



CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

« Regards sur une mandature »

*Points saillants de l'activité
du CSM en 2022*



Sommaire

L'année 2022

Chiffres clés

p.4

p.4

Regards sur une mandature

S'inscrire pleinement dans la vie institutionnelle

p.6

p.8

Continuer une réflexion éclairée sur l'identité judiciaire

p.10

Préserver l'indépendance de la Justice

p.11

Les missions constitutionnelles du Conseil

Les nominations des magistrats

p.12

p.13

La déontologie des magistrats

p.26

La discipline et les plaintes des justiciables

p.30

Les réflexions thématiques

Le magistrat et les commissions d'enquête parlementaire

p.38

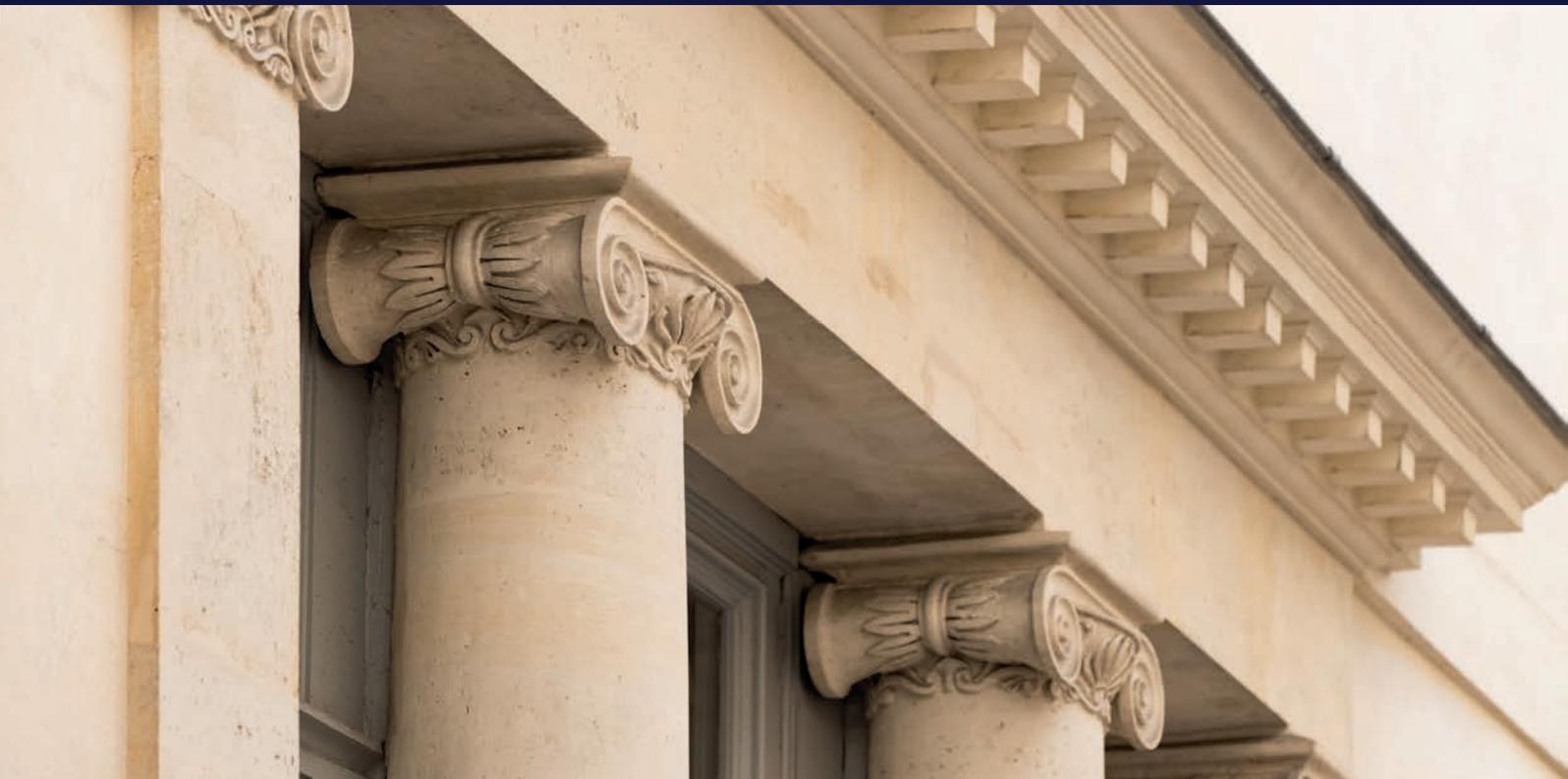
p.39

Les États généraux de la Justice

p.41

L'année *2022*

*Chiffres clés**



NOMINATIONS

2 162

avis rendus sur proposition
du garde des Sceaux

75

propositions
de nomination

195

auditions

342

observations
examinées

4

recommandations

3

signalements

13

situations dignes d'intérêt

DISCIPLINE

8

saisines relatives
à des magistrats
du siège

2

saisines relatives
à des magistrats
du parquet

9

décisions rendues
par la formation
siège

3

avis rendus
par la formation
parquet

PLAINTES DES JUSTICIABLES

280

plaintes enregistrées

254

décisions rendues
par les commissions d'admission
des requêtes

189

plaintes déclarées
manifestement irrecevables

62

plaintes déclarées
manifestement infondées

6

plaintes déclarées
recevables dont 3 rejet comme
infondées

Regards sur une mandature



Passé, présent, avenir

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, en mettant fin à la présidence du Conseil par le Président de la République et à sa vice-présidence par le garde des Sceaux, a poursuivi une transformation de longue haleine commencée sous la IV^e République. La première mandature expérimentant en 2011 ce nouveau CSM avait alors réalisé une étude dont l'introduction résume parfaitement les enjeux de cette transformation :

« Replacé dans une perspective historique, le Conseil supérieur de la magistrature illustre toute la complexité du monde de la justice. Il porte trace du refus du pouvoir judiciaire, suivant une tradition solidement ancrée depuis la Révolution française. Certains de ses traits les plus accusés découlent cependant de la volonté, progressivement affirmée par le constituant, d'assurer l'indépendance des juges face au monde politique, tandis que d'autres, plus récents, tendent à protéger le justiciable contre les risques de corporatisme judiciaire² ». En réalité, la réforme de 2008, tout comme antérieurement les changements successifs intervenus depuis la création du CSM en tant qu'organe constitutionnel en 1946, ne sauraient se résumer à leurs aspects techniques (composition, attribution, règles de vote...). Leur véritable intérêt réside plutôt dans le double enjeu mis en exergue par l'étude précitée. Il s'agit tout d'abord d'assurer l'indépendance de l'autorité judiciaire face au monde politique. Il s'agit également de protéger le justiciable contre le corporatisme judiciaire ou plus positivement, pour reprendre une des formulations de l'étude, de rapprocher le Conseil du « forum » plutôt que du « prétoire ».

La mandature qui achève actuellement son mandat est la troisième à avoir expérimenté les équilibres de la réforme constitutionnelle de 2008 : rupture du lien direct avec le chef de l'État et le garde des Sceaux et place majoritaire donnée aux membres extérieurs. En cherchant à dresser un bilan de son action et à tracer des perspectives, elle prolonge une première caractéristique de ce changement d'éthos du Conseil supérieur de la magistrature.

Il s'agit tout d'abord d'assurer l'**indépendance de l'autorité judiciaire** face au monde politique. Il s'agit également de **protéger le justiciable** contre le corporatisme judiciaire.

En effet, ainsi que le soulignait la mandature 2011-2014 dans son rapport de fin de mandat, il n'existait avant la réforme de 2008 *« aucune continuité entre les conseils successifs et aucune mémoire de l'institution. Chaque conseil se retrouvait, en début de mandat, devant une page blanche et avait à définir tant ses méthodes de travail que les règles de gestion qu'il entendait respecter et appliquer au-delà du statut³ »*. La mandature 2011-2014 fut la première à utiliser le rapport d'activité du Conseil comme outil de mémoire, comportant les enseignements qu'elle avait tirés de ses travaux et formulant une série de recommandations. La mandature 2015-2018 a renforcé encore cette exigence par l'organisation d'un séminaire de travail de « passage de relais » en complément de la mémoire écrite que constituaient les rapports d'activité successifs. La mandature actuelle ne dérogera pas à cette pratique.

Cependant, cette évolution qui pourrait sembler d'ordre méthodologique a accéléré une transformation plus profonde. Le Conseil supérieur de la magistrature était historiquement étroitement lié au pouvoir exécutif et voyait ses prérogatives initialement cantonnées à la seule discipline des magistrats du siège. Il est aujourd'hui une instance de consultation sollicitée par les plus hautes autorités de l'État sur les questions de justice, un lieu ouvert où sont menées au quotidien les réflexions les plus diverses sur le fonctionnement de l'institution judiciaire et une institution très engagée dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

En définitive, le mouvement de transition qui a commencé à s'opérer en 2008 et qui s'est accéléré ces dernières années dessine progressivement les contours d'un Conseil reflétant un peu plus, année après année, le « visage » de l'autorité judiciaire et de sa perception.

² CSM, rapport d'activité 2011 – Etude conduite par le doyen Jean-Pierre Machelon et le professeur Bertrand Mathieu : la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature sous la IV^e et la V^e République, p. 167

³ CSM, rapport d'activité 2014 – Introduction, p. 8

S'INSCRIRE PLEINEMENT DANS LA VIE INSTITUTIONNELLE

La mission essentielle du Conseil supérieur de la magistrature est inscrite à l'article 64 de la Constitution : « *Le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature* ». Le rôle du Conseil est donc central pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

L'article 65 précise toutefois son action en la matière. Selon cette disposition, « *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* ».

Il convient de noter que ce dispositif, instauré par la réforme constitutionnelle de 2008, n'était pas prévu dans le projet de loi constitutionnelle initial. La formation plénière du Conseil, héritière de la pratique antérieure des « réunions plénières » *ad hoc*, doit sa reconnaissance à un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, suivant en cela une préconisation du Conseil d'État.

En effet, l'assemblée générale du Conseil d'État, consultée en amont sur le projet de loi constitutionnelle, avait relevé qu'en instituant les deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège et l'autre à l'égard des magistrats du parquet, chacune étant dotée d'un président distinct, le Gouvernement n'avait prévu aucune instance au sein du Conseil permettant d'assurer l'unité du corps judiciaire « *en particulier pour exercer la mission d'assistance du président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*⁴ ». Elle avait donc proposé la création d'une formation plénière réunissant les deux formations sous la présidence unique du premier président de la Cour de cassation.

On notera cependant que toute faculté d'autosaisine de la formation plénière, pourtant envisagée, avait été écartée. La possibilité pour le Conseil de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sans être saisi à cette fin par le garde des Sceaux, prévue à l'article 17 de la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle, a en effet été censurée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier s'est fondé, selon le commentaire autorisé publié aux cahiers du Conseil constitutionnel, sur les travaux préparatoires de l'article 65 de la Constitution qui ne révélaient pas l'intention du législateur de prévoir une autosaisine de la formation plénière.

Le dispositif ainsi établi réduisait paradoxalement les pratiques antérieures. Avant la réforme constitutionnelle de 2008, le président de la République saisissait en effet déjà pour avis le Conseil supérieur de la magistrature sur le fondement du seul article 64 de la Constitution pour toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire⁵, le Conseil lui adressant également des avis d'initiative⁶. Par ailleurs, le Conseil produisait librement des « notes d'information » à destination du chef de l'État, arguant du fait qu'ayant « *pour mission constitutionnelle d'assister le président de la République dans son rôle de garant de l'autorité judiciaire, cette fonction consultative lui [conférait] la possibilité, voire le devoir de donner à celui-ci son avis sur toute question touchant à l'indépendance et aux conditions de son exercice*⁷ ».

⁴ Rapport annuel du Conseil d'État 2009, p. 66

⁵ Par exemple l'avis du 30 janvier 1995 « sur les conditions dans lesquelles le juge Halphen pourrait être dessaisi des dossiers qu'il instruit actuellement sur une affaire de fausses factures » sollicité par le président de la République par lettre du 22 décembre 1994

⁶ Par exemple un avis envoyé d'initiative au chef de l'État le 19 décembre 1996 sur le statut des magistrats du ministère public ou ceux du 15 décembre 2005 et 16 février 2006 relatifs au fonctionnement de la commission d'enquête parlementaire relative à l'affaire dite d'Outreau

⁷ CSM, rapport d'activité 1995 – Fonction d'assistance du président de la République, p.36

L'APPORT DE LA MANDATURE 2019-2022

Les travaux du Conseil, particulièrement au cours des quatre dernières années, ont démontré une double revitalisation du dispositif, le rapprochant dans une certaine mesure des pratiques antérieures.

Tout d'abord, après plus de six ans sans sollicitation, la mandature actuelle a été saisie à deux reprises par le chef de l'État : en 2020 sur la question de l'indépendance du parquet et en 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats.

