander des avis au Conseil.

*Le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République a été adopté par le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 21 juillet 2008. Le nouvel article 65 de la Constitution relatif au Conseil supérieur de la magistrature figurant dans la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 publiée au Journal officiel du 24 juillet 2008 est annexé au présent rapport.*

## *Section 2*

### ***Le recueil des obligations déontologiques des magistrats***

L'article 18 de la loi organique du 5 mars 2007 a confié au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'« élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats ».

Après avoir obtenu le financement budgétaire de cette nouvelle activité, la réflexion du Conseil s'est portée dans un premier temps sur la méthode à retenir pour élaborer ce recueil.

Afin d'alimenter la réflexion du Conseil, l'institut des hautes études sur la justice (IHEJ) a réuni, à sa demande, une documentation sur les différents travaux menés sur ce thème dans les différents systèmes judiciaires. Il en ressort que longtemps, discipline et déontologie ont été confondues, et que si la frontière entre les deux thèmes est ténue, le recueil des décisions disciplinaires, que le précédent Conseil avait pris l'initiative de publier en 2006, n'avait pas épuisé la question des obligations déontologiques des magistrats français.

La déontologie pouvant se définir comme un ensemble de principes et de valeurs positifs permettant aux magistrats de rechercher l'excellence dans l'exercice de leur profession, il a paru essentiel au Conseil de les associer à l'élaboration de ces obligations, tout en conservant la maîtrise de la mission qui lui a été confiée par le Parlement.

Différentes pistes ont été explorées pour ce faire. La première fut celle de la conférence de consensus très utilisée dans le domaine médical ou social. Sans remettre en cause son intérêt dans d'autres domaines, elle n'a pas été retenue car elle rendait difficile la participation des magistrats dans leur diversité fonctionnelle, hiérarchique, géographique et générationnelle.

Le Conseil a donc fait le choix de s'appuyer sur le maillage traditionnel des cours d'appel pour que le plus grand nombre de magistrats puisse être associé à l'élaboration du recueil de leurs obligations. C'est ainsi qu'il a souhaité que deux correspondants, un pour le siège et un pour le parquet, soient désignés au sein de chaque cour d'appel, à la Cour de cassation, ainsi qu'à l'ENM et à la Chancellerie. Ces correspondants doivent faire le relais entre le Conseil et les magistrats dont la participation se caractérisera par l'expression libre de leur pensée.

Par ailleurs, le site intranet du Conseil, accessible par le réseau privé virtuel justice (RPVJ), rubrique « dossiers thématiques », comporte un espace « CSM-déontologie magistrats ». Celui-ci permet à chaque magistrat, de faire parvenir directement au CSM ses réflexions personnelles sur le sujet.

Périodiquement, les correspondants seront destinataires de divers documents qu'ils devront soumettre aux magistrats de leur ressort, afin de recueillir leurs observations et suggestions, et le cas échéant, des illustrations de situations vécues.

L'analyse comparative, élaborée par l'IHEJ, a, d'ores et déjà, confirmé trois principes fondamentaux de la déontologie judiciaire : **l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité**. Ces trois valeurs tendent à assurer la confiance du public dans la justice. Si ces principes sont essentiels, ils ne suffisent pas à définir l'ensemble des valeurs fondant l'intervention des magistrats. Les contributions des magistrats enrichiront la réflexion.

Conscient qu'une culture professionnelle se construit à partir de valeurs positives fondant une identité, le Conseil a pour objectif de contribuer à la définition de celle-ci. Un recueil de déontologie peut aussi être un outil de prévention renforçant l'excellence de la profession.

Enfin, par application de la loi, il sera rendu public et de nature à renforcer la confiance dans la justice.

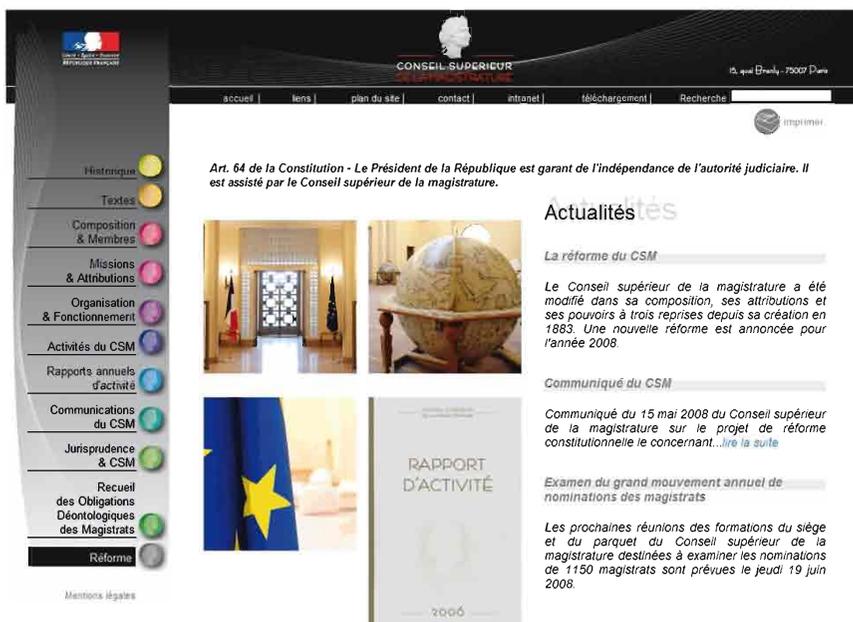
## Section 3

### La communication du Conseil

#### LA REFONTE DU SITE INTERNET DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

page d'accueil du site internet

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>



Désireux d'améliorer l'outil de communication institutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature, les membres du Conseil prenaient la décision de solliciter la société ayant élaboré la première version du site<sup>1</sup>, pour procéder à sa refonte. Les objectifs poursuivis étaient alors de le rendre plus attractif dans sa présentation, plus complet dans ses rubriques, plus dynamique dans son architecture et enfin plus simplement actualisable par les services du secrétariat administratif.

<sup>1</sup> Agence Dussauge.com et société Pingroom

Pour parvenir à ces objectifs un groupe de travail a été constitué au sein du Conseil regroupant, d'une part, certains de ses membres et la secrétaire administrative et, d'autre part, les représentants de la société chargée de la réécriture.

La conception du projet a débuté par une étape destinée à définir avec le plus de précisions possible l'organisation du site internet, le graphisme, les contenus disponibles, le fonctionnement détaillé des applications et services proposés par celui-ci, les règles et les modalités de mise à jour des contenus. Le travail de conception a abordé conjointement l'aménagement d'un espace intranet.

A la suite d'un premier échange de vues, les décisions ont été élaborées au sein de 8 ateliers successifs qui se sont tenus du mois de juillet 2007 au mois de février 2008

## **A - LES RUBRIQUES**

Au terme de ces travaux les 11 rubriques principales suivantes ont été retenues :

- **Historique**
- **Textes**
- **Composition & Membres**
- **Missions & Attributions**
- **Organisation & Fonctionnement**
- **Activités du CSM**
- **Rapports annuels d'activité**
- **Communications du CSM**
- **Jurisprudence & CSM**
- **Recueil des obligations déontologiques des magistrats**
- **La réforme**

### **a) Historique**

L'histoire du Conseil est retracée dans cette rubrique à partir de la création du CSM, en 1883.

### **b) Textes**

Dans cette rubrique figurent les textes, et leurs sources, qui fondent les statuts du CSM sous la V<sup>e</sup> République.

Deux sous rubriques organisent la lecture des textes :

- Loi organique
- Statut de la magistrature

### **c) Composition & Membres**

La composition du Conseil supérieur de la magistrature et ses membres depuis 1994 sont présentés ici.

Les membres élus depuis 2006 et qui siègent actuellement au Conseil sont présentés chacun avec leur biographie. Un « onglet mobile » fait état de la réforme en cours par rapport à la composition du CSM.

### **d) Missions & Attributions**

Le CSM a deux missions principales : les nominations des magistrats et leur discipline. Elles sont exposées en deux sous rubriques. Ici encore un onglet mobile permet d'accéder aux propositions contenues dans la réforme en cours.

### **e) Organisation & Fonctionnement**

Cette rubrique permet de découvrir de façon simple et claire l'organisation et le fonctionnement du CSM autour de ses missions.

La réforme en cours concerne également cette rubrique. L'onglet mobile actualise l'information la concernant.

### **f) Activités du CSM**

Cette partie du site retrace dans le détail, avec un agenda, les six domaines d'activité qui structurent l'organisation du Conseil, et réunissent tout ou partie des membres qui le composent :

- Les réunions de travail
- Les réunions du Conseil placées sous la présidence du garde des Sceaux
- L'activité en matière disciplinaire
- Les missions d'information
- Les réceptions de délégations étrangères et de personnalités extérieures
- La participation à des groupes de travail internes ou à l'extérieur

### **g) Rapports annuels d'activité**

Cette rubrique permet à l'internaute de visionner tous les rapports du CSM remis au Président de la République depuis 1995 et de télécharger les rapports publiés depuis 2003.

Chaque rapport est présenté, dans le cadre d'une petite notice, afin de permettre au public d'affiner sa recherche.

### **h) Communications du CSM**

Cette rubrique présente avec un accès thématique et un accès chronologique :

- Les demandes d'avis du Président de la République et les réponses du Conseil supérieur de la magistrature
- Les avis du Conseil adressés au Président de la République

Y figurent également :

- Les lettres du Conseil adressées au Président de la République et les réponses du Président de la République.
- Les communiqués du Conseil

### **i) Jurisprudence & CSM**

Cette rubrique est très riche en informations puisqu'elle est constituée de deux bases de données importantes qui permettent de rechercher une jurisprudence par thème ou d'accéder au recueil des décisions disciplinaires.

La jurisprudence du Conseil et du Conseil d'État en matière disciplinaire ainsi que celle concernant le Conseil Constitutionnel sont également listées.

### **j) Recueil des obligations déontologiques des magistrats**

L'article 18 de la loi organique du 5 mars 2007 a confié au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Après avoir réuni une documentation sur les initiatives de ce type mises en œuvre dans les pays de l'Union européenne et dans le monde, le Conseil supérieur de la magistrature a défini une méthode tendant à associer le public et le corps judiciaire aux différentes étapes de son élaboration.

Les magistrats par l'intermédiaire du « réseau privé virtuel justice » (RPVJ), et après s'être identifiés, ont un accès direct à cette rubrique qui leur permet de donner leur avis.

Les membres du Conseil ont pris la décision de mettre en ligne sur son site internet, les éléments recueillis après les avoir validés comme pertinents pour l'élaboration de sa réflexion.

### **k) La réforme**

Il s'agit d'une rubrique particulière dont le but est de présenter le projet de réforme constitutionnelle en ce qu'elle concerne le Conseil et l'état d'avancement actualisé des travaux d'élaboration du texte.

Une fois la réforme achevée, cette rubrique devrait disparaître.

## **B - LE MOTEUR DE RECHERCHE**

En dehors de ces rubriques, le site offre un moteur de recherche aux fonctionnalités multiples selon le type de recherche à effectuer. Celui-ci parcourt toute l'information, y compris celle figurant dans les bases de données.

## **C - LES LIENS**

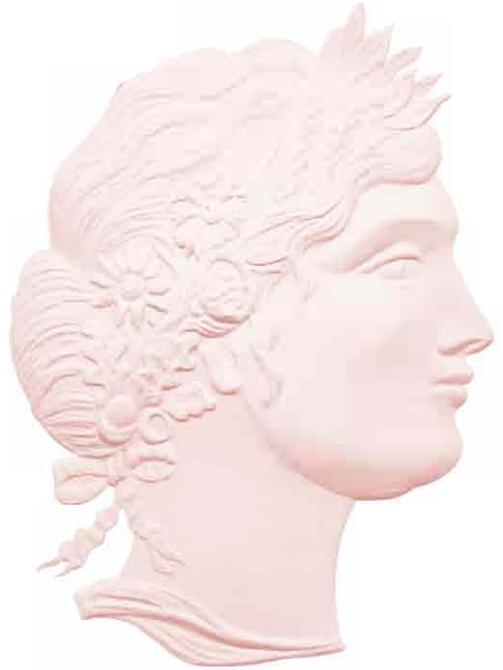
Le CSM présente dans cette rubrique les liens en accès direct et actualisés avec de nombreux organismes et institutions français et leur site officiel, les organisations internationales et communautaires et les sites internet publics et étrangers.

## **D - L'INTRANET**

Le site a fait l'objet d'une mise en ligne définitive le 5 mai 2008.



Deuxième partie :



**« LES FRANÇAIS  
ET LEUR JUSTICE :**

**RESTAURER  
LA CONFIANCE »**



Introduction

**UNE CRISE  
DE CONFIANCE ?**



Deux études d'opinion réalisées en 1997 et en 2001, ont démontré que l'institution judiciaire souffrait d'un déficit de confiance auprès de la population<sup>1</sup>. Un nouveau sondage réalisé par l'IFOP en mai 2008 à l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature (annexé ci-après), même s'il fait apparaître quelques évolutions positives quant à l'image de la Justice, montre que cette dernière se voit reprocher, par le grand public, des défauts dont elle ne parvient pas à se défaire<sup>2</sup>.

A l'occasion de la procédure dite d'Outreau, l'opinion publique a été récemment frappée par l'ampleur que pouvait revêtir un dysfonctionnement judiciaire. Elle a découvert que malgré l'existence de règles de fonctionnement qui lui apparaissent, à juste raison, compliquées, et la sophistication des procédures mises en œuvre et des voies de recours, la machine judiciaire et ses acteurs n'avaient su s'extraire d'un aveuglement collectif vers lequel un contexte médiatique et social les conduisait inexorablement.

Cette opinion publique, informée quotidiennement par les médias des avatars de notre vie sociale, de ses échecs les plus retentissants et parfois les plus dramatiques, découvre d'autant plus inquiète la sphère d'intervention sans cesse grandissante de la justice, qu'elle n'en connaît en réalité pas ou mal l'organisation et le fonctionnement.

Les Français sont, par ailleurs, témoins que la justice de notre pays est aujourd'hui, non seulement saisie de procédures où il s'agit, tant en matière civile qu'en matière pénale, de trancher des situations et des responsabilités individuelles, mais aussi et de plus

---

<sup>1</sup> Groupement d'intérêt public « Mission de recherche Droit et Justice », 247 rue Saint-Honoré 75001 Paris  
- publication hors série de novembre 1997 : Enquête : les Français et la Justice, jugements et attentes / sondage exclusif Institut CSA/GIP Droit et Justice.  
- publication hors série de mai 2001 : Enquête de satisfaction auprès des usagers de la Justice / sondage exclusif Institut Louis Harris/GIP Droit et Justice.

<sup>2</sup> Sondage réalisé du 23 au 27 mai 2008 par l'IFOP pour le Conseil supérieur de la magistrature, avec l'aide intellectuelle, technique et financière du GIP « Mission de recherche Droit et Justice » représentée par monsieur Nicolas MOLFESSIS, professeur à Paris-II Panthéon-Assas, avec la collaboration de messieurs Frédéric DABI et Matthieu PONZIO pour l'IFOP.

en plus souvent, au travers l'analyse de ces cas particuliers, soit de décrire les raisons d'une catastrophe humaine, sociale ou économique (affaire du sang contaminé, action de l'état français durant l'occupation, affaire des hormones de croissance...) soit de tracer des orientations pour le futur (transsexualisme, euthanasie active, lien de filiation, prescription de l'action publique...). Nos concitoyens peuvent légitimement s'interroger sur la capacité réelle de l'institution judiciaire et de ses acteurs à apporter des réponses satisfaisantes, c'est à dire justes en droit et socialement compréhensibles.

Le recours toujours plus fréquent aux actions contentieuses devant les juridictions judiciaires mais aussi administratives et internationales démontre, malgré les craintes exprimées et des attentes insatisfaites, que la justice a acquis dans notre société moderne une place incontournable.

Les acteurs politiques centraux de notre pays paraissent également nourrir avec l'institution judiciaire des relations paradoxales.

D'une part la justice apparaît de plus en plus souvent, notamment à la lecture des lois votées, comme le seul lieu possible ou acceptable, de résolution des litiges ou des conflits. De plus en plus rares sont les textes de la loi qui ne s'accompagnent pas de dispositions pénales destinées à sanctionner les infractions aux nouvelles normes édictées. Il est de plus en plus fréquent qu'un fait divers médiatisé soit suivi d'une réponse légale intégrant un volet judiciaire à la prise en charge par la société de la situation nouvellement révélée. Ce recours si fréquent à la régulation sociale par le prisme judiciaire témoigne soit d'une particulière confiance en l'efficacité de l'institution judiciaire soit, plus sûrement, de l'absence dans notre paysage institutionnel d'autres instances en capacité de traiter ces questions ou de demeurer des lieux du débat public.

D'autre part, les acteurs politiques nationaux, parlementaires et membres du pouvoir exécutif, au delà de l'affirmation, à l'occasion répétée, de la confiance qu'ils ont dans la justice de leur Pays, manifestent, à l'égard de ce troisième pilier de la démocratie, des

attentes ou des impatiences trahissant souvent une certaine défiance vis à vis des acteurs de l'institution judiciaire. Les réflexions passées et actuelles sur la mise en œuvre de la responsabilité des magistrats, ayant, parfois, donné lieu à des projets de réforme non aboutis, témoignent de cette analyse critique que font les parlementaires du fonctionnement judiciaire et des magistrats. De la même manière la réforme des institutions en ce qu'elle concerne le Conseil supérieur de la magistrature, sa composition, ses prérogatives atteste des limites de la confiance qu'ont les organes politiques français dans le fonctionnement de l'institution judiciaire et de son instance suprême.

Cette crise de confiance est également présente dans l'esprit des magistrats qui s'interrogent sur l'évolution de leur métier. Ils questionnent la pérennité du principe de l'unité du corps auquel ils appartiennent. Ils ressentent de manière injuste bien des critiques qui leur sont adressées et s'interrogent sur les moyens que la Nation, au travers de ses représentants, est prête à leur consentir pour parvenir à assumer dans des conditions normales, leur métier et leur rôle social qu'ils ont contribué à faire évoluer dans le sens d'une omniprésence qui aujourd'hui les submerge.

Se pencher sur la crise de confiance que traverse l'institution judiciaire revient à tenter d'en analyser plus précisément les causes et d'en rechercher les remèdes.



Chapitre I

**MESURER LA CRISE**



Rechercher les raisons de la crise de confiance qu'inspire une institution, nécessite de se demander d'où viennent ces critiques, qui entretient ces ressentiments et qui en est à l'origine<sup>1</sup>.

Pour la justice, les critiques les plus répandues et les plus simples proviennent de l'opinion publique. C'est donc auprès d'elle qu'il faudra prendre la mesure de la crise (A).

Quant aux élus on pourrait penser qu'il n'y a pas lieu de leur consacrer un chapitre distinct du précédent, puisqu'ils sont les porte-parole officiels des citoyens, chargés, par leur mandat électif, de représenter le peuple et de porter ses aspirations : leurs critiques envers l'institution judiciaire ne serait qu'une version plus affinée de celle de leurs électeurs. Cette approche paraît réductrice : elle n'englobe pas les données constitutionnelles et statutaires régissant les rapports entre gouvernement, parlement et autorité judiciaire. On trouvera donc là quelques autres causes de la crise de confiance envers la justice (B).

Enfin, c'est dans les juridictions elles-mêmes que la crise de confiance se niche. Cette difficulté de positionnement des magistrats dans la société et parmi les institutions, ce mal être professionnel ressentis et évoqués par beaucoup d'entre eux entretiennent la défiance de leurs interlocuteurs ou de l'opinion publique : on ne respecte que celui qui est fort ; on ne fait confiance qu'en celui qui croit en lui-même (C).

<sup>1</sup> D'autres angles d'approche du sujet ont été menés : ainsi du travail de l'Institut Montaigne, réalisé par un comité de juristes et d'autorités de tous horizons, synthétisé dans un bref opuscule intitulé « Pour la justice » auto-édité en 2004 (Institut Montaigne, 38, rue Jean Mermoz Paris 8<sup>ème</sup>, [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)).

Les titres de la 1ère partie de ce rapport parlent d'eux-mêmes. Ainsi « 1- Une justice en crise, prisonnière de ses dogmes (...) 1-1 Les symptômes d'une crise 1-2 Des principes fondateurs correspondant à un contexte historique aujourd'hui dépassé 1-3 Les dérives de l'application de ces principes : une autogestion corporatiste et verrouillée »

Ces réflexions ont axé leur recherche en focalisant sur les seules modalités de fonctionnement de la justice. Or, certaines interconnexions avec des éléments et des données extérieurs : le public, les évolutions de la société ou les rapports avec d'autres institutions régaliennes (les pouvoirs exécutif et législatif, le monde économique) paraissent également décisives ; c'est pourquoi une approche plus large et globale a été ici privilégiée.

## Section 1

### *Dans l'opinion*

Quatre constantes du monde contemporain apparaissent comme étant les ferments du divorce entre l'opinion publique et la justice : d'une part le constat général, maintes fois posé et dépassant largement la seule sphère judiciaire, selon lequel l'élévation culturelle d'une société entraîne corrélativement une augmentation du niveau d'exigence des citoyens à l'égard de leurs services publics. Plus le niveau des connaissances croît et plus le degré d'insatisfaction augmente. La justice n'échappe pas à la règle, même si elle en connaît quelques déclinaisons spécifiques.

D'autre part, la médiatisation de la société constitue une donnée dont toute institution doit désormais tenir compte. La justice ne doit pas s'imaginer qu'elle peut y échapper.

La donnée "temps et argent" est une troisième constante. On assiste à une accélération ou à une compression des processus en tout domaine. L'institution judiciaire, avec ses rites et ses rythmes lents, ses grands principes et règles de procédure aux fondements généreux mais chronophages, est en décalage avec ce besoin de célérité. En tout domaine, on assiste à un calibrage des activités humaines à partir de la seule aune qui transcende tous les autres systèmes d'évaluation désormais : la valeur monétaire et économique. Les services publics, à leur tour, sont concernés par cette approche consumériste. Aussi, le « consommateur de justice » se demande si le coût de son procès (en temps et en argent) sera récompensé à hauteur de son investissement. Quant à l'administration des tribunaux, elle cherche à mieux quantifier ses dépenses liées à son activité, pour identifier les niches d'économie à réaliser, « révolution lolfienne » oblige<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La LOLF : Loi organique relative aux lois de finance du 1<sup>er</sup> août 2001, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, a bouleversé la gestion budgétaire et la comptabilité publique, en introduisant dans l'État une culture par objectifs/moyens/résultats inspirée du secteur privé et devant amener à une gestion plus dynamique, contrôlée et transparente des deniers publics.

Enfin, les nations à haut standard de vie et mondialisées, telles que la France, font partie de ce qu'on peut dénommer la société complexe : les lieux de décision, d'influence et de pouvoir, le rôle et la puissance de l'État ne sont plus totalement ou plus seulement là où on était habitué à les trouver. Cette complexité tient aussi à la démocratie d'opinion dans laquelle l'on ne peut rien réformer sans d'abord écouter et, ensuite, expliquer. Dans ces conditions, la justice est-elle bien sûre que ses interlocuteurs traditionnels sont les seuls dont elle doit tenir compte ? A-t-elle vraiment pris la mesure de la complexité des nouveaux rapports sociaux et institutionnels ?

La confrontation de ces quatre prolégomènes de la société moderne avec l'organisation de la justice permet de mieux comprendre les critiques que le public lui adresse régulièrement.

Ainsi, tout d'abord, du hiatus entre l'opinion publique, qui n'admet plus ou de moins en moins ce que les médias dénomment les erreurs judiciaires et les dysfonctionnements de la justice mis au jour à l'occasion de certaines affaires symboliques ou médiatisées, et cette institution judiciaire qui paraît toujours vouloir se dédouaner en évoquant des causes extérieures : le manque de moyens, ses rapports difficiles avec l'exécutif et le monde politique, une législation complexe et mal faite<sup>1</sup>.

Les rites judiciaires, non seulement semblent désuets, mais aussi lourds et confus, ne permettant pas de comprendre et distinguer le rôle de chacun. D'où le sentiment du public que la magistrature vit hors de son temps et paraît ne pas vouloir y entrer.

Les citoyens souffrent aussi de la complexité du jargon judiciaire, de ce style et de ces formules entretenues depuis des siècles qui frisent l'hermétisme et font des juristes un monde fermé et opaque, alors que les problèmes posés, au-delà de leur aspect technique, sont le plus souvent, au départ, des sujets de société précis et simples à comprendre où à l'inverse des litiges ou des

---

<sup>1</sup> Voir rapport annuel du Conseil d'État

enjeux de vie privée ou professionnelle bien ciblés, mais que l'intervention des juristes complexifie à l'excès.

L'opinion publique comprend difficilement une organisation judiciaire, faite d'une accumulation de juridictions aux compétences cloisonnées, géographiquement parsemées.

Le citoyen comprend que la justice puisse être complexe, mais ne supporte pas que cette complexité retarde l'issue d'un procès qui le concerne directement ou l'intéresse par les enjeux de société qu'il met en jeu.

Par ailleurs, la justice rencontre un problème de maîtrise du temps. En dépit de l'amélioration de l'accès au droit depuis vingt ans, et malgré des garanties supplémentaires que les réformes de procédures ont apportées, les procès sont ressentis comme trop longs ou au contraire trop expéditifs<sup>1</sup>. De plus la justice est face à un véritable problème d'exécution dans un délai raisonnable de ses décisions et du contrôle de cette exécution.

Quant au coût global de l'accès à la justice, il reste élevé pour le justiciable (frais de justice, auxiliaires de justice, experts....). Pour les plus démunis, l'aide juridictionnelle mise en œuvre par l'État ne satisfait personne : les bénéficiaires se plaignent d'une justice au rabais, les avocats dénoncent des tarifs forfaitaires insuffisants, et l'ensemble des justiciables trouve les barèmes d'accès à cette aide de l'État trop bas. En outre, le bilan coût/avantage d'un procès paraît à beaucoup inégal et imprévisible.

Enfin, la justice rencontre un véritable problème de communication.

La magistrature a de sérieuses raisons à faire valoir tenant à ses obligations de réserve et de secret, et au temps de l'action judiciaire, toujours en décalage avec le besoin d'actualité immédiate

---

<sup>1</sup> La chronique hebdomadaire « Carnets de justice » tenue depuis 1998 dans Libération par la journaliste Dominique SIMONNOT, désormais dans « Le Canard enchaîné », est une illustration de ce qui est ressenti par le public comme une justice expéditive.

des médias. La demande d'information, de connaissance et de transparence de la part des citoyens est telle que l'institution qui ne peut y répondre est placée en position de faiblesse.

