

# « Les citoyens veulent que les juges soient indépendants sans être coupés de la société » 223m2

Entretien avec Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature



Et si le Conseil supérieur de la magistrature évoluait vers un conseil de justice ? C'est en tout cas le système idéal qui émerge des débats internationaux entre les CSM. Le Premier président Bertrand Louvel nous explique en quoi ce modèle offrirait enfin une plénitude d'indépendance à la magistrature.

**Gazette du Palais :** La réforme constitutionnelle de 2011 a accru l'indépendance du CSM en rompant le lien avec la présidence de la République. Pour autant, l'indépendance reste au cœur des préoccupations actuelles....

**Bertrand Louvel :** L'indépendance des juges n'est pas destinée à leur confort ou leur bien-être, elle est faite pour qu'ils rendent la Justice de manière indépendante, c'est à dire préservés de toute forme de pressions. Si l'on raisonne en termes de séparation des pouvoirs, seul un organe indépendant du ministre de la Justice peut gérer les nominations et la discipline des magistrats et intervenir pour leur défense, car sinon les magistrats apparaissent comme des fonctionnaires du ministère de la Justice. Toute la difficulté réside dans la composition de cet organe qui doit être au-dessus de toutes les influences. Les citoyens veulent des juges indépendants, mais ils les accusent parfois de constituer une caste de corporatistes intouchables. En réalité, on veut que les juges soient indépendants sans être coupés de la société. Tout est donc une question de dosage et la composition actuelle du CSM, qui rassemble une majorité de personnalités qualifiées extérieures à la magistrature, semble satisfaisante en ce qu'elle répond à cette double préoccupation d'indépendance et d'absence de corporatisme. La qualité du travail des personnalités nommées par les autorités extérieures au corps judiciaire et leur investissement dans les travaux du Conseil mérite d'être saluée. Mais une majorité de personnalités extérieures n'est pas une fin en soi. Elle est la contrepartie et la condition de la transformation du CSM en Conseil de justice.

*« La difficulté est que la frontière s'estompe entre la critique légitime de la décision de justice et l'attaque contre le magistrat qui l'a rendue »*

**Gaz. Pal. :** Dans son avis du 4 décembre 2014, dont vous avez souligné l'importance lors de votre discours de rentrée solennelle, le CSM a indiqué qu'il était de la responsabilité des chefs de cour de défendre les magistrats mis en cause dans les médias. La justice sortirait-elle enfin de sa légendaire réserve ?

**B. L. :** Le silence face aux attaques médiatiques est une tradition ancienne au sein de la magistrature, liée au fait qu'à l'origine les attaques contre les magistrats étaient sévèrement réprimées. Mais cette répression s'est peu à peu adoucie au bénéfice d'une plus grande liberté d'expression. La difficulté est que la frontière s'estompe entre la critique légitime de la décision de justice et l'attaque contre le magistrat qui l'a rendue. Les magistrats ne pouvant répondre directement à ces attaques sous peine de perdre leur impartialité, c'est à leur hiérarchie que revient la tâche de les défendre, dans un strict esprit judiciaire. Retenant le principe d'une magistrature indépendante, laquelle se distingue d'une magistrature administrée, l'avis attribue cette mission non au garde des sceaux, mais aux chefs de cour. Je précise que la réponse doit être faite en dehors de tout esprit polémique « avec clarté, mesure et pondération, mais aussi détermination pour garantir l'indépendance des magistrats lorsque cette dernière est mise en cause d'une façon qui porte atteinte à la confiance du public dans la Justice ».

**Gaz. Pal. :** Cette faculté a-t-elle déjà été utilisée depuis la parution de votre avis ?

**B. L. :** Oui, une fois à ma connaissance, par le président du tribunal de grande instance de Paris, Jean-Michel Hayat, qui a fait paraître un droit de réponse dans le quotidien *Le Monde*, à la suite de la mise en cause injustifiée d'un juge d'instruction.

**Gaz. Pal. :** Autant la nomination des magistrats du parquet fait l'objet de commentaires réguliers en faveur d'une plus grande autonomie, autant celle des magistrats du siège est plus discrète. Qu'en est-il ? Y a-t-il des points à améliorer ?