Bien plus, et c'est certainement sur ce point que réside l'évolution la plus marquante, le Conseil a contribué à plusieurs reprises au débat public, de sa propre initiative et sans saisine, en prenant position de manière argumentée sur des questions touchant à l'indépendance de la justice et la déontologie des magistrats. Ces contributions du Conseil, si elles ne sont pas formellement nommées « avis », s'en approchent cependant fortement tant en raison des sujets traités que du dialogue avec les autorités de l'État qu'elles impliquent.

C'est ainsi qu'en 2019 le Conseil a contribué aux travaux menés par M. Frédéric Thiriez à la demande du chef de l'État sur une réforme de l'accès à la haute fonction publique, qu'en 2020 il a été entendu par l'Assemblée nationale dans le cadre de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire et qu'en 2022 il a fait part de ses réflexions au Président de l'Assemblée Nationale sur les conditions d'audition d'un magistrat par les commissions d'enquête parlementaires.

Cette évolution semble particulièrement notable lorsqu'elle est rapprochée de la manière dont le Conseil envisageait son rôle 25 ans plus tôt, se refusant alors « à toute consultation lorsqu'il était interrogé par d'autres instances [que le président de la République ou le garde des Sceaux], estimant que son pouvoir d'avis ne pouvait excéder ses compétences constitutionnelles⁸ ».

Mais ce sont surtout les États généraux de la Justice qui signent cette évolution du positionnement institutionnel du Conseil. Sans jamais avoir été « saisi » du sujet au sens de l'article 65 de la Constitution, le Conseil a été étroitement associé aux réflexions à tous les stades des États généraux : il en a été à l'origine à la faveur d'une rencontre des deux présidents de formation avec le président de la République, plusieurs de ses membres ont intégré le comité des États généraux, il a fourni une contribution écrite aux travaux du comité, rencontré à deux reprises le garde des Sceaux et son cabinet dans le cadre de la mise en œuvre du rapport et prolongé les échanges oraux par une nouvelle contribution écrite.

Au-delà de la « saisine » du Conseil, procédure la plus formelle aboutissant à la production d'un « avis », se sont donc dessinées entre 2019 et 2022 d'autres modalités de réflexion : auditions, contributions, lettres et notes, ancrant le Conseil dans un rôle d'instance constitutionnelle consultative en matière d'indépendance de l'autorité judiciaire et de la déontologie des magistrats et prolongeant sous une forme renouvelée l'ancienne pratique des « notes d'information ».

⁸ CSM, rapport d'activité 1997-1998 – Les avis, p.39

CONSTRUIRE UNE RÉFLEXION ÉCLAIRÉE SUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE

L'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature, en prévoyant la publication, chaque année, d'un rapport d'activité, a profondément modifié la réflexion que le Conseil portait sur ses travaux.

Dès la première publication d'un rapport d'activité, en 1995, le Conseil a souhaité se saisir de ce nouvel outil pour produire une réflexion critique sur les enjeux des ressources humaines de la magistrature. Il s'agissait alors d'une liste de propositions tendant à faire évoluer le statut des magistrats et le Conseil lui-même, particulièrement dans ses missions disciplinaires. L'année suivante, correspondant au cinquantenaire du Conseil, avait donné lieu à la production d'une riche étude de droit comparé sur les Conseils de justice en Europe méridionale, centrale et orientale. Le pli était pris et année après année, le Conseil est devenu, en parallèle de ses activités constitutionnelles, une instance de réflexion.

Le vote de la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats a constitué un nouveau tournant en donnant pour mission au Conseil d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques. Cette commande, claire dans son principe, n'était assortie d'aucune exigence particulière ni ligne de conduite ou calendrier quant aux modalités de réalisation et rédaction de l'ouvrage. Elle a conduit le Conseil à mettre en place un groupe de travail qui s'est immédiatement doté de méthodes de travail innovantes : travail conjoint avec l'Institut des hautes études sur la justice, études de droit comparé, consultation de personnalités extérieures, réalisation d'un sondage avec l'IFOP, consultation des magistrats...

Cette méthode de travail en sous-groupe est très vite devenue un mode de fonctionnement classique du Conseil dans le cadre de ses travaux de réflexion : groupe de travail sur la déontologie préfigurant le service d'aide et de veille déontologique en 2011, groupe de travail sur la parité en 2013, sur la révision du recueil des obligations déontologiques en 2016...

L'APPORT DE LA MANDATURE 2019-2022

Durant les quatre dernières années, la mandature actuelle du Conseil a poursuivi en l'accélérant encore cette évolution : groupes de travail sur l'évaluation des magistrats, les missions d'information, l'échange de données avec l'inspection générale de la Justice, l'attractivité des postes de chefs de juridiction au siège, l'attractivité des fonctions civiles ou encore la relation avocats-magistrats... Ces groupes de travail ont été associés à la poursuite de la pratique consistant à convier au Conseil des acteurs de la vie judiciaire. Outre le directeur des services judiciaires, l'inspecteur général de la Justice, les syndicats de magistrats, le Conseil national des barreaux..., ce sont également des chercheurs, juristes mais aussi sociologues du corps judiciaire, qui sont venus enrichir les réflexions du Conseil.

Les réflexions de la mandature 2019-2022 du Conseil sur la responsabilité des magistrats l'ont conduit en outre à organiser en 2021 un cycle de trois conférences sur le sujet⁹. Pour le Conseil, une telle réflexion n'avait de sens qu'à condition d'être ouverte à la société civile. C'est ainsi que sont intervenus à l'occasion des travaux des chefs de cours, des universitaires, des historiens, des journalistes, des personnalités politiques, des avocats, des magistrats de pays étrangers... plaçant définitivement la volonté de construire une réflexion critique sur la justice au cœur de l'action du Conseil supérieur de la magistrature.

⁹ <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/independance-et-responsabilite-des-magistrats>

PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

La manière dont le Conseil supérieur de la magistrature appréhende sa mission constitutionnelle d'assistance du président de la République dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire a subi de nombreuses évolutions au fil des années. Longtemps, le Conseil s'est considéré comme lié par un strict devoir de réserve empêchant toute prise de parole publique : *« soumis à un strict devoir de réserve le Conseil n'a jamais fait écho aux innombrables articles de presse et interventions radiophoniques ou télévisées que le fonctionnement de la justice a quotidiennement suscités¹⁰ »*. En cas d'attaque médiatique contre des magistrats ou de remise en cause de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil appelait alors l'attention du président de la République par courrier, le chef de l'État décidant des suites à donner à cette alerte. C'est ainsi par exemple qu'en janvier 2001, le Conseil avait écrit à Jacques Chirac, président de la République, à la suite *« d'attaques violentes et réitérées portées contre des magistrats à l'occasion de procédures judiciaires qu'ils étaient chargés de conduire¹¹ »*.

Le chef de l'État avait alors répondu par courrier en estimant *« indispensable qu'une protection effective soit apportée aux magistrats contre les menaces et les attaques de quelque nature qu'elles soient »*, rendant publics la saisine du Conseil ainsi que sa réponse¹².

Le rôle du Conseil dans la préservation de l'indépendance de la justice a pris ensuite un nouveau sens avec la réforme constitutionnelle de 2008. La mandature 2011-2014, première à expérimenter un fonctionnement véritablement autonome du pouvoir exécutif, fut ainsi la première à prendre la parole publiquement, par voie de communiqué de presse le 27 mars 2013, en raison de critiques virulentes contre l'autorité judiciaire faisant suite à la mise en examen d'une personnalité politique de premier plan. Ce premier communiqué initia une pratique dont le rythme s'accéléra progressivement : la mandature 2011-2014 ne prit la parole qu'une seule fois, la mandature 2015-2018 s'exprima à trois reprises.

L'APPORT DE LA MANDATURE 2019-2022

La mandature actuelle du Conseil supérieur de la magistrature a été amenée à se positionner publiquement à huit reprises en défense de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Bien plus, elle a été amenée à solliciter un entretien avec le président de la République afin de lui faire part de la vive émotion suscitée, dans la magistrature et bien au-delà, par la mise en cause outrancière de l'institution judiciaire à l'occasion d'une manifestation de policiers organisée devant l'Assemblée nationale et par l'écho politique donné à cette manifestation. Peu de voix s'étaient élevées pour dénoncer les propos tenus, qui marquaient le franchissement d'un nouveau seuil dans le dénigrement sans nuance et la mise en cause de la justice. De cette rencontre sont nés les États généraux de la Justice.

Cette accélération peut s'expliquer en partie par une crise vécue par l'ensemble des institutions et n'épargnant pas l'autorité judiciaire. Pour autant, il semble à la mandature actuelle qu'elle traduit également une évolution progressive dans l'appropriation par le Conseil de son rôle constitutionnel.

Le renforcement de la communication grâce au recrutement d'un secrétaire général adjoint chargé de cette thématique, la structuration des relations avec les journalistes, la montée en puissance des conférences de presse, l'organisation de tables rondes retransmises sur YouTube à l'occasion des réflexions sur la responsabilité des magistrats, la médiatisation croissante de l'activité du Conseil y compris dans ses activités de nomination et de discipline... participent toutes de cette même dynamique qui place aujourd'hui le Conseil au cœur de la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Ainsi qu'elle l'a indiqué dans son avis au président de la République du 24 septembre 2021 et rappelé à l'occasion de sa contribution aux États généraux de la Justice, la mandature actuelle du Conseil considère que le modèle actuel atteint des limites qui doivent être dépassées par un élargissement des compétences du CSM : d'une part, tout magistrat devrait pouvoir le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, d'autre part, le Conseil devrait jouir de la faculté de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte constatée. Ces mesures devraient s'accompagner d'une évolution de la communication judiciaire institutionnelle afin de mieux prévenir, en amont, les risques d'atteintes ; cette communication doit davantage correspondre aux réalités de l'époque et s'inscrire dans le paysage médiatique tel qu'il existe.

¹⁰ CSM, rapport d'activité 1997-1998 – Le bilan des activités, p.9

¹¹ CSM, rapport d'activité 2000 – Annexes, p. 134

¹² *ibid.*, p. 135

Les missions constitutionnelles du Conseil



LES NOMINATIONS DES MAGISTRATS

« 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. »

Article 65 de la Constitution

Le pouvoir de proposition du conseil

Dès 2019, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a souhaité limiter le nombre de ses transparences relatives aux propositions de nomination de premiers présidents de cour d'appel, de présidents de tribunal judiciaire et des postes au siège de la Cour de cassation. La réforme poursuivait plusieurs objectifs : en finir avec les vacances de postes, améliorer la lisibilité de la politique de nomination pour le corps, rompre avec les nominations « au fil de l'eau » incompatibles avec une véritable gestion des ressources humaines et optimiser le nombre de candidats pour chaque poste.

Deux appels à candidatures sont désormais diffusés aux mois de juillet et de décembre dans la perspective d'installations dans les nouvelles fonctions, respectivement en janvier et septembre. Les magistrats intéressés peuvent ainsi mieux concilier leurs vies professionnelle et personnelle.

Les candidats sont invités à formaliser les *desiderata* les plus larges possibles dès lors que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège procède aux nominations en chaîne. Par un même mouvement, elle pourvoit l'ensemble des postes de premiers présidents et de présidents amenés à devenir vacants à raison, par exemple, de la décharge du titulaire ou de son départ à la retraite ainsi que ceux qu'elle découvre à cette occasion.

La réduction du nombre d'appels à candidatures n'est pas encore parfaitement connue des magistrats. Ainsi, certains ont été étonnés que leurs *desiderata* ne soient pas pris en considération dans le cadre des transparences printemps/été 2022. Ils ne pouvaient pourtant l'être, ayant été régularisés après l'expiration du délai de l'appel à candidatures du 13 décembre 2021 qui conditionnait leur recevabilité. La pratique actuelle qui peut paraître contraignante a néanmoins permis à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège de rationaliser sa méthode de travail et de mener quasiment¹³ à son terme en 2022 un mouvement d'ampleur dans des délais resserrés.

Cette méthode a eu pour principal effet de **réduire presque totalement la vacance de poste** des premiers présidents et des présidents.

¹³ Le poste de président du tribunal judiciaire de Saint-Quentin est demeuré vacant au 1^{er} septembre 2022 ainsi que celui de premier président de la cour d'appel de Rennes, libéré le 1^{er} septembre 2022, soit trop tardivement pour pouvoir être pourvu

Le Conseil a également veillé à mieux articuler son calendrier avec celui de la direction des services judiciaires afin d'une part, de pourvoir au remplacement des présidents appelés à d'autres fonctions en dehors de la filière, d'autre part, de faciliter celui des magistrats proposés au siège de la Cour de cassation. Le Conseil anticipe en effet mieux leur recrutement, de sorte que leurs successeurs puissent arriver en juridiction concomitamment à leur départ.