Cependant, les Français connaissent mal le fonctionnement de leur système judiciaire en tout cas moins bien que d'autres institutions aussi difficiles à appréhender : collectivités territoriales, parlement, gouvernement, préfecture. Le public ne maîtrise pas des notions et des distinctions de base telles que le siège et le parquet, les avocats et les magistrats, les juridictions de première instance et les cours d'appel.

Une des raisons de cette méconnaissance est à trouver dans la place faite à la justice dans l'enseignement de l'instruction civique : après le classique préambule rappelant la théorie de Montesquieu sur la séparation des trois pouvoirs et la description de l'organisation pyramidale des juridictions, très peu de choses sont dites pour faire comprendre le rôle éminent de l'institution judiciaire dans un État de droit : protection des libertés individuelles et des droits privés, rôle de régulateur social (sphère familiale, monde de l'entreprise et du travail, accidents de la vie...), rôle primordial du parquet dans la protection de l'ordre public et de la tranquillité des citoyens, la place des juridictions pénales pour l'application des mesures de la violence étatique légitimées par la loi que sont les peines de prison et autres mesures attentant à la liberté des personnes. Le tout dans un contexte toujours plus prégnant de protection des droits de l'Homme et de grandes règles internationales dépassant notre législation interne.

Faute de disposer de ces outils de base nécessaires à la compréhension du système judiciaire (qui fait quoi ?) et de ces enjeux (pourquoi, en fonction de quelles valeurs ?) les citoyens ne peuvent appréhender avec le recul suffisant l'activité des tribunaux dont ils entendent pourtant parler sans arrêt.

D'autant plus que le terme même de justice recouvre différentes significations : conçu sous une acception surtout technique (les règles de procédure, le droit applicable) par les professionnels

du droit, pour le public, elle est une notion morale proche de l'équité : le juge, disposant d'une autorité et de pouvoirs immanents, doit trancher et toujours décider sans faillir, sur les petits litiges, comme sur les plus grands enjeux de société.

Si les citoyens ne disposent pas de toutes ces clés de compréhension, le gouvernement et le parlement maîtrisent mieux ces questions. Encore faudrait-il qu'il n'existe pas trop de causes de méfiance entre ces acteurs et la justice.

## Section 2

### *Chez les acteurs politiques*

Sans doute aurait-il été intéressant de s'interroger sur le point de savoir si cette crise de confiance ne concernait pas, en réalité, les rapports existant en France entre les pouvoirs exécutif et législatif, d'une part, et les instances juridictionnelles, d'autre part. Les critiques exprimées à propos du fonctionnement de la justice judiciaire se retrouvent-elles en effet peu ou prou, dans les commentaires faits sur le fonctionnement des juridictions administratives et financières ?

Quelles que soient les réponses pouvant être apportées à cette interrogation, il est indubitable que la justice judiciaire entretient, avec les autres pouvoirs constitutionnels, des rapports difficiles et tendus<sup>1</sup>.

Ces mauvaises relations semblent devoir trouver leur origine dans trois phénomènes nouveaux différents. Le premier, sans doute le plus important, résulte de la transformation des rapports existant en France entre acteurs politiques et magistrats. Cette transformation, se caractérisant par un affaiblissement des pouvoirs politiques nationaux, a découlé, d'une part de la mondialisation des rapports économiques et juridiques et, d'autre part, de la politique de décentralisation en œuvre depuis le début des années 1980. Dans le même temps, on a assisté à une judiciarisation majeure de la société française. La deuxième cause expliquant la défiance entre responsables politiques et magistrats réside dans l'intervention judiciaire sans précédent dans la sphère politique, d'une part, et dans la mise en cause de plusieurs acteurs politiques de premier

---

<sup>1</sup> Dans une analyse parue dans le journal « Le Monde » du 19 juin 2008 intitulée « Les juges et la démocratie clignotante », la journaliste Nathalie GUIBERT livre un constat sévère de la situation. Ainsi, elle écrit :

- « Cette mise en scène conflictuelle du rapport entre pouvoir et justice a aussi enfermé les juges dans un piège infernal (...) ».  
- « Le conflit avec les juges porte cependant une contradiction majeure, à l'heure où la société réclame plus de droit, et même du droit opposable (au logement, à la garde d'enfant, etc), »

rang, d'autre part dans le courant des années 1990<sup>1</sup>. Le troisième phénomène, conséquence du précédent, tient aux soupçons de politisation de la magistrature.

### **L'AFFAIBLISSEMENT DES POUVOIRS POLITIQUES NATIONAUX ET LA JUDICIARISATION DE LA SOCIÉTÉ**

L'internationalisation des rapports politiques et économiques a réduit, de manière inexorable, la capacité d'action des gouvernants nationaux au profit d'instances supranationales disposant de la puissance économique, mais aussi de la capacité juridique de mettre en œuvre de nouvelles réglementations déterminant le droit positif applicable en France.

Dans le même moment, le processus de la décentralisation au profit des collectivités territoriales d'une partie des compétences de l'État a également diminué les moyens d'action et d'inflexion de ce dernier et de ses représentants. Ceux-ci sont devenus de moins en moins souvent les interlocuteurs exclusifs et nécessaires des magistrats, qui ont, dès lors, acquis une plus grande indépendance de fait à l'égard de l'État.

N'ayant qu'une capacité limitée d'investir efficacement le champ économique et ne pouvant espérer, dans le cadre de politique nationale volontariste, que des inflexions marginales de la réalité macro et micro économique vécue par les personnes résidant en France, les acteurs politiques sont intervenus plus régulièrement dans des domaines à dimension plus sociale et symbolique (réforme du droit du travail, du droit de la consommation, réglementation des flux migratoires, judiciarisation des questions environnementales,...). Ils ont été par l'importance de leur engagement dans ces secteurs, plus souvent que par le passé, confrontés à l'analyse judiciaire de leur action politique.

---

<sup>1</sup> A ce sujet, voir l'analyse d'Hervé ROBERT, magistrat détaché au ministère des finances, cellule TRACFIN, membre du comité de rédaction de la revue *Commentaire*, dans le n° 121-printemps 2008- de ce trimestriel : « Le début des années 1990 aura été décisif pour l'écllosion d'une perception nouvelle par les magistrats du rôle social de l'institution judiciaire et de sa singularité au sein de l'État (...) »

En effet, disposant du pouvoir de créer la loi, les acteurs politiques sont néanmoins tenus de s'en remettre à l'appréciation des magistrats pour en assurer son respect. L'interprétation que peuvent en faire ces derniers, ou l'adaptation à une situation particulière du principe général posé, peuvent révéler des hiatus entre la volonté de l'acteur politique et la traduction effective de cette volonté. La multiplication des lois et des textes réglementaires, avec leurs imperfections régulièrement soulignées par le Conseil d'État, ainsi que l'instabilité juridique, traduisent un affaiblissement de l'expression politique. Elles multiplient les occasions de crispation entre le responsable politique et l'acteur judiciaire.

Pour réduire les occasions de voir mise en échec la mise en œuvre d'une politique publique dont l'efficacité devait reposer sur la certitude de l'effectivité, les acteurs politiques ont, parfois, la tentation, dans le domaine du droit pénal, d'évincer le magistrat judiciaire ou de le contraindre dans un carcan législatif ou réglementaire (peines planchers, aménagement de suspension des permis de conduire...). Ces situations se heurtent au principe de l'individualisation de la réponse judiciaire, domaine d'élection des magistrats.

A l'inverse en matière civile, la rapidité de l'évolution sociale et des modèles a conduit le législateur, à de multiples reprises, à se contenter de définir des standards que le juge est invité à adapter et à apprécier au travers de chacune des situations particulières qui lui sont soumises.

Une exceptionnelle judiciarisation des rapports sociaux est intervenue en France dans les vingt dernières années. Celle-ci a découlé pour partie de l'environnement international dans lequel notre pays évolue, pour partie de la pénétration dans les mœurs françaises de la culture anglo-saxonne qui accorde à l'institution judiciaire et à la règle de droit une place plus éminente que celle qui leur est traditionnellement consentie en France. Ce phénomène a eu pour conséquence de multiplier les occasions d'intervention des magistrats dans des univers ou à propos de sujets de plus en plus variés. Le rapport classique existant entre le pouvoir d'édicter la règle de droit et celui de l'appliquer a ainsi été profondément

changé (statut du fœtus, nouvelles technologies de l'information et statut des hébergeurs de site internet, bioéthique, accompagnement vers la mort, état des personnes, filiation, homoparentalité, prescription en matière pénale et notamment dans les domaines économique et financier). Les parlementaires et le pouvoir exécutif sont, dès lors, naturellement conduits à intervenir, soit pour stabiliser la jurisprudence, soit pour la démentir.

### **LA DÉFIANCE NÉE DE L'IRRUPTION DES MAGISTRATS DANS LE MONDE POLITIQUE**

A la fin des années 1980, les magistrats français, suivant en cela la voie tracée par leurs homologues italiens, ont mis en cause la responsabilité pénale de certains hauts responsables politiques de toutes tendances, en s'intéressant, notamment, aux conditions d'attribution de marchés publics dans certaines collectivités territoriales et en suspectant la commission d'irrégularités constitutives d'infractions pénales. Si certaines de ces procédures ont permis la mise au jour de modalités irrégulières et critiquables du financement des partis politiques, d'autres ont mis en évidence des dérives personnelles. Ces affaires ont stigmatisé une partie de la classe politique et ont provoqué des arrêts brutaux dans plusieurs parcours. Par souci de transparence et afin de souligner la prise de conscience des plus hauts responsables politiques de l'État, une règle a été mise en œuvre, à l'initiative du Premier ministre, Édouard BALLADUR, consistant à provoquer la démission immédiate de tout membre du gouvernement mis en examen dans une procédure pénale<sup>1</sup>.

Certaines des affaires, à l'occasion desquelles de telles démissions étaient intervenues, ayant débouché, au terme du processus judiciaire par la mise hors de cause de plusieurs personnalités politiques, nombre de leurs homologues ont dénoncé la virulence et la démesure de l'action judiciaire alors suspectée d'être partisane.

---

<sup>1</sup> Hervé ROBERT dans la revue *Commentaire* N° 121-printemps 2008, déjà cité : « Quelques affaires pénales retentissantes, qui concernaient le financement illicite des partis, ont alors précipité une remarquable mutation (...). Du fait de quelques magistrats déterminés et persévérants, la justice ramenait à la loi commune le monde économique et politique ».

Le suicide, le 1<sup>er</sup> mai 1993, de Pierre BEREGOVOY, ancien premier ministre mis en cause dans l'octroi d'un prêt d'argent, a souligné, de manière dramatique, l'effet dévastateur des mécanismes de mise en cause des personnalités politiques relayées par des médias avides d'annonces sensationnelles. Les propos très sévères tenus par François MITTERRAND, lors des obsèques, à destination de certains journalistes mais aussi, sans doute, de certains magistrats, ont traduit l'incompréhension de la sphère politique envers ce qu'elle ressentait comme une mise au pilori.

Le vote des lois d'amnistie en 1988 et en 1990 relatives au financement des partis politiques, a part ailleurs fortement troublé l'opinion publique et suscité de vives interrogations chez les magistrats.

L'irruption du judiciaire, souvent pénal, s'est aussi manifestée par la mise en cause de l'action politique dans la gestion d'un certain nombre de situations notamment sanitaires (ainsi des dossiers dits du "sang contaminé", "de l'hormone de croissance"), mais aussi dans la gestion de situation ayant abouti à des drames humains ou ayant révélé des modes de fonctionnement aberrants (procès de Maurice PAPON, procès de Paul TOUVIER, procès de la catastrophe du tunnel du Mont Blanc, procès des écoutes téléphoniques de l'Elysée, affaire des faux passeports délivrés pour permettre la fuite d'un homme recherché). Ce recours à la procédure judiciaire s'explique par l'incapacité de notre société à trouver d'autres lieux d'analyse critique de ses fonctionnements et de ses erreurs. Parce que l'outil judiciaire n'est pas toujours le mieux adapté à l'analyse de l'acte politique et de la responsabilité institutionnelle des acteurs politiques, une grande insatisfaction collective a découlé des procès dont l'enjeu dépassait largement les individus, connus ou anonymes, qui y étaient impliqués<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Hervé ROBERT dans la revue Commentaire n° 121, printemps 2008, déjà cité : « D'une justice « incorporée au souverain », organe répressif pensé pour protéger l'État contre les atteintes portées à son autorité, s'est dégagé « un tiers pouvoir » de la justice (D. Salas) qui manifeste le caractère pluriel de la souveraineté contemporaine en organisant la régulation de toutes les activités humaines (...) »

Comme par un effet boomerang, la mise en cause de la responsabilité des magistrats dans la réalisation d'évènements catastrophiques sur le plan humain dont ils étaient tenus directement (affaire dite d'Outreau) ou indirectement responsables (décisions de remise en liberté, ou de libération conditionnelle suivies de la réitération de faits particulièrement graves) a été recherchée. Les acteurs politiques et une partie de la population française ont estimé que, si au sein de notre société, tous les pouvoirs étaient soumis à des contrôles externes, les magistrats échappaient anormalement à de telles contraintes. De cette analyse est née la recherche d'une mise en œuvre facilitée de la responsabilité professionnelle et individuelle des juges et procureurs.

### **LES SOUPÇONS DE POLITISATION DE LA MAGISTRATURE**

Il est une conviction fortement ancrée dans l'opinion de certains hommes et femmes politiques, selon laquelle certains magistrats utiliseraient, de manière militante et idéologique, les pouvoirs que leur confère la loi.

Ces soupçons de politisation des juges ont émergé dans le courant des années 1970 lorsque des juges d'instance, ont remis en cause un certain nombre de règles appliquées par les organismes de crédit à l'égard des débiteurs ou ont rendu des décisions favorables aux salariés dans des conflits prud'homaux avec leurs employeurs.

Cette suspicion s'est véritablement cristallisée lorsqu'après la création du syndicat de la magistrature, l'un de ses membres en 1975, à la suite d'un accident mortel du travail, a incarcéré pendant cinq jours le directeur de l'usine où le drame s'était produit (affaire Jean CHAPRON, la chambre d'accusation de Douai s'était réunie un dimanche matin pour ordonner la remise en liberté de l'intéressé). Ces magistrats que l'on désignait sous le vocable générique de « petits juges », malgré les sanctions (déplacement-promotion en 1976 à Hazebrouck d'un juge d'instruction chargé d'une enquête sur les ententes pétrolières de Marseille, qui refusa cette affectation et fit alors l'objet d'une poursuite disciplinaire) et les évaluations peu

favorables dont ils étaient l'objet, ont, malgré tout poursuivi leur carrière. L'indépendance d'esprit dont ils avaient fait alors preuve allait permettre l'émergence d'une nouvelle génération de magistrats. Après avoir surpris la sphère des décideurs économiques, les « petits juges » ont révélé, à partir de la fin des années 1980, des liens jusqu'alors méconnus existant entre décideurs économiques et décideurs politiques.

Sans doute par insuffisante confiance en leurs propres pouvoirs, parfois pour se protéger de leur isolement, mais, parfois aussi, pour flatter leur propre image, ces magistrats, pour la plupart juges d'instruction, ont fait appel au pouvoir des médias pour relayer leurs actions. Ceux-ci ont vu en eux des justiciers, garantissant des unes accrocheuses dans les journaux et à la télévision. Les relations entre magistrats et responsables politiques sont alors devenues particulièrement difficiles et parfois houleuses.

Depuis, les magistrats en charge de procédures mettant en cause tel ou tel responsable politique, sont suspectés, sinon d'être eux mêmes animés d'une volonté politique malveillante, à tout le moins d'en être l'instrument complaisant.

D'importantes incompréhensions entre acteurs politiques et acteurs judiciaires perdurent également aujourd'hui à propos de décisions rendues en matière de séjour des étrangers en France, de réponses apportées à la délinquance des mineurs ou encore en matière d'interprétation du droit du travail.

### **LES TENSIONS NÉES DE L'ÉMERGENCE DU SYNDICALISME JUDICIAIRE ET DE SON ÉVOLUTION**

Ainsi que le relève Joël FICET, membre de l'Institut d'études politiques de Paris, dans une communication sur « recompositions identitaires et mobilisation professionnelle de la magistrature française ; le rôle du syndicalisme judiciaire 1945 - 2005 »<sup>1</sup>, la création,

---

<sup>1</sup> Communication au colloque international « Identifier s'identifier », Université de Lausanne, 30/11/06 - 01/12/06

en 1945, de l'union fédérale de la magistrature (UFM) a traduit la volonté du corps judiciaire, dans le cadre du mouvement de réformes sociales engagé par le Conseil national de la résistance, d'entamer un processus de réhabilitation professionnelle, faisant notamment suite aux errements de certains magistrats sous le régime de Vichy. Pour l'essentiel l'UFM, et l'association de la magistrature (AM, créée en 1961) ont poursuivi une démarche de reconstruction identitaire s'appuyant sur la promotion de revendications salariales et statutaires, rompant avec l'image convenue du « sacerdoce judiciaire ».

La création, en 1968, du syndicat de la magistrature (SM), la transformation en 1975 de l'UFM en union syndicale des magistrats (USM) et, enfin, la constitution, en 1981, de l'association professionnelle des magistrats (APM) vont profondément modifier les rapports entretenus entre les acteurs politiques et les magistrats.

A compter de cette période, vont se développer des revendications destinées à permettre la mise en œuvre, dans des conditions satisfaisantes, de procédures respectueuses des libertés et droits individuels. Au début des années 1980, l'institutionnalisation par le ministère de la justice de la concertation avec les syndicats judiciaires a consacré la reconnaissance du fait syndical au sein de la magistrature.

Professionnels de l'analyse juridique, témoins des effets qu'ont les textes votés par le Parlement sur l'organisation sociale et la vie quotidienne des sujets de droits, les magistrats et leurs organisations syndicales ont une capacité spécifique d'expertise des projets de réforme concernant leur domaine d'intervention.

Le périmètre judiciaire ne cessant de s'étendre, les occasions de voir les syndicats de magistrats commenter l'élaboration des textes législatifs et réglementaires se multiplient d'autant. Il en découle mécaniquement le sentiment, chez les gouvernants successifs et les parlementaires, d'une intrusion intempestive de la magistrature dans l'exercice de leur pouvoir propre.

### Section 3

## *Au sein de l'institution judiciaire*

Les fortes critiques de l'opinion publique, les divergences et tensions avec les acteurs politiques centraux, ont ébranlé l'institution judiciaire.

Ces causes de la crise de confiance envers la justice, émises de l'extérieur, n'expliquent cependant pas tout : il en est d'autres, endogènes, plus rarement évoquées car plus structurelles, moins spectaculaires, qui désorientent elles aussi l'institution. Pourtant la profession de magistrat, malgré la désacralisation générale des fonctions d'autorité, demeure dans le monde des juristes, un aboutissement, avec des modes de recrutement drastiques et sélectifs. Les futurs magistrats devraient être heureux d'accéder à cette fonction prestigieuse et être sereins pour leur avenir. Ils ne le sont pas tous. Pas seulement à cause des critiques extérieures : ils savent bien qu'il s'agit moins pour eux d'être aimés que d'être reconnus et respectés. D'ailleurs ne serait-il pas incongru d'aimer son juge ? L'adage soutient qu'on a un quart d'heure pour le maudire ; il n'a jamais dit qu'il fallait l'aimer le reste du temps. Et, exerçant dans un monde judiciaire qui est un lieu de tensions et de prise de décisions permanente, bien souvent d'évènements dramatiques, les personnels de justice sont habitués à subir de fortes critiques.

En réalité, leur manque de sérénité tient à ce que la crise est aussi intérieure.

Malgré la création récente d'un secrétariat général, les magistrats reçoivent en effet des instructions ou orientations qui se veulent complémentaires mais qui peuvent se révéler contradictoires (emprisonner/réinsérer, rééduquer/punir l'enfance difficile).

La justice reste par ailleurs trop artisanale dans ses méthodes. Elle doit satisfaire à des exigences de production statistiques et d'évaluation en tout genre, notamment en terme d'évacuation des dossiers et de rapidité, qu'elle a eu de tout temps à l'esprit, certes,

mais pas dans une approche rationalisée. Cette exigence récente concerne le monde du travail dans son ensemble, mais les magistrats ont leur sensibilité dans ce domaine, craignant une atteinte à leur indépendance et une justice expéditive.

Chaque magistrat, dès lors qu'il est une juridiction à lui seul - l'institution judiciaire foisonne de ces cas : juge d'instruction, juge des enfants, juge d'application des peines- peut en outre avoir tendance à confondre indépendance juridictionnelle, que personne ne lui conteste, et isolationnisme fonctionnel, toujours critiquable en tant que méthode de travail.

Trop peu de réunions de service ou transversales sont mises en place pour rapprocher les pratiques, anticiper les difficultés ou en discuter après coup. Dans les contentieux de difficultés intermédiaires ou élevées, des protocoles de travail préparatoire, comme il en existe déjà dans bien des secteurs professionnels (médecine, défense nationale, industries sensibles...) auraient toute leur utilité.

La structure même des personnels des juridictions est topique : les magistrats, qui se sont plaints pendant longtemps, sans doute justement, de ne pas être assez nombreux, ont vu leur nombre atteindre 8.000 environ. En revanche, le nombre de fonctionnaires n'a pas suivi la même évolution, de sorte que le ratio, largement insuffisant, est parfois inférieur à 2 pour 1 : c'est désormais la complainte majeure des juridictions.

On peut, certes, reprocher à l'administration centrale son imprévoyance, mais il faut aussi admettre que les magistrats ne se sont jamais vraiment attaqué au problème. Toutes les expériences de création ou de transformation de personnels intermédiaires, tels que les assistants de justice ou les fonctionnaires d'autres administrations détachés auprès des juges spécialisés (personnels du trésor public ou des douanes auprès des juges d'instruction ou du parquet chargés de la délinquance financière) ou les greffiers rédacteurs, stagnent ou n'ont jamais prospéré, faute de grand entrain de l'administration centrale et demande de la part des principaux inté-

ressés. De sorte que les magistrats sont parmi les rares agents publics de l'État classés en catégorie A supérieure ne disposant d'aucune équipe, aussi limitée soit-elle, pour les assister dans leur tâche principale, en l'occurrence juridictionnelle.

Il existe un décalage entre un minimum de rationalisation et de contrôle de l'effectivité et de l'efficacité du travail et des méthodes de la justice, auquel aucun secteur d'activité n'échappe désormais, et des pratiques encore individualistes et peu organisées : le magistrat travaille généralement beaucoup, pour un produit fini le plus souvent de qualité, mais il le fait de manière isolée et pas toujours sur son lieu de travail pour le siège, ce qui est un avantage pour lui, mais rarement pour le corps. Cela favorise peu l'esprit d'équipe, ni une vision large de la portée de ses décisions.

Les questions du regroupement géographique de certains contentieux ou services spécialisés ou complexes<sup>1</sup>, celle de la carte judiciaire, mais aussi de la gestion générale budgétaire et des ressources humaines issues de la LOLF, sont autant d'éléments participant à cette inéluctable révolution organisationnelle. Or, la magistrature n'y est guère préparée. Juristes avant tout, peu aguerris et ne s'intéressant que moyennement à la gestion, les cadres de l'institution judiciaire ont parfois du mal à s'impliquer dans de tels sujets.

Ainsi du débat sur les frais de justice, dont l'inflation était préocupante et que les mesures rationnelles prises dans le cadre de la LOLF ont largement fait chuter, sans pour autant attenter à l'indépendance juridictionnelle des magistrats, crainte pourtant relayée à outrance pendant des mois par l'institution judiciaire. Même rejet lors de la création des juges de proximité. D'abord mal acceptés, voire déniés dans leurs compétence, leur indépendance et leur utilité pour le corps chargé de les accueillir, qui sont désormais à peu près admis. Bien plus, aucune juridiction ne serait prête à s'en priver, tant ils tiennent leur place et déchargent d'autant les professionnels.

---

<sup>1</sup> sujet sur lequel la commission GUINCHARD a émis des propositions.

A la décharge des magistrats, on voudrait avancer que le ministère de la justice est loin d'être un modèle de concertation préalable. Cette excuse paraît, cependant, d'une portée limitée : ce manque de dialogue social est une caractéristique de l'organisation centralisée de l'administration française, et la technique du consensus n'est pas vraiment dans notre culture. D'autres ministères ont connu des réformes d'ampleur, tout aussi, voire bien plus importantes que celles concernant la justice, sans que cela engendre autant de difficultés. On pense à la professionnalisation des armées ou à la fusion en cours du trésor et de la comptabilité publique au ministère des finances.

L'institution judiciaire réagit-elle alors par conservatisme ? Cette analyse ne paraît pas juste : d'une part elle est la première à réclamer des évolutions radicales, même si elle se satisfait rarement de celles qui viennent ; d'autre part, une fois passé le temps de la critique, elle met un zèle réel à absorber et mettre en œuvre ces réformes : le décalage demeure si important entre les modes actuels d'organisation du travail de la société et les attentes du public, d'une part, et les pratiques de l'institution judiciaire demeurées artisanales, que cette dernière paraît à chaque fois redouter les désagréments passagers des réformes.

Par ailleurs, le principe l'unité du corps de la magistrature est malmenée par la réalité : l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique relative au statut de la magistrature dispose que celle-ci comprend les magistrats du siège et du parquet et que tout magistrat a vocation à être nommé au cours de sa carrière à des fonctions du siège et du parquet. Le serment prêté est le même pour tous. De là naît le principe de l'unité du corps des magistrats.

Les articles suivants le tempèrent cependant dès lors que l'on aborde le statut de chacun, le siège bénéficiant d'une situation plus favorable tenant à l'inamovibilité et l'absence de lien hiérarchique dans son activité juridictionnelle.

On se passera ici d'aborder ce sujet de façon globale et théorique : les débats, aussi âpres et intéressants soient-ils entre les tenants de l'unité du corps et les séparatistes, restent stériles en l'état, dès lors que les textes organiques sont dépourvus de toute ambiguïté. Et jusqu'ici aucun projet de réforme, ni même le plus récent, n'a envisagé de remettre en cause ce dogme.

Si on regarde le sujet sous l'angle du quotidien des juridictions, on constate que les fonctions du siège et du parquet se sont, plus que jamais, éloignées dans leurs pratiques : au-delà des axes fondamentaux du travail toujours présents (gestion de l'ordre public, représentation de la société notamment aux audiences pénales pour le parquet ; jugements des dossiers civils et pénaux, protection des personnes en état de faiblesse pour le siège), d'autres se sont ajoutés ou développés au point de changer le métier de juge et de procureur.