**B. L. :** La procédure de nomination des magistrats du siège peut être encore améliorée. Les membres du Conseil sont en recherche permanente d'informations pour guider leurs décisions. Le précédent CSM a demandé, par exemple, à être informé par la Chancellerie des discussions annuelles qu'elle organise avec les chefs de cour sur leurs besoins en termes de moyens. La nouvelle mandature demande aux chefs de cour d'appel de renseigner des fiches détaillées sur les postes de présidents qui se libèrent dans leur ressort. Cela s'inscrit dans une évolution de fond du Conseil qui souhaite disposer de l'information la plus complète sur les besoins des juridictions et les profils des candidats, afin de procéder aux nominations les plus pertinentes. Le critère déterminant pour mesurer la bonne administration du corps par la formation du siège est celui de la neutralité. Aucun système n'est idéal et ne peut faire disparaître les subjectivités. La force de la composition actuelle du CSM et la qualité des nominations qui en résulte, tient à la neutralisation organisée de tous les risques d'influence en présence. La qualité des femmes et des hommes choisis pour le composer est la garantie pour tous de l'indépendance de la justice rendue. Cela vaut pour les postes sur lesquels nous avons un pouvoir de proposition, mais également pour les nominations proposées par la Chancellerie sur lesquelles nous rendons un avis conforme ou non conforme.

“ *La Chancellerie suit dans l'immense majorité des cas les recommandations du CSM* ”

**Gaz. Pal. :** Chaque année lors de la présentation du rapport annuel, vous vous félicitez de la qualité du dialogue avec la Chancellerie...

**B. L. :** En effet, il s'est établi entre la Chancellerie et le Conseil supérieur une communication qui, sans porter atteinte à l'indépendance de chacun, aboutit à une bonne compréhension. La Chancellerie suit

dans l'immense majorité des cas les recommandations du CSM. Mais davantage qu'une cogestion, il s'agit plutôt d'une gestion contrôlée avec une Chancellerie indépendante et un CSM indépendant.

**Gaz. Pal. :** La montée des contentieux spécialisés, notamment à Paris, n'ajoute-t-elle pas une couche de difficulté dans le processus de nomination ?

**B. L. :** La situation est différente selon les juridictions. Dans une juridiction telle que le TGI de Paris qui regroupe plusieurs centaines de juges, nous pourrions aux nominations à charge pour les chefs de juridictions de procéder aux affectations au regard des besoins en magistrats spécialisés. En revanche, dans les petites juridictions, si l'on nous informe d'un besoin en magistrat spécialiste de la matière sociale, par exemple, nous nous efforçons de prendre en compte ce besoin d'expérience spécifique.

**Gaz. Pal. :** Que serait selon vous un CSM idéal ? Faut-il par exemple avoir l'ambition d'évoluer d'un Conseil supérieur de la magistrature à un Conseil supérieur de justice ?

**B. L. :** Nous travaillons sur ces questions à travers nos deux réseaux, le RECJ, réseau européen des Conseils de justice, créé il y a dix ans, et le réseau des CSM francophones né à la fin de l'année 2014. Au fil de nos échanges, nous identifions des standards de plénitude d'indépendance correspondant à une véritable séparation des pouvoirs. Le premier critère est l'attribution aux Conseils de justice de l'intégralité du pouvoir de proposition et de nomination des magistrats à tous les postes, au siège comme au parquet. Un autre critère est la gestion du corps et de ses besoins. Ce modèle suppose la maîtrise directe par cet organe des crédits de la Justice, de sorte qu'il puisse faire valoir directement ses besoins auprès du Parlement. En France, les crédits de la justice sont traditionnellement arbitrés entre les juges et les prisons. C'est une confusion des genres qui aboutit à enlever des crédits à la justice pour en allouer à l'administration pénitentiaire alors que celle-ci relève de la mission exécutive, distincte de la mission judiciaire. La dépendance économique des juridictions à l'égard du ministère de la justice n'est pas sans conséquence sur l'indépendance d'esprit des magistrats, notamment des chefs de cour et de juridiction. Pour parachever cet idéal-type, il conviendrait de rattacher à ce Conseil supérieur de justice l'inspection générale des services judiciaires et l'École nationale de la magistrature, l'inspection du corps et sa formation. Vous aurez ainsi les quatre critères qui permettent de tendre vers le Conseil de justice idéal.