Qu'il s'agisse de proposer la nomination d'un premier président, d'un président ou d'un magistrat au siège de la Cour de cassation, le processus de sélection comprend trois étapes. La « première lecture » vise à écarter des listes de candidats les dossiers des magistrats qui ne peuvent être utilement retenus, faute de remplir les conditions statutaires ou les critères doctrinaux¹⁴. Deux rapporteurs – une personnalité qualifiée et un magistrat – étudient ensuite les éléments contenus dans le dossier administratif des candidats restant en lice. Une attention toute particulière est accordée aux évaluations professionnelles des intéressés, aux actions de formation qu'ils ont suivies, ainsi qu'à leurs activités accessoires. Aussi, il importe que les évaluations des chefs de cour reflètent le plus rigoureusement possible la réalité des compétences des magistrats et que ceux-ci s'assurent de la complétude de leur dossier.

Au cours de la « seconde lecture », la formation apprécie l'adéquation du profil du candidat à la fonction briguée à partir des données présentées oralement par les rapporteurs et choisit ceux qu'elle souhaite entendre. Le secrétariat général du Conseil prend alors leur attache pour leur adresser leur convocation et leur préciser le cadre de l'audition. Préalablement à celle-ci, les candidats sont invités à produire une note écrite de deux pages pour les postes de président, d'auditeur, de conseiller référendaire et de conseiller à la Cour de cassation, de cinq pages pour ceux de premier président de cour d'appel, et de président de chambre à la Cour de cassation ainsi que de dix pages pour le poste de Premier président de la Cour de cassation. Par cette note, il est attendu qu'ils exposent leur conception de la fonction à laquelle ils aspirent à la lumière des éléments de leur parcours professionnel et qu'ils se projettent dans l'exercice de cette fonction.

L'audition, d'une durée de 25 à 40 minutes¹⁵, est conçue comme un **entretien professionnel**. Après avoir présenté sa candidature pendant dix minutes, le candidat est interrogé par les membres pour s'assurer de sa **capacité à remplir les fonctions envisagées mais aussi sélectionner le meilleur**.

¹⁴ Voir *infra* pour un rappel de ces règles

¹⁵ 25 minutes : conseiller, conseiller référendaire, auditeur, et conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation / 45 minutes : premier président (sauf pour les postes de premier président de la Cour de cassation (2h00) et de la cour d'appel de Paris (1h00)), président et président de chambre à la Cour de cassation

Pour les postes de premier président et de président, elle porte sur l'ensemble des *desiderata* du candidat dans la mesure où la formation ne construit plus ses mouvements poste par poste et qu'elle veille à ne pas entendre les magistrats plus d'une fois¹⁶ au cours de l'élaboration d'une même transparence. Certains candidats demeurent parfois surpris de cette façon de procéder. À l'usage, elle a pu révéler des différences pendant les auditions entre les candidats qui avaient parfaitement identifié le poste pour lequel ils étaient auditionnés, à raison notamment du nombre limité de leurs choix de mobilité, et les autres. Tout en maintenant le principe d'une audition sur l'ensemble des *desiderata*, la formation siége a pu décider d'indiquer aux candidats le poste sur lequel ils sont entendus en raison des spécificités de ce dernier. Ainsi, les candidats sont avisés en amont de leur audition lorsqu'il s'agit d'un poste de chef de juridiction en outre-mer.

À l'issue des auditions, la formation délibère. Pour les postes au siège de la Cour de cassation, la circulaire de transparence est généralement diffusée sans délai. Pour ceux de premier président et président, elle ne l'est que lorsque tout ou partie de la chaîne de nomination est terminée, étant observé que certains postes devenus vacants rendent nécessaire une diffusion anticipée de la transparence, sans attendre d'avoir délibéré sur l'ensemble des postes.

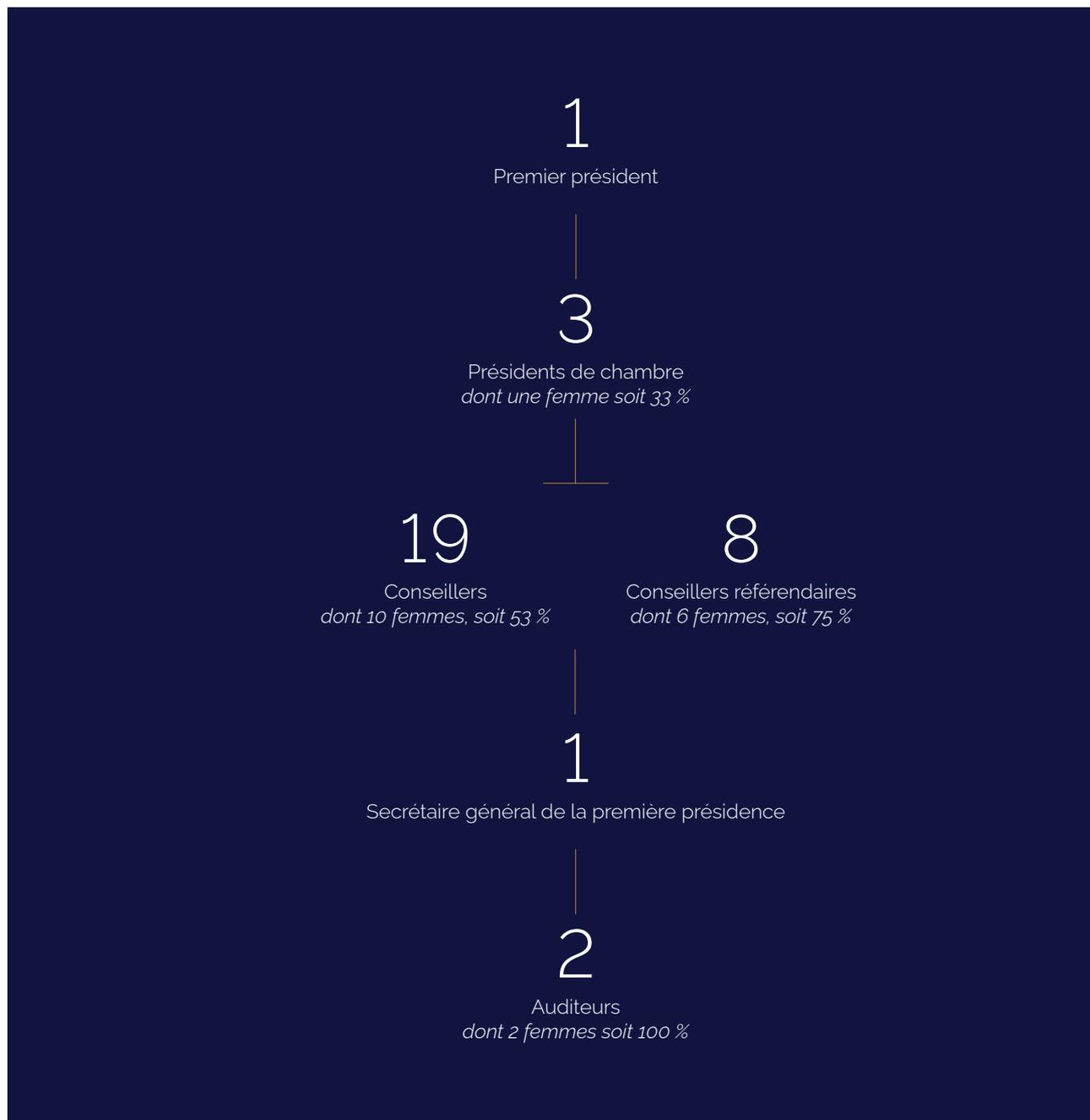
La diffusion de ces circulaires ouvre un délai d'observations au terme duquel la formation émet sa proposition définitive après l'examen des éventuelles contestations reçues. Celle-ci fait l'objet d'une restitution à la direction des services judiciaires et d'une diffusion à l'ensemble des magistrats sous la forme d'un avis de séance.

Après la diffusion de cet avis, un **retour est fait aux candidats entendus et non retenus** par l'un des deux rapporteurs voire par les deux, lequel a vocation à **les aider à orienter leurs choix professionnels**.

¹⁶ La pratique peut différer lorsque le candidat sollicite des postes de premier président et de président

› **La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation**

Au 1^{er} novembre 2022, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de 34 magistrats à des postes du siège de la Cour de cassation, selon la répartition suivante :



Au cours de son mandat, la formation a proposé la nomination de deux premiers présidents, de cinq présidents de chambre, de 76 conseillers, de 46 conseillers référendaires, de 6 auditeurs du premier grade (dont deux élévations sur place), de cinq auditeurs du second grade et de deux secrétaires généraux. Le renouvellement des membres de la Cour s'est ainsi confirmé dans des proportions importantes qui ne sont pas neutres sur son fonctionnement.

L'aptitude au travail en collégialité, les connaissances juridiques et le sens de l'application du droit, les qualités rédactionnelles font partie des items des évaluations que la formation prend particulièrement en considération pour sélectionner les candidats à ces fonctions. L'avis circonstancié de l'évaluateur sur ces qualités est précieux.

Lors des auditions, plusieurs candidats ont souligné qu'ils avaient suivi un stage d'immersion à la Cour de cassation. La formation a relevé que ce stage suscitait fort logiquement beaucoup d'envie sans toutefois qualifier nécessairement les intéressés. Certaines auditions restent décevantes par rapport au parcours des candidats dont elles ne sont pas toujours le reflet.



FOCUS

AVANCEMENT SUR PLACE D'AUDITEURS À LA COUR DE CASSATION

La formation siège a eu à connaître de la demande d'avancement sur place d'auditrices du second grade inscrites au tableau d'avancement par la commission d'avancement, bien qu'elles ne justifient pas de cinq années de services effectifs en position d'activité ou de détachement depuis leur installation dans leurs premières fonctions judiciaires¹⁷. Par circulaire de transparence du 12 mai 2022, elle a accueilli favorablement ces demandes après avoir vérifié que ces postes souffraient d'un déficit de candidatures. L'avancement sur place constitue un moyen de fidéliser les auditeurs au SDER et les met dans une situation comparable à celle des substituts à l'administration centrale du ministère de la Justice, qui bénéficient d'une élévation au premier grade automatique sur place.

¹⁷ Voir *infra* pour davantage d'explications

› La nomination des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal judiciaire

Au 1^{er} novembre 2022, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de :



Les premiers présidents

Depuis février 2019 jusqu'à la date de rédaction de ce rapport, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de 30 premiers présidents sur 36 cours d'appels. La nomination des premiers présidents des cours d'appel de Rennes et de Grenoble est prévue à l'automne 2022, postérieurement à la date de rédaction du présent rapport.

Les présidents

Depuis février 2019 jusqu'à la date de rédaction de ce rapport, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de 148 présidents sur 164 tribunaux judiciaires.



FOCUS

LE MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DES FONCTIONS DE CHEF DE JURIDICTION

En 2019, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège avait créé un groupe de travail destiné à approfondir les constats établis par la précédente mandature en matière d'attractivité des fonctions de chef de juridiction. À la fin de l'année 2022 et malgré des avancées certaines (comme l'extension du Bbis à tous les chefs des juridictions du groupe 4 ou encore l'expérimentation de l'accompagnement dans la prise de fonctions), le Conseil ne peut que constater la persistance de ce manque d'attractivité. Les facteurs personnels (manque d'envie d'exercer ces fonctions, situation familiale ou contraintes géographiques) constituent toujours les principaux freins. Les leviers susceptibles d'inverser la tendance se situent à tous les stades de la carrière d'un chef de juridiction : avant sa nomination, pendant l'exercice de ses fonctions, et après : image et la représentation des fonctions, détection des potentiels, formation, statut, moyens, finances et perspectives de carrière.

Pour plus de précisions, le Conseil renvoie à la lecture de son rapport publié en janvier 2021 qui contenait 43 recommandations à l'attention du Conseil supérieur de la magistrature, de la direction des services judiciaires, de l'École nationale de la magistrature, des premiers présidents de cours d'appel et des présidents de tribunal judiciaire.