L'État a ainsi demandé à ce dernier de s'impliquer dans la politique de la ville, le faisant sortir des murs des palais de justice pour travailler avec les préfets, les collectivités locales, les associations. Des méthodes nouvelles de traitement de la délinquance ont été mises en place, tendant toutes à réduire les délais de poursuite et de jugement et à systématiser la réponse pénale.

Les liens du parquet avec les autres acteurs des politiques publiques, notamment pénales, se sont donc resserrés. Le lien hiérarchique s'est également franchement raffermi par le biais d'instructions générales de politique pénale, de plus en plus précises et touchant presque tous les secteurs de l'action publique, de sorte que la marge de manœuvre des membres du parquet dans leur juridiction est bien plus encadrée qu'elle ne le fut. D'autant plus que ses pouvoirs de contrôle sur d'autres acteurs de la puissance publique se sont, si ce n'est de droit en tout cas de fait, réduits, ces derniers ayant vu leur place grandir et mieux reconnue par l'État (services de police, administration pénitentiaire, douanes).

Les juges sont beaucoup plus restés cantonnés dans leurs juridictions. Et par leur statut et leur champ d'action juridictionnel plus large que celui du parquet, ils n'ont pas connu ces bouleversements des rapports hiérarchiques, et moins subi ces relations nouvelles avec des partenaires extérieurs. Ils ont vu accroître leur rôle de gardien des libertés individuelles et des droits des personnes poursuivies, de personnalisation des peines, la jurisprudence de la CEDH posant des critères d'indépendance statutaire dont seul le siège dispose véritablement en France. Il lui a surtout été demandé de décider plus vite, soit en introduisant des outils de surveillance statistique plus effectifs de sa production, soit en réformant les procédures en vue de les accélérer. Les avocats, qui sont les professionnels les mieux placés pour observer le jeu judiciaire, mais aussi pour s'en servir, ont bien remarqué ce clivage grandissant des métiers de juge et de procureur et n'hésitent pas à y faire référence si cela peut être utile aux causes ou aux clients qu'ils défendent.

Il ressort de tout cela une impression renforcée que les fonctions du siège et du parquet sont des métiers non seulement différents -ils l'ont toujours été- mais que ces différences ont tendance à croître et, par là, à creuser le fossé entre elles.

Bien plus : dans la matière pénale, la seule vraiment commune au parquet et au siège, des incompréhensions récurrentes et partout répandues existent, tournant essentiellement autour de la charge des audiences pénales, les uns estimant que les autres devraient consacrer bien plus de temps à la matière et multiplier les audiences, les autres rappelant, mais sans grand succès d'écoute auprès des procureurs qui n'évaluent pas bien la matière parce qu'ils ne la pratiquent pas ni ne la gèrent, que l'activité civile est tout aussi importante pour le public et est chronophage, avec des rythmes temporels plus longs.

Ces tensions, parfois ces oppositions, en tout cas ces comparaisons entre siège et parquet, apparaissent comme une cause interne du malaise de la justice.

On peut penser que les magistrats qui savent bien que l'unité du corps judiciaire est au départ une fiction juridique -procédé consistant à supposer un fait ou une situation différente de la réalité pour en déduire des conséquences juridiques<sup>1</sup>-, en viennent désormais à se dire que c'est une fiction tout court.

Le fait que le malaise soit plus important chez les magistrats du parquet, entre autres raisons parce que leur statut est moins protecteur, se traduit par un flux presque à sens unique, ceux qui le peuvent ne manquant pas l'occasion de quitter les fonctions du ministère public pour aller vers celles de jugement<sup>2</sup>. Preuve que, si le corps de la magistrature est statutairement unique, la pratique fait que les deux fonctions sont vécues, y compris par ceux qui les tiennent, comme totalement différentes.

On passera rapidement sur la question de la dyarchie, qui n'est qu'un avatar de l'unité du corps : si les membres du parquet ne disposaient plus du statut de magistrat, les chefs de juridiction du siège seraient les seuls à disposer de la légitimité institutionnelle pour représenter l'institution judiciaire. Le sujet ne mérite pas plus de développements puisqu'aucun projet n'est en cours ; il devait cependant être au moins cité, car, à de rares exceptions<sup>3</sup>, les magistrats évitent de l'aborder de front et de prendre position, sauf à rappeler leur attachement à l'unité du corps sans autre d'argument. Au point que leur position paraît parfois friser l'incantation, alors que les divergences exprimées à mots couverts sont souvent fortes. Il ne paraît pas sain de continuer ainsi, sans faire un bilan à un moment donné et définir quelques objectifs et projets, si les magistrats veulent que le dogme de l'unité du corps ne devienne pas un mythe.

Mais c'est déjà vouloir proposer des remèdes.

---

<sup>1</sup> selon la définition du Petit Robert

<sup>2</sup> le CSM s'était déjà fait l'écho de ce phénomène l'an dernier : voir rapport annuel 2006

<sup>3</sup> la Conférence des premiers présidents de Cour d'appel, dans une prise de position commune du 29 mai 1998, qui eut un fort retentissement, s'est prononcée clairement pour la séparation du corps. (voir un article du journal « le Monde » du 04.06.1998 par le biais des archives payantes du site internet du quotidien)



## Chapitre II

# **RECHERCHER LA CONFIANCE**



Si la crise de confiance que subit la justice trouve ses causes dans ses relations avec le public, les autres institutions étatiques et avec elle-même, les remèdes doivent être recherchés en conservant ces trois niveaux d'approche. Cette seconde partie fera donc écho à la précédente.

## *Section 1*

### **Éclairer l'opinion**

Le constat ayant été posé de l'importance de la communication dans notre société moderne, l'institution judiciaire se doit de porter ses tous premiers efforts sur une meilleure information du public. Néanmoins, pour espérer être entendue, elle devra se rendre plus accessible, plus compréhensible, plus lisible : ce sera là une seconde série de remèdes. Enfin, la justice, si elle veut être respectée par l'opinion publique, doit se donner les moyens d'être respectable.

#### **- UNE JUSTICE PLUS OUVERTE VERS L'EXTÉRIEUR**

On ne peut vraiment aimer que ce que l'on connaît<sup>1</sup>, porter une appréciation critique un tant soit peu utile aux débats que si l'on dispose d'un minimum de connaissances du sujet. Les citoyens, abreuvés d'information concernant la justice, n'en maîtrisent pas, pour autant, les mécanismes les plus élémentaires. Une démarche pédagogique et de communication modernisées s'impose donc à la magistrature.

Pour ce faire, l'institution judiciaire doit être mieux intégrée dans les programmes scolaires : il s'agirait ici de dépasser l'approche descriptive du fonctionnement des juridictions, au niveau de l'école primaire pour les rudiments, puis, au collège, comme cela se fait dans les cours d'instruction civique, pour mieux faire comprendre les enjeux démocratiques primordiaux justifiant la place de la justice parmi les piliers d'un État de droit (le niveau du lycée paraît le mieux adapté).

---

<sup>1</sup> "Amour et connaissance, c'est la même chose", selon Saint Augustin

La systématisation d'une approche pratique permettrait de compléter les enseignements théoriques prodigués par les professeurs : assistance à des audiences pour les élèves, rencontres annuelles avec des magistrats dans les lycées, moins pour décrire leur métier que pour évoquer la place transcendante de la justice.

Dans le même sens, une démarche d'information et de rencontres régulières devrait être envisagée auprès des grandes écoles de journalisme et de l'association de la presse judiciaire<sup>1</sup>. A l'exception notable de quelques journalistes de l'audiovisuel et de grandes plumes de la presse écrite nationale (on en dénombre moins d'une quinzaine), qui connaissent bien le monde judiciaire, la lecture des comptes-rendus d'audience et la relation des faits divers ou des procès importants par les chaînes télévisées, laissent à penser qu'un travail d'information et d'explication mérite d'être entrepris. En effet, au delà de l'opinion ou des critiques émises par les journalistes qui relèvent de leur liberté de pensée et d'auteur, dont personne ne songerait à les priver, beaucoup d'approximations, parfois d'erreurs, sont avancées auprès d'un lecteur ou d'un téléspectateur qui les reçoit sans pouvoir rectifier, étant encore plus ignorant de la matière que le média qui l'évoque. Cette démarche auprès du monde journalistique pourrait prendre la forme de rencontres régulières et « conventionnalisées », de façon suffisamment souple pour que chacun ne se sente pas contraint dans son indépendance professionnelle.

Par ailleurs, les tribunaux doivent s'ouvrir aux modes actuels de communication : on ne peut pas, à la fois, faire le constat d'un important déficit de l'institution judiciaire en ce domaine, et rejeter toute réflexion sur l'entrée des micros et des caméras dans les prétoires.

---

<sup>1</sup> L'Association de la presse judiciaire est une institution méconnue et sans doute trop négligée de la part des magistrats, même si elle est, il est vrai, essentiellement parisienne : créée en 1887 par Alexandre MILLERAND et Raymond POINCARÉ (journalistes tous deux devenus par la suite présidents de la République !), son siège et ses bureaux se trouvent depuis toujours dans le palais de justice de Paris ; son président actuel est Stéphane DURAND-SOUFFLAND (Le Figaro)

L'image et le son sont, en effet, de loin désormais, les premiers vecteurs de l'information auprès du grand public. Si la justice veut espérer mieux se faire connaître et comprendre, il lui faudra bien se tourner vers ces médias et pas seulement vers la presse écrite, seule actuellement à entrer dans les salles d'audience et à relater directement ce qui s'y passe.

Faute de pouvoir saisir les images et les débats dans les lieux où se rend la justice au quotidien, les caméras et les micros tournent autour des palais de justice, s'adressent aux acteurs du procès qu'ils peuvent entendre dans ces conditions (avocats des parties, parties elles-mêmes, victimes et prévenus ; enquêteurs ou leur représentants, souvent syndicaux pour la police). Mais les règles strictes de la législation sur la presse leur interdisent de montrer la justice à l'œuvre, telle qu'elle se déroule, ainsi que les acteurs centraux qu'en sont les magistrats.

Le domaine est sensible, puisqu'il met en jeu des intérêts et des droits souvent aussi contradictoires qu'éminents, tels ceux à la vie privée et à l'oubli, la liberté d'information et d'expression, la nécessaire protection des personnes faibles ou sans défense (mineurs notamment). Ces difficultés ne peuvent, cependant, justifier qu'on renonce à quelques avancées en ce domaine. Les enjeux et l'utilité pour l'institution judiciaire sont trop cruciaux. On ne peut, en effet, ériger la publicité des débats comme un des meilleurs remparts à l'arbitraire, et l'une des plus fortes garanties d'un procès équitable, sans s'interroger sur la limitation réelle que l'on pose à ce principe, en interdisant l'accès direct des juridictions aux médias les plus consultés par les citoyens.

Le rapport de la commission LINDEN a largement déblayé le terrain et mériterait d'être redécouvert. Il entrevoit deux options : soit le principe de la liberté encadrée, soit celui de l'autorisation préalable de filmer et d'enregistrer, qui a sa préférence, le tout avec des limites prédéfinies, protectrices des droits des personnes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport du 22 mai 2005 édité à la Documentation française

Des voix éminentes et autorisées se sont récemment prononcées en faveur d'une ouverture des juridictions. Ainsi, le procureur général LE MESLE, lors de l'audience solennelle de rentrée 2008 de la Cour d'appel de Paris, déclarait : « L'ouverture de la justice implique nécessairement sa modernisation. A cet égard, je suis pour ma part très favorable à ce qu'à des conditions exactement précisées et dans le cadre d'un rigoureux cahier des charges, les prétoires s'ouvrent aux caméras. Je sais les risques qu'avaient évoqués les adversaires des audiences filmées puis diffusées (...). Pour ma part, je n'ai aucune inquiétude : l'équilibre se fera tout naturellement. Et, à tout prendre, s'il subsistait un risque, il m'apparaît tellement moins grand que celui du statu quo, que le moment me semble venu d'avancer résolument (...)»<sup>1</sup>. Le professeur Nathalie FRICERO, même si elle l'a fait en incidente d'un sujet distinct, a émis une opinion similaire<sup>2</sup>.

On peut convenir que la vertu des caméras ou des micros sera aussi de limiter les excès en tout genre et de permettre au grand public de se faire sa propre opinion du travail de chacun des acteurs judiciaires.

Cependant, pour bien communiquer, encore faut-il que la forme soit claire et le message audible..

### **- UNE JUSTICE PLUS COMPRÉHENSIBLE ET PLUS LISIBLE**

Cet objectif paraît pouvoir être atteint, d'abord par une politique de communication institutionnalisée dans les palais de justice.

---

<sup>1</sup> Discours du 18 janvier 2008 de Laurent LEMESLE, procureur général près la cour d'appel de Paris : disponible sur le site internet de cette juridiction (<http://www.ca-paris.justice>)

<sup>2</sup> Elle prévient que "même si la justice est médiatisée, il est évident que le juge devra adopter un comportement prudent afin de ne pas générer de soupçon légitime de partialité dans l'esprit des justiciables", anticipant ainsi l'entrée des caméras dans les tribunaux, pour avertir les magistrats qu'ils devront alors redoubler de prudence quant à leur image d'impartialité. Intervention du professeur FRICERO à l'École nationale de la magistrature dans le cycle "éthique et déontologie des magistrats" destiné aux auditeurs de justice dont certains comptes-rendus sont intégrés dans le fascicule disponible sur le site intranet de l'ENM.

Actuellement, les audiences solennelles de rentrée sont les seules fenêtres de communication prévues par un texte<sup>1</sup>.

Or, c'est là un outil de communication à l'efficacité toute relative, pouvant même engendrer des effets inverses à l'objectif de transparence et d'ouverture souhaité : l'énoncé des chiffres et statistiques est un thème rébarbatif pour le grand public, ne pouvant, le cas échéant, intéresser que quelques hauts fonctionnaires et élus présents dans l'assemblée. Les citoyens ne viennent, d'ailleurs, jamais assister à ces audiences. Beaucoup de chefs de juridiction cherchent à les alléger : distribution de documents contenant les statistiques pour éviter les fastidieuses litanies orales, évocation d'un thème ciblé pouvant intéresser l'auditoire, limitation de la durée des discours<sup>2</sup>. Cette tendance et ces initiatives méritent d'être généralisées.

Au niveau de l'administration centrale, le ministère de la justice dispose depuis 1994, d'un service de communication, le SCICOM (service central de l'information et de la communication), véritablement efficient depuis 2003-2004, à la suite d'une forte volonté ministérielle, poursuivant deux objectifs phares : réduire le déficit de communication interne et redresser l'image du ministère. Cette politique volontariste s'est poursuivie depuis : un plan pluri-annuel 2004-2007 a été mis en œuvre, des magistrats référents à la communication ont été désignés et formés (ils œuvrent essentiellement au niveau des cours d'appel ou lors de procès à forte pression

<sup>1</sup> Article R 111-2 du code de l'organisation judiciaire. Il est fait un exposé de l'activité de la juridiction durant l'année écoulée et dans les cours d'appel ; cet exposé peut être précédé d'un discours portant sur un sujet d'actualité ou sur un sujet d'intérêt juridique ou judiciaire.

<sup>2</sup> Lors de la rentrée solennelle du TGI de Lyon de janvier 2008, les chefs de juridiction avaient franchement innové en ne prononçant pas de discours à l'audience et en renvoyant aux documents distribués, pour favoriser les rencontres informelles lors du cocktail suivant traditionnellement la cérémonie.

Le principe des discours en audience solennelle n'a d'ailleurs pas toujours été acquis : cette tradition a été supprimée de 1903 à 1931, puis de 1939 à 1945. Cette dernière date parle d'elle-même : on chercha à faire taire les magistrats pendant les périodes liberticides (cf "L'histoire de la magistrature" par le premier président Marcel Rousselet, aux éditions Plon, 1957). On peut bien espérer qu'il ne viendra à l'esprit de quiconque de s'aventurer à renouveler ce type d'interdiction. Il n'empêche : les magistrats auraient intérêt à prendre l'initiative pour améliorer les choses.

journalistique). Enfin, une circulaire du 19 juin 2007 du ministre de la Justice destinée aux chefs de cour incite à la tenue de conférences de presse régulières en début de chaque trimestre, notamment avec la presse régionale, organisées par les magistrats délégués à la communication<sup>1</sup>.

Cette volonté de professionnalisation de la communication au sein de l'institution judiciaire doit être approuvée. Mais elle ne pourra produire de réels effets que si les magistrats se convainquent eux-mêmes qu'il faut, désormais, en passer par là, et qu'il ne s'agit pas seulement d'une volonté politique.

Les magistrats du parquet sont sans doute un peu plus habitués aux contacts avec les médias : l'ouverture des procureurs à la politique de la ville, leurs rencontres plus fréquentes avec des services externes aux juridictions, mais aussi un texte spécial permettant de dépasser de façon encadrée le secret de l'instruction<sup>2</sup> facilitent leurs démarches de communication.

Les magistrats du siège apparaissent bien plus en retrait, voire quasiment absents : il est anormal que les deux tiers d'un corps ne prennent pas d'initiative dans le domaine de la communication en s'abstenant de fournir des informations générales sur le fonctionnement des juridictions ou sur le déroulement d'évènements judiciaires à fort retentissement médiatiques. Le remède passe par une mise en œuvre dynamique des initiatives engagées par l'administration centrale en ce domaine et l'application des décisions ministérielles.

Il passe aussi par une prise de conscience, voire une révolution des mentalités chez les magistrats, qui, pour la plupart, rejettent l'idée même de communication, au motif qu'ils sont tenus à des obligations très fortes, telles que celle de discrétion et de dignité, ainsi qu'au secret de leurs décisions. Ce raisonnement erroné tient à leur ignorance des grands principes de la communication qu'il leur faut acquérir.

---

<sup>1</sup> Site du SCICOM sur le site intranet du ministère de la justice.

<sup>2</sup> Article 11 alinéa 3 du code de procédure pénale.

Ainsi, peut-on faire un parallèle avec l'armée (jadis surnommée la grande muette) : le ministère de la défense est détenteur d'innombrables données confidentielles et secrètes classifiées, largement aussi sensibles que celles de la Justice. Cela ne l'empêche pas de développer une politique de communication des plus performantes, par le biais du SIRPA.

### **- UNE JUSTICE PLUS REPRÉSENTATIVE ET PLUS PROCHE DE LA SOCIÉTÉ**

Par ailleurs, puisque la magistrature apparaît encore, au yeux du public, comme distante, formant une caste trop éloignée des milieux sociaux qu'elle juge, il est nécessaire de favoriser toutes mesures permettant qu'elle soit beaucoup plus le reflet de la diversité de la société française.

Cela doit passer par un recrutement plus large : de récentes réformes ont encore favorisé l'intégration de personnes ayant eu un parcours professionnel antérieur, et on peut penser que l'on a désormais atteint un seuil adapté<sup>1</sup>. La création d'une classe préparatoire intégrée va dans ce sens : il faut attendre les premiers résultats de cette innovation. Un travail avec l'Université et, notamment, les instituts d'études universitaires doit être rapidement engagé, sans doute à l'initiative de l'Ecole nationale de la magistrature, tant le profil des auditeurs de justice recrutés depuis une quinzaine d'années est stéréotypé, comme le décrit invariablement le rapport annuel réalisé chaque année par l'ENM<sup>2</sup>.

Tous efforts allant dans le sens d'une plus grande diversité sociale et géographique dans le recrutement doivent donc être multipliés. Les effets de toute réforme en ce domaine ne pouvant être espérés avant des années, la présence dans les tribunaux de personnes remplissant des tâches juridictionnelles, qu'elles aient ou

<sup>1</sup> Loi organique du 05 mars 2007 modifiant l'article 18-1 du statut de la magistrature portant à 1/3 du corps les possibilités de recrutement sur titre (précédemment 1/5<sup>ème</sup>).

<sup>2</sup> Les promotions sont dans la grande majorité constituées de jeunes femmes titulaires d'un 3<sup>ème</sup> cycle, ayant suivi une préparation au concours dans un IEP parisien (et plus précisément à Paris II), issues d'un milieu social favorisé.

pas le titre de juge à part entière, qu'elles œuvrent, à titre plus ou moins occasionnel, seules ou dans une collégialité, est une bonne manière de rapprocher le public de sa justice, outre que celle-ci ne pourrait pas se passer de leur participation : juges de proximité, juges des tribunaux de commerce, juges consulaires des conseils de prud'hommes, assesseurs des tribunaux pour enfants, jurés de cour d'assises, conciliateurs... Ces apports extérieurs doivent être, sinon développés, à tout le moins préservés par toutes mesures attractives.

Dans le même sens, une réflexion voire une expérimentation limitée en matière correctionnelle sur l'échevinage, qui donne toute satisfaction dans certaines juridictions ou régions disposant d'un statut spécial (Alsace-Moselle, Outre Mer) devrait être conduite.

Un effort de simplification du style rédactionnel mériterait également d'être fait : si les professionnels du droit sont habitués aux "attendus" et "considérant", au jargon juridique et aux phrases formant un seul paragraphe de dix ou quinze lignes, on conviendra que le lecteur non averti éprouve de réelles difficultés de compréhension et voit là une manière de maintenir une distance sociale et culturelle savamment entretenue.

Enfin, sans revenir ici sur les sujets de la carte judiciaire, qui a connu une réforme d'ampleur, ni sur la tendance nouvelle à la spécialisation et donc le regroupement des contentieux, encore moins sur le délicat thème des ordres juridictionnels, on peut au moins s'accorder sur l'utilité qu'il y aurait à créer un guichet et un standard téléphonique unique par arrondissement judiciaire afin que le public ait à sa disposition un seul interlocuteur chargé de le guider.

### **- UNE JUSTICE RESPECTABLE ET RESPECTÉE**

Pour répondre à la critique du corporatisme et de l'incapacité de la justice à se remettre en cause malgré des dysfonctionnements importants, aux conséquences parfois dramatiques, trois axes de remèdes paraissent se dégager : procéder, d'abord, à une analyse systématique de ces dysfonctionnements, leur nature juridiction-

nelle ne devant pas constituer un obstacle dirimant ; gérer ensuite tout aussi systématiquement les comportements inadmissibles relevant de la matière disciplinaire ou de la déontologie ; éviter, enfin, toutes formes d'excès publics qui troublent l'opinion dans l'image de neutralité et d'impartialité qu'elle attend des magistrats.

Ces derniers ne peuvent plus rester sourds à certaines observations récurrentes venant des citoyens, souvent relayées par leurs représentants élus, au seul motif qu'elles seraient à l'emporte-pièce et parfois empreintes de démagogie, voire d'arrière-pensées politiciennes. Au delà du retentissement médiatique de dysfonctionnements apparus dans divers dossiers, pour la plupart dans la sphère pénale, c'est l'incapacité de l'institution judiciaire à reconnaître la réalité des problèmes puis à s'en emparer pour éviter qu'ils ne se renouvellent, qui est à l'origine de la crise de confiance du public envers elle. Les explications avancées par les magistrats, évoquant le manque de moyens et la complexité des lois et de la procédure, la faillibilité des systèmes, sont souvent apparues comme décalées par rapport à la gravité des "erreurs judiciaires" révélées.

Dès lors, les démarches de remise en cause positive doivent être encouragées. Ainsi des réunions de service et des rencontres siège-parquet doivent être mises en place, non pas seulement à la suite de la révélation de dysfonctionnements, mais à chaque fois qu'apparaissent des désaccords majeurs, en termes de pratique ou d'organisation de juridiction, mais aussi de décisions juridictionnelles susceptibles d'engendrer un sentiment d'incompréhension par le public. Le mieux serait d'anticiper ces situations avant qu'elles n'apparaissent à l'audience. Au moins faut-il le faire, systématiquement, après chaque dysfonctionnement. Les magistrats n'ont pas cette culture de discussion d'après crise (connue sous l'anglicisme de *débriefing*), acquise et institutionnalisée dans des professions aux compétences décisionnelles élevées et sensibles (médecins, militaires, équipes de direction des grandes entreprises du secteur privé). S'ils ne le font pas, il ne peuvent alors s'étonner que d'autres, de l'extérieur, s'en chargent pour eux, de façon souvent erratique et brutale ou par médias interposés.

L'obligation, récemment posée par la loi organique du 05 mars 2007, de transmettre aux chefs de cour d'appel les décisions juridictionnelles condamnant l'État pour dysfonctionnement du service public de la justice paraît un outil d'information très utile<sup>1</sup>. Tout comme pourraient l'être les décisions d'indemnisation des personnes ayant été détenues provisoirement et ayant bénéficié d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement. Au delà de cette transmission, il serait utile que soient mis en place des moments et des lieux de discussion auxquels participeraient les magistrats et les services concernés.

Ces réunions pourraient être organisées lorsque des divergences importantes de pratique juridictionnelle ou de jurisprudence sont flagrantes au sein d'une juridiction ou sur le ressort d'une cour d'appel ou d'une cour à une autre, afin de répondre à la légitime incompréhension de l'opinion.

En matière jurisprudentielle, la Cour de cassation connaît cela, de manière institutionnelle, par le mécanisme des chambres mixtes et plénières. Il est vrai qu'elle a en charge l'unification du droit. Il n'est pas interdit de s'en inspirer pour unifier les pratiques.

### **- UNE VEILLE DÉONTOLOGIQUE ET DISCIPLINAIRE ACCRUE**

La nature même de leurs fonctions astreint les magistrats à des obligations déontologiques et de dignité strictes et renforcées. Toute image dégradée ou déviante que donne l'un d'entre eux par son comportement ou ses actes, non seulement risque de nuire à l'exercice serein de son métier, mais entache le corps entier par le retentissement médiatique qui s'ensuit.

C'est pourquoi le Conseil supérieur de la magistrature, de par ses attributions disciplinaires mais aussi eu égard à ce haut degré d'exigence justifié émanant du public, a sans cesse rappelé l'importance de la mise en œuvre d'une veille déontologique dans les juridictions dans laquelle les chefs de tribunaux et de cour

---

<sup>1</sup> Article 48-1 de l'ordonnance N° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature

doivent jouer un rôle moteur<sup>1</sup>. Sa jurisprudence a régulièrement stigmatisé les comportements contraires à l'honneur et à la dignité, en interprétant ces notions de façon très large, avant de les sanctionner<sup>2</sup>. Par ailleurs, considérant que les deux voies actuelles de sa saisine n'étaient pas suffisantes pour satisfaire les exigences accrues du public, il a récemment proposé la création d'un troisième mode de saisine, cette fois-ci bien plus direct que ceux donnés au ministre de la justice et aux chefs de cour, puisque confié aux citoyens<sup>3</sup>.

La sensibilisation des auditeurs de justice à ces questions, par des modules de formation spécifique, comme tel est le cas depuis quelques années et auxquelles le CSM participe, doit être maintenue et actualisée.