**Gaz. Pal. :** Autant dire que nous sommes loin en France du CSM idéal !

**B. L. :** Tant que ces différents critères ne seront pas réunis, ne nous étonnons pas que la justice reste, aux yeux des justiciables, une administration sous influence politique. Mais ces évolutions sont lentes et ne peuvent aboutir qu'au rythme des réformes consensuelles propres aux démocraties libérales. Nous avons déjà accompli une partie du chemin. Je recevais ce matin le premier président de la Cour de cassation tunisienne appelé à présider le futur CSM tunisien, lequel devrait répondre aux critères de maîtrise des nominations, des crédits, de la formation et de l'inspection que je viens d'évoquer. Les Tunisiens envisagent de confier l'intégralité du pouvoir de nomination des juges et des procureurs à ce futur organe. C'est un très bel exemple pour nous. Évidemment, les pays qui sortent de périodes politiques troublées, adoptent par réaction un modèle de liberté authentique, tandis que notre démocratie établie présente un modèle ancien qu'il nous faut améliorer par petits pas. Cela ne veut pas dire que nous sommes forcément moins indépendants dans les faits. L'indépendance est au contraire profondément enracinée dans notre culture judiciaire quotidienne même si elle n'est pas encore totalement inscrite dans les textes comme nous le souhaiterions.

*“ Il pourrait être utile de pouvoir faire un retour au magistrat ayant fait preuve d'un comportement inadapté, sans relever de la procédure disciplinaire ”*

**Gaz. Pal. :** Depuis l'entrée en application de la saisine directe du CSM par les justiciables, le conseil dénonce - pour la regretter - l'échec de cette réforme. Comment faire en sorte que ce recours soit réellement opérationnel ?

**B. L. :** Un très grand nombre des plaintes dont nous sommes destinataires sont en effet fondées sur le

mécontentement de justiciables qui ont perdu leur procès, sans doute parce que le recours a été ouvert trop largement et qu'il n'a pas été accompagné d'une pédagogie suffisante dans sa mise en œuvre pratique. Nous obtiendrions sans doute un meilleur dispositif si l'on rendait le ministère d'avocat obligatoire afin d'éviter les plaintes manifestement irrecevables ou infondées. Il faudrait aussi former les avocats à la déontologie et à la discipline du juge pour qu'ils fassent bien la différence entre son activité juridictionnelle, soumise aux voies de recours, et sa responsabilité disciplinaire mise en jeu en présence d'un comportement fautif. S'il y a une déontologie du magistrat, il doit également exister une déontologie de celui qui se plaint.

**Gaz. Pal. :** L'un des manques réside dans le fait que vous ne pouvez pas engager un dialogue avec un juge quand vous constatez que, sans aller jusqu'à la faute disciplinaire, son comportement appellerait une observation parce qu'il n'est pas conforme au comportement que doit avoir un juge...

**B. L. :** Il pourrait être utile de pouvoir faire un retour au magistrat ayant fait preuve d'un comportement inadapté, sans relever de la procédure disciplinaire. Or, en l'état des pouvoirs confiés aux commissions d'admission des requêtes, soit l'on renvoie devant la formation disciplinaire, soit la Commission rejette, faute de modalités d'intervention intermédiaires. Il faut toutefois prendre garde à ne pas déstabiliser un magistrat qui fait l'objet d'une plainte manifestement infondée et pourrait s'inquiéter inutilement du fait qu'un dossier est ouvert contre lui. Les Canadiens ont créé à côté de l'organe disciplinaire un organe de déontologie pour conseiller les magistrats sur ces sujets. Le futur collège consultatif de déontologie de la magistrature est appelé à remplir cette mission essentielle.

Propos recueillis par Olivia Dufour