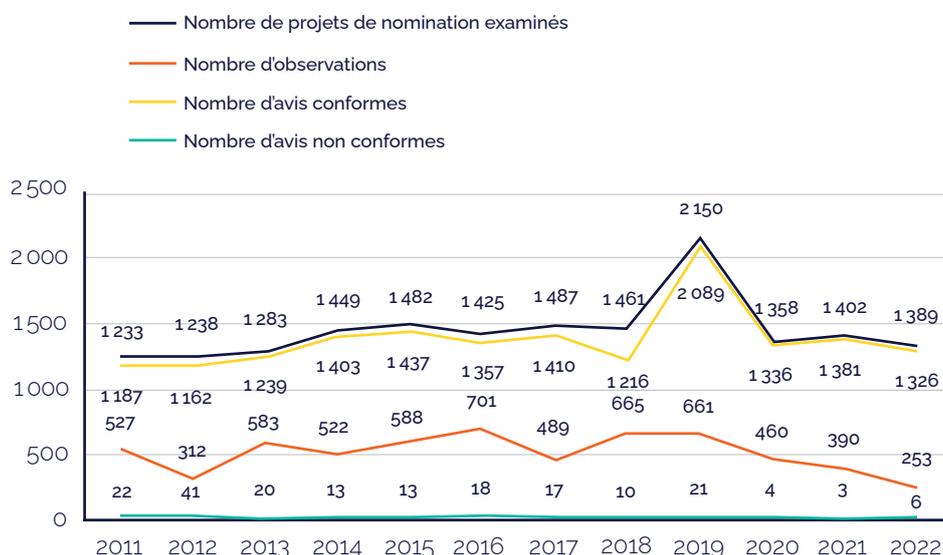


Le pouvoir de proposition du garde des Sceaux

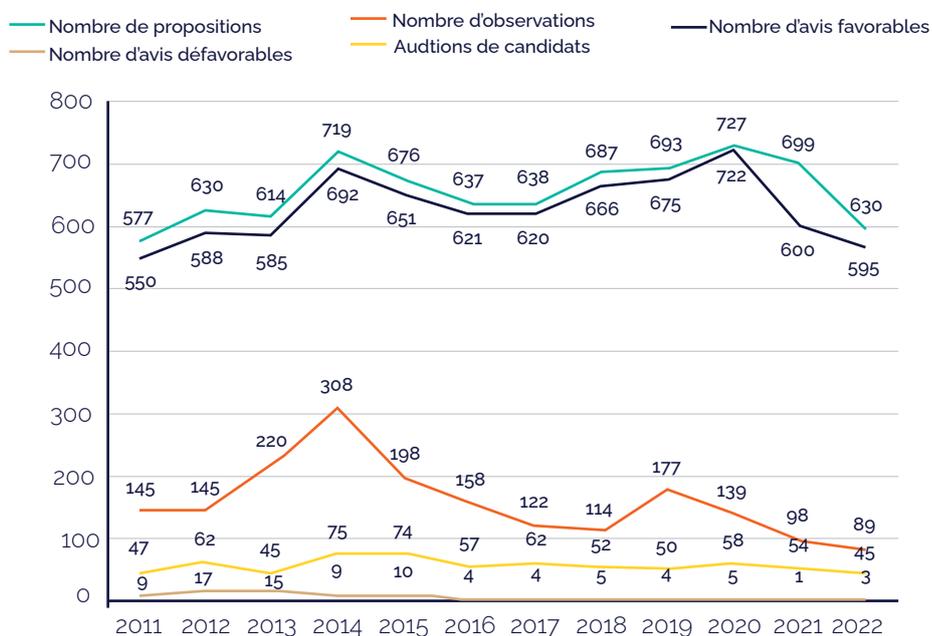
› **L'activité du Conseil en 2022**

Au 1^{er} novembre 2022, le Conseil a rendu 2 162 avis sur des propositions de nomination du garde des Sceaux, dont 1 532 ont été examinées par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (dont 143 relatives aux magistrats exerçant à titre temporaire) et 630 par celle compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ces chiffres s'inscrivent dans la moyenne des années précédentes.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE LA FORMATION DU SIÈGE DE 2011 À 2022



ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE LA FORMATION DU PARQUET DE 2011 À 2022



Le nombre d'observations des magistrats n'a cessé de décroître durant la mandature. Pourtant, elles apportent au Conseil un éclairage complémentaire et précieux sur un mouvement, ce qui lui permet de donner son avis en étant pleinement informé. Elles lui procurent surtout la possibilité de se saisir de la situation d'un magistrat et de le soutenir afin qu'il atteigne plus facilement son objectif professionnel. Le Conseil peut en effet estimer que la situation de l'observant mérite d'être signalée à la direction des services judiciaires dans le cadre d'une recommandation, d'un signalement, ou d'une situation digne d'intérêt.

Par une recommandation, le Conseil signale une situation qui lui paraît digne d'être prise en considération lors d'une prochaine transparence. Le signalement se rattache à la situation personnelle ou familiale d'un magistrat qui semble justifier une mutation (problèmes de santé ou nécessité d'un rapprochement de conjoint ou d'ascendant

par exemple). La situation digne d'intérêt permet d'appeler l'attention de la direction des services judiciaires sur la situation professionnelle d'un magistrat sans considérer qu'elle justifie une recommandation formelle.

Les magistrats faisant l'objet d'une recommandation, d'un signalement ou dont la situation est considérée comme digne d'intérêt en sont informés.

À échéances régulières, le Conseil se renseigne sur les suites qui leur sont données par la direction des services judiciaires. Le Conseil constate que les magistrats qui font l'objet d'une recommandation sont, sauf rares exceptions, proposés en transparence par le garde des Sceaux dans l'année qui suit. Le Conseil n'hésite pas à solliciter des explications auprès de la direction des services judiciaires lorsque cela n'est pas le cas.

SYNTHÈSE DU NOMBRE D'OBSERVATIONS

	Parquet	Siège
2022	89	253
2021	121	390
2020	139	460
2019	177	661

Le Conseil s'est efforcé de réduire ses délais d'examen des propositions de nomination. En moyenne, les restitutions ont été effectuées dans les 24 jours suivant la communication des propositions, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (contre 16 en 2021 et 36 en 2020), et 23 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet (contre 19 en 2021 et 31 en 2020). Ces durées incluent le temps accordé aux magistrats pour formuler des observations, qui est fixé par la Chancellerie et pendant lequel le Conseil ne peut débiter ses travaux.

La principale cause de retard dans l'examen des dossiers demeure l'absence d'évaluation professionnelle actualisée de magistrats proposés ou observants. Pour éviter que cette situation ne nuise aux magistrats, le pôle nominations du Conseil effectue désormais des relances auprès de la direction des services judiciaires en amont de l'examen en séance des transparences, et ce afin d'éviter autant que possible d'avoir à surseoir à statuer.

Le tableau ci-après dresse le bilan des demandes d'évaluations professionnelles et des sursis prononcés, en limitant l'examen aux seules circulaires de transparence :

	Parquet			Siège		
	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés
2022	526	82	20	1 212	185	24
2021	488	94	5	1 051	187	14
2020	521	-	4	986	-	6
2019	499	-	10	1 790	-	22

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 1160 avis conformes et 6 avis non-conformes. Elle a formulé 1 recommandation, 3 signalements et signalé 11 situations comme dignes d'intérêt.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis 501 avis favorables et 2 avis défavorables. Elle a formulé 3 recommandations et signalé 2 situations comme dignes d'intérêt.

Cette formation a procédé à l'audition de 48 magistrats, 45 candidats et 3 observants.

Les méthodes de travail des formations compétentes à l'égard des magistrats du parquet et du siège sont identiques sur les propositions de nomination du garde des Sceaux.

Ainsi, dès la diffusion d'une circulaire de transparence, les mouvements sont répartis entre les membres¹⁸ de chacune des formations afin qu'ils étudient le dossier individuel du magistrat concerné et celui des éventuels observants. En complément de la note adressée par ses services, le directeur de services judiciaires présente devant chacune des formations la circulaire afin, principalement, d'explicitier les propositions dérogatoires au regard notamment des situations personnelles qui peuvent justifier une dérogation aux critères habituels ou de la nécessité d'un profil particulier pour un poste déterminé. Ce dialogue se poursuit par les précisions que le Conseil sollicite auprès de la direction des services judiciaires en cours d'examen des mouvements sur le rapport des membres fait à l'ensemble de la formation afin de lui permettre d'adopter ensuite un avis¹⁹.

¹⁸ *Au parquet* : deux membres sont désignés pour les postes de procureur général, premier avocat général et avocat général à la Cour de cassation, avocat général en service extraordinaire à la Cour de cassation, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris, procureur de la République près les parquets nationaux financier et antiterroriste

¹⁹ La formation compétente à l'égard des magistrats du siège rend un avis conforme, non conforme ou un sursis à statuer tandis que celle compétente à l'égard des magistrats du parquet rend un avis favorable, défavorable ou un sursis à statuer

Certains avis sont précédés de l'audition²⁰ du candidat et éventuellement de celle d'observant(s). La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a également pu décider, dans quelques rares situations, d'auditionner des candidats non proposés sans qu'ils aient la qualité d'observants. En effet, si le profil du magistrat proposé ne correspond que partiellement au profil attendu, la formation ne s'interdit pas d'étudier les dossiers des autres magistrats s'étant portés candidats sur le poste même s'ils n'ont pas la qualité d'observants.

Les mouvements de départ et de retour vers les juridictions situées outre-mer sont examinés en priorité, ainsi que ceux dits « étoilés » qui donnent lieu à une installation anticipée.

Chacune des formations restitue ses avis à la direction des services judiciaires qui en assure ensuite la diffusion à l'ensemble des magistrats. Le Conseil a pu s'interroger sur les délais de diffusion de ses avis. La prochaine mandature pourrait réfléchir à la possibilité de les publier directement. Cette solution participerait certainement d'une meilleure lisibilité de son rôle et de son activité et favoriserait une diffusion plus rapide.

Le calendrier des nominations reste un sujet délicat. Le Conseil se doit de rappeler que la diffusion tardive des circulaires de transparence des procureurs généraux et des procureurs n'est pas sans poser de difficultés pour le fonctionnement des juridictions, l'organisation personnelle et familiale des magistrats mais également pour celle de son propre travail.

› Les avis non-conformes et défavorables rendus en 2022

Au 1^{er} novembre 2022, les formations du Conseil ont rendu 15 avis non-conformes et 2 avis défavorables qui ont, tous, fait l'objet de motivations communiquées à l'autorité de proposition et au magistrat concerné. Lorsqu'il envisage de rendre un avis non conforme ou défavorable, le Conseil en informe la direction des services judiciaires qui a la possibilité de demander que le mouvement concerné soit retiré de l'ordre du jour.

Certains de ces avis sont justifiés par les qualités intrinsèques du dossier du magistrat proposé. Ainsi, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a considéré que « les fragilités » du dossier d'un auditeur de justice « ne paraissent pas adaptées aux difficultés du poste envisagé ». Celle compétente à l'égard des magistrats du parquet a estimé que le parcours professionnel d'un candidat ne le prédisposait pas à l'exercice des fonctions d'avocat général référendaire, ce d'autant qu'il ne semblait pas véritablement projeté dans l'exercice de ces fonctions au cours de son audition.

Si le Conseil et la direction des services judiciaires se sont accordés sur une liste de postes profilés²¹, le Conseil demeure vigilant lorsque la proposition de nomination sur un tel poste s'accompagne d'un accès à la hors hiérarchie. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a écarté la proposition de nomination d'un président de chambre assises, la nature du poste profilé ne justifiant pas une dérogation à la règle de non-avancement sur place à la hors hiérarchie.

²⁰ Au parquet : procureur général, procureur de la République, premier avocat général, avocat général et avocat général référendaire à la Cour de cassation, avocat général en service extraordinaire à la Cour de cassation, inspecteur général de la justice, premier avocat général près une cour d'appel, procureur de la République adjoint près les parquets nationaux financier et antiterroriste

Au siège : premier président de chambre à la cour d'appel, premiers vice-présidents au tribunal judiciaire de Paris (postes profilés), premier vice-président chargé de l'instruction au tribunal judiciaire de Nanterre chargé de la direction du pôle « cold cases »

²¹ Pour le siège, les postes de : premier président de chambre dans les cours d'appel, premier vice-président hors hiérarchie, président de chambre dans l'ensemble des cours d'appel pour le contentieux social et de sécurité sociale, président de chambre à la cour d'appel de Paris en matière économique et financière (civil) et en matière de criminalité organisée et terrorisme, vice-président à l'instruction au tribunal judiciaire de Paris en matière de terrorisme, de crimes contre l'humanité, en matière financière pour les magistrats habilités PNF, ceux en matière de santé publique aux tribunaux judiciaires de Paris et de Marseille, président de chambre spécialisés assises auxquels peuvent s'ajouter les postes de conseillers-présidents d'assises dans les cours d'appel, en l'absence de candidats utiles au sein de la cour

Pour le parquet, les postes de : premier avocat général et avocat général, premier vice-procureur et vice-procureur, substitut en matière d'antiterrorisme (PNAT), de juridictions inter régionales spécialisées (JIRS), de santé publique. Sont aussi concernées la matière économique et financière, les juridictions littorales et le parquet civil de Nantes

S'agissant de l'accès à la hors hiérarchie, si le Conseil n'a pas fixé l'ancienneté en-deçà de laquelle un tel accès serait exclu, il s'attache à ce que l'ancienneté au premier grade soit suffisante surtout lorsque le magistrat concerné est un président de tribunal judiciaire qui a été en difficulté dans l'exercice de ses fonctions. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège veille à ne pas renommer les présidents qui ont rencontré des difficultés objectivées et, par souci de cohérence, n'entend pas qu'ils puissent bénéficier d'une promotion immédiate à la faveur de leur nomination dans d'autres fonctions.

Avant que la proposition ne donne lieu à un retrait de l'ordre du jour, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a eu à connaître de l'application de la règle statutaire, qui impose d'avoir exercé deux fonctions au premier grade dans deux juridictions différentes pour être nommé à un emploi hors hiérarchie. Le magistrat concerné avait été élevé au premier grade au parquet de Paris puis nommé au sein de l'un des deux parquets spécialisés à compétence nationale (PNAT et PNF) où il était proposé à la hors hiérarchie. Or, l'article L217-1 du code de l'organisation judiciaire prévoit que ces deux parquets spécialisés, bien qu'ayant une compétence nationale, font partie du tribunal judiciaire de Paris. Faute d'une modification de la rédaction de l'article 39 de l'ordonnance statutaire au moment de la création, il ne pouvait donc être considéré que ce magistrat justifiait de deux fonctions au premier grade dans deux juridictions différentes.