### **- DES PRISES DE POSITION PUBLIQUES RÉFLÉCHIES**

Les magistrats sont tenus à des obligations de réserve et de délicatesse et ne peuvent exprimer publiquement d'opinions hostiles aux principes de la République<sup>4</sup>.

On laissera ici de côté l'approche disciplinaire que des propos, avis ou opinions, véhiculés à l'oral ou par écrit peuvent engendrer lorsqu'ils sont dans l'excès complet. Mais il est des comportements, des styles de langage et des propos tenus en audience publique, parfois dans des jugements ou actes juridictionnels écrits devenant publics par le biais des parties au procès ou lors de contacts directs avec les médias, qui heurtent la légitime exigence d'impartialité, de neutralité et d'indépendance subjective que le public attend des magistrats.

<sup>1</sup> Voir ses rapports annuels depuis 1994.

<sup>2</sup> Voir le recueil des décisions disciplinaires du CSM depuis 1959 et tous les rapports annuels depuis 1994, reproduisant l'intégralité des décisions disciplinaires rendues durant l'année concernée.

<sup>3</sup> Cf rapport annuel 2006 du CSM p.81.

<sup>4</sup> Article 10 de l'ordonnance N° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature : "toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions".

La liberté de parole des membres du parquet à l'audience, l'indépendance des juges dans l'exercice de leur pouvoir judiciaire sont des garanties démocratiques dont aucun État de droit ne peut se priver. Plus généralement la liberté syndicale et d'opinion des magistrats ne peut être moindre que celle de tout citoyen.

Il n'empêche que des prises de position, dès lors qu'elles sont susceptibles de parvenir jusqu'au public, sous quelque forme que ce soit, se doivent d'être mesurées, réfléchies et pesées dans la symbolique et l'image qu'elles donnent de l'institution toute entière. L'opinion publique est parfois troublée par quelques mots, une phrase, un commentaire de trop d'une juridiction ou d'un magistrat s'exprimant en son nom ou en celui du groupe qu'il représente, laissant à penser que la magistrature entre dans une critique non plus juridique mais politicienne, oublieuse du principe de la séparation des pouvoirs qu'elle est si prompte à brandir par ailleurs.

Ce sont déjà là des remèdes à entrevoir pour assainir les relations entre autorité judiciaire, l'exécutif et le législatif.

## Section 2

### *Avec les acteurs politiques centraux*

Tenter de rapprocher les acteurs politiques et les magistrats, ce n'est pas souhaiter voir ressurgir du passé la période où les uns et les autres, échappant à toute sorte de remise en cause, procédaient dans leur univers propre en prenant garde de ne déranger aucun de leurs puissants voisins. L'évolution démocratique de notre société, l'accès permanent à l'information n'autoriseraient heureusement plus la reconstitution de tels privilèges. Cependant notre société moderne a besoin de pouvoirs qui, se connaissant et se respectant dans leur essence propre, leurs spécificités et leur légitimité respective, s'exerceraient de manière apaisée.

#### **- LA RÉHABILITATION DE L'ACTE POLITIQUE**

On l'a vu, parmi les causes de la crise de confiance entre les responsables politiques et les magistrats se trouve l'affaiblissement contemporain de l'expression politique nationale. Il est, en conséquence, nécessaire de replacer l'acte politique dans sa force symbolique. La restauration du Parlement, dans la plénitude de ses prérogatives, s'impose pour retrouver la visibilité de l'acte politique et restituer un espace de débats démocratiques. Ceux-ci, depuis de trop nombreuses années, se sont raréfiés au profit de logiques exclusivement partisans.

Le repositionnement d'un Parlement en capacité d'affronter les débats de notre société permettrait, à n'en pas douter, d'éviter que, faute de mieux, la scène judiciaire soit utilisée à mauvais escient pour finalement s'avouer incapable de répondre aux questions qu'on a souvent tort de vouloir lui poser et auxquelles les magistrats sont toujours acculés à répondre mais peut être pas sans limite et avec le zèle peu distancié qu'ils y mettent.

Parmi les facteurs pouvant aider au rétablissement de relations confiantes entre responsables politiques et magistrats, figure celui du retour à la stabilité juridique, gage de sécurité, tant pour les

justiciables que pour les magistrats eux-mêmes. Aucune réforme ne devrait être aujourd'hui envisagée sans véritable étude d'impact.

La première qualité de la loi est sans doute sa rareté. La clarté de sa rédaction contribuera également à la certitude de son application.

### **- L'EXERCICE D'UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE**

L'intervention des magistrats judiciaires dans la sphère politique, qu'il s'agisse de l'analyse critique de l'action politique à la faveur d'un événement catastrophique ou de la mise en cause de la responsabilité individuelle d'un acteur politique, est, lorsqu'elle se réalise, parfois nécessaire, toujours légitime, dès lors qu'elle s'inscrit dans un cadre procédural défini par la loi. Cette intervention ne doit, cependant, pas poursuivre d'autres objectifs que ceux qui sont assignés à l'autorité judiciaire. Il s'agit de dire le droit et déterminer des responsabilités dans le seul cadre de l'espèce dont les magistrats sont saisis sans chercher à donner des leçons d'histoire, d'économie et de philosophie politique aux parties dans la cause et au reste du monde.

Si la liberté d'information est une valeur fondamentale à toute société démocratique, il ne peut être admis qu'au nom de ce principe les précautions élémentaires destinées à faire vivre le droit de la présomption d'innocence, tout aussi fondamental, soient méconnues. Ainsi, les rapports entre autorité judiciaire et médias doivent être repensés de telle façon que la liberté d'information ne soit pas réduite au delà du strict nécessaire afin que la protection du droit soit une garantie pour tous les justiciables. Le système existant au Royaume Uni semble, sur ce plan, avoir trouvé un point d'équilibre dont il serait sans doute judicieux de s'inspirer.

Il est également légitime que l'action des magistrats fasse l'objet d'une attention de la part de la représentation nationale et des justiciables. L'acte juridictionnel peut-être contesté ou commenté, au travers l'exercice des voies de recours. En dehors de ce cadre, seuls les comportements fautifs individuels se détachant de l'acte juridictionnel doivent pouvoir donner lieu à saisine de l'instance disciplinaire. Une loi organique à venir, devrait permettre,

comme le Conseil supérieur de la magistrature l'avait proposé, sa saisine par les justiciables. Ce contrôle démocratique devra être organisé de telle façon que les actions ne visant qu'à la déstabilisation de tel ou tel magistrat ne puissent être envisagées. Pour y parvenir au delà des filtres nécessaires à l'examen des requêtes sans fondement sérieux, il conviendrait d'instaurer le principe, en cours aux États-Unis, et évoqué par notre Conseil constitutionnel, interdisant la mise en cause du magistrat en charge d'une procédure à raison de son action dans celle-ci, tant qu'elle n'est pas clôturée.

### **- LA RECHERCHE DE RELATIONS APAISÉES**

Au delà de ces situations où des antagonismes sont susceptibles de se révéler, des efforts institutionnels devraient être entrepris pour permettre une meilleure connaissance réciproque des acteurs politiques et judiciaires et des contraintes pesant sur chacun d'eux. Ainsi pourrait-on envisager que, dans le cadre de la formation des magistrats, des stages auprès de parlementaires soient organisés, comme certains le sont auprès des institutions de l'État. En sens inverse, il serait profitable pour les députés de rencontrer les magistrats dans le cadre de leur exercice professionnel quotidien.

En effet, les élus locaux et nationaux, par leur proximité et leurs liens directs avec les citoyens mais aussi par la part essentielle qu'ils prennent dans les multiples débats et votes de lois concernant la justice, sont un vecteur d'information essentiel que l'on ne peut plus longtemps négliger. La magistrature doit dépasser sa réticence habituelle à engager de telles démarches : c'est une conception surannée de la séparation des pouvoirs que de penser que ce serait se compromettre que d'aller discuter avec eux pour les informer. Il ne s'agit pas là, en effet, d'évoquer des affaires juridictionnelles et individuelles en cours, domaine où chacun sait bien que l'indépendance de la justice, plus qu'un dogme, est une nécessité.

Pour prévenir tout risque de confusion des genres et rassurer les uns et les autres, le mieux paraît d'institutionnaliser ces contacts ou de les conventionnaliser, formule plus souple sans doute.

Les rencontres sénatoriales de la justice, créées en 2003 à l'initiative du président de la Chambre haute, dont une des déclinaisons est la venue dans les juridictions de plusieurs sénateurs chaque année, immergés pendant trois jours dans le quotidien des tribunaux, sont une innovation dont le succès et l'utilité ne se démentent pas depuis 5 ans<sup>1</sup>. Et il n'est pas étonnant que les sénateurs sont, parmi les élus, ceux qui connaissent le mieux l'institution judiciaire et en appréhendent bien les enjeux globaux.

Une démarche similaire pourrait donc être envisagée avec l'assemblée nationale mais aussi avec les édiles municipaux par le biais des grandes associations de maires de France.

Enfin toute réforme législative devrait être non seulement précédée d'une étude d'impact préalable, mais également suivie à délai régulier d'évaluation sur les effets constatés sur le fonctionnement judiciaire.

---

<sup>1</sup> De novembre 2002 à mi-avril 2003, 50 sénateurs se sont ainsi rendus dans 50 tribunaux de grande instance et après 5 ans d'existence plus de la moitié des sénateurs ont effectués un, parfois deux stages en juridiction. Source : discours de M. Christian PONCELET, président du Sénat, le 5 juillet 2007 et informations sur le site internet du Sénat.

### Section 3

## Conforter l'institution judiciaire

Le mal être de la justice trouve ses causes pour partie en son sein. Les remèdes passent par des considérations pragmatiques mais aussi par la réappropriation de ses richesses internes, comme de sa place et son rôle parmi les institutions.

### **- LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES PRATIQUES ET MODES D'ORGANISATION**

En termes d'organisation, de fonctionnement et de moyens, bien des décisions de justice d'importance restent trop souvent rendues par une personne isolée, sans concertation ni réflexion préalables en commun.

Aussi conviendrait-il de systématiser des réunions régulières de service et inter-services, pour favoriser la réflexion sur les bonnes pratiques et leur mise en commun, notamment pour évaluer l'efficacité et la pertinence des deux grandes chaînes juridictionnelles, civiles et pénales.

Des trames et des guides de travail devraient être fournis par les chefs de juridiction aux magistrats et fonctionnaires lors de leur prise de fonction et lors d'un changement de poste et à l'occasion de chaque réforme d'ampleur, en toutes matières et en tous domaines juridictionnels mais aussi administratifs. Concernant les nouvelles législations, l'administration centrale et l'ENM paraissent être les mieux placées pour généraliser les pratiques déjà entreprises consistant à fournir des guides méthodologiques et pratiques, d'autant que les nouvelles technologies le facilitent. De même une documentation contenant des données sur l'environnement sociologique, économique et judiciaire devrait être fournie aux magistrats arrivant dans une nouvelle juridiction. Dans leur activité proprement dite des trames de jugements et autres décisions juridictionnelles devraient être proposées -sans date là encore par l'ENM et l'administration centrale, sous forme dématérialisée- pour

leur faire gagner du temps et ne pas leur donner l'impression d'avoir tout à créer par eux-mêmes. La « nomenclature DINTILHAC », qui a été aussitôt et unanimement reprise par les juges mais aussi par les avocats et compagnies d'assurances comme trame de rédaction des expertises et des jugements en matière de réparation du préjudice corporel, est la meilleure illustration de ce qui peut servir les juridictions par le biais d'une unification et d'une plus grande clarté des décisions juridictionnelles<sup>1</sup>.

Pour des sujets très complexes pourraient être également développées des concertations sur le modèle conférence de consensus, suivies d'une diffusion des résultats à l'échelle nationale.

Par ailleurs, les magistrats doivent pouvoir se recentrer sur l'essentiel de leur fonction, qui est de prendre, préparer et mettre en forme des décisions. Pour y parvenir, les services et l'assistance doivent être mieux pensés et organisés. Le développement du travail en équipe et l'assistance à la décision doivent être accrus. Encore faudrait-il qu'une attente forte et claire voire une exigence se fassent jour. Et que les magistrats s'approprient et demandent la généralisation de quelques expériences et institutions trop peu utilisées, voire critiquées au motif qu'elles seraient un pis-aller

---

<sup>1</sup> On trouve déjà sur le site intranet de l'ENM des trames juridictionnelles aimablement mises en forme par quelques magistrats en juridiction entrepreneurs et mis à disposition de leurs confrères, mais dans des domaines spécifiques : l'instance, les référés (cf site intranet de l'ENM).

M. DEGRANDI, président du tribunal de grande instance de Paris, dans sa contribution du 24 mars 2008 devant la mission dirigée par le recteur Guinchard relative à la répartition des contentieux et le périmètre de l'intervention du juge, a soutenu : « le travail des juges et des avocats serait facilité par un recours accru à la modélisation des conclusions et des jugements ainsi que par la généralisation de la concentration des écritures ».

Quelques exemples d'outils méthodologiques devraient inspirer cette démarche, tant ils ont été appréciés et aussitôt adoptés par les praticiens : ainsi de la conférence de consensus organisée par la Cour de cassation pendant deux ans sur l'expertise judiciaire, ayant abouti en 2007. De même que la généralisation des guides méthodologiques réalisés depuis une dizaine d'années par le service de communication du ministère de la Justice (le SCICOM) lors de réformes d'importance ou sur des sujets ciblés, mais aussi par des professionnels avertis, tels "les CROCCQ" devenus des livres indispensables pour tous les magistrats pénalistes tant ces ouvrages offrent des réponses pratiques et simples aux multiples questions et difficultés auxquelles sont confrontés les magistrats au quotidien.

pour combler le manque de recrutement des magistrats. Ainsi des assistants de justice<sup>1</sup>, des greffiers rédacteurs ou des fonctionnaires détachés d'autres administrations affectés auprès des juridictions ou magistrats spécialisés. Ces agents travaillent à la satisfaction générale des magistrats auprès desquels ils sont affectés. Les mentalités doivent donc évoluer pour convenir que désormais un gros effort doit porter sur le recrutement et la formation des fonctionnaires et tous agents servant d'assistants juridiques. Pour ce faire, une partie de la résolution des problèmes de la justice passera autant par l'Ecole des greffes de Dijon que par celle de la magistrature à Bordeaux dans les années à venir. A ce sujet une mise en commun de certaines formations serait opportune.

Une réflexion doit être menée par les pouvoirs publics sur le périmètre d'intervention de la justice : elle s'est engorgée face à des contentieux de masse ou des procédures nouvelles qui peuvent l'entraîner à perdre ses repères et à ne plus faire le tri entre l'accessoire et les véritables urgences. Quels que soient les choix qui pourraient être faits en ce domaine, un principe paraît devoir les transcender : celui de toujours permettre un recours devant les tribunaux, même strictement encadré, afin de préserver les garanties individuelles et le droit à un procès équitable,

La justice non seulement y gagnerait du temps à consacrer aux dossiers plus complexes, mais aussi en prestige, en dignité et en clarté. Ainsi, c'est en s'éloignant quelque peu du public que le juge s'en rapprochera.

Ce qui vaut pour le périmètre des compétences d'attribution de la justice vaut sans doute aussi pour son rayon d'action géographique : des décisions importantes ayant récemment redéfini la carte judiciaire, il faudra encore, sans doute, continuer à regrouper des contentieux spécialisés dans quelques juridictions réparties sur le territoire.

---

<sup>1</sup> Etudiants en droit disposant au moins d'un MASTER 1, recrutés sur la base de 2 jours de travail par semaine.

L'éloignement géographique du juge peut cependant devenir une réelle source de difficultés pour le public, que l'on ne doit pas priver de son besoin d'accès à la justice : affaires familiales, justice des mineurs et des personnes âgées (tutelles), procédures simples et rapides (référés), ne peuvent s'accommoder d'une trop grande distance avec leurs juges. Sauf à perdre les gains de temps et d'efficacité conquis par ailleurs. Aussi faut-il préserver une justice proche géographiquement dans bon nombre de domaines juridiques et également répartie sur tout le territoire national. Une réflexion mérite d'être menée et la poursuite des réformes récentes doit être soutenue concernant les juges de proximité, la justice foraine, l'utilisation des nouvelles techniques de communication,

### **- UN CORPS ASSUMANT SA DUALITÉ DANS L'UNITÉ**

Le constat ayant été posé d'une part de la réalité statutaire de l'unité du corps, d'autre part d'une évolution de plus en plus nette vers des métiers différents entre siège et parquet, les magistrats doivent adopter au quotidien une attitude sans ambiguïté, tout en se rappelant que ce qui unit la magistrature est plus fort que ce qui peut la diviser : la protection des libertés individuelles.

Ainsi, ils doivent prêter une attention particulière à ne pas laisser penser qu'une connivence quelconque existe entre siège et parquet. Cela passe bien souvent par des attitudes et des pratiques relevant du symbolique : ne pas entrer aux audiences pénales en même temps, éviter des apartés ou des épanchements de convivialité devant un public concerné et avide d'impartialité. Cela vaut tout autant envers les avocats, principaux interlocuteurs des magistrats aux audiences pénales, qui supportent de moins en moins ce qu'ils interprètent comme des excès de rapprochements dont ils sont tenus à distance et qui rompent l'égalité des armes.

Tant les magistrats du siège que du parquet doivent cultiver, et même revendiquer les uns par rapport aux autres, leur liberté complète dans la sphère d'intervention -administrative et encore plus juridictionnelle- qui est la leur : opportunité des poursuites pour les uns, indépendance de la décision répressive pour les autres, sans

devoir subir par quiconque de reproches ou de remises en cause autres que procédurales. Par contre, le siège et le parquet doivent sans doute beaucoup plus travailler ensemble non seulement sur l'organisation et la gestion des dossiers pénaux, d'un bout à l'autre de la chaîne, mais aussi sur une approche plus globale de l'activité des juridictions afin de définir leurs capacités réelles à juguler le flux de toutes les affaires. Ainsi le parquet doit se rappeler que les juges gèrent d'autres contentieux que la matière pénale, avec des enjeux au civil largement aussi importants même si moins connus et moins médiatisés. Et le siège doit convenir que l'action publique a des impératifs d'urgence constante et de réactivité auxquels il doit répondre. A défaut de tels efforts de rapprochement, siège et parquet risquent d'entretenir leurs incompréhensions mutuelles.

### **- UNE RÉAPPROPRIATION DE SES RICHESSES INTERNES**

Sans doute trop pris par l'ampleur de leurs tâches quotidiennes, les hommes et les femmes de justice oublient souvent qu'ils appartiennent à un des quelques ministères régaliens ; tout comme ils manquent de vision d'ensemble sur la richesses d'activités de ce dernier. Dès lors, toutes démarches de décloisonnement, de travail en commun des différentes professions de l'institution judiciaire et de passerelle de l'une vers l'autre doivent être favorisées : magistrature, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, greffes, travaillent certes ensemble au quotidien, et le font généralement en bonne entente ; mais l'on ne voit pas qu'une synergie générale existe et qu'un état d'esprit collectif se dégage en vue de l'œuvre commune.

L'administration centrale du ministère est la mieux à même d'engager ce travail de redynamisation et d'échanges professionnels. Utiliser les moyens éducatifs des quatre grandes écoles du ministère<sup>1</sup> serait un bon biais. Permettre des changements de carrière en passant d'un secteur d'activité à l'autre en serait un

<sup>1</sup> ENM, ENG, ENAP et ENPJJ : Ecole nationale de la magistrature, Ecole nationale des greffes, Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse.

autre. Utiliser, en interne et dans l'intérêt commun, les potentialités et le savoir-faire technique de certains métiers, des secteurs appelés à se développer, pourrait être une troisième voie<sup>1</sup>.

Dans le même sens, on gagnerait à favoriser la venue à l'administration centrale des ministères de magistrats venant des juridictions, notamment de province, et le retour régulier en juridiction des magistrats de l'administration centrale de la Justice (les MACJ), à l'image de ce qui se fait de façon plus institutionnalisée dans d'autres ministères, tels ceux de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères. Une véritable politique du détachement devrait également être définie, avec facilitation du retour des magistrats. La récente réforme obligeant à effectuer un détachement de deux ans pour accéder à la hors hiérarchie paraît une opportunité pour faire évoluer la situation.

La magistrature doit par ailleurs être poussée à essaimer dans les institutions -juridictionnelles ou autres- européennes et internationales : le savoir-faire français et l'esprit cartésien y sont particulièrement reconnus, appréciés et recherchés. Ces expatriations temporaires, outre qu'elles servent grandement l'image de la France, valorisent les magistrats qui s'y livrent et leur apportent un esprit d'ouverture profitable au corps. Là encore une telle politique ne peut venir que d'une démarche volontariste initiée par l'administration centrale avec l'appui de l'Ecole de la magistrature.

---

<sup>1</sup> Ainsi des personnels de l'administration pénitentiaire, en activité ou retraités, qui pourraient être chargés de la sécurité des palais de justice et de l'escorte des détenus.

## Conclusion



Le coût de certaines des solutions évoquées ainsi que la complexité de leur mise en œuvre n'ont certes pas été abordés. Ces contingences matérielles, que le Conseil supérieur de la magistrature n'ignore pas, ne lui ont cependant pas paru une raison sérieuse pour se priver de réfléchir sur cette crise de la justice : les enjeux pour la République sont trop importants. La place de la justice mérite quelques égards et engagements, y compris sur le plan financier<sup>1</sup>. Par ailleurs, la plupart des remèdes proposés dépendent bien plus d'une révolution des pratiques et des esprits, ce qui n'exclut pas la recherche d'économies.

En outre, cette crise de confiance dure depuis trop longtemps pour qu'on tergiverse avant d'avancer :

- l'opinion publique mérite d'être entendue dans certaines critiques envers l'institution judiciaire ;
- les relations entre les acteurs politiques et la magistrature doivent évoluer vers le respect mutuel : la démocratie ne sort jamais grandie des accrochages permanents entre ses institutions régaliennes dont les citoyens sont finalement les victimes ignorées. La crise ne peut trouver d'issue sans quelques efforts ni reconnaissance réciproques. Ces luttes de pouvoirs sont sans avenir. Elles donnent la fâcheuse impression que les uns voudraient amoindrir le rôle des autres ou prendre l'ascendant, voire se passer d'eux, en mettant de côté une donnée essentielle : dans un État de droit, le droit est partout<sup>2</sup>. Aucun État démocratique ne peut se passer de

<sup>1</sup> On rappellera que la France, même si elle a régulièrement progressé ces dernières années, se situe à la 17<sup>ème</sup> place en Europe pour les dépenses consacrées à sa justice par citoyen, selon le classement annuel de la CEPEJ -Commission européenne pour l'efficacité de la justice (émanation du Conseil de l'Europe).

<sup>2</sup> « Le droit est un élément de la décision et de la stratégie, au cœur des choix politiques » explique le professeur MOLFESSIS. Le Nouvel Observateur, avril 2008 (disponible sur le site internet de cet hebdomadaire) à l'occasion du lancement du Cercle des juristes, nouveau lieu de réflexion et d'échanges sous la forme d'un think tank, regroupant juristes et décideurs publics et privés de renom, dont le secrétariat général est tenu par Nicolas MOLFESSIS, professeur de droit à Paris II (voir [www.lecercledesjuristes.com](http://www.lecercledesjuristes.com))

regarder vers le droit et vers la Justice: l'État s'affaiblirait lui-même en affaiblissant la Justice<sup>1</sup>.

- la magistrature doit s'engager dans le triple défi du savoir faire, du faire savoir et du savoir être : moderniser et rationaliser ses méthodes de travail ; entrer dans l'univers de la communication avec lequel toute institution de premier plan doit compter ; affermir son estime d'elle-même, avec la conscience de sa place et de son rôle.

A l'adresse de ses collègues, le premier président LAMANDA, dans son discours d'installation à la Cour de cassation, après avoir constaté que "le malaise demeure, vous laissant inquiets, perplexes", les a ainsi exhortés: "Ne doutez pas (...) de votre légitimité (...) de votre position cruciale (...)," appelant de ses vœux à un corps judiciaire apaisé, "recevant de la société autant de confiance qu'il lui en apporte"<sup>2</sup>.

La confiance des Français envers la justice doit être restaurée, non pour le bien-être de cette dernière, mais dans l'intérêt primordial des citoyens : elle est rendue au nom du peuple français. Celui-ci a ainsi placé en elle sa confiance. Elle le mérite.

L'institution judiciaire doit prendre des initiatives innovantes pour conforter cette confiance. Il y a urgence.

<sup>1</sup> Nathalie GUIBERT, dans son analyse du 19/06/2008, journal Le Monde (déjà évoqué, voir note 7), citant Denis SALAS, magistrat détaché, enseignant chercheur : « On ne peut vivre en démocratie dans cette pseudo-guerre. D'autres démocraties nous enseignent en outre que le conflit entre la politique et le judiciaire n'est pas une fatalité ». Elle ajoute : « Aux États-Unis mais aussi en Allemagne, les cours suprêmes incarnent ainsi, en référence aux principes fondamentaux, le temps long démocratique. »

<sup>2</sup> Discours du 30 mai 2007 (disponible sur le site internet de la Cour de cassation [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr))

## Sondage sur les Français, les magistrats et la déontologie réalisé le 30 mai 2008 par l'IFOP pour le CSM

Le Conseil supérieur de la magistrature remercie vivement M. Yann AGUILA, directeur du groupement d'intérêt public « mission recherche Droit et Justice » et son représentant pour cette opération M. Nicolas MOLFESSIS, Professeur à Paris II, Panthéon-Assas, pour l'aide intellectuelle, technique et financière apportée, ainsi que M. Frédéric DABI et M. Matthieu PONZIO, responsables de l'IFOP, pour leur contribution et leur disponibilité.

FD/MH/MP N° 1-7048

**Contacts IFOP : Frédéric Dabi / Mayeul l'Huillier / Matthieu Ponzio**

**Tél : 01 45 84 14 44**

**[mayeul.lhuillier@ifop.com](mailto:mayeul.lhuillier@ifop.com)**

**[matthieu.ponzio@ifop.com](mailto:matthieu.ponzio@ifop.com)**

The logo for IFOP, consisting of the lowercase letters 'ifop' in a stylized, red, handwritten font. The 'i' has a long, curved tail that arches over the 'f'.