Par ailleurs, le Conseil a estimé qu'il ne pouvait être dérogé à la règle dite « des trois ans » au regard de la situation personnelle d'un magistrat qui ne paraissait pas « compatible avec les exigences du poste cible ».

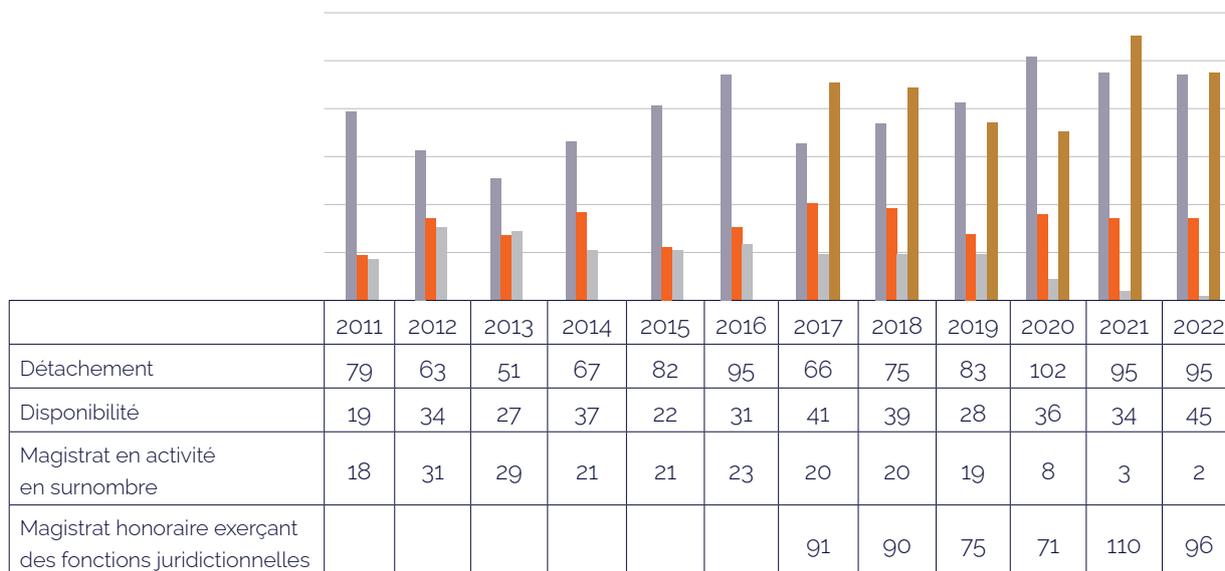
Au 1^{er} novembre 2022, les formations du Conseil ont rendu **15 avis non-conformes et 2 avis défavorables**

La prévention du risque de conflit d'intérêts a également donné lieu à des avis. D'une part, une proposition de nomination dans les fonctions de vice-président placé a été invalidée au motif que le magistrat avait exercé au parquet dans l'un des tribunaux judiciaires du ressort de la cour d'appel depuis moins de cinq ans. D'autre part, la proposition de nomination d'une auditrice de justice, ancienne avocate au barreau de la juridiction où elle devait prendre ses fonctions de substitut du procureur de la République, a été écartée.

Enfin, doit être mentionnée la situation d'un vice-président placé proposé vice-président pour faire fonction de secrétaire général. Le Conseil s'est opposé à cette proposition, le magistrat n'ayant exercé que sur une période d'une année ses fonctions et devant rejoindre un poste de secrétaire général qui n'existait pas statutairement dans le tribunal judiciaire cible. Le Conseil opère une distinction entre les règles de gestion applicables à la nomination des secrétaires généraux de fait et de droit. Sans méconnaître la forte dimension *intuitu personae* de ce type de recrutement, il s'interroge sur l'opportunité d'une dérogation aux règles d'ancienneté pour un poste non localisé sur la circulaire de localisation des emplois. Une doctrine partagée et affichée sur cette question, avec la direction des services judiciaires, serait opportune.

› Les saisines spécifiques

ÉVOLUTION DES SAISINES SPÉCIFIQUES 2011 - 2022



Les auditeurs de justice

En 2022, 292 propositions de nominations d'auditeurs de justice ont été examinées (173 pour le siège et 119 pour le parquet). Une proposition a donné lieu à un avis non-conforme, au motif que les fragilités du dossier de ce magistrat ne paraissent pas adaptées aux difficultés du poste envisagé ; une à un avis défavorable. Il s'agissait en l'espèce, d'une ancienne avocate ayant exercé, depuis moins de 5 ans, dans le barreau du ressort où sa nomination était envisagée.

Le Conseil a en outre statué sur les propositions de premières nominations à des fonctions judiciaires de 37 lauréats du concours complémentaires (22 au siège et 15 au parquet).

Le contrôle du Conseil demeure, en pratique, limité dès lors qu'il n'est pas juge de l'aptitude de l'auditeur, celle-ci étant appréciée par le jury. Le CSM vérifie tout particulièrement l'absence d'incompatibilité liée à d'anciennes fonctions judiciaires des auditeurs (article 32 de l'ordonnance statutaire). Il veille en outre à l'adéquation du poste proposé au profil de l'auditeur.

Les réserves formulées au cours des stages ont pu conduire le CSM à rendre des avis non conformes ou défavorables spécialement pour des premières nominations dans des juridictions à effectif limité lorsque le dossier de scolarité laissait apparaître des réserves sur les fonctions à juge unique ou sur des postes de magistrats placés, lorsque les évaluations révélaient des difficultés dans plusieurs fonctions ou des difficultés d'adaptation. Les affectations outre-mer suscitent enfin une vigilance particulière, les conditions d'exercice professionnel y étant plus difficiles qu'en métropole.

Les détachements

Au 1^{er} novembre 2022, le Conseil a rendu 95 avis sur des propositions de détachement, 47 concernant des magistrats du siège et 48 des magistrats du parquet.

Pour la période des trois dernières années, les demandes de détachement sont en recul constant (49 en 2020 et 43 en 2021 pour le siège ; 53 en 2020 contre 52 en 2021 pour le parquet).

Les disponibilités

Le Conseil a eu à connaître 45 demandes de placement de magistrats en position de disponibilité. Ces chiffres sont à nouveau en légère augmentation après deux années de stabilité puisqu'en 2021 le Conseil a été saisi de 34 demandes, contre 36 en 2020 et 28 en 2019.

48 % de ces propositions sont fondés sur des motifs de convenances personnelles, 53 % sont des disponibilités de droit pour suivi de conjoint ou pour élever un enfant de plus de 12 ans.

Les démissions

Le Conseil ne se prononce plus sur les demandes de démission depuis la fin de l'année 2017. La DSJ en informe le Conseil.

Pour l'année 2022, 6 magistrats ont démissionné (5 au parquet et 1 au siège).

Les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT)

Au 1^{er} novembre 2022, le Conseil a étudié 143 propositions de nominations de magistrats exerçant à titre temporaire.

La formation du siège a rendu des avis conformes sur :

- 5 demandes de mise en disponibilité
- 14 nominations
- 19 renouvellement de mandat
- 22 nominations après stage probatoire.

22 candidats ont été soumis à un stage probatoire de 40 jours, 39 à un stage probatoire de 80 jours et 9 candidats ont été dispensés de stage.

S'agissant plus spécifiquement des magistrats exerçant à titre temporaire, les avis non-conformes résultent pour la plupart de l'avis défavorable des chefs de juridiction, des insuffisances constatées au cours stage probatoire qui peuvent s'être conjuguées à un manque d'investissement, de compé-

tences juridiques peu étayées, de l'absence de démonstration de la capacité du candidat à exercer les fonctions au regard de l'ancienneté de son expérience professionnelle.

Les magistrats en activité de service

Le Conseil a examiné 2 dossiers de magistrats maintenus en activité de service. Au cours de la mandature, le nombre de propositions de magistrats maintenus en activité de service n'a cessé de décroître (3 en 2021, contre 8 en 2020 et 19 en 2019) confirmant la tendance de la diminution du nombre de nominations de MAS déjà constaté lors de la précédente mandature.

Les magistrats honoraires

Le Conseil a nommé 96 magistrats honoraires (84 au siège et 12 au parquet).

L'article 1^{er} de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié l'article 41-25 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 afin d'étendre les compétences des MHFJ. Cette extension de compétence a nécessité un nouvel avis du Conseil et conduit à la nomination de 28 MHFJ au siège des tribunaux judiciaires et non plus seulement en tant qu'assesseurs.



LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS

Le conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats



Les membres du Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats, Cour de Cassation, juin 2022

› Genèse et objet du Conseil consultatif conjoint

Les bonnes relations entre avocats et magistrats sont un enjeu clé du fonctionnement de l'institution judiciaire, au service des justiciables. Pourtant, dans un contexte de sous dotation humaine et budgétaire, certains ont pu faire le constat d'une lente érosion des rapports entre ces deux professions, parfois exacerbée par des incidents fortement médiatisés.

Le 26 juin 2019, refusant tout fatalisme à ce sujet, la Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature, les quatre Conférences des chefs de cour et de juridiction, l'Ordre des avocats aux conseils, le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer ainsi que l'Ordre des avocats au barreau de Paris ont signé une charte portant création d'un organe de déontologie croisée de la relation entre avocats et magistrats.

Réuni pour la première fois à la Cour de cassation le 26 mai 2021, le Conseil consultatif conjoint s'est donné un triple objectif :

- émettre des avis consultatifs, sans valeur normative, portant sur des difficultés d'identification, d'interprétation et d'application des questions déontologiques relatives à la relation entre avocats et magistrats, à partir de situations concrètes, non nominatives ;
- formuler des recommandations, élaborer un référentiel de jurisprudence et un guide de bonnes pratiques en matière de déontologie et d'éthique des relations professionnelles entre avocats et magistrats ;
- s'il y a lieu, mettre en évidence les domaines dans lesquels une intervention législative ou réglementaire apparaît souhaitable.



› Mise en place et réflexions des trois groupes de travail

À l'issue de la réunion du 26 mai 2021, les participants se sont accordés sur la mise en place de trois groupes de travail :

- un groupe « bonnes pratiques et usages » ;
- un groupe « prospectives » (open data, modes alternatifs de règlement des litiges, construction des nouveaux palais de justice) ;
- un groupe « réflexions autour de cas concrets en matière de déontologie ».

Les travaux de ces trois groupes de travail, tous composés d'un représentant de chacune des institutions signataires, ont débuté au mois de juin 2021.

Au terme de plusieurs réunions plénières et de nombreuses réunions internes, les groupes de travail ont chacun remis un rapport le 20 juin 2022²².

Le Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats s'est réuni à nouveau en formation plénière le 6 octobre 2022, afin de poursuivre les travaux fructueux engagés au cours des derniers mois et déterminer les actions à mener pour qu'au niveau de chaque juridiction le dialogue entre magistrats et avocats s'enrichisse dans un objectif commun d'amélioration de la qualité de la justice.

À l'issue de cette réunion, le Conseil consultatif conjoint a décidé d'éditer un document unique élaboré à partir des trois rapports déposés le 20 juin 2022. Ce document a vocation à être fonctionnel et maniable pour que chacun puisse facilement en prendre connaissance. Des représentants des personnels de greffe seront associés à son élaboration.

Par ailleurs, le Conseil consultatif a souhaité initier l'organisation d'un moment commun de rencontre et de réflexion entre magistrats, avocats et personnels de greffe qui se tiendrait le même jour dans toutes les juridictions. Outre l'importance symbolique d'un tel moment, les membres du Conseil consultatif sont certains qu'il serait l'occasion de trouver et de mettre en évidence de nombreuses bonnes pratiques et solutions.

Les travaux vont donc se poursuivre dans les prochains mois afin notamment de mettre en œuvre ces deux projets.



FOCUS

SYNTHÈSE DES RÉFLEXIONS AUTOUR DE CAS CONCRETS EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIES PARTAGÉES

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris une part active aux travaux du Conseil consultatif conjoint. Il a notamment assuré la co-présidence du groupe de travail « réflexions autour de cas concrets en matière de déontologies partagées » par le biais d'un de ses membres, Mme Marie-Antoinette Houyvet, en lien avec Madame la bâtonnière Marie-Aimée Peyron, ancienne bâtonnière de Paris, représentant l'ordre des avocats au barreau de Paris²³.

Chaque participant a fait remonter des cas pratiques, issus de situations réelles anonymisées, interrogeant la déontologie de la relation entre avocats et magistrats.

²² Les rapports sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour de cassation : <https://www.courdecassation.fr/conseil-consultatif-conjoint-de-deontologie-de-la-relation-magistrats-avocats>

²³ Ont également participé à ce groupe de travail Maître François-Régis Bouloche, avocat, représentant l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Maître Matthieu Boissavy, avocat, représentant le conseil national des barreaux (CNB), Maître Jean-Marie Chabaud, avocat, représentant la conférence des bâtonniers, Maître Alexandra Aumont, avocate, représentant l'ordre des avocats du barreau de Paris, M. Eric Maréchal, premier président de la cour d'appel d'Angers et M. Thierry Drack, premier président de la cour d'appel d'Orléans, représentant la conférence des premiers présidents (CNPP), Mme Marie-Suzanne Le Quéau, procureure générale près la cour d'appel d'Aix en Provence, représentant la conférence des procureurs généraux (CNPG), M. Jean-Bastien Risson, président du tribunal judiciaire de Béziers, représentant la conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires (CNPTJ) et M. Jean-David Cavaillé, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Perpignan, représentant la conférence nationale des procureurs de la République (CNPR), assistés par Mme Lise Chipault, secrétaire générale adjointe du Conseil supérieur de la magistrature

Il est ressorti du travail de compilation et de classification effectué que les principales difficultés de la relation entre avocats et magistrats se cristallisaient sur les cinq points suivants :

- les demandes de renvoi ;
- les conflits d'intérêt ;
- les comportements à l'audience ;
- la violation du principe du contradictoire ;
- les comportements d'intimidation et d'obstruction.

Ce constat a amené le groupe de travail à dégager plusieurs lignes directrices articulées autour de quatre axes :

- Restaurer les acteurs du monde judiciaire dans leurs rôles respectifs

Les échanges ont mis en lumière la nécessité de restaurer chacun des acteurs du monde judiciaire dans son rôle en cas d'incident entre un avocat et un magistrat révélant une difficulté d'ordre déontologique.

À cet égard, le bâtonnier joue un rôle d'une particulière importance. Autorité de poursuites, il est également autorité de prévention et d'apaisement des incidents, en amont, pendant ou en aval de l'audience.

Quant au chef de juridiction, son intervention est essentielle. Or, souvent, celui-ci n'est pas informé de comportements récurrents de magistrats à l'égard des avocats susceptibles de constituer des manquements déontologiques, de sorte qu'il n'est pas en mesure d'agir, dans un cadre infra-disciplinaire ou même disciplinaire en saisissant le chef de cour.

Le greffier d'audience joue lui aussi un rôle fondamental dans le procès. Garant de la régularité de la procédure, il doit pouvoir s'approprier pleinement son rôle d'authentification. En effet, dans de nombreuses situations soumises à la réflexion du groupe de travail, il est apparu qu'aucune précision n'avait été portée sur les notes d'audience, générant des difficultés d'ordre probatoire et complexifiant la résolution des incidents.

- Anticiper les potentielles crispations

Les échanges autour de ces situations de tension, notamment à l'audience, ont permis d'évoquer des bonnes pratiques mises en place dans certaines juridictions pour désamorcer les conflits et par là même permettre à la justice d'œuvrer sereinement. L'une d'entre elles consiste en un audiencement « concerté », anticipant, dans la mesure du possible, les contraintes de l'ensemble des acteurs au procès. Elle permet d'éviter les demandes de renvoi formées tardivement à l'audience, génératrices de crispations et à l'origine de la majorité des incidents.

- Mieux échanger

Les récentes mesures sanitaires et la configuration des nouveaux palais de justice ne favorisent pas les échanges quotidiens et informels entre les magistrats et les avocats. La mise à distance dans l'espace qui en résulte est souvent source d'incompréhensions et engendre des incidents de la même nature que ceux étudiés par le groupe de travail. La prévention et la résolution de ceux-ci passent nécessairement par un dialogue institutionnel régulier entre le bâtonnier et les chefs de juridiction d'une part, et les avocats et les magistrats d'autre part.

De la même manière, cette mise à distance induite par l'architecture met en évidence la nécessité de disposer de moyens fiables et rapides pour joindre les juridictions, dans un contexte où il est parfois impossible pour les avocats de contacter les greffes pour informer la juridiction d'une demande de renvoi. À cet égard, la mise en place de boîtes structurelles, dans chaque chambre, relevées régulièrement, apparaît indispensable.

- Mieux se comprendre

Enfin, les réflexions du groupe de travail ont mis en exergue la méconnaissance des règles déontologiques s'imposant à l'autre. Les avocats et les magistrats travaillent côte à côte mais se connaissent mal, de sorte qu'ils ne se comprennent pas toujours. Les avocats ignorent souvent les règles applicables aux magistrats en matière de déontologie, notamment la loi organique portant statut de la magistrature, le recueil des obligations déontologiques et la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire. De même, les magistrats méconnaissent trop souvent le rôle du bâtonnier et le déroulement de la procédure disciplinaire applicable aux avocats. Aussi, la mise en place de formations de déontologie croisée, communes aux deux professions, dans le cadre de la formation tant initiale que continue s'avèrerait particulièrement opportune.

Le service d'aide et de veille déontologique

Entré en fonction le 1^{er} juin 2016, le SAVD propose à tout magistrat, en fonction ou honoraire, ainsi qu'aux auditeurs de justice, une aide concrète sous la forme d'une permanence leur permettant de bénéficier d'informations rapides et adaptées sur une question qu'ils se posent en matière déontologique et qui les concerne personnellement.

Il est actuellement composé de Maître Paule Aboudaram, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien bâtonnier, M. Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, et M. Jean-Olivier Viout, procureur général honoraire près la cour d'appel de Lyon. Ils exercent cette activité à titre bénévole.

S'opérant sans formalisme, la saisine du SAVD peut se faire par simple appel téléphonique au 01 53 58 48 88 ou par courriel à l'adresse structurelle suivante : deontologie.csm@justice.fr.

Une réunion annuelle a lieu entre les membres du SAVD et les référents du Conseil, Mme Hélène Pauliat, M. Benoit Giraud et M. Jean-Paul Sudre pour évoquer l'activité du SAVD. Ces échanges, qui s'inscrivent dans le strict respect de l'anonymat, nourrissent la réflexion du Conseil et permettront l'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Saisine du SAVD :

Appel téléphonique
au **01 53 58 48 88**

Par courriel
deontologie.csm@justice.fr.



LA DISCIPLINE ET LES PLAINTES DES JUSTICIABLES

L'activité disciplinaire du conseil

› Observations liminaires

Le rapport d'activité du Conseil avait constaté en 2020 et 2021 une montée en puissance de l'activité disciplinaire, qui s'est poursuivie pendant l'année 2022.

En effet, au 1^{er} novembre 2022, les deux formations disciplinaires du Conseil ont été saisies de dix procédures disciplinaires : huit concernent des magistrats du siège et deux concernant des magistrats du parquet.

S'agissant des magistrats du siège, les autorités de saisine ont été le garde des Sceaux (six procédures), un justiciable par le biais de la commission d'admission des requêtes (une procédure) et un premier président (une procédure). S'agissant des magistrats du parquet, l'autorité de saisine a été le garde des Sceaux pour les deux procédures.



Le Conseil avait pu constater les années précédentes que les faits à l'origine des saisines disciplinaires relevaient majoritairement de la vie privée du magistrat. Ce constat a sensiblement évolué en 2021 et 2022. En effet, les formations disciplinaires ont été davantage saisies de faits portant sur des insuffisances du magistrat dans son exercice professionnel qui se traduisent notamment par des manquements au devoir de diligence, au devoir de rigueur professionnelle ou au devoir de conscience professionnelle à l'occasion de l'exercice juridictionnel.



ACTIVITÉS DES FORMATIONS DISCIPLINAIRES 2012 -2022

Années	INTERDICTIONS TEMPORAIRES				FOND			
	Formation siège		Formation Parquet		Formation siège		Formation parquet	
	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre d'avis	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre d'avis
2012	2	2	2	2	5	6	5	3
2013	3	3	0	0	7	5	3	1
2014	1	1	0	0	7	5	3	1
2015	0	0	1	1	3	4	1	2
2016	3	3	0	0	3	2	2	1
2017	0	0	0	0	3	5	0	2
2018	1	1	1	1	1	2	2	0
2019	3	3	0	0	3	4	2	2
2020	2	2	2	2	4	5	2	2
2021	4	4	1	1	14	5	2	2
2022	0	0	0	0	8	9	2	3
TOTAL	19	19	7	7	54	57	23	24

*Données arrêtées au 31 octobre 2022

Les plaintes des justiciables et les commissions d'admission des requêtes

› Données chiffrées

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} février 2011 et jusqu'au 30 juin 2022, le CSM a été saisi de 3 108 plaintes. Le nombre de plaintes demeure relativement stable depuis 2018, avec une moyenne de l'ordre de 340 plaintes par an. Environ 300 décisions auront été rendues chaque année depuis le début de la mandature en 2019, dont trois de renvoi devant le conseil de discipline. Sur ces trois dossiers, deux auront pu être jugés avant la fin de la mandature et ont été suivies d'une décision de non-lieu à sanction. Le délai de traitement des dossiers en 2022 a été réduit à 96 jours en moyenne contre 116 jours en 2020 et 133 jours en 2019.



Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} février 2011 et jusqu'au 30 juin 2022, le CSM a été saisi de **3 108 plaintes**.

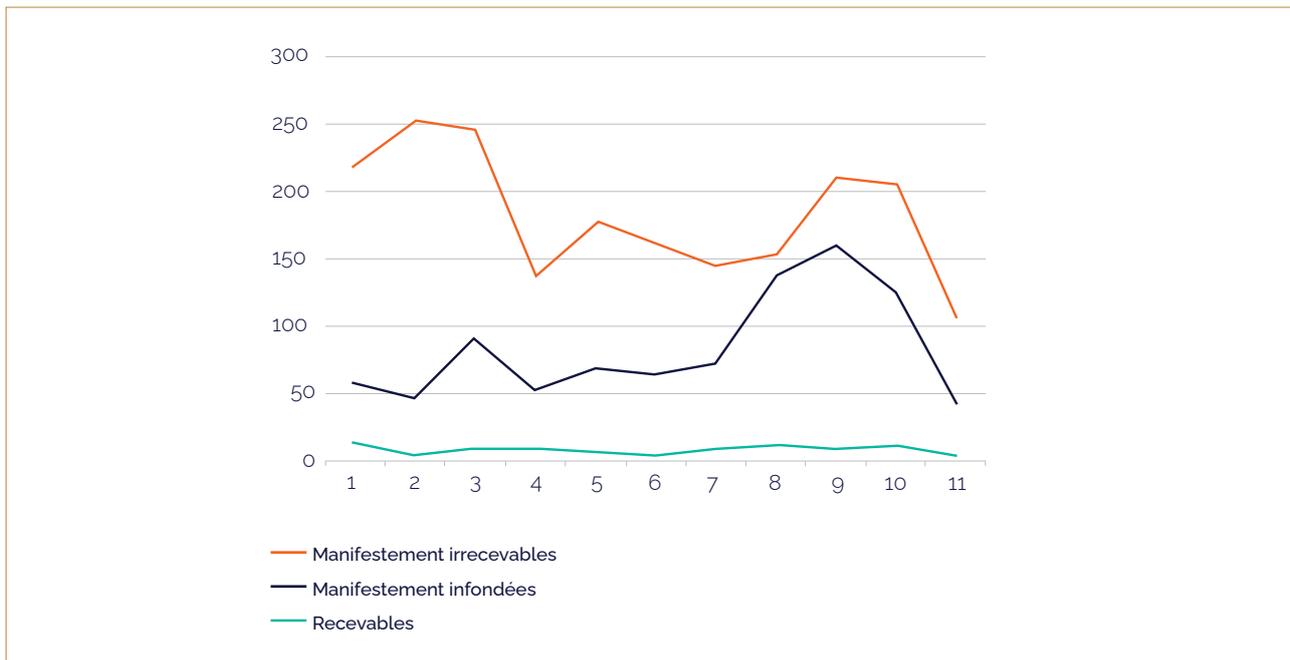
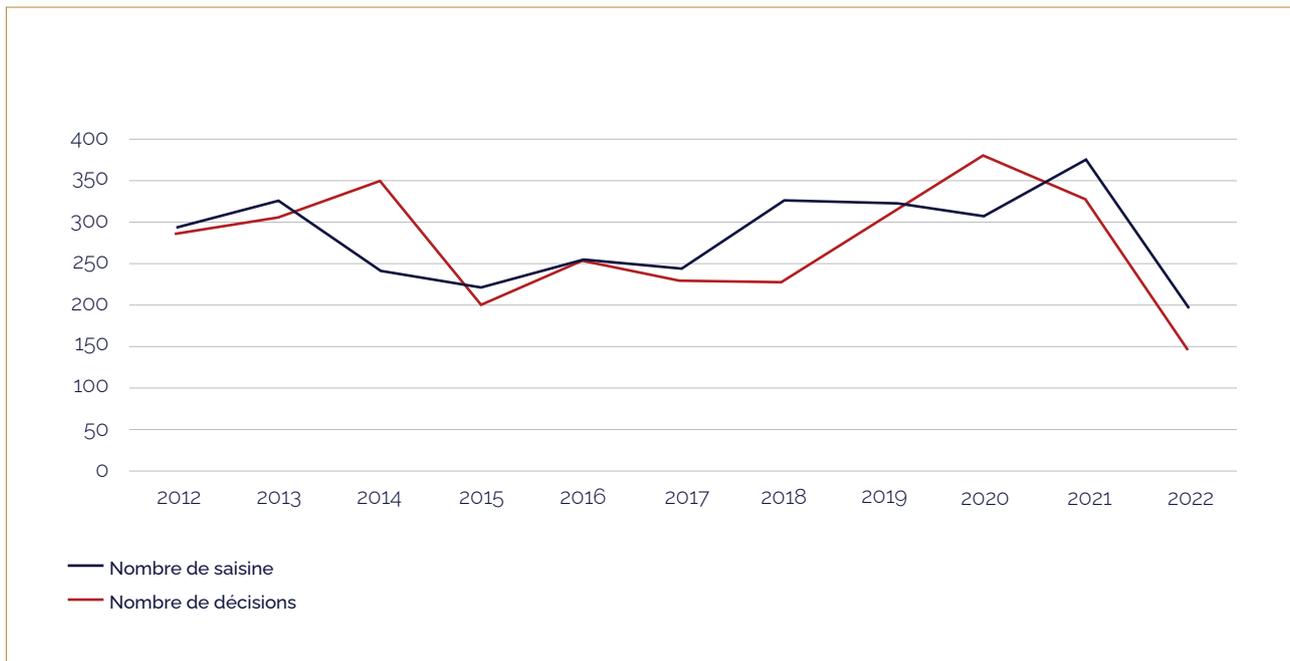
Ces chiffres ne prennent pas en compte le volume de courrier traité alors qu'une réponse est systématiquement²⁴ apportée aux justiciables. Entre 1 200 et 1 300 courriers sont ainsi établis chaque année, principalement sur des demandes mal orientées qui outrepassent les pouvoirs du CSM (demande de conseils juridiques, d'allocation de dommages-intérêts, d'intervention dans des procédures en cours, de poursuites pénales, etc.) ou mettent en cause des personnes pour lesquelles le CSM n'est pas matériellement compétent (avocat, huissier de justice, expert judiciaire, notaire, éducateur, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, conseiller prud'homme, juge administratif, juge consulaire, greffier, délégué du procureur, policier ou gendarme, etc.). Les courriers anonymes sont écartés tout comme ceux qui constituent des critiques générales de l'institution judiciaire.