*pour*



**Conseil supérieur de  
la magistrature**



## Résultats d'ensemble du sondage



# SOMMAIRE

	Pages
<b>1 - La méthodologie</b> .....	149
<b>2 - Les résultats de l'étude</b> .....	150
<b>A - La confiance à l'égard de la Justice</b> .....	150
La confiance accordée à différentes institutions .....	150
Les raisons de la confiance à l'égard de la Justice ...	151
Les raisons de la défiance à l'égard de la Justice ...	151
<b>B - Perceptions et jugements sur le fonctionnement         de la Justice</b> .....	152
La jugement à l'égard du fonctionnement de la Justice en France .....	152
Le jugement à l'égard de la nécessité de réforme de la Justice .....	152
La satisfaction sur différents aspects du fonctionnement de la Justice.....	153
<b>C - Les représentations associées aux magistrats</b> .....	154
La connaissance de la distinction entre les fonctions de juge et de procureur .....	154
Les traits d'image associés aux juges et aux procureurs .....	155
Les traits d'image associés aux juges .....	156
Les traits d'image associés aux procureurs .....	157

Les qualités essentielles requises pour un juge  
et un procureur ..... 158

Les qualités essentielles requises pour un juge ..... 159

Les qualités essentielles requises pour un procureur 160

L'adhésion à différentes propositions concernant  
les décisions des juges ..... 161

**D - Les attentes d'amélioration de la Justice ..... 162**

L'adhésion à différentes propositions pour améliorer  
le fonctionnement de la Justice ..... 162

La préférence entre une juridiction composée  
d'un seul ou de plusieurs juges ..... 163

La préférence entre une augmentation ou  
une limitation de la possibilité de recours  
après une décision de Justice..... 163

La légitimité de nouvelles règles en matière  
d'indépendance de la Justice ..... 163

**E - Notoriété et image du Conseil supérieur  
de la magistrature..... 164**

La notoriété du Conseil supérieur de la magistrature 164

La connaissance des différentes missions  
du Conseil supérieur de la magistrature ..... 164

La confiance accordée au Conseil supérieur  
de la magistrature dans différents domaines ..... 165

## 1 - La méthodologie

### MÉTHODOLOGIE

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'Ifop. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction.

Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'Ifop.

Étude réalisée par l'Ifop pour :	Le Conseil Supérieur de la Magistrature
Échantillon	Échantillon de <b>1008</b> personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.  La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille) après stratification par région et catégorie d'agglomération.
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu par téléphone au domicile des personnes interrogées.
Dates de terrain	Du 23 au 27 mai 2008

## 2 - Les résultats de l'étude

### A - LA CONFIANCE À L'ÉGARD DE LA JUSTICE

#### La confiance accordée à différentes institutions

**Question :** *D'une manière générale, diriez-vous que vous avez tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance dans les institutions suivantes ?*

	TOTAL Confiance (%)	Tout à fait confiance (%)	Plutôt confiance (%)	TOTAL Pas confiance (%)	Plutôt pas confiance (%)	Pas du tout confiance (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
- Les hôpitaux	89	28	61	11	9	2	-	100
- L'Ecole	82	26	56	18	14	4	-	100
- L'Armée	81	25	56	18	11	7	1	100
- La Police	76	17	59	24	16	8	-	100
- La Fonction publique	73	13	60	27	20	7	-	100
- La Justice	63	9	54	37	24	13	-	100
- Les élus	44	5	39	55	33	22	1	100
- Les médias	31	2	29	69	42	27	-	100

## Les raisons de la confiance à l'égard de la Justice

**Question :** Parmi les raisons suivantes, lesquelles expliquent le mieux votre confiance à l'égard de la Justice ? En premier ? En second ? En troisième ?

Base : personnes affirmant avoir confiance en la Justice, soit 63 % de l'échantillon	En premier (%)	Total des citations (%)
- La Justice est accessible à tous, quels que soient leurs moyens financiers	23	53
- La Justice est rendue par des magistrats compétents	22	59
- La Justice est indépendante	16	49
- La Justice est la même pour tous	15	41
- La Justice est adaptée aux évolutions de la société	10	36
- La Justice est équitable et juste	9	34
- La Justice est efficace	5	23
- Autre raison (réponse non suggérée)	-	1
- Ne se prononcent pas	-	3
TOTAL	100	(*)

(\*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner trois réponses

## Les raisons de la défiance à l'égard de la Justice

**Question :** Parmi les raisons suivantes, lesquelles expliquent le mieux votre défiance à l'égard de la Justice ? En premier ? En second ? En troisième ?

Base : personnes affirmant ne pas avoir confiance en la Justice, soit 37 % de l'échantillon	En premier (%)	Total des citations (%)
- La Justice n'est pas la même pour tous	30	61
- La Justice est trop lente	20	58
- La Justice est inéquitable et injuste	18	43
- La Justice n'est pas adaptée aux évolutions de la société	11	36
- La Justice se trompe trop souvent	6	27
- La Justice est trop compliquée	6	26
- La Justice coûte cher	5	28
- La Justice n'est pas indépendante	4	20
- Autre raison (réponse non suggérée)	-	1
- Ne se prononcent pas	-	1
TOTAL	100	(*)

(\*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner trois réponses

## B - PERCEPTIONS ET JUGEMENTS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

### Le jugement à l'égard du fonctionnement de la Justice en France

**Question :** *Estimez-vous qu'en France, à l'heure actuelle, la Justice fonctionne globalement très bien, assez bien, assez mal ou très mal ?*

	Ensemble (%)
<b>TOTAL Bien</b>	<b>59</b>
- Très bien	2
- Assez bien	57
<b>TOTAL Mal</b>	<b>41</b>
- Assez mal	34
- Très mal	7
- Ne se prononcent pas	-
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

### Le jugement à l'égard de la nécessité de réforme de la Justice

**Question :** *D'une manière générale, diriez-vous que la Justice... ?*

	Rappel Avril 2006 <sup>1</sup> (%)	Ensemble (%)
- Doit être réformée en profondeur	44	<b>32</b>
- Doit être réformée sur quelques aspects	51	<b>63</b>
- Ne doit pas être réformée	5	<b>5</b>
- Ne se prononcent pas	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Enquête Ifop pour le Ministère de la Justice réalisée les 6 et 7 avril 2006 auprès d'un échantillon de 956 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

## La satisfaction sur différents aspects du fonctionnement de la Justice

**Question :** Pour chacun des points suivants, diriez-vous que le fonctionnement de la Justice est très satisfaisant, assez satisfaisant, peu satisfaisant ou pas du tout satisfaisant ?

	TOTAL Satisfaisant (%)	Très satisfaisant (%)	Assez satisfaisant (%)	TOTAL Pas satisfaisant (%)	Peu satisfaisant (%)	Pas du tout satisfaisant (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
- Le déroulement des procès	59	4	55	40	30	10	1	100
- La clarté des décisions de justice	52	4	48	48	37	11	-	100
- L'exécution des décisions de justice	47	2	45	53	38	15	-	100
- La prise en charge (l'écoute, l'accompagnement) des personnes ayant affaire à la Justice	46	4	42	52	40	12	2	100
- La compréhension du fonctionnement de la Justice	35	2	33	65	47	18	-	100
- Le coût des procédures	31	1	30	65	42	23	4	100
- La durée des procédures	15	2	13	85	41	44	-	100

**C - LES REPRÉSENTATIONS ASSOCIÉES AUX MAGISTRATS****La connaissance de la distinction entre les fonctions de juge et de procureur**

**Question :** *En France, l'organisation de la Justice repose sur une distinction des fonctions entre les juges et les procureurs. Diriez-vous que vous connaissez très bien, assez bien, assez mal ou très mal cette distinction entre les juges et les procureurs ?*

	Ensemble (%)	Personnes ayant déjà eu affaire à la Justice (%)	Personnes n'ayant jamais eu affaire à la Justice (%)
<b>TOTAL Bien</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>27</b>
- Très bien	6	8	5
- Assez bien	25	32	22
<b>TOTAL Mal</b>	<b>69</b>	<b>60</b>	<b>73</b>
- Assez mal	45	38	49
- Très mal	24	22	24
- Ne se prononcent pas	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Les traits d'image associés aux juges et aux procureurs

**Question :** *En France, les juges ont pour mission de trancher les litiges opposant des parties lors d'un procès et de réprimer les infractions. Pour chacune des phrases suivantes, diriez-vous que vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?*

**Question :** *En France, les procureurs ont pour mission de représenter la société, lors d'un procès. Pour chacune des phrases suivantes, diriez-vous que vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?*

### - Récapitulatif : Total D'accord -

	Les juges (%)	Les procureurs (%)
- Sont respectueux de la loi	87	91
- Sont compétents	87	89
- Sont respectueux du secret professionnel	86	87
- Sont des personnes intègres et honnêtes	80	84
- Sont bien formés	78	86
- Ont une conduite moralement irréprochable	66	74
- Sont neutres et impartiaux dans leurs jugements	66	68
- Sont indépendants des intérêts économiques	59	63
- Sont indépendants du pouvoir politique	49	49

## Les traits d'image associés aux juges

**Question :** *En France, les juges ont pour mission de trancher les litiges opposant des parties lors d'un procès et de réprimer les infractions. Pour chacune des phrases suivantes, diriez-vous que vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? Les juges...*

	TOTAL D'accord (%)	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	TOTAL Pas d'accord (%)	Plutôt pas pas d'accord (%)	Pas d'accord du tout (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
- Sont respectueux de la loi	87	32	55	13	10	3	-	100
- Sont compétents	87	22	65	13	10	3	-	100
- Sont respectueux du secret professionnel	86	35	51	14	11	3	-	100
- Sont des personnes intègres et honnêtes	80	20	60	20	15	5	-	100
- Sont bien formés	78	21	57	21	17	4	1	100
- Ont une conduite moralement irréprochable	66	10	56	33	25	8	1	100
- Sont neutres et impartiaux dans leurs jugements	66	14	52	34	24	10	-	100
- Sont indépendants des intérêts économiques	59	14	45	40	28	12	1	100
- Sont indépendants du pouvoir politique	49	11	38	51	33	18	-	100

## Les traits d'image associés aux procureurs

**Question :** *En France, les procureurs ont pour mission de représenter la société, lors d'un procès. Pour chacune des phrases suivantes, diriez-vous que vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? Les procureurs...*

	TOTAL D'accord (%)	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	TOTAL Pas d'accord (%)	Plutôt pas pas d'accord (%)	Pas d'accord du tout (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
- Sont respectueux de la loi	91	26	65	9	7	2	-	100
- Sont compétents	89	20	69	11	9	2	-	100
- Sont respectueux du secret professionnel	87	28	59	13	11	2	-	100
- Sont bien formés	86	22	64	13	11	2	1	100
- Sont des personnes intègres et honnêtes	84	19	65	16	13	3	-	100
- Ont une conduite moralement irréprochable	74	12	62	26	22	4	-	100
- Sont neutres et impartiaux dans leurs actes	68	14	54	32	26	6	-	100
- Sont indépendants des intérêts économiques	63	12	51	37	29	8	-	100
- Sont indépendants du pouvoir politique	49	11	38	51	37	14	-	100

## Les qualités essentielles requises pour un juge et un procureur

**Question :** Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un juge pour remplir ses fonctions ? En premier ? Et en second ?

**Question :** Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un procureur pour remplir ses fonctions ? En premier ? Et en second ?

### - Récapitulatif : En premier -

	Les juges (%)	Les procureurs (%)
- L'honnêteté, l'intégrité	24	22
- L'impartialité	21	14
- Le respect de la loi	13	17
- La compétence	12	12
- La capacité d'écoute	11	12
- Le respect du secret professionnel	5	4
- La capacité à douter	5	5
- La compréhension de la société	5	9
- La capacité de décision	3	3
- La capacité de travail	1	2
- Ne se prononcent pas	-	-
TOTAL	100	100

## Les qualités essentielles requises pour un juge

**Question :** Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un juge pour remplir ses fonctions ? En premier ? Et en second ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
- L'honnêteté, l'intégrité	24	44
- L'impartialité	21	35
- Le respect de la loi	13	28
- La compétence	12	23
- La capacité d'écoute	11	24
- Le respect du secret professionnel	5	12
- La capacité à douter	5	11
- La compréhension de la société	5	12
- La capacité de décision	3	8
- La capacité de travail	1	4
- Ne se prononcent pas	-	-
TOTAL	100	(*)

(\*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses

## Les qualités essentielles requises pour un procureur

**Question :** Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un procureur pour remplir ses fonctions ?  
En premier ? Et en second ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
- L'honnêteté, l'intégrité	22	40
- Le respect de la loi	17	31
- L'impartialité	14	28
- La capacité d'écoute	12	24
- La compétence	12	24
- La compréhension de la société	9	19
- La capacité à douter	5	10
- Le respect du secret professionnel	4	11
- La capacité de décision	3	8
- La capacité de travail	2	5
- Ne se prononcent pas	-	-
TOTAL	100	(*)

(\*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses

## L'adhésion à différentes propositions concernant les décisions des juges

**Question :** Êtes-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, ou pas d'accord du tout avec les phrases suivantes ? En matière pénale, les juges dans leurs décisions ...

	TOTAL D'accord (%)	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	TOTAL Pas d'accord (%)	Plutôt pas pas d'accord (%)	Pas d'accord du tout (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
- Devraient davantage tenir compte du dommage subi par la victime	91	49	42	9	7	2	-	100
- Devraient davantage tenir compte des condamnations antérieures du suspect	88	52	36	12	8	4	-	100
- Devraient davantage tenir compte de l'état mental du suspect	69	27	42	31	21	10	-	100
- Devraient être plus sévères	65	26	39	34	26	8	1	100
- Devraient davantage tenir compte de la situation sociale du suspect	51	17	34	49	27	22	-	100
- Devraient davantage tenir compte de l'avis de la population	38	15	23	62	32	30	-	100

**D - LES ATTENTES D'AMÉLIORATION DE LA JUSTICE****L'adhésion à différentes propositions pour améliorer le fonctionnement de la Justice**

**Question :** *Je vais vous citer un certain nombre de propositions concernant l'amélioration de la Justice en France. Pour chacune d'entre elles, diriez-vous quelle serait une très bonne, une assez bonne, une assez mauvaise ou une très mauvaise chose ?*

	TOTAL Bonne chose (%)	Très bonne chose (%)	Assez bonne chose (%)	TOTAL Mauvaise chose (%)	Assez mauvaise chose (%)	Très mauvaise chose (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
- Mettre en place un code de règles déontologiques pour les magistrats	94	47	47	5	4	1	1	100
- Augmenter le nombre de personnels de la Justice hors magistrats, c'est-à-dire les greffiers, les fonctionnaires pénitentiaires, les éducateurs...	92	55	37	8	6	2	-	100
- Favoriser une plus grande spécialisation des juges et des procureurs en fonction du contentieux ou du type d'affaire	92	43	49	8	7	1	-	100
- Augmenter le nombre de magistrats (juges et procureurs)	89	45	44	10	8	2	1	100
- Développer le recours à d'autres institutions pour les affaires les plus simples	83	36	47	17	10	7	-	100
- Accroître les possibilités de sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats	81	25	56	19	15	4	-	100
- Répartir d'une manière différente les tribunaux sur le territoire	74	29	45	24	16	8	2	100

## La préférence entre une juridiction composée d'un seul ou de plusieurs juges

**Question :** *Diriez-vous qu'il est préférable d'être jugé par une juridiction composée...?*

	Ensemble (%)
- D'un juge pour accélérer les procédures et faire baisser leurs coûts	26
- De plusieurs juges pour mieux prendre en compte les intérêts des parties	73
- Ne se prononcent pas	1
TOTAL	100

## La préférence entre une augmentation ou une limitation de la possibilité de recours après une décision de Justice

**Question :** *Diriez-vous qu'il est préférable pour améliorer le fonctionnement de la Justice... ?*

	Ensemble (%)
- De favoriser les possibilités de recours après une décision de Justice	57
- De limiter les possibilités de recours après une décision de Justice	42
- Ne se prononcent pas	1
TOTAL	100

## La légitimité de nouvelles règles en matière d'indépendance de la Justice

**Question :** *Avec laquelle des deux phrases, êtes-vous le plus d'accord ?*

	Ensemble (%)
- Il est nécessaire de mettre en place de nouvelles règles pour renforcer l'indépendance de la Justice.	71
- La situation actuelle en matière d'indépendance de la Justice est satisfaisante, il n'est donc pas nécessaire de mettre en place de nouvelles règles	29
- Ne se prononcent pas	-
TOTAL	100

## E - NOTORIÉTÉ ET IMAGE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

### La notoriété du Conseil supérieur de la magistrature

**Question :** *Connaissez-vous, ne serait-ce que de nom, le Conseil supérieur de la magistrature ?*

	Ensemble (%)
- Oui	46
- Non	54
TOTAL	100

### La connaissance des différentes missions du Conseil supérieur de la magistrature

**Question :** *Connaissez-vous chacune des missions suivantes du Conseil supérieur de la magistrature ?*

Base : personnes connaissant au moins de nom le Conseil supérieur de la magistrature, soit 46 % de l'échantillon	Oui (%)	Non (%)	TOTAL (%)
- Garantir l'indépendance des magistrats	68	32	100
- Assurer la discipline des magistrats	65	35	100
- Assurer la nomination des magistrats	63	37	100
- Conseiller le Président de la République sur les questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire	43	57	100

## La confiance accordée au Conseil supérieur de la magistrature dans différents domaines

**Question :** *Diriez-vous que vous faites tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout au Conseil supérieur de la magistrature pour... ?*

Base : personnes connaissant au moins de nom le Conseil supérieur de la magistrature, soit 46 % de l'échantillon	TOTAL Confiance (%)	Tout à fait confiance (%)	Plutôt confiance (%)	TOTAL Pas confiance (%)	Plutôt pas confiance (%)	Pas du tout confiance (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
- Edicter des règles déontologiques en direction des magistrats	<b>84</b>	15	69	<b>16</b>	13	3	-	100
- Assurer la discipline des magistrats	<b>79</b>	12	67	<b>21</b>	18	3	-	100
- Garantir l'indépendance des magistrats	<b>78</b>	12	66	<b>21</b>	17	4	1	100



## Principaux enseignements du sondage



# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Sommaire .....	169
<b>1 - La méthodologie .....</b>	<b>170</b>
<b>2 - Principaux enseignements.....</b>	<b>171</b>
<b>A - Un crédit porté à l'institution judiciaire .....</b>	<b>171</b>
<b>B - Une satisfaction à l'égard de l'institution judiciaire         qui ne doit pas occulter sa nécessaire réforme</b>	<b>174</b>
<b>C - Des magistrats aux fonctions encore largement         méconnues mais aux qualités reconnues .....</b>	<b>176</b>
<b>D - Des pistes d'amélioration du système judiciaire         largement soutenues dans l'opinion .....</b>	<b>181</b>
<b>E - Le Conseil supérieur de la magistrature :         un organe mal connu .....</b>	<b>183</b>

## 1 - La méthodologie

### MÉTHODOLOGIE

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'Ifop. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction.

Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'Ifop.

Étude réalisée par l'Ifop pour :	Le Conseil supérieur de la magistrature
Échantillon	<p>Échantillon de <b>1008</b> personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.</p> <p>La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille) après stratification par région et catégorie d'agglomération.</p>
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu par téléphone au domicile des personnes interrogées.
Dates de terrain	Du 23 au 27 mai 2008

## 2 - Principaux enseignements

### A - UN CRÉDIT PORTÉ À L'INSTITUTION JUDICIAIRE

- **Les Français accordent globalement leur confiance aux différentes institutions républicaines.**

63% des personnes interrogées manifestent un tel sentiment à l'égard de la Justice, score à relativiser toutefois dans la mesure où moins d'un interviewé sur dix (9%) déclare avoir tout à fait confiance dans l'institution judiciaire.

De même, au regard des indices observés pour les autres institutions de la République, la confiance exprimée à l'égard de la Justice s'avère d'une moindre ampleur et doit être relativisée si on la compare à celle accordée aux hôpitaux (89%), à l'Ecole (82%), à l'Armée (81%), à la Police (76%) ou encore à la Fonction publique (73%). La Justice bénéficie donc d'un socle de confiance appréciable, attestant que, dans l'opinion, **l'effet dévastateur sur l'image de l'institution de l'affaire d'Outreau s'est atténué**. Néanmoins, il convient d'observer que la Police, en terme de crédit de confiance, dépasse de 13 points la Justice.

A l'inverse, deux institutions n'emportent la confiance que d'une minorité d'interviewés. Il s'agit des élus (44%) et surtout des médias (31%).

Le détail des résultats fait apparaître plusieurs clivages au sein de la population.

L'âge apparaît comme une donnée particulièrement déterminante dans la mesure où plus de sept Français sur dix (72%) âgés de 18 à 24 ans accordent leur confiance à l'institution judiciaire contre seulement 55% de leurs aînés âgés de plus de 65 ans.

Les catégories socioprofessionnelles supérieures et intermédiaires tendent également à déclarer avoir davantage confiance en la Justice, qu'il s'agisse des cadres (72%) comme des professions intermédiaires (71%). Cette proportion décroît sensiblement auprès

des catégories moins élevées dans la hiérarchie sociale, à savoir les employés (62%), les ouvriers (64%) mais surtout les retraités (55%).

Enfin, il semble que l'expérience effective de la Justice tend à atténuer la confiance envers celle-ci : 58% des personnes ayant eu affaire à l'institution judiciaire expriment un tel sentiment contre 65% pour celles n'ayant jamais eu de contacts avec la Justice.

• **Les raisons de la confiance, comme de la défiance, à l'égard de la Justice s'avèrent hétéroclites** et dénotent de perceptions particulièrement différenciées sur l'institution.

**La compétence des magistrats** apparaît comme le principal facteur de confiance et se voit mentionnée par près de six interviewés sur dix (59%). Cet élément devance de peu le sentiment d'une Justice accessible à tous quels que soient les moyens financiers des justiciables, évoqué par une majorité de personnes interrogées (53%). Dans une moindre mesure, l'indépendance de la Justice (49%) et le fait qu'elle soit la même pour tous (41%) participent de cette confiance à l'égard de l'institution.

Relevons à l'inverse que l'efficacité de la Justice s'avère la raison la moins fréquemment citée (23% de citations).

Dans le détail, on observe que les personnes de moins de 35 ans déclarant avoir confiance dans la Justice sont plus nombreuses à évoquer son accessibilité à tous (53%) quand leurs aînés privilégient plutôt la compétence des magistrats (63%).

Ce dernier argument est également mentionné par une majorité de cadres (65%) qui évoquent également plus fréquemment l'indépendance de la Justice (63%). Cette catégorie se différencie ainsi des ouvriers qui, pour leur part, tendent à davantage justifier la confiance qu'ils accordent à l'institution judiciaire par son accessibilité à tous quels que soient leurs moyens financiers (53%).

On observe enfin une tendance plus prononcée parmi les sympathisants de gauche à insister sur la compétence des magistrats (65% contre 56% à droite) et l'indépendance de la Justice (52%

contre 46%), les interviewés proches de la droite mettant davantage en avant l'accessibilité de la Justice (58% contre 51% à gauche).

• **Les raisons de la défiance à l'égard de l'institution judiciaire s'articulent principalement autour de deux représentations : d'abord son caractère inégalitaire**, 61% des interviewés déclarant que la Justice n'est pas la même pour tous. **Puis, dans des proportions relativement proches**, une majorité d'interviewés (58%) regrette également **sa lenteur**.

De façon moins affirmée, la Justice est également perçue comme une institution inéquitable et injuste (43% - rappelons que seuls 34% mentionnaient cet élément dans les motifs de confiance à l'égard de l'institution - ) ainsi qu'inadaptée aux évolutions de la société (36%).

Les autres raisons de défiance proposées aux personnes interrogées recueillent des scores plus modestes, près d'un Français sur quatre déclarant ne pas avoir confiance en la Justice justifie ce sentiment par son coût trop élevé (28%), par le fait qu'elle se trompe trop souvent (27%) et par sa trop grande complexité (26%). Enfin, seuls 20% des personnes interrogées regrettent que la Justice ne soit pas indépendante.

Relevons deux éléments : d'une part, le développement de l'aide juridictionnelle explique sans doute que **la cherté de la Justice**, longtemps majeure dans les critiques portées à son égard, **n'occupe qu'une place modeste dans ces raisons de défiance**. D'autre part, la proportion somme toute faible d'interviewés stigmatisant le fait que la Justice se trompe trop souvent renforce l'idée que l'opinion a peut être « tourné la page Outreau ».

Parallèlement, s'agissant des arguments de défiance à l'encontre de la Justice, on observe que les femmes sont plus nombreuses à estimer que l'institution est trop lente (63% contre 53% des hommes). Les interviewés âgés de plus de 35 ans regrettent de façon plus prononcée le fait que la Justice n'est pas la même pour tous à hauteur de 64% d'entre eux contre 49% chez les plus jeunes

de moins de 35 ans. Ces derniers tendent quant à eux à davantage faire part de leur amertume face à une Justice qui n'est pas adaptée aux évolutions de la société (43% contre 34%).

D'un point de vue socioprofessionnel enfin, quand les cadres n'ayant pas confiance en la Justice déplorent dans leur grande majorité sa lenteur (69%) et son caractère inégalitaire (66%), les ouvriers jugent plutôt l'institution inéquitable et injuste (52%).

Relevons enfin que le clivage gauche / droite joue ici à plein dans la mesure où 63% des sympathisants de gauche se montrent plus enclins à dénoncer une Justice qui n'est pas la même pour tous (contre 51% à droite), les sympathisants de droite évoquant plus largement la lenteur de l'institution (63% contre 57% à gauche).

## **B - UNE SATISFACTION À L'ÉGARD DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE QUI NE DOIT PAS OCCULTER SA NÉCESSAIRE RÉFORME**

• **Les Français se montrent majoritairement satisfaits du fonctionnement de l'institution judiciaire (59%), mais une minorité non négligeable (41%) considère qu'elle fonctionne mal.** D'ailleurs, seuls 2% des interviewés estiment que l'institution fonctionne « très bien ».

Relevons également que moins d'un interviewé sur dix (7%) déclare au contraire que la Justice fonctionne très mal, preuve qu'il n'y a pas aujourd'hui, trois ans après l'affaire d'Outreau, de désaveu majeur à l'encontre de l'institution judiciaire.

La perception d'une Justice qui fonctionne bien est plus fortement partagée par les plus jeunes (64% parmi les personnes âgées de 18 à 24 ans) mais également parmi les ouvriers (65%) et les sympathisants de droite (64%).

En outre, deux clivages se font jour sur cette question. On remarque notamment que les habitants de l'agglomération parisienne se satisfont plus largement du fonctionnement actuel de la Justice en France que les habitants des communes rurales (67% contre 55%).

Cette différence de perception peut notamment s'expliquer par une plus grande accessibilité de la Justice en Ile-de-France, cette région bénéficiant du nombre de tribunaux le plus important.