À ces courriers s'ajoutent les appels téléphoniques et les courriels transmis par les justiciables auxquels le service des plaintes apporte, là encore, une réponse systématique et personnalisée.

	Nombre saisines	NOMBRE DE DÉCISIONS				Fond	
		Recevabilité		Manifestement infondé	Après investigations		
		Manifestement irrecevable	Irrecevable		Infondé	Renvoi	
2012	290	218		57	1	2	
2013	325	251		47	0	1	
2014	242	245		91	12	0	
2015	223	138		53	8	1	
2016	250	177		68	6	1	
2017	245	163		65	6	0	
2018	327	145		73	6	0	
2019	324	153		138	9	1	
2020	307	211		160	10	0	
2021	377	204		124	8	1	
2022 (15/10/2022)*	280	152	37	62	3	1	

* statistiques au 15/10/2022

²⁴ Sauf courriers multiples sur le même sujet



Il convient de rappeler que l'approche statistique des décisions a évolué en 2021. Jusqu'alors, le taux de plaintes déclarées recevables comptabilisait les seules décisions ayant préalablement donné lieu à des investigations (demande d'observations du magistrat, audition du magistrat et/ou du plaignant). Les plaintes déclarées manifestement infondées n'étaient pas prises en compte à ce titre alors que ces décisions interviennent après un examen au fond du dossier, lequel a donc dépassé le stade de la recevabilité. Elles sont désormais comptabilisées au titre des décisions au fond.



Il importe également de rappeler que **le magistrat doit toujours donner l'image d'impartialité attendue d'un juge**, à l'occasion des échanges avec les parties

› Comportements tangents

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif, le CSM fait le constat que certains comportements de magistrats, sans être susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire, sont contraires à la déontologie et participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice.

Il en est ainsi de certaines pratiques mal vécues par les justiciables, de propos de nature à leur laisser un ressenti amer, de comportements susceptibles de traduire une forme de légèreté, de désinvolture ou de parti pris. Des motivations stéréotypées suscitent également des réactions pour dénoncer un examen trop rapide du dossier. Des plaintes font enfin état d'une possible connivence entre les parties, magistrats et avocats de la partie adverse, induite par des manifestations de familiarité en public.

À cet égard, il convient d'insister plus particulièrement sur les propos et le comportement des magistrats qui exercent des fonctions de cabinet. Les juges des enfants, juges aux affaires familiales et juges des tutelles ont à traiter de situations pouvant être très conflictuelles et sensibles qui les amènent à devoir « recadrer » un ou plusieurs justiciables ou à pointer des faits peu agréables. Aussi difficiles que puissent être ces situations, il importe que le magistrat veille, en toutes circonstances, à son expression et à conserver la maîtrise de lui-même, y compris en fin d'audience lorsque la fatigue peut légitimement commencer à le gagner.

Il importe également de rappeler que le magistrat doit toujours donner l'image d'impartialité attendue d'un juge, à l'occasion des échanges avec les parties – surtout lorsqu'elles ne sont pas assistées d'un conseil contrairement à leur contradicteur – et leurs avocats. La parole doit être distribuée à chacun et l'ensemble des moyens et pièces doivent être pris en compte dans les décisions.

Par ailleurs, des comportements, bien que relevant de la sphère privée du magistrat, peuvent avoir une incidence sur son exercice professionnel. Ainsi, l'utilisation des réseaux sociaux doit appeler une vigilance particulière. Il ne faut jamais oublier que toute expression publique pourra, un jour, être exhumée à l'occasion d'une affaire dont le magistrat serait saisi pour mettre en cause son impartialité objective. La navigation sur des sites de rencontre nécessite également, de la part du magistrat, un surcroît de vigilance quant au respect de ses obligations déontologiques et des devoirs de son état. Indépendamment des sites de rencontre, les relations intimes qui peuvent naître entre magistrats et avocats ne doivent pas demeurer secrètes.

Enfin, il convient de souligner que l'absence de réponse apportée aux courriers des justiciables contribue à dégrader l'image de la justice. Il en est de même de la modification d'un jugement après son prononcé. Bien sûr la masse, à laquelle les juges aux affaires familiales sont notamment soumis, est une source d'erreur. Bien sûr la modification peut avoir été demandée par les parties ou leurs avocats pour éviter un appel ou une requête soit en rectification d'erreur matérielle soit en omission de statuer. Il n'en demeure pas moins que cette pratique, qui a pu exister à une époque où les obligations déontologiques des magistrats étaient moins fortes, est aujourd'hui à proscrire. Le premier des devoirs du magistrat est le respect de la légalité.



› Les demandes d'observations et les auditions

Les comportements qui viennent d'être évoqués sont ceux qui donnent généralement lieu à une demande d'observations, laquelle peut être suivie d'une audition.

› Les demandes d'observations

Une telle demande est, en principe, envisagée lorsque la plainte présente un accent de vérité afin de limiter le risque probatoire qui pèse sur le justiciable alors qu'il est, le plus souvent, dans l'impossibilité de produire les pièces nécessaires au soutien de sa plainte.

Elle est adressée au chef de cour, accompagnée d'une note précisant les éléments attendus.

Ainsi, il est utile que le chef de cour puisse transmettre les pièces pertinentes de la procédure : note d'audience, procès-verbal, avis de renvoi, décision de classement sans suite, etc. La commission d'admission des requêtes n'ayant pas accès aux chaînes civiles et pénales, elle peut avoir déclaré la plainte recevable considérant que le magistrat était dessaisi de la procédure alors que cela n'était pas le cas.

La commission n'a pas davantage accès au dossier du magistrat mis en cause, à la différence du chef de cour qui peut dès lors renseigner le CSM d'éventuels problèmes de comportement précédemment signalés dans les évaluations du magistrat.

Etant rappelé que le respect du contradictoire repose sur la commission qui instruit la plainte, le chef de cour n'a pas obligation de transmettre ses propres observations au magistrat visé par la plainte. Celui-ci, s'il est entendu par la commission, aura accès au dossier de la plainte et pourra alors prendre connaissance de l'ensemble des observations versées.

Le CSM n'ignore pas qu'une demande d'observations peut être déstabilisante pour un magistrat. Aussi, il est important qu'il puisse être accompagné par son chef de cour ou de juridiction. Il est, d'une part, opportun que ce dernier lui rappelle le cadre juridique de la saisine de la commission d'admission des requêtes et les règles qui la régissent. Il est, d'autre part, utile qu'il le sensibilise sur la nécessité de répondre précisément à la plainte. Il a pu arriver qu'un magistrat soit entendu parce que ses observations étaient insuffisantes.

La demande d'observations invite le magistrat à interroger sa pratique professionnelle. À cet égard, il peut être rappelé que l'intervision demeure peu développée en France alors qu'elle permettrait notamment aux magistrats qui exercent seuls dans le secret de leur cabinet de bénéficier d'un regard neutre et constructif sur leurs pratiques professionnelles. Ces derniers peuvent de bonne foi ne pas avoir conscience que certaines de leurs attitudes ou paroles prêtent à controverse et qu'elles gagneraient, de ce fait, à évoluer.

› Les auditions

L'audition du justiciable qui a introduit la requête, comme d'ailleurs celle du magistrat visé par la plainte, n'est qu'une faculté laissée à l'appréciation de la commission.

Dans les faits, le magistrat mis en cause est systématiquement auditionné dans l'hypothèse où une faute disciplinaire est susceptible de lui être reprochée et donc que la question de son renvoi devant le conseil de discipline se pose.

Son audition peut également avoir lieu lorsque des zones d'ombre subsistent à l'issue d'une demande d'observations. L'audition a alors une vocation pédagogique qui pallie d'une certaine manière l'impossibilité de procéder à un rappel aux obligations déontologiques.

Par ailleurs, le plaignant peut être entendu. Son audition demeure toutefois exceptionnelle dans la mesure où il n'a pas le statut de partie et qu'il s'est déjà exprimé par sa plainte à la différence du magistrat visé qui doit pouvoir y répondre et ainsi exercer pleinement ses droits de la défense²⁵.



²⁵ Voir rapport d'activité 2014, p. 121.



FOCUS

LA SITUATION DU MAGISTRAT DEMEURANT SAISI DE LA PROCÉDURE

À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure.

Un amendement adopté au Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement visait à permettre une plainte à l'encontre d'un magistrat toujours saisi de la procédure en confiant à la commission le soin d'apprécier au cas par cas si « compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la requête devait faire l'objet d'un examen au fond ». Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel comme ne garantissant pas l'indépendance et l'impartialité des magistrats.

La condition de dessaisissement du magistrat est discutée de façon récurrente devant les commissions d'admission des requêtes. Cette condition rend de facto irrecevables un très grand nombre de plaintes visant principalement les magistrats du parquet, les juges des enfants, les juges de l'application des peines et les juges des tutelles.

Quelle que soit la mesure dont ils sont saisis (enquête pénale, mesure de placement ou d'assistance éducative en milieu ouvert, détention, aménagement de peine, peine alternative à l'incarcération, curatelle, tutelle...), ces magistrats sont chargés d'en assurer le suivi et peuvent intervenir à tout instant pour en modifier les modalités. C'est pour éviter de les déstabiliser dans leur mission que la recevabilité de la plainte est différée dans le temps et dans certains cas pour de très longues années puisqu'il faudra attendre la fin de la mesure, la mutation du magistrat critiqué, la majorité de l'enfant, le décès du majeur ou toute autre cause dessaisissant ce magistrat.

› Les préconisations de réforme

Dans son avis au président de la République du 24 septembre 2021, le CSM a formulé deux propositions de nature à rendre le dispositif de plainte des justiciables plus effectif en lui permettant, d'une part, de recourir à l'inspection générale de la justice lorsque les faits reprochés semblent mériter des investigations complémentaires, d'autre part, de procéder à un rappel des obligations déontologiques auprès du magistrat mis en cause lorsque les faits reprochés, sans mériter des poursuites disciplinaires, justifient malgré tout un rappel à l'ordre. Ces deux évolutions permettraient de tenir compte du fait que le dispositif de plainte des justiciables ne permet en réalité de pointer qu'un dysfonctionnement dans le cadre d'une affaire individuelle et non le comportement professionnel global d'un magistrat. Or, c'est celui-ci qui conduit, en pratique, au prononcé d'une sanction disciplinaire.

Si la création d'un rappel aux obligations déontologiques réduirait le nombre de saisines du conseil de discipline, elle permettrait de rendre le dispositif plus efficace et renforcerait le dialogue qui doit exister avec les magistrats en matière de déontologie.

En l'état, les justiciables ont davantage intérêt à écrire au chef de cour concerné. Un tel courrier est en effet plus opérationnel dès lors que ce dernier peut interroger directement le magistrat mis en cause, lui délivrer un rappel à ses obligations déontologiques ou un avertissement²⁷ qui restera au moins trois ans à son dossier administratif, informer la direction des services judiciaires laquelle peut se saisir de la globalité de la situation du magistrat et proposer au garde des Sceaux, ministre de la Justice, de diligenter une enquête administrative ou d'engager des poursuites disciplinaires.