On observe également que **les Français ayant eu une expérience judiciaire se montrent nettement plus sévères dans leurs jugements** : 50% envisagent le fonctionnement de l'institution de manière positive alors qu'ils sont 63% chez les personnes jamais exposées à la Justice.

• **Sur la question centrale de la réforme de la Justice, les Français se prononcent à une écrasante majorité en faveur d'une réforme de l'institution** mais apparaissent moins catégoriques qu'il y a quelques années, la prégnance de l'affaire d'Outreau dans l'opinion semblant peu à peu s'estomper. Ainsi, seuls 32% estiment que la Justice doit être réformée en profondeur (-12 points depuis avril 2006).

Plus de six Français sur dix (63%, +12 points par rapport à avril 2006) estiment que celle-ci doit être réformée sur quelques aspects, une minorité considérant que l'institution ne doit pas être réformée.

En dépit d'une certaine homogénéité dans le détail des résultats, on observe toutefois que l'ambition d'une vaste réforme de la Justice progresse en fonction de l'âge des interviewés : 23% des 18-24 ans contre 39% parmi les plus de 65 ans. On relève également qu'en toute logique, les personnes jugeant que la Justice fonctionne mal s'avèrent plus prompts à privilégier une réforme en profondeur (52% contre 18% des interviewés faisant part d'un sentiment inverse).

• **Les Français ne se satisfont pas de manière homogène des différents aspects du fonctionnement de la Justice.**

Ainsi, seuls le déroulement des procès (59%) ainsi que la clarté des décisions de Justice (52%) se voit appréciés majoritairement. Dans une moindre mesure, l'exécution des décisions de Justice

(47%) comme la prise en charge des personnes ayant eu affaire à l'institution judiciaire (46%) contentent une part non négligeable quoique minoritaire d'interviewés.

La compréhension du fonctionnement de la Justice et le coût des procédures (31%) recueillent en revanche à peine un tiers de perceptions favorables.

Enfin, la durée des procédures s'avère la principale source de mécontentement à l'encontre de la Justice : seuls 15% des interviewés expriment de la satisfaction sur cette dimension, précédemment pointée comme facteur majeur de défiance à l'encontre de l'institution.

Sur l'ensemble de ces différents aspects, les hommes se montrent systématiquement moins sévères que les femmes, la clarté des décisions de Justice (59% contre 47%) comme le coût des procédures (36% contre 27%) apparaissent comme des exemples particulièrement révélateurs de ce constat. On peut également observer une tendance plus prononcée parmi les catégories socio-professionnelles supérieures à se satisfaire de certaines dimensions techniques comme le déroulement des procès (66% des cadres contre 57% des ouvriers), la clarté des décisions de Justice (61% contre 52%), ou encore l'exécution des décisions (58% contre 53%). Les ouvriers expriment au contraire des jugements plus favorables s'agissant de la compréhension du fonctionnement de la Justice (43% contre 35% des cadres) ou de la durée des procédures (24% contre 13%).

### **C - DES MAGISTRATS AUX FONCTIONS ENCORE LARGEMENT MÉCONNUES MAIS AUX QUALITÉS RECONNUES**

• **La distinction entre les fonctions de juge et de procureur reste encore assez largement méconnue du grand public** dans la mesure où seuls trois Français sur dix (31%) se déclarent capables d'opérer cette différence. Force est de constater également qu'environ un quart des interviewés (24%) la connaissent très mal.

Sur cette question, le milieu socioprofessionnel apparaît comme une donnée particulièrement clivante puisque seuls les cadres (54%) et les diplômés de l'enseignement supérieur (52%) apparaissent majoritairement capables de discerner les fonctions propres aux magistrats du siège et aux magistrats du parquet.

Notons que, même si elle s'avère minoritaire, cette aptitude est plus largement partagée par les hommes (37% contre 25% des femmes), par les plus jeunes (38% des moins de 35 ans contre 28% de leurs aînés) et par les habitants de la région parisienne (40% contre 24% dans les zones rurales).

Enfin, les personnes ayant eu affaire à la Justice ne sont que 40% à effectuer cette distinction juges-procureurs. Ce score, bien que supérieur à la moyenne observée sur l'ensemble de l'échantillon, demeure modeste et renforce **la représentation de la Justice comme institution complexe et devant gagner en lisibilité.**

• **Confirmant cette difficulté à opérer une distinction entre les juges et les procureurs, les Français associent à chacune de ces deux fonctions des attributs et qualités relativement similaires.**

Autre enseignement, **l'image globale de ces deux catégories de magistrats s'avère très largement positive, notamment en ce qui concerne les magistrats du siège.** Au-delà des niveaux de citations positives équivalentes associées aux deux fonctions, les procureurs se voient reconnaître plus largement deux qualités relatives à leur conduite morale irréprochable (8 points de plus que les juges) et à la qualité de leur formation (8 points de plus également).

Du point de vue de leur éthique personnelle, les juges et les procureurs apparaissent avant tout comme des individus respectueux de la loi (respectivement 87% et 91% de citations), intègres et honnêtes (80% et 84%) et ayant une conduite moralement irréprochable (66% et 74%).

D'un point de vue professionnel maintenant, on reconnaît en premier lieu aux magistrats leurs compétences (à hauteur de 87%

pour les juges et 89% pour les procureurs) ainsi que leur respect du secret professionnel (86% et 87%). Les personnes interrogées considèrent également que ces magistrats sont bien formés (respectivement 78% pour les magistrats du siège et 86% pour les magistrats du parquet) et qu'ils savent être neutres et impartiaux dans leurs jugements (66% et 68%).

**Seul bémol à ce tableau relativement élogieux, l'indépendance des magistrats semble, dans une certaine mesure, mise en cause.** En effet, respectivement 59% et 63% des personnes interrogées estiment que les juges et les procureurs sont indépendants des intérêts économiques, pourcentage passant sous le seuil des 50% pour ce qui est de l'indépendance face au pouvoir politique. Ces résultats indiquent peut-être que les « affaires » politico-judiciaires des années 1980-1990 impliquant des personnalités politiques de premier plan demeurent ancrées dans les mentalités en dépit de la raréfaction de ce type de scandales au cours de la dernière décennie.

	Les juges (%)	Les procureurs (%)
- Sont respectueux de la loi	87	91
- Sont compétents	87	89
- Sont respectueux du secret professionnel	86	87
- Sont des personnes intègres et honnêtes	80	84
- Sont bien formés	78	86
- Ont une conduite moralement irréprochable	66	74
- Sont neutres et impartiaux dans leurs jugements	66	68
- Sont indépendants des intérêts économiques	59	63
- Sont indépendants du pouvoir politique	49	49

Dans le détail des résultats, on observe, à de rares exceptions près, une tendance plus prononcée chez les hommes, les jeunes et les catégories socioprofessionnelles supérieures et intermédiaires (cadres et professions intermédiaires) à apprécier davantage les qualités tant personnelles que professionnelles des magistrats du siège comme du parquet.

• De la même manière, **les qualités essentielles requises pour un magistrat apparaissent relativement similaires qu'il s'agisse d'un juge ou d'un procureur**. Ainsi, **l'honnêteté et l'intégrité sont considérées comme les vertus cardinales** : ces deux qualités obtiennent 44% de citations en ce qui concerne les juges et 40% pour les procureurs.

Toutefois, **les Français attendent davantage d'impartialité chez les magistrats du siège (35%) que chez leurs confrères du parquet (28%)**. A l'inverse, il semble que le respect de la loi et la compréhension de la société soient des qualités davantage requises pour un procureur (respectivement 31% et 19%) que pour un juge (28% et 12%).

Peu de différences se font jour s'agissant des autres qualités testées, chacune d'entre elles obtenant des scores comparables quelle que soit la catégorie de magistrat concernée. On peut notamment citer l'exemple de la compétence (respectivement évoquée par 23% des interviewés pour les juges et 24% pour les procureurs), la capacité d'écoute (24% pour les deux catégories), le respect du secret professionnel (12% et 11%) ou encore la capacité à douter (11% et 10%).

Relevons enfin que les capacités de décision et de travail, à savoir des attributs non spécifiques du métier de magistrat, ne sont pas appréhendées comme des qualités essentielles pour un magistrat, moins d'une personne interrogée sur dix y faisant référence.

Le détail des résultats fait apparaître des perceptions relativement homogènes au sein des catégories de populations interrogées. On observe cependant une tendance plus affirmée parmi les Français âgés de plus de 35 ans à mettre en exergue l'honnêteté et l'impartialité, qualités considérées essentielles tant pour les juges (46%) que pour les procureurs (42%). Les interviewés âgés de moins de 35 ans tendent quant à eux à davantage attendre d'un magistrat qu'il soit en mesure de comprendre la société (14% pour les juges et surtout 27% pour les procureurs contre respectivement 11% et 16% pour leurs aînés).

• **En matière pénale, les considérations des Français entrent en résonance avec les actuelles orientations prises en la matière par l'actuelle Garde des Sceaux.** Au cœur des réflexions actuellement menées par la Chancellerie, **l'idée d'une meilleure prise en compte du dommage subi par la victime se voit en effet plébiscitée** par 91% des personnes interrogées, près d'une sur deux (49%) allant jusqu'à se déclarer tout à fait d'accord avec une telle orientation. Dans des proportions relativement proches, et en lien direct avec les récents débats sur la question de la récidive en matière pénale, 88% des Français pensent que les juges devraient davantage tenir compte des condamnations antérieures du suspect, 52% se déclarant même tout à fait d'accord avec cette proposition. Dans ce cadre, un renforcement de la sévérité des magistrats se voit apprécié à hauteur de 65%.

Dans une moindre mesure, **les propositions d'ordre préventif obtiennent des résultats en demi-teinte** : 69% des interviewés estiment que les juges devraient davantage tenir compte de l'état mental du suspect et 51% de sa situation sociale.

Relevons enfin qu'une prise en compte accrue de l'avis de la population n'apparaît pas être une proposition pertinente pour les Français, seuls 38% d'entre eux se prononçant en sa faveur.

Sur cette question relative à la justice pénale, plusieurs clivages se font jour au sein de la population.

Émerge d'abord une fracture selon la catégorie socioprofessionnelle : les ouvriers et les employés adhèrent davantage à ces différentes propositions que les catégories plus élevées dans la hiérarchie sociale. En l'espèce, la question de la sévérité accrue des juges s'avère particulièrement explicite : 75% des employés et 72% des ouvriers se prononcent en faveur de celle-ci contre seulement 51% des cadres. De même, seuls 17% de cette catégorie pensent que les juges devraient davantage tenir compte de l'avis de la population, alors que 54% des ouvriers partagent cette idée.

Corollaire de ce qui vient d'être évoqué, les personnes sans diplôme s'accordent davantage sur la pertinence d'un accroisse-

ment de la sévérité des juges (87%), score très nettement supérieur aux 42% enregistrés auprès des diplômés de l'enseignement supérieur. En outre, ces mêmes personnes non diplômées se prononcent largement en faveur d'une prise en compte de l'avis des citoyens (64%), proposition accueillie avec davantage de réserves par les diplômés de l'enseignement supérieur (13%).

On observe enfin **une tendance plus prononcée parmi les sympathisants de gauche à approuver les propositions mettant l'accent sur la prévention, tendance classiquement observée par l'Ifop dans ses enquêtes sur l'institution judiciaire**. Ainsi la question de la prise en compte de l'état mental du suspect (approuvée par 74% d'entre eux contre 62% à droite), celle de sa situation sociale (59% contre 45%) mais surtout celle de la sévérité des juges (54% à gauche contre 79% à droite) démontrent l'existence de perceptions différenciées selon la proximité politique des personnes interrogées.

#### **D - DES PISTES D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE LARGEMENT SOUTENUES DANS L'OPINION**

• **En vue d'améliorer le fonctionnement de la Justice, l'ensemble des propositions testées recueille des avis majoritairement favorables** voire très favorables pour certaines d'entre elles.

Ainsi, édicter un code de règles déontologiques pour les magistrats (94%), augmenter le nombre de personnels de la Justice hors magistrats (92%) et favoriser une plus grande spécialisation des magistrats en fonction du contentieux (92%) s'avèrent être des propositions soutenues de façon plébiscitaire par les Français. Notons à cet égard que l'augmentation du nombre de personnels de la Justice hors magistrats recueille le potentiel de légitimité le plus solide (très bonne chose : 55%, 47% pour l'édition de règles déontologiques).

Bénéficiant de scores également élevés, l'augmentation du nombre de magistrats (89%), le développement du recours à

d'autres institutions pour les affaires les plus simples (83%) et l'accroissement des possibilités de sanction à l'encontre des magistrats (81%) satisfont quant à elles plus de huit interviewés sur dix.

Enfin, la répartition différente des tribunaux sur le territoire, avec en filigrane la question de la réforme de la carte judiciaire, obtient également un score satisfaisant (74%) quoiqu'en léger retrait comparé aux autres pistes de réformes.

Dans le détail, on observe que les cadres apparaissent en retrait sur l'ensemble de ces propositions, ces dernières obtenant de manière systématique des scores inférieurs auprès de cette population, faisant ainsi la lumière sur la prégnance au sein de cette catégorie d'une forme accrue de scepticisme quant aux différentes pistes de réformes de l'institution.

Relevons également que le clivage gauche / droite se fait une nouvelle fois jour ici, les sympathisants de gauche privilégiant davantage l'augmentation des effectifs, notamment ceux des non magistrats (95% contre 87%). A l'inverse, les interviewés se déclarant proches de la droite se prononcent plutôt en faveur d'un recours à d'autres institutions (87% contre 78% à gauche), de l'accroissement des sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats (85% contre 77%) et surtout se déterminent en faveur d'une répartition territoriale différente des tribunaux (83% contre 68%).

• **Sur la question de la composition des juridictions, les Français privilégient très largement le recours à plusieurs juges en vue d'une meilleure prise en compte des intérêts des parties (73%), seul un quart d'entre eux (26%) préférant une instance composée d'un juge unique pour accélérer les procédures et faire baisser leurs coûts. Cette posture des personnes interrogées est majoritaire dans toutes les catégories sociodémographiques. On observe néanmoins que la juridiction composée de plusieurs juges s'avère davantage soutenue par les sympathisants de gauche (78% contre 67% à droite).**

En ce qui concerne la question des recours après une décision de justice, une majorité d'interviewés, au sein de laquelle les cadres, les Franciliens et les sympathisants de gauche sont surreprésentés, se prononcent en faveur de leur augmentation (57%). A l'inverse, une limitation du nombre des recours est privilégiée par une part non négligeable des personnes interrogées (42%), parmi lesquels on retrouve de nombreux sympathisants de droite (50%).

- **En résonance avec le scepticisme préalablement évoqué à l'encontre de l'indépendance de la Justice, 71% des personnes interrogées s'accordent sur la nécessité de mettre en place de nouvelles règles pour renforcer l'indépendance de la Justice (71%).** Seuls 29% d'entre eux disent se satisfaire de la situation actuelle, en particulier les 65 ans et plus (40%), les personnes détenant un diplôme supérieur (41%) et les proches de l'UMP (38%).

Cette demande de nouvelles règles est davantage soutenue par les jeunes de moins de 35 ans (77% contre 69% pour leurs aînés), les employés (83% contre 67% des cadres), les sympathisants de gauche (77% contre 64% à droite) et les interviewés considérant que la Justice fonctionne mal (81%).

## **E - LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE : UN ORGANE MAL CONNU**

- **La notoriété du Conseil supérieur de la magistrature dans l'opinion s'avère à bien des égards optimisable** moins d'une personne sur deux (46%) déclare connaître cet organe.

Dans le détail, des différences majeures se font jour en fonction du sexe des interviewés (56% des hommes contre 36% des femmes déclarent connaître l'institution), de leur catégorie socio-professionnelle (79% des cadres contre 30% des ouvriers) ou encore de leur zone d'habitation (55% parmi les Franciliens contre 40% en zone rurale).

Notons en revanche l'absence de clivages selon la préférence partisane : 50% de sympathisants de gauche et de l'UMP disent avoir entendu parler du Conseil.

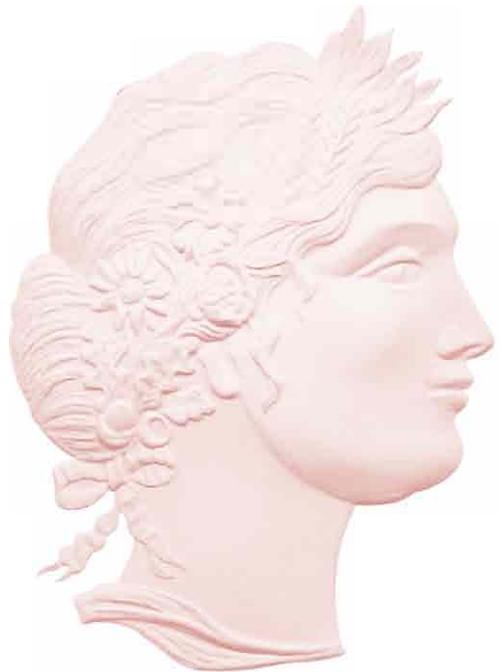
- Après des interviewés déclarant connaître cette institution, **trois des quatre missions qui lui sont rattachées bénéficient d'une notoriété conséquente**. Ainsi, plus de six personnes sur dix savent qu'il s'agit d'une institution garantissant l'indépendance des magistrats (68%), assurant leur discipline (65%) et leur nomination (63%). A l'inverse, la mission consistant à conseiller le président de la République sur les questions relatives à l'indépendance de la Justice ne s'avère connue que d'une minorité d'interviewés (43%).

On observera que la connaissance des missions qui incombent au Conseil est systématiquement plus élevée chez les hommes, les personnes âgées de plus de 65 ans (58% par exemple pour le fait de conseiller le Président de la République), les cadres et les habitants de la région parisienne.

- Les Français connaissant le Conseil Supérieur de la Magistrature expriment enfin **une large confiance dans sa capacité à agir dans différents domaines relevant de la Justice**. En effet, 84% d'entre eux font part d'un tel sentiment s'agissant de sa capacité à édicter des règles déontologiques en direction des magistrats, mais également d'assurer leur discipline (79%) et leur indépendance (78%).

Sur l'ensemble de ces domaines, on observe une tendance à accorder sa confiance au Conseil plus développée parmi les femmes, les personnes non diplômées et les interviewés ayant connu une expérience judiciaire.

## ANNEXES



- 1.** Décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège (2007)
- 2.** Les avis du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du parquet (2007)
- 3.** Le nouvel article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 relatif au Conseil supérieur de la magistrature résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008



Les décisions  
du Conseil supérieur  
de la magistrature  
réuni comme  
conseil de discipline  
des magistrats du siège  
(2007)



**CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**  
Conseil de discipline  
11 avril 2007

DECISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par monsieur le premier président de la cour d'appel de \_\_\_\_\_ et par monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice, contre monsieur \_\_\_\_\_ juge au tribunal de grande instance de \_\_\_\_\_, sous la présidence de monsieur Jean-François Weber, président de chambre à la Cour de cassation suppléant le premier président de la cour de cassation empêché, en présence de monsieur Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, monsieur Jean-Claude Becane secrétaire général honoraire du Sénat, monsieur Dominique Chagnollaud, professeur des universités, monsieur Dominique Latournerie, conseiller d'État honoraire, monsieur Hervé Grange, premier président de la Cour d'appel de Pau, monsieur Michel Le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables-d'Olonne, monsieur Luc Barbier, juge au tribunal de grande instance de Paris, madame Gracieuse Lacoste, conseillère à la cour d'appel de Pau, et monsieur Xavier Chavigné, substitut du procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Assistés de M. Jean Seither, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifié par la loi organique n° 001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la dépêche de monsieur le premier président de la cour d'appel de \_\_\_\_\_ du 27 septembre 2006, dénonçant au Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline, des faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de monsieur \_\_\_\_\_, juge au tribunal de grande instance de \_\_\_\_\_, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu à la décision prise le 16 octobre 2006 par le Conseil supérieur de la magistrature, interdisant temporairement monsieur \_\_\_\_\_ l'exercice des fonctions de juge au tribunal de grande instance de \_\_\_\_\_ jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires ;

Vu la saisine de la formation du siège du Conseil supérieur de la magistrature du 23 novembre 2006 de monsieur le Garde des sceaux, ministre de la justice, adressée à monsieur le président de la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de ce magistrat mis préalablement à sa disposition ;

Sur le rapport de monsieur Luc Barbier, désigné par ordonnance du 17 octobre 2006 de monsieur le premier président de la Cour de cassation dont monsieur \_\_\_\_\_ a reçu copie ;

Après avoir entendu monsieur Léonard Bernard de la Gatinais, directeur de services judiciaires du ministère de la justice, assisté de madame Florence Butin, magistrate à l'administration centrale du ministère de la justice, et monsieur Barbier donné lecture de son rapport ;

## LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

---

Monsieur [redacted] a précisé avoir sollicité l'assistance de Maître Redler, avocat au barreau de Paris constitué dans la procédure pénale en cours, ce conseil lui ayant assuré ne pouvoir l'assurer de sa présence à l'audience disciplinaire en raison d'engagements antérieurs ; cet avocat ne s'étant pas présenté, monsieur [redacted] a alors déclaré accepter de comparaître sans l'assistance d'un conseil, et a été entendu en ses explications ;

Monsieur Bernard de la Gatinais a demandé le prononcé de la sanction de mise à la retraite d'office ;

Monsieur [redacted] a exposé ses moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés et a eu la parole en dernier ;

Attendu que monsieur [redacted] est poursuivi pour un ensemble de faits qualifiés, selon les actes de saisine, d'une part de "contraires à l'honneur et à la dignité d'un juge, de manquements graves aux obligations du serment qu'il a prêté", et d'autre part "d'absence du sens des responsabilités" ;

Attendu qu'à la suite d'une opération de démantèlement des sites Internet diffusant, moyennant paiement en ligne, des images à caractère pédo-pornographiques, les enquêteurs établissaient que monsieur [redacted], juge au tribunal de grande instance de [redacted] avait, courant 2002, au moyens de ses cartes bancaires, visionné et enregistré des images à caractère pédo-pornographiques provenant des sites étrangers démantelés ; que la perquisition effectuée à son domicile permettait de découvrir 6 CD roms de deux ordinateurs contenant de très nombreux fichiers pédo-pornographiques téléchargés en 2002, au premier trimestre 2003, en août 2004 ainsi que les 12 et 14 août 2006 ;

Attendu que monsieur [redacted] ne conteste pas avoir consulté sur internet, au moyen de ses cartes bancaires, par milliers, des clichés pornographiques de différentes natures mettant notamment en scène des mineurs, et les avoir enregistrés ; que ces faits font d'ailleurs l'objet de poursuites pénales actuellement en cours devant le tribunal de [redacted] ; que monsieur [redacted] a reconnu ces faits à l'audience ;

Attendu, par ailleurs que monsieur [redacted] a siégé au tribunal correctionnel de [redacted] le 13 mars 2006 comme assesseur dans une procédure de nature pédo-pornographique trouvant son origine dans la même enquête, sans se déporter lorsqu'il a constaté que son propre nom figurait avec son adresse et les coordonnées de ses cartes bancaires, comme celui du prévenu, dans la liste des sites interdits ;

Attendu qu'il résulte de ces faits que le voyeurisme sexuel par la voie informatique, concernant des sévices subis par des mineurs constitue pour monsieur [redacted] un manquement à l'honneur et à la dignité ;

Que le fait de ne pas se déporter lors de l'examen d'une affaire pénale dans laquelle le magistrat est nommément cité comme utilisateur d'un site pédo-pornographique constitue une totale absence de sens des responsabilités pour un juge et une violation caractérisée de son serment ;

Attendu que le parcours professionnel de monsieur [redacted] dénote des faiblesses certaines ; que l'intéressé admet une appétence excessive pour l'alcool qui a été à l'origine d'un congé de longue maladie de six mois suivi d'un mi-temps thérapeutique de trois mois en 1997, et d'un accident de la circulation sous l'empire d'un état alcoolique en 2001 pénalement sanctionné et suivi d'une prise en charge médicale qu'il a abandonné en considérant qu'elle ne lui apportait rien ;

Attendu que l'expert psychiatre commis par le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature souligne que monsieur [redacted] présente une attitude de prestance défensive préjudiciable à son contact et au retour sur lui-même, et que ces éléments constituent des explications psychologiques plus qu'un trouble neuropsychique au sens de l'article 122-1 du code pénal même si à l'audience, monsieur [redacted] produit un certificat médical du 2 avril 2007 du même expert, attestant de sa volonté d'une prise en charge thérapeutique ;

Attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que monsieur [redacted] n'est plus en mesure d'exercer des fonctions de magistrat, ce qui implique que soit prise la sanction de la révocation de ses fonctions sans suspension de ses droits à pension ;



**CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline**

26 juillet 20007

**DECISION**

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur la requête en nullité d'actes de la procédure disciplinaire suivie à l'encontre de M. \_\_\_\_\_ substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de \_\_\_\_\_, sous la présidence de M. Vincent Lamanda, premier président de Cour de cassation, en présence de M. Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, M. Jean-Claude Becane, secrétaire général honoraire du Sénat, M. Jean-François Weber, président de chambre à la Cour de cassation, M. Michel Le Pogam, président du tribunal de grande instance de Paris, Mme Gracieuse Lacoste, conseillère à la cour d'appel de Pau, et M. Xavier Chavigné, substitut du procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Assistés de Jean Seither, secrétaire général de la première présidence de la cour de Cassation, secrétaire du conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice du 18 juillet 2006 dénonçant au Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, des faits motivants des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. \_\_\_\_\_ actuellement substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de \_\_\_\_\_ ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 27 juillet 2006 désignant M. Hervé Grange et M. Dominique Latournerie en qualité de rapporteurs ;

Vu le dossier disciplinaire de M. \_\_\_\_\_ mis préalablement à sa disposition,

Vu la requête en nullité adressée le 11 juin 2007 par les conseils de M. \_\_\_\_\_ au président du conseil de discipline,

Vu la lettre adressée le 20 juin 2007 par le président du conseil de discipline à M. Dominique Latournerie et à M. Hervé Grange,

Vu la réponse du 21 juin 2007 portant observations de M. Latournerie et de M. Grange,

Après avoir entendu M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires du ministère de la justice, assisté de Mme Florence Butin et de Mme Béatrice Vautherin, magistrates à l'administration centrale du ministère de la justice ;

Après avoir entendu M. \_\_\_\_\_ en ses explications et moyens, M. Patrick Maisonneuve et M. Jean-Yves Dupeux, avocats au barreau de Paris, et M. Jean-Yves Monfort, président du tribunal de grande instance de Versailles, en leurs observations, M. \_\_\_\_\_ ayant eu la parole en dernier ;

Attendu que les conseils de M. \_\_\_\_\_ ont saisi le Conseil d'une requête en nullité d'actes d'instruction de la procédure disciplinaire suivie à l'encontre de ce magistrat, au motif que des actes d'instruction auraient été conduits sous l'égide des rapporteurs, par M. \_\_\_\_\_ alors conseiller référendaire à la Cour de cassation ;

Attendu que M. \_\_\_\_\_ sollicite l'annulation de « tous actes, y compris ceux dont il n'a pas connaissance, menés par M. \_\_\_\_\_ ou résultant des investigations de ce dernier, établis ou suggérés par lui, de la liste des questions établie à la suite de l'étude menée par M. \_\_\_\_\_ et mise à disposition des rapporteurs, des

LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE  
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

---

convocations qu'il à reçues pour des séances d'audition par les rapporteurs en vue de répondre à ladite liste de questions, et des procès-verbaux d'audition d'ores et déjà établis les 12, 13 et 14 mars 2007 » ;

Attendu que les articles 51 et 52 du statut de la magistrature précisent que le rapporteur désigné par le premier président procède à une enquête, qu'il entend ou fait entendre le magistrat poursuivi par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le plaignant et les témoins, et qu'il accomplit tous actes d'investigations utiles ;

Attendu qu'à l'appui de la saisine du Conseil, a été versé le dossier de la procédure d'instruction conduite par M. [redacted] qui présente une ampleur exceptionnelle nécessitant l'examen d'environ 30.000 pages sans inventaire détaillé que le recours à un logiciel d'instruction assisté par un ordinateur pour permettre une consultation plus rapide des pièces et établir un lien entre les différentes données était de nature à faciliter le respect, par les rapporteurs d'un délai raisonnable au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de libertés fondamentales qui, bien que ne s'imposant pas aux procédures disciplinaires, est justement considéré comme une garantie essentielle du procès ;

Attendu que ce logiciel, d'une utilisation complexe ignorée des rapporteurs désignés, nécessitait une assistance confiée à un conseiller référendaire à la Cour de cassation et à un auditeur à la Cour de cassation affecté au service de documentation et d'études de celle-ci ;

Que cette assistance technique, assurée par des magistrats sous le constant contrôle des rapporteurs, ne méconnaît aucune des garanties dont doit bénéficier un magistrat faisant l'objet de poursuites devant le conseil de discipline dès lors que l'audition du magistrat poursuivi a toujours été faite par les seuls rapporteurs qui ont eux même arrêté le texte de chaque question ;

Qu'il s'ensuit que les rapporteurs n'ont pas délégué leurs pouvoirs, ni recouru à une mesure d'expertise ;

Que la préparation des auditions de M. [redacted], sous le contrôle des rapporteurs, a permis la mise à sa disposition et à celle de ses conseils des pièces appelant les questions posées et la communication d'une information complète ;

Qu'il s'ensuit que le principe de la contradiction et les droits de la défense n'ont pas été méconnus ;

Attendu enfin que le grief, fondé sur le fait que les investigations actuellement menées par les rapporteurs porteraient sur la substance même de l'instruction dont les éventuels défauts sont étrangers à la matière disciplinaire en tant qu'ils ont pu être soumis au contrôle de la chambre de l'instruction, relève de l'examen au fond de la poursuite disciplinaire et non de celui d'une demande d'annulation d'éléments de l'enquête actuellement conduite par des rapporteurs ;

**PAR CES MOTIFS :**

Statuant publiquement le 26 juillet 2007, après débats à l'audience publique du 19 juillet 2007,

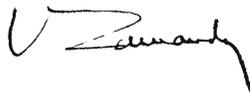
Rejette la requête.

Le Secrétaire Général  
de la première présidence  
de la Cour de cassation  
*secrétaire du conseil de discipline  
des magistrats du siège*



Jean Seither

Le premier président  
de la Cour de cassation  
*président du Conseil supérieur de la magistrature  
statuant comme conseil de discipline  
des magistrats du siège*



Vincent Lamanda

**CONSEIL D'ETAT**

statuant au contentieux

**N° 308108**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**M.**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. Stéphane Hoynck**  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies)

**M. Mattias Guyomar**  
Commissaire du gouvernement

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> sous-section  
de la section du contentieux

Séance du 23 janvier 2008  
Lecture du 20 février 2008

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 1<sup>er</sup> août 2007 et 5 octobre 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour M.                   élisant domicile au cabinet et Associés                   à Paris (75007) ; M.                   demande au Conseil d'État d'annuler la décision du 26 juillet 2007 du Conseil supérieur de la magistrature, qui dans la procédure disciplinaire suivie à son rencontre, a rejeté sa requête en nullité.

.....  
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 24 janvier 2008, présentée pour M.

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Stéphane Hoynck, Auditeur,
- les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M.
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que M.                   magistrat du siège à la date des faits qui ont provoqué les poursuites disciplinaires dont à été saisi le Conseil supérieur de la magistrature, a formé le 11 juin 2007 devant le conseil de discipline, compétent pour les magistrats du siège, une requête en nullité d'actes d'instruction de la procédure suivie à son rencontre ; que par une décision en date du 26 juillet 2007, le conseil de discipline a rejeté cette requête ; que M.                   se pourvoit en cassation contre cette décision ;

Considérant qu'au termes de l'article 51 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 : « Dès la saisie du conseil de discipline, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé. /Le premier président de la Cour de cassation, en qualité de président du conseil de discipline, désigne un rapporteur parmi les membres du conseil. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête. (...) » ; qu'aux termes de son article 52 : « Au cours de l'enquête,

## LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

le rapporteur entend ou fait entendre l'intéressé par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et s'il y a lieu, le plaignant et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigations utiles / Le magistrat incriminé peut se faire assister par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau / La procédure doit être mise à la disposition de l'intéressé ou de son conseil quarante-huit heures au moins avant chaque audition » ; qu'au termes de l'article 53 : « (...) lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant le conseil de discipline » ; qu'au terme de l'article 55 : « Le magistrat a droit à la communication de son dossier, de toutes les pièces de l'enquête et du rapport établi par le rapporteur. Son conseil a droit à la communication des mêmes documents », qu'aux termes de l'article 56 : « Au jour fixé par la citation, après audition du directeur de services judiciaires et après lecture du rapport, le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui son reprochés. (...) »

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis au Conseil supérieur de la magistrature que les rapports désignés conformément à l'article 57, et dont les attributions ne diffèrent pas de celles que la formation collégiale de jugement pourrait elle-même exercer, ont demandé le concours d'un conseiller référendaire près la Cour de cassation afin qu'il les assiste notamment dans l'utilisation d'un logiciel d'instruction assisté par ordinateur, destiné à indexer des pièces de la procédure et à faciliter l'établissement de liens entre elles ; que, quels que soient l'utilité de la contribution ainsi fournie par le magistrat chargé de cette assistance et le temps que celui-ci lui a consacré, le requérant n'est pas fondé à soutenir que le conseil de discipline aurait commis une erreur de droit en estimant que, dès lors que ce magistrat est resté sous le contrôle des rapporteurs et que les auditions ont toujours été faites par les seuls rapporteurs qui ont eux-mêmes arrêté le texte de chaque question, les rapporteurs n'ont pas illégalement délégué leurs pouvoirs ;

Considérant, en deuxième lieu, que c'est sans erreur de droit que le Conseil supérieur de la magistrature a estimé qu'une telle assistance ne constituait pas par elle-même une mesure d'expertise impliquant le principe de la contradiction ; que les résultats de l'utilisation d'un tel logiciel ne sauraient non plus constituer un acte d'investigation, un élément de la procédure, ou une pièce de l'enquête qui devraient être versés au dossier pour donner lieu à communication contradictoire en application des articles 52 et 55 ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumises au Conseil supérieur de la magistrature que le requérant a bénéficié lors des auditions menées en application de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, du délai prescrit par cette disposition pour prendre connaissance des pièces de la procédure ; que le moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas bénéficié d'un délai suffisant ne peut dès lors qu'être écarté ;

Considérant qu'ainsi, alors que M. [nom] peut, s'il l'estime utile, faire valoir de nouvelles observations sur les points abordés lors de ces auditions jusqu'au terme de la procédure disciplinaire engagée, le Conseil supérieur de la magistrature, n'a ni commis une erreur de droit ni entaché sa décision d'une insuffisance de motivation en estimant que, dès lors que l'ensemble de pièces nécessaires à ses auditions avait été mis à sa disposition, le principe du contradictoire et le respect des droits de la défense n'avaient pas été méconnus ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. [nom] n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ;

### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. [nom] est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. [nom] et au garde des sceaux, ministre de la justice.

**CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline**

20 novembre 2007

**DECISION**

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des sceaux, ministre de la justice, contre M. \_\_\_\_\_ premier juge d'instruction au tribunal de grande instance de \_\_\_\_\_, sous la présidence de M. Vincent Lamanda, premier président de Cour de cassation, en présence de M. Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, M. Jean-Claude Becane, secrétaire général honoraire du Sénat, M. Dominique Chagnollaud, professeur des universités, M. Dominique Latournerie, conseiller d'Etat honoraire, M. Jean-François Weber, président de la chambre à la Cour de cassation, M. Hervé Grange, premier président de la cour d'appel de Pau, M. Michel Le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables-d'Olonne, M. Luc Barbier, juge au tribunal de grande instance de Paris, Mme Gracieuse Lacoste, conseillère à la cour d'appel de Pau, et M. Xavier Chavigné, substitut du procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Assistés de M. Eric Ollat, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n°94-199 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice, du 13 février 2007, dénonçant au Conseil les faits motivants des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. \_\_\_\_\_ premier juge d'instruction au tribunal de \_\_\_\_\_ ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 19 février 2007 désignant M. Jean-François Weber, en qualité de rapporteur ;

Vu les lettres des 5 et 19 Mars 2007 par lesquelles M. \_\_\_\_\_ a désigné respectivement Me Jean-Denis Bredin, avocat au barreau de Paris, M. Jean Bartholin, président de la chambre de l'instruction à la cour d'appel de Rennes et Me Philippe Lemaire, avocat au barreau de Paris, pour l'assister ;

Vu les pièces déposées le 25 octobre 2007 par Me Jean-Denis Bredin ;

Vu l'article 57 de l'ordonnance précitée n°58-1270 du 22 décembre 1958, modifié par l'article 19 de la loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Sur le rapport de M. Jean-François Weber dont M. \_\_\_\_\_ et ses conseils ont reçu copie ;

Après avoir entendu M. Jean-François Weber donner lecture de son rapport, M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires, demander le prononcé d'une sanction de réprimande avec inscription au dossier, M. \_\_\_\_\_ en ses explications et moyens de défense, Me Philippe Lemaire, M. Jean Bartholin et Me Jean-Denis Bredin en leurs plaidoiries, M. \_\_\_\_\_ ayant eu la parole en dernier ;

LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE  
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

---

Ayant été entendus, à la demande de M.

- M. Bruno Thouzelizer, président de l'Union Syndicale de la Magistrature ;
- Mme Emmanuelle Perreux, présidente du Syndicat de la Magistrature ;
- Mme Xavière Siméoni, vice-présidente chargée de l'instruction ;
- Mme Françoise Desset, vice-présidente chargée de l'instruction ;
- M. Mario Vaudano, magistrat italien détaché auprès de l'Office Européen de Lutte Anti Fraude (OLAF) ;
- Me Henri Leclerc, avocat au barreau de Paris, ancien membre du Conseil de l'Ordre ;
- Me Olivier Metzner, avocat au barreau de Paris ;

Attendu que les faits, objet de l'acte de saisine du garde des sceaux en date du 13 février 2007, tels qu'ils ont été exposés par le rapporteur à l'audience publique du 25 octobre 2007, et ceux sur lesquels porte l'information judiciaire ouverte contre X, le 1<sup>er</sup> septembre 2004, du chef de dénonciation calomnieuse, sur plainte avec constitution de partie civile de M. \_\_\_\_\_ et dont sont saisis MM. \_\_\_\_\_ juges d'instruction au tribunal de grande instance se recouvrent largement ;

Attendu qu'ainsi que l'a relevé le premier président de la cour d'appel de \_\_\_\_\_ dans son rapport adressé au garde des sceaux le 17 mai 2006 et que l'ont souligné, lors de l'audience, les conseils de M. \_\_\_\_\_, l'examen des divers griefs relevés contre lui ne pourra être utilement opéré que connaissance prise des pièces de cette information judiciaire ;

Attendu que les investigations menées ou à venir dans cette procédure, actuellement couverte par le secret de l'instruction en application de l'article 11 du code de procédure pénale, sont en effet de nature à avoir une incidence sur l'appréciation à porter sur les griefs formulés à l'encontre de M. \_\_\_\_\_ ; que, dès lors, pour statuer en parfaite connaissance de cause, il convient de surseoir à statuer jusqu'à ce que les pièces du dossier de cette information judiciaire soient accessibles ;

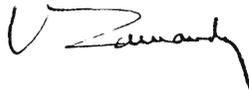
**PAR CES MOTIFS :**

**Le conseil, après en avoir délibéré,**

Statuant en audience publique le 25 octobre 2007, pour les débats, et le 20 novembre 2007, date à laquelle la décision a été rendue,

Sursoit à statuer sur la saisine du ministre de la justice jusqu'à mise à disposition du conseil de la magistrature, par les soins du garde des sceaux, ministre de la justice, des pièces de la procédure de l'information judiciaire ouverte contre X, le 1<sup>er</sup> septembre 2004, du chef de dénonciation calomnieuse, sur plainte avec constitution de partie civile de M. \_\_\_\_\_ et dont sont saisis MM. \_\_\_\_\_ juges d'instruction au tribunal de grande instance ;

Le premier président  
de la Cour de Cassation  
*président du Conseil supérieur de la magistrature  
statuant comme Conseil de discipline  
des magistrats du siège*



Vincent Lamanda

Le Secrétaire Général  
de la première présidence  
de la Cour de cassation  
*secrétaire du Conseil de discipline  
des magistrats du siège*



Eric Ollat

**CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline  
des magistrats du siège**

28 novembre 2007

**DECISION**

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des sceaux, ministre de la justice, contre M. juge d'instruction au tribunal de grande instance de sous la présidence de M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, en présence de M. Jean-Claude Bécane secrétaire général honoraire du Sénat, M. Dominique Latournerie, conseiller d'État, M. Dominique Chagnollaud, professeur des universités, M. Jean-François Weber, président de chambre à la Cour de cassation, M. Michel Le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables-d'Olonne, M. Luc Barbier, juge au tribunal de grande instance de Paris, Mme Gracieuse Lacoste, conseiller à la cour d'appel de Pau, et M. Xavier Chavigné, substitut du procureur général près la cour d'appel de Bordeaux.

Assistés de M. Eric Ollat, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'interdiction temporaire d'exercer les fonctions de juge d'instruction au tribunal de grande instance prononcée par le Conseil de discipline le 9 mars 2007 ;

Vu la dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice, du 4 mai 2007, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. juge d'instruction au tribunal de grande instance de , ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 7 mai 2007 désignant M. Michel Le Pogam en qualité de rapporteur ;

Vu l'article 57 de l'ordonnance précitée n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée par l'article 19 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu le rapport de M. Le Pogam, dont M. a reçu copie ;

Attendu que le président a rappelé qu'aux termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, l'audience est publique, mais que si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès à la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le Conseil de discipline.

Attendu que M. a demandé que les débats se déroulent sans publicité, compte tenu de la nature des poursuites, plusieurs aspects de sa vie privée et de celle de tierces personnes devant être évoqués lors de l'exposé des faits ;

## LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

Attendu que le Conseil, après audition du directeur des services judiciaires qui n'a pas sollicité le huis clos, s'est retiré pour délibérer, puis a rejeté la demande de statuer en audience non-publique, considérant que compte tenu de la publicité donnée aux faits par M. \_\_\_\_\_ lui-même, en accordant un entretien à la presse locale, l'intérêt de l'institution judiciaire est, dans ce cas particulier, que l'audience disciplinaire soit publique ;

Après avoir entendu M. Le Pogam donner lecture de son rapport, M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires, demande le prononcé d'une sanction de retrait des fonctions de juge d'instruction et de déplacement d'office, M. \_\_\_\_\_ en ses explications et moyens de défense, et ayant eu la parole en dernier ;

Attendu que M. \_\_\_\_\_ est poursuivi pour un ensemble de faits qualifiés, selon l'acte de saisine, de manquements à la délicatesse, à la dignité du magistrat, à ses devoirs d'impartialité, de prudence, de réserve et de loyauté, et d'atteinte grave au crédit et à l'image de la justice ;

Attendu en premier lieu, que l'acte de saisine reproche à M. \_\_\_\_\_ de s'être livré à des rapports sexuels avec des justiciables, en particulier dans son bureau, et d'avoir pris le risque que les intéressées puissent croire qu'accepter ses avances aurait une incidence sur le sort des dossiers les concernant ; que M. \_\_\_\_\_ reconnaît, en effet, avoir eu des relations sexuelles dans son bureau, l'une le 23 mars 2006 et l'autre le 29 janvier 2007, avec des femmes qui furent, à l'époque, ses maîtresses ; que la première d'entre elles, ancienne relation de travail de son épouse, s'était rapprochée de lui afin d'obtenir des conseils en vue d'un dépôt de plainte avec constitution de partie civile à l'encontre de son ancien employeur, que la seconde était la mère d'un mis en examen détenu dans un dossier ouvert dans l'autre cabinet d'instruction, au bénéfice de laquelle M. \_\_\_\_\_, remplaçant son collègue absent, avait délivré un permis de visite pour rencontrer son fils incarcéré ;

Attendu, en deuxième lieu, que l'acte de poursuite retient, à l'encontre de M. \_\_\_\_\_, le fait d'avoir donné des conseils et orientations juridiques au couple \_\_\_\_\_, lequel a ensuite déposé deux plaintes pénales directement à la juridiction d'instruction dont le magistrat était le doyen, puis s'être laissé attribuer un de ces deux dossiers, alors qu'il entretenait des liens personnels étroits avec ces deux personnes ; qu'il s'agissait, pour M. \_\_\_\_\_ de poursuivre son ex-épouse du chef de dénonciation calomnieuse à la suite d'un non-lieu rendu à son profit après qu'il avait été mis en examen par M. \_\_\_\_\_ des chefs d'agressions sexuelles sur mineurs et violences avec armes, au vu des accusations de son ancienne compagne ; que \_\_\_\_\_ était en conflit prud'hommal avec son ancien employeur à qui elle reprochait d'avoir réalisé des faux en écritures dans des documents qu'elle avait soumis à l'examen de M. \_\_\_\_\_ avant de déposer sa plainte avec constitution de partie civile ;

Attendu, en troisième lieu, que l'autorité poursuivante critique M. \_\_\_\_\_ pour s'être entretenu avec un journaliste local connu pour ses articles polémiques, afin d'évoquer, sans retenue et dans des termes outranciers et vulgaires, les dénonciations le concernant ;

Attendu, en quatrième lieu, que les investigations de l'inspection des services judiciaires ont révélé que M. \_\_\_\_\_ a permis à Mme \_\_\_\_\_, à l'époque sa maîtresse, d'assister à ses côtés à une autopsie ordonnée dans une procédure pénale ; qu'il avance, pour seule explication, le désir dont lui avait fait part Mme \_\_\_\_\_ d'assister à ce genre d'opération ;

Attendu qu'en entretenant, de surcroît dans son cabinet des relations sexuelles avec des justiciables dont certaines apparaissaient à divers titres dans des dossiers dont il avait eu à connaître, M. \_\_\_\_\_ a compromis son impartialité objective, a porté atteinte au crédit et à l'image de la justice et par suite manqué à l'honneur et à la dignité du magistrat ;

Qu'en acceptant de prodiguer au couple \_\_\_\_\_ des conseils juridiques en sachant que leurs projets de plainte étaient destinés au service de l'instruction dont il était le doyen, et en omettant de s'abstenir d'instruire l'une de ces plaintes, alors qu'il entretenait avec ce couple des liens privilégiés, M. \_\_\_\_\_ a manqué à ses devoirs d'impartialité et de délicatesse ;

# LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

---

Qu'en tenant des propos d'une rare vulgarité et en prenant le risque qu'ils soient complaisamment reproduits entre guillemets par la presse, M. \_\_\_\_\_ a manqué à son obligation de réserve et gravement porté atteinte à l'image de l'institution judiciaire, à la dignité et à l'honneur de sa fonction ;

Qu'en invitant une personne sans aucune qualité pour assister à un acte de médecine légale, à y être présente en dehors de tout cadre juridique et au mépris du respect dû aux morts ainsi qu'à leurs proches, M. \_\_\_\_\_ ne s'est pas comporté en digne et loyal magistrat ;

Attendu que ces fautes disciplinaires, dont le retentissement, notamment dans \_\_\_\_\_, a jeté un grave discrédit sur l'institution judiciaire, affectant la confiance du public, justifient que soit appliquée à M. \_\_\_\_\_ la sanction de mise à la retraite d'office ;

## PAR CES MOTIFS :

**Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos,**

Statuant, en audience publique, le 28 novembre 2007 pour les débats et le 6 décembre 2007, date à laquelle la décision a été rendue,

Prononce à l'encontre de M. \_\_\_\_\_ la sanction de mise à la retraite d'office prévue par l'article 45, 6°, de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958.

Le Secrétaire Général  
de la première présidence  
de la Cour de cassation  
*secrétaire du Conseil de discipline  
des magistrats du siège*



Eric Ollat

Le premier président  
de la Cour de Cassation  
*président du Conseil supérieur de la magistrature  
statuant comme Conseil de discipline  
des magistrats du siège*



Vincent Lamanda

Les avis  
du Conseil supérieur  
de la magistrature  
réuni comme  
conseil de discipline  
des magistrats du parquet  
(2007)



**CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**  
**Formation compétente pour la discipline  
des magistrats du parquet**

AVIS MOTIVÉ

de la formation du Conseil supérieur de la magistrature  
compétente pour la discipline des magistrats du parquet  
sur les poursuites engagées contre M.  
Procureur de la République près le tribunal de grande instance de  
Interdit temporairement d'exercice de ses fonctions  
par décision en date du 17 janvier 2005

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet composée de :

- M. Jean-Louis NADAL, procureur général près la Cour de cassation, président ;
- M. Francis BRUN-BUISSON, conseiller maître à la Cour des comptes ;
- M. Claude BECANE, secrétaire général honoraire du Sénat ;
- M. Dominique LATOURNERIE, conseiller d'Etat honoraire ;
- M. Jean-Michel BRUNTZ, avocat général à la Cour de cassation ;
- M. Jean-Claude VUILLEMIN, procureur général, détaché au Conseil supérieur de la magistrature ;
- M. Yves GAMBERT, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Nantes ;
- M. Denis CHAUSSERIE-LAPREE, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bordeaux ;
- Mme Marie-Jane ODY, conseiller à la Cour d'appel de Caen ;

Le secrétariat étant assuré par M. Peimane GHALEH-MARZBAN, secrétaire général du parquet général de la Cour de cassation ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée ;

Vu l'arrêté du 17 janvier 2005 de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, interdisant temporairement à M. d'exercer ses fonctions de procureur de la République près le tribunal de grande instance de ;

Vu les dépêches de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, au procureur général soussigné, en date du 7 mars 2005 et du 25 janvier 2006 et leurs pièces annexées, saisissant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de M. ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. , mis préalablement à sa disposition ;

Vu l'ensemble des pièces produites et jointes au dossier ;

**- Sur la procédure**

Vu la lettre de M. , avocat au barreau de assistant M. , en date du 28 juin 2007, reçue au parquet général de la Cour de cassation le 3 juillet 2007, transmettant un "mémoire devant la formation du Conseil supérieur de la Magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet" et la copie de deux mémoires à l'appui d'un pourvoi en cassation formé par M. contre l'arrêt rendu à son encontre par la Cour d'appel de le 22 février 2007 ;

## LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

---

Vu la lettre de M. \_\_\_\_\_ du 5 juillet 2007, reçue par télécopie le même jour ;

Vu la demande présentée par M. \_\_\_\_\_ et soutenue par M. \_\_\_\_\_ à l'ouverture de la séance du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, tendant à voir constatée d'une part l'irrégularité de la convocation, d'autre part à solliciter un sursis à statuer et, enfin, à demander un renvoi aux fins de convocation de témoins ;

Après avoir entendu M. \_\_\_\_\_, assisté de son avocat, M. Léonard BERNARD de la GATINAIS, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Florence BUTIN, magistrat de cette direction, M. \_\_\_\_\_ ayant eu la parole en dernier, et après en avoir immédiatement délibéré ;

- *Concernant les demandes sur lesquelles il a été immédiatement statué ;*

- *Sur la présidence de la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet ;*

**Considérant** qu'il est fait grief à la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet, selon le mémoire transmis par M. \_\_\_\_\_ sans que ce point ait été soutenu à l'ouverture de la séance, d'être présidée par le procureur général près la Cour de cassation, compte tenu du "*principe même d'une comparution devant une formation disciplinaire institutionnellement et nécessairement présidée par un magistrat appartenant à un Ministère public intervenant pour soutenir l'accusation dans un procès pénal parallèle*", que M. \_\_\_\_\_ soutient que cette situation contreviendrait aux dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dès lors qu'il a, par ailleurs, formé un pourvoi en cassation contre la décision pénale concernant M. \_\_\_\_\_ ;

**Considérant** que l'ordonnance susvisée de 22 décembre 1958 prévoit, en son article 63, que "*le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet, des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un magistrat du parquet ;*

**Considérant** que la présidence par le procureur général près la Cour de cassation a été expressément prévue par le législateur organique qui n'admet de dérogation à ce principe qu'en cas d'empêchement ; que celui-ci ne saurait être constitué de la seule existence d'une instance en cours devant la chambre criminelle de la Cour de cassation ; qu'ainsi, le moyen est inopérant, l'application de la loi ne pouvant faire grief ;

**Considérant**, par surcroît, que l'objet du pourvoi en cassation n'est pas de porter une appréciation sur la matérialité des faits reprochés dans le cadre d'une procédure pénale en cours mais d'examiner la conformité de la loi d'arrêt rendu par la Cour d'appel ;

**Considérant**, pour les motifs qui viennent d'être indiqués, M. Jean-Louis NADAL, procureur général près la Cour de cassation et M. Jean-Louis BRUNTZ, avocat général à la Cour de cassation, n'ayant pas participé à la délibération sur cette question qui les concerne, que les arguments présentés par M. \_\_\_\_\_ pour empêcher la tenue de l'instance disciplinaire ne sauraient être accueillis ; que le conseil ne saurait en effet, remettre en cause les dispositions de la loi organique précitée relative à sa composition ;

**Considérant**, toutefois, qu'à la lecture du délibéré sur ce point, M. \_\_\_\_\_ a soutenu que le Conseil avait statué sur ce moyen sans qu'il ait pu utilement présenter oralement sa demande ;

**Considérant** que la parole a été donnée à M. \_\_\_\_\_, qu'après avoir entendu M. le directeur des services judiciaires, M. \_\_\_\_\_ ayant eu la parole en dernier, le Conseil, après en avoir délibéré, a estimé que l'examen des demandes concernant la régularité de la convocation, le sursis à statuer et le renvoi aux fins d'audition des témoins, impliquait nécessairement qu'il soit statué avant toute autre délibération sur la question de la présidence de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE  
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

---

*- Sur la régularité de la convocation*

**Considérant** que M. \_\_\_\_\_ soutient n'avoir pas été régulièrement cité au regard des dispositions de l'article 64 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;

**Considérant** qu'aux termes de l'article 64 de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958, "*lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant la "formation compétente du Conseil supérieur"* ; que cette disposition ne précise pas les conditions dans lesquelles cette citation doit intervenir ;

**Considérant** qu'il résulte des pièces de la procédure que l'enquête s'est achevée par le dépôt du rapport en date du 18 mai 2007 de M. Jean-Claude VUILLEMIN, rapporteur ; que par la lettre en date du 24 mai 2007, une dépêche était adressée au procureur général près la Cour d'appel de \_\_\_\_\_ lui demandant de remettre à M. \_\_\_\_\_ copie de ce même rapport, dont l'intéressé prenait connaissance le 30 mai 2007 ; que le conseil de M. \_\_\_\_\_, par lettre du 24 mai 2007, recevait également communication de ce rapport ;

**Considérant** que, le 8 juin 2007, il était demandé au Procureur général près la cour d'appel de \_\_\_\_\_ de porter à la connaissance de M. \_\_\_\_\_ sa convocation à se présenter devant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet le 9 juillet 2007 à 10h00, laquelle convocation était signée, à titre d'accusé de réception, par M. \_\_\_\_\_ le 14 juin 2007 ;

**Considérant** que M. \_\_\_\_\_ a ainsi bénéficié d'un délai suffisant pour organiser sa défense ;

**Considérant** que l'intéressé qui a reçu copie de son ordre de mission le 5 juillet 2007 a, par ailleurs, été mis en mesure de se rendre matériellement à la réunion du Conseil supérieur de la magistrature, un bon de transport aérien ayant été émis par le service administratif régional de la Cour d'appel de \_\_\_\_\_ qui avait procédé à une réservation selon des horaires dont M. \_\_\_\_\_ avait exprimé le souhait et lui a permis d'organiser utilement sa défense ;

**Considérant** par conséquent que la convocation de M. \_\_\_\_\_ n'est entachée d'aucune irrégularité ;

*- Sur la demande de non-publicité des débats*

**Considérant** que M. \_\_\_\_\_ a sollicité oralement que la réunion du Conseil supérieur de la magistrature ne se tienne pas publiquement aux motifs que les faits pour lesquels M. \_\_\_\_\_ est poursuivi sont essentiellement de nature pénale et qu'ils concernaient, pour partie, une procédure d'information judiciaire en cours faisant suite à la disparition des scellés, au mois d'août 2003, au tribunal de grande instance de \_\_\_\_\_ ;

**Considérant** que les faits de disparition des scellés ne sont pas reprochés à M. \_\_\_\_\_ aux termes de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature ;

**Considérant**, qu'après en avoir délibéré, le Conseil estime que ni la protection de l'ordre public, ni celle de la vie privée, ni aucune circonstance spéciale de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ne justifient une telle exception au principe de publicité de la séance du Conseil ;

*- Concernant les demandes jointes au fond*

*- Sur la demande de sursis à statuer en raison de l'existence d'une procédure pendante devant la Cour de cassation*

**Considérant** que M. \_\_\_\_\_ demande qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de l'examen, par la chambre criminelle de la Cour de cassation, du pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour d'appel de \_\_\_\_\_ du 22 février 2007 l'ayant condamné à une peine de 18 mois d'emprisonnement avec sursis, 5 000 euros d'amende et une interdiction d'exercer une fonction publique pour une durée de cinq ans pour des faits de vol et escroqueries ; qu'il précise que les moyens invoqués au soutien de son pourvoi seraient nécessairement de nature à conduire à la cassation de l'arrêt attaqué.

**Considérant**, que l'autonomie de la procédure disciplinaire ne conduit pas à subordonner son issue au résultat du procès pénal en cours, la présente procédure pouvant être menée à son terme sans qu'il y ait lieu d'attendre l'achèvement de la procédure pénale ;

Qu'il n'y ait pas lieu par conséquent de faire droit à cette demande ;

- *Sur la demande de sursis à statuer en raison d'une procédure d'information judiciaire en cours :*

**Considérant** que M. demande qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de l'achèvement d'une information judiciaire en cours au tribunal de grande instance de , dans laquelle une mise en examen lui aurait été notifiée le 11 juin 2007 à la suite de la disparition de scellés à la fin du mois d'août 2003 au tribunal de grande instance de ;

**Considérant**, cependant, qu'il n'est pas reproché à M. aux termes de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, une implication dans les faits de disparition de scellés, mais une omission de rendre compte au procureur général près la Cour d'appel de de cette disparition ;

Qu'ainsi, cette demande ne sera pas davantage satisfaite ;

- *Sur la demande de renvoi aux fins d'audition de témoins*

**Considérant** que, dans son mémoire en date du 28 juin 2007, M a sollicité, pour la première fois, l'audition de témoins, d'une part sur les faits de vol et d'escroquerie commis les 25 et 26 mai 2004 à et, d'autre part, sur sa personnalité ;

**Considérant** que le conseil décide qu'il y a lieu d'examiner l'ensemble des éléments de la procédure avant de statuer sur cette demande ;

\*\*\*

**Considérant** qu'à la reprise de la séance, M. s'est retiré ; qu'à sa suite, M. a également quitté la salle, le président les ayant, avant leur départ, avisés que les débats seraient poursuivis en leur absence ;

**Considérant** que les débats ayant repris, Monsieur Jean-Claude VUILLEMIN, rapporteur, a intégralement lu son rapport ;

**Considérant** que, M. Léonard BERNARD DE LA GATINAIS, directeur des services judiciaires, a été entendu et que l'affaire a été mise en délibéré à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le 9 juillet 2007 ;

\*\*\*

**Sur les griefs faits à M.**

**1° Sur les griefs visés dans la dépêche du garde des sceaux du 7 mars 2005 :**

*1.1 - Quant au premier grief tiré de la commission des faits de vol et d'escroqueries*

**Considérant** qu'il est reproché à M. d'avoir, le 25 mai 2004 à , commis le vol d'une somme d'argent et d'une carte bancaire au préjudice de Mme , secrétaire administrative au Conseil de l'Europe, et le 26 mai 2004 à , d'avoir commis deux escroqueries par usage frauduleux de cette carte bancaire au préjudice d'un bar de nuit à l'enseigne " " ;

**Considérant** que l'identification de M. comme étant l'auteur des faits en cause résulte d'abord de sa description exacte, par Mme , gérante du bar " " et par Mme , entraîneuse dans cet établissement ;

**Considérant** qu'elles l'ont, ensuite, formellement reconnu sur présentation de documents photographiques de groupe pris au cours de la conférence et du dîner, comme étant l'utilisateur le 25 mai 2004 de la carte bancaire volée à M. à 1 h 20 pour un paiement de 354 euros et, à 4 h 48 pour un paiement de 224 euros ; que ces montants correspondent, selon les déclarations des témoins, corroborées par les vérifications comptables effectuées, aux prestations d'une entraîneuse, ainsi qu'à des consommations de boissons ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE  
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

---

**Considérant** que cette carte bancaire a été dérobée dans le sac à main de la victime le 25 mai 2004 lors d'un dîner offert à l'occasion de la conférence des procureurs généraux d'Europe à laquelle M.                    participait en qualité d'expert chargé d'une communication sur les principes fondamentaux d'éthique du ministère public ;

**Considérant** que si M.                    a maintenu, tout au long de la procédure judiciaire et de l'instance disciplinaire, être étranger à ces faits, sa reconnaissance formelle par M.                    et M.                    a été confirmée lors de confrontations réalisées ultérieurement par les magistrats instructeurs entre M.                    et ces deux témoins ;

**Considérant** que les investigations ont établi que la carte bancaire de M.                    et M.                    avait été utilisée, le lundi 24 mai à 0 h 55, pour un montant de 174,50 euros dans ce même bar de nuit, une facturette ayant été signée par M.                    pour ce montant ;

**Considérant** que si M.                    reconnaît s'être rendu dans cet établissement le lundi 24 mai 2004, il conteste, en contradiction avec les déclarations de M.                    et de M.                    avoir bénéficié des prestations d'une entraîneuse, expliquant avoir acheté des cigarettes et avoir été victime d'un incident de paiement ; qu'il affirme ne pas s'être convaincu de la nature de cet établissement, cette affirmation étant toutefois contredite par toutes les constatations opérées sur place portant tant sur le décor extérieur, que sur l'aspect intérieur des locaux ;

**Considérant** qu'il résulte des examens graphologiques que la signature de M.                    apposée sur la facturette correspondant au paiement effectué à partir de sa carte bancaire le 24 mai, peut être rapprochée "d'une manière concrète" des signatures apposées sur les deux facturettes correspondant aux paiements frauduleux effectués le 26 mai 2004 ;

**Considérant** que sont ainsi établis les faits reprochés à M.                    et visés dans la saisine de M. le garde des Sceaux en date du 7 mars 2005 ;

\*\*\*

*- Sur les demandes d'audition de témoins, dont l'examen a été joint au fond*

**Considérant** qu'une demande de renvoi a été présentée aux fins d'audition de M.                    , M.                    et M.                    ;

**Considérant** que M.                    a été régulièrement confronté à M.                    et M.                    au cours de l'information judiciaire ;

**Considérant** que l'ensemble des éléments évoqués précédemment permet d'établir suffisamment la matérialité des faits reprochés à M.                    , sans qu'il soit besoin de recourir au témoignage de M.                    , entraîneuse dans le même établissement ;

\*\*\*

**Considérant** que les faits précités constituent des manquements graves aux exigences d'intégrité, de probité et de dignité qui s'imposent à tout magistrat ; que ces faits, par les circonstances de leur commission, ont profondément atteint le crédit et l'autorité de l'institution judiciaire et ont compromis la représentation de la justice française à l'étranger ;

*1.2. – Sur le 2<sup>e</sup> grief d'avoir différé la date de la première comparution devant les juges d'instruction de                    sans les avoir avertis préalablement dans des délais acceptables et sans préciser les motifs*

**Considérant** qu'il résulte des pièces de la procédure disciplinaire que M.                    a été convoqué, aux fins de première comparution, par lettre recommandée en date du 25 octobre 2004, pour être entendu, le 23 novembre 2004, dans le cadre de l'information judiciaire suivie des chefs de vol et d'escroqueries ; qu'il ne s'est pas présenté à cette convocation et a adressé au magistrat instructeur un message électronique, le jour même de la convocation, en faisant valoir qu'un "empêchement douloureux" lui interdisait "de rejoindre                    " et de déférer ainsi à la convocation ;

**Considérant** que M.                    a reconnu devant le rapporteur "avoir eu tort et avoir paniqué" ;

**Considérant** qu'en différant la date de sa première comparution devant les juges d'instruction de \_\_\_\_\_, sans les avoir avertis préalablement, dans des délais acceptables et sans en préciser les motifs, M. \_\_\_\_\_ a manqué au sens des responsabilités que l'on est en droit d'attendre de tout magistrat et, tout particulièrement, d'un chef de juridiction ;

*1.3. – Sur le 3<sup>e</sup> grief d'avoir omis d'informer le procureur général près la Cour d'appel de \_\_\_\_\_ du caractère imminent de sa mise en examen*

**Considérant** que M. \_\_\_\_\_ a reconnu, devant le rapporteur, ne pas avoir informé le procureur général près la Cour d'appel de \_\_\_\_\_ du caractère imminent de sa mise en examen ; que, ce faisant, il a manqué au devoir de loyauté s'imposant à tout magistrat du Ministère public à l'égard de son supérieur hiérarchique ;

**2° Sur les griefs visés dans la dépêche du garde des sceaux du 25 janvier 2006**

*2.1. – Concernant les retards accumulés dans le traitement du courrier et des procédures, dans le contrôle des professions réglementées et celui des officiers de police judiciaire,*

**Considérant**, d'une part, qu'il résulte du rapport établi par l'inspection générale des services judiciaires que M. \_\_\_\_\_ a laissé s'accumuler un retard considérable dans l'exercice de ses attributions, ayant notamment laissé en attente de traitement quelques 1 345 procédures, l'ancienneté des transmissions en cause, dont une partie importante n'était pas enregistrée, s'étendant de fin juillet 2002 au 17 décembre 2004 ;

**Considérant** que si M. \_\_\_\_\_ a contesté, devant le rapporteur, les constatations de l'inspection générale des services judiciaires, celles-ci sont corroborées notamment par les déclarations de sa secrétaire, selon lesquelles il lui avait demandé de ne plus lui remettre les procédures qui lui étaient attribuées et de les conserver dans son bureau ;

**Considérant**, par ailleurs, que la mission d'inspection a relevé que cette absence de traitement a concerné des affaires graves, notamment une enquête douanière portant sur la découverte de 4,450 kilogrammes d'héroïne, alors même que, pour certaines d'entre elles, l'attention de M. \_\_\_\_\_ avait spécialement été appelée ;

**Considérant**, d'autre part, que M. \_\_\_\_\_ a laissé s'accumuler un retard considérable dans le contrôle des professions réglementées, de nombreuses plaintes contre des officiers publics ministériels n'ayant pas reçu de traitement ; que des indications erronées ont été, à ce sujet, transmises au parquet général ; qu'en outre, les rapports annuels de vérification de la comptabilité des huissiers et des notaires n'ont été adressés qu'avec un grand retard au parquet général ;

**Considérant**, enfin, qu'il apparaît que M. \_\_\_\_\_ a négligé de procéder à la notation d'officiers de police judiciaire ;

**Considérant** que ces comportements caractérisent des manquements à la rigueur et au sens des responsabilités, dans des conditions portant atteinte à l'autorité et au crédit de la fonction de procureur de la République, notamment dans la direction de l'action publique dans son ressort, et de l'institution judiciaire dans son entier ;

*2.2 – Concernant l'absence de réponse, la communication d'informations inexactes au parquet général, et le fait de ne pas signaler certains événements en dépit de leur caractère exceptionnel,*

**Considérant** qu'il résulte du rapport établi par l'inspection générale des services judiciaires que de nombreuses dépêches adressées par le parquet général de \_\_\_\_\_ sont restées sans réponse, s'agissant, par exemple, d'une procédure suivie des chefs d'infractions au code des marchés publics ;

**Considérant** que la non-exécution des instructions contenues dans certaines dépêches a porté, notamment, sur une demande relative à la transmission de pièces à une autorité étrangère dans une affaire de suspicion d'apologie du terrorisme ;

**Considérant** que des informations inexactes sur l'existence d'enquêtes en cours ont été communiquées au parquet général de \_\_\_\_\_, comme, par exemple, une procédure relative à un mouvement sectaire ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE  
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

---

**Considérant** que M. \_\_\_\_\_ s'est abstenu de signaler certains événements au procureur général près la Cour d'appel de \_\_\_\_\_, comme la disparition, en mai 2003, d'une somme de 2 225 euros placée sous scellés dans le cadre d'une procédure pénale ; que l'intéressé a reconnu ne pas avoir avisé le parquet général de cette affaire et ne pas avoir saisi les services de police d'une enquête sur ces faits ; qu'il apparaît, enfin, que plusieurs vols commis dans les locaux du parquet de \_\_\_\_\_ n'ont pas davantage fait l'objet d'un signalement ;

**Considérant** que ces comportements constituent, de la part de M. \_\_\_\_\_, un défaut de discernement, une violation des devoirs de son état de procureur de la république et un manquement au devoir de loyauté envers sa hiérarchie imposé par son statut de magistrat du parquet ;

*2.3. – Concernant l'utilisation abusive du véhicule de service et du téléphone mis à disposition*

**Considérant** que la mission d'inspection a établi que M. \_\_\_\_\_ avait utilisé le véhicule de service et le téléphone mis à sa disposition dans des conditions abusives au regard de son activité professionnelle ;

**Considérant** que ces comportements caractérisent un manquement aux devoirs de son état ;

\*\*\*

*- Sur la demande d'audition de témoins de personnalité, dont l'examen a été joint au fond*

**Considérant** que les renseignements sur la carrière professionnelle antérieure de M. \_\_\_\_\_ lui sont favorables et ne mentionnent aucune réserve ;

**Considérant** que l'audition des témoins "de personnalité" n'est pas nécessaire, alors que le Conseil possède, dans les pièces de la procédure, des éléments d'appréciation suffisamment nombreux, précis et circonstanciés pour lui permettre de se prononcer ;

**Considérant** qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit à cette demande ;

\*\*\*

**Considérant**, en conclusion, que M. \_\_\_\_\_ a forfait à l'honneur, à la dignité et à la probité ; qu'il y a lieu de l'écarter définitivement de l'exercice de toute fonction judiciaire ;

**PAR CES MOTIFS,**

- Rejette le moyen tiré de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le procureur général près la cour de Cassation,

étant rappelé que M. Jean-Louis NADAL, procureur général près la Cour de cassation, et M. Jean-Michel BRUNTZ, avocat général à la Cour de cassation, n'ont pas participé à la délibération sur cette question,

- Dit que la convocation de M. \_\_\_\_\_ n'est entachée d'aucune irrégularité ;
- Dit n'y avoir lieu de faire droit à la demande de non-publicité des débats ;
- Dit n'y avoir lieu à sursis à statuer ;
- Dit n'y avoir lieu à renvoi aux fins d'audition de témoins ;

**ÉMET L'AVIS** de prononcer contre M. \_\_\_\_\_ la sanction prévue à l'article 45, 7° du statut de la magistrature, de révocation sans suspension de ses droits à pension ;

Dit que le présent avis sera transmis à Mme le garde des sceaux et notifié à M. \_\_\_\_\_ par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à la Cour de cassation  
le 11 juillet 2007

*Le secrétaire*



Peimane GHALEH-MARZBAN

*Le président*



Jean-Louis NADAL

**CONSEIL SUPERIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**  
**Formation compétente pour la discipline  
des magistrats du parquet**

**AVIS MOTIVÉ**

de la formation du Conseil supérieur de la magistrature  
compétente pour la discipline des magistrats du parquet  
sur les poursuites engagées contre M.

Substitut du procureur général près la cour d'appel de  
Interdit temporairement d'exercice de ses fonctions  
par décision en date du 28 juillet 2006

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet composée de :

- **M. Jean-Michel BRUNTZ**, avocat général à la Cour de cassation, président, suppléant en application de l'article 18 alinéa 3 de la loi organique du 5 février 1994 M. Jean-Louis NADAL, procureur général près la Cour de cassation, empêché ;
- **M. Francis BRUN-BUISSON**, conseiller maître à la Cour des comptes ;
- **M. Jean-Claude BECANE**, secrétaire général honoraire du Sénat ;
- **M. Dominique LATOURNERIE**, conseiller d'État honoraire ;
- **M. Jean-Claude VUILLEMIN**, procureur général, détaché au Conseil supérieur de la magistrature ;
- **M. Jean-Pierre DRENO**, procureur de la république près le tribunal de grande instance de Perpignan ;
- **M. Yves GAMBERT**, procureur de la république adjoint près le tribunal de grandes instances de Nantes ;
- **Mme Marie-Jane ODY**, conseiller à la cour d'appel de Caen ;

Le secrétariat étant assuré par M. Peimane GHALEH-MARZBAN, secrétaire général du parquet général de la Cour de cassation ;

Vu l'article 65 de la constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant sur la loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée ;

Vu l'arrêt du 28 juillet 2006 de M. le garde de sceaux, ministre de la justice, interdisant temporairement à M. d'exercer les fonctions de substitut du procureur général près la cour d'appel de ;

Vu la dépêche de M. le garde des Sceaux, ministre de la justice, au procureur général près la Cour de cassation, en date du 15 septembre 2006 et ses pièces annexées, saisissant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de M. ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. préalablement à sa disposition ;

Vu l'ensemble des pièces produites et jointes au dossier ;

\*\*\*

**- Sur la demande de non-publicité des débats**

**Considérant** que M. a sollicité à l'ouverture des débats que la réunion du Conseil supérieur de la magistrature ne se tienne pas publiquement, au motif que les éléments évoqués au cours de cette séance concerneraient sa situation médicale et sa vie privée ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE  
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

---

**Considérant** que la parole a été donnée à M. \_\_\_\_\_ avocat général près la cour d'appel de \_\_\_\_\_, assistant M. \_\_\_\_\_ ; qu'après avoir entendu M.Pierre BIGEY, sous-directeur de la magistrature, suppléant M. le directeur des services judiciaires, empêché, assisté de Mme Florence BUTIN, magistrat de cette direction, M. \_\_\_\_\_ a eu la parole en dernier ;

**Considérant**, après en avoir délibéré, que ni la protection de l'ordre public, ni celle de la vie privée, ni aucune circonstance spéciale de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, ne justifient une telle exception au principe de publicité de la séance au Conseil ;

\*\*\*

A la reprise des débats, M. Jean-Pierre DRENO, rapporteur, a lu son rapport. M. \_\_\_\_\_ à été interrogé, M.Pierre BIGEY, puis M. \_\_\_\_\_ ont été entendus, la parole ayant été donnée en dernier à M. \_\_\_\_\_. L'affaire a été mise en délibéré.

**- Sur le fond**

Par dépêche du 15 septembre 2006, le garde des Sceaux, ministre de la justice, a saisi le Conseil supérieur de la magistrature, dans sa formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet, des faits suivants imputés à M. \_\_\_\_\_

- dans la soirée du 28 mai 2006, à la demande de voisins incommodés par le tapage provenant du logement de M. \_\_\_\_\_, des policiers se sont rendus sur place. A leur arrivée, les agents ont constaté qu'un désordre anormal régnait dans l'appartement et que M. \_\_\_\_\_, manifestement ivre et s'exprimant en allemand "*ne paraissait pas jouir de toutes ses facultés mentales*"

- le 29 mai 2006, M. \_\_\_\_\_ s'est présenté à la Cour d'appel de \_\_\_\_\_ "*dans un état particulier de surexcitation et d'alcoolisation*", a eu des gestes et des paroles déplacés à l'égard d'une greffière puis à répondu aux remarques qui lui étaient adressées en tenant des propos incohérents et agressifs ;

- le 18 juin 2006, au cours d'une réception, il a eu une attitude déplacée, se serait comporté de façon grossière et menaçante et aurait exhibé une arme blanche avant d'être maîtrisé par deux personnes et contraint par celles-ci à quitter les lieux ;

- dans la nuit du 15 au 16 juillet 2006, à nouveau requis par les voisins faisant état de cris émanant des parties communes de l'immeuble, les policiers intervenants ont été insultés par M. \_\_\_\_\_ qui a ensuite porté un coup d'épée au thorax de l'un d'eux ;

M. \_\_\_\_\_ ayant été identifié comme magistrat, ou faisant état volontairement de cette qualité, ces comportements contreviennent, soutient le garde des sceaux, "*aux devoirs de l'état de magistrat, à la délicatesse et à la dignité.*"

**Considérant**, s'agissant des faits des 28 et 29 mai 2006, que les experts psychiatres, commis le 4 avril 2007 par le rapporteur désigné dans la présente procédure disciplinaire, ont conclu leur mission le 7 mai 2007 en affirmant que "*du fait de l'état maniaque dans lequel il se trouvait, M. \_\_\_\_\_ était atteint (...) d'un trouble psychique ayant aboli son discernement et le contrôle de ses actes*" ;

**Considérant** que les faits des 18 et 16 juillet 2006 ont fait l'objet d'une procédure d'information, des chefs de violences volontaires avec arme n'ayant pas entraîné d'incapacité totale de travail, de port d'arme de la 6<sup>ème</sup> catégorie, et de violences volontaires avec armes suivies d'une incapacité totale de travail de moins de huit jours sur une personne dépositaire de l'autorité publique, violence volontaires sans incapacité de travail, avec arme et sur une personne dépositaire de l'autorité publique ;

**Considérant** que les experts psychiatres commis par le magistrat instructeur le 7 août 2006 ont indiqué dans leurs rapport du 5 septembre 2006 que : "*s'il s'est rendu coupable des faits (...) M. \_\_\_\_\_ était atteint d'un trouble psychique et neuro-psychique abolissant son discernement et le contrôle de ses actes au sens de l'article 122-1 alinéa 1 du code pénal*" qu'en conséquence une ordonnance de non-lieu, devenue définitive, a été rendue au visa de l'article précité du code pénal ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE  
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

---

**Considérant** en outre qu'il a été placé sous sauvegarde de justice par ordonnance du 28 juillet 2006, puis sous curatelle simple le 13 décembre 2006, l'expert désigné par le juge de tutelles ayant indiqué qu'il présentait "*une pathologie dysthymique à expression surtout maniaque(...)*"

**Considérant** que l'absence de discernement et de contrôle de ses actes s'oppose à ce qu'une faute disciplinaire soit imputée à M. et que, par conséquent, soit prononcée à son rencontre une sanction disciplinaire ;

**PAR CES MOTIFS,**

**EMET L'AVIS** qu'il n'y a pas lieu à sanction disciplinaire ;

Dit que le présent avis sera transmis à Mme le garde des sceaux et notifié à M. par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à la Cour de cassation  
le 11 juillet 2007

*Le secrétaire*



Peimane GHALEH-MARZBAN

*Le président*



Jean-Louis NADAL

Le nouvel article 65  
de la Constitution  
du 4 octobre 1958  
relatif au  
Conseil supérieur  
de la magistrature  
résultant de la  
loi constitutionnelle  
n°2008-724  
du 23 juillet 2008

***L'article 64 de la Constitution  
du 4 octobre 1958 (inchangé)***

Art. 64. - Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

***Le nouvel article 65 de la Constitution  
du 4 octobre 1958  
relatif au Conseil supérieur de la magistrature  
résultant de la loi constitutionnelle  
n°2008-724 du 23 juillet 2008  
publiée au Journal officiel du 24 juillet***

L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 65.-Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13<sup>1</sup> est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

---

<sup>1</sup> Dernier alinéa de l'article 13 : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

« La loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