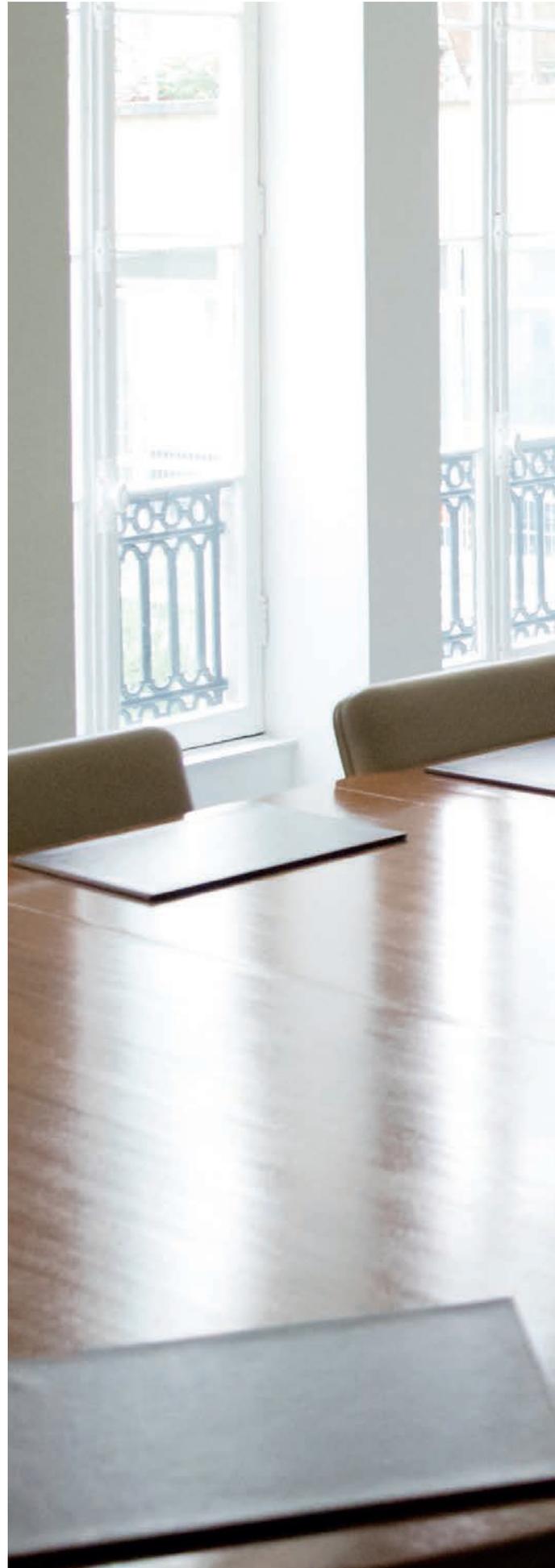
Doivent enfin être rappelées les évolutions mentionnées dans le rapport d'activité 2021 qui sont certes moins substantielles que celles exprimées dans l'avis précité, mais n'en sont pas moins souhaitables. Elles portent sur :

- la composition des commissions, afin de prévoir la suppléance du président ou des membres en cas d'empêchement ou de départ, le renouvellement biennal de leur mandat et la création d'une commission mixte ;
- les conditions de recevabilité des plaintes, pour admettre la saisine en ligne dès que la signature électronique des plaintes par les justiciables sera sécurisée et leur permettre de bénéficier de l'aide juridique ;

²⁶ Articles 50-3 et 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

²⁷ Article 44 de l'ordonnance 58-1270 portant loi organique relative au statut de la magistrature

- la recevabilité des plaintes, dans le but de prévoir que le garde des Sceaux, ministre de la Justice, soit destinataire des observations du chef de cour et du magistrat lorsqu'il reçoit la décision de rejet (et non dès qu'elles sont adressées au Conseil dans la mesure où il n'a, à ce stade, pas à connaître l'existence de la plainte) et de consacrer la pratique tant de l'audition du magistrat avant le renvoi devant la formation disciplinaire et que de l'absence de versement de la décision de rejet à son dossier administratif ;
- les pouvoirs d'investigation, l'objectif étant de permettre aux commissions de consulter, d'une part, les applicatifs métiers afin de connaître l'état d'avancement de la procédure contestée, d'autre part, le dossier administratif du magistrat visé par la plainte.





*Les réflexions
thématiques*

LE MAGISTRAT ET LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

Les travaux de la « commission d'enquête chargée de rechercher d'éventuels dysfonctionnements de la justice et de la police dans l'affaire dite Sarah Halimi et de formuler des propositions pour éviter le cas échéant leur renouvellement » ont suscité la crainte d'une immixtion du pouvoir législatif dans l'activité juridictionnelle, via la tentation de « refaire le procès ».

De multiples questions ont en effet porté sur l'abolition du discernement, la préméditation, la circonstance aggravante d'antisémitisme, la qualification d'actes de torture et de barbarie, et l'absence de reconstitution. Par ces questions, le président ou les membres de la commission sont revenus sur l'appréciation des faits et des preuves par les magistrats intervenus dans le dossier ainsi que sur l'application qu'ils ont faite de la règle de droit. Ce faisant, ils ont parfois pu remettre en cause la légitimité des décisions juridictionnelles devenues définitives.

À plusieurs reprises²⁸, le Conseil a alerté le président de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement de cette commission. Il lui a également proposé d'engager une réflexion afin de déterminer des modalités de fonctionnement plus consensuelles. Un premier constat s'est imposé sur, d'une part, le climat d'incompréhension qui règne actuellement entre les institutions de la République, d'autre part, la nécessité d'un rapprochement entre le Parlement et l'autorité judiciaire pour que chacun comprenne mieux l'autre.

Ce constat a d'ailleurs été mis en lumière par la première proposition du rapport de la commission tendant à « *réviser l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour encadrer les commissions d'enquête portant sur des affaires jugées, sauf en cas d'erreur judiciaire manifeste* ».

Dans l'attente d'éventuelles modifications normatives, le Conseil a réfléchi à des lignes directrices qui pourraient aider les magistrats, peu habitués à être interrogés dans ce cadre, à mieux appréhender leur audition, dans le respect de leurs devoirs déontologiques, notamment en matière de secret.

²⁸ Halimi\Courrier PAN\Courrier du 24 juin 2021.pdf
Halimi\Courrier PAN\Courrier du 15 décembre 2021.pdf
Halimi\Courrier PAN\Courrier du 14 janvier 2022.pdf

De multiples questions ont en effet porté sur **l'abolition du discernement, la préméditation, la circonstance aggravante d'antisémitisme, la qualification d'actes de torture et de barbarie, et l'absence de reconstitution.**

Des principes...

La commission d'enquête portant sur une décision de justice doit se dérouler dans le respect de quatre principes intangibles qui s'imposent tant aux parlementaires qu'aux magistrats entendus :

- La séparation des pouvoirs,
- L'indépendance de l'autorité judiciaire,
- Le respect de l'autorité de la chose jugée : les décisions juridictionnelles ne peuvent être remises en cause par d'autres moyens que l'exercice des voies de recours,
- Le secret professionnel et du délibéré.

... À la pratique

L'audition doit se préparer. Ainsi, le magistrat peut demander auprès du rapporteur un canevas de questions qui lui permettra de comprendre les préoccupations des parlementaires et de mobiliser les informations pertinentes. L'audition peut concerner un dossier traité des années auparavant par le magistrat qui n'en a, de ce fait, plus la même connaissance.

Si le magistrat constate que certaines questions contreviennent aux principes sus rappelés, il peut le signaler au rapporteur et ouvrir, avec celui-ci, un dialogue pour que l'audition soit plus constructive.

Ce canevas de questions doit, en outre, lui permettre de préparer un propos liminaire et donc d'exposer, précisément et dès le début de l'audition, le message qu'il estime important de délivrer.

Au cours de son audition, le magistrat n'est pas tenu de répondre à toutes les questions, spécialement à celles qui portent atteinte au secret professionnel et à celui du délibéré²⁹. À cet égard, le magistrat doit être ferme tout en demeurant posé dans son expression. Les précédents montrent que les magistrats ont souvent tendance à s'effusquer puis, toutefois, à répondre lorsqu'ils relèvent, à bon escient, une difficulté.

Pour mémoire, « *le magistrat, tenu au secret professionnel et au secret du délibéré, respecte la confidentialité des débats judiciaires et des procédures évoquées devant lui ; il ne divulgue pas les informations dont il a eu connaissance, même sous forme anonyme ou anecdotique*³⁰ ».

Dès lors que la procédure – qu'elle ait ou non fait l'objet d'une information judiciaire – a donné lieu à un débat en audience publique, le magistrat auditionné (procureur, juge d'instruction, président ou assesseur d'audience) peut s'exprimer sur les actes évoqués publiquement. Il ne peut néanmoins faire état des discussions intervenues dans le cadre d'un délibéré, que celui-ci soit le fait de juges d'instruction co-saisis ou d'une formation de jugement.

Avec l'assistance du conseil supérieur de la magistrature

Attentif à la création et aux travaux des commissions d'enquête concernant directement ou indirectement le fonctionnement de l'institution judiciaire, le Conseil peut apporter son assistance à un magistrat convoqué par une commission d'enquête parlementaire.

Des membres du Conseil sont, en effet, en mesure d'échanger avec lui sur les limites à ne pas franchir pour respecter les principes juridiques rappelés ci-dessus. Le Conseil peut, à cette fin, être sollicité par l'intermédiaire du secrétariat général.



²⁹ Article 6 II de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 : (...) Elle (toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile) est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

³⁰ Recueil des obligations déontologiques des magistrats p.62 7

LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE

Soucieux de jouer pleinement son rôle constitutionnel, les présidents du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avaient souhaité rencontrer le président de la République en juin 2021 pour lui faire part de la vive émotion suscitée, dans la magistrature et bien au-delà, par la mise en cause outrancière de l'institution judiciaire à l'occasion d'une manifestation de policiers, organisée devant l'Assemblée nationale en présence de ministres et d'élus issus de plusieurs partis politiques de premier plan. Fort peu de voix s'étaient élevées pour dénoncer les propos tenus, qui marquaient le franchissement d'un nouveau seuil dans le dénigrement sans nuance et la mise en cause de la justice. De cette rencontre sont issus les États généraux de la Justice (EGJ). Le CSM y a pris toute sa part, les présidents de ses deux formations et l'un de ses membres ayant été désignés pour participer au comité des États généraux.

Par ailleurs, le Conseil a adressé à la fin du mois de janvier 2022 sa propre contribution au comité des États généraux, visant à restituer les débats actuels dans la perspective plus large des valeurs fondamentales qui doivent guider les politiques conduites à l'égard de l'institution judiciaire, mais également l'action de la justice elle-même. L'objectif du CSM n'était donc pas de produire un nouveau document théorique couvrant l'ensemble du périmètre des États généraux, qui excédait dans une très large mesure ses missions. Il s'agissait de mettre en lumière certains constats, et les solutions concrètes qu'ils appellent, en se concentrant sur les problématiques en lien avec l'indépendance des magistrats dans leur action juridictionnelle, et celle de l'autorité judiciaire dans son ensemble.

À la suite de la remise du rapport des États généraux, le Conseil a encore poursuivi son implication à la faveur de deux rencontres avec le garde des Sceaux et son cabinet alors que se décidaient les grandes orientations de mise en œuvre des préconisations du comité des États généraux. À l'issue de ces rencontres, un courrier à destination du ministre de la Justice a permis de préciser les points d'attention du Conseil³¹.



La contribution aux États généraux de la Justice

› Les magistrats

Quotidiennement confrontés aux justiciables, les magistrats sont au cœur de la justice. Chargés de préserver le fragile équilibre entre intérêt général et intérêts individuels, ils tirent leur légitimité de l'État souverain, qui les investit du pouvoir de juger et leur confère à cet effet un statut particulier. Le « statut » du magistrat n'est donc pas, comme cela est parfois affirmé, destiné à sa protection ; il est un gage offert aux justiciables d'une justice indépendante et impartiale. Le magistrat n'est protégé que parce que, et dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de sa mission de juger. Ce statut est un élément fondamental de la confiance de nos concitoyens dans leurs juges. Cette confiance est parfois discutée à la lumière des sentiments des uns ou des autres. Mais au-delà des visions subjectives, on peut constater que cette confiance se traduit, objectivement, par un renforcement continu des missions dévolues aux juges. Parce que leur statut les protège de toute influence extérieure, ils sont bien souvent des « personnes ressources » auxquelles il est fait appel pour apporter des réponses aux maux de la société. Cette tendance conduit à élargir leur champ d'intervention, y compris à des missions périphériques à leur office, et à l'alourdir substantiellement.

³¹ Ce document est consultable en ligne sur le site du Conseil ainsi qu'en annexe n°2 du présent rapport : « courrier du Conseil au garde des Sceaux du 14 novembre 2022 »

Ces enjeux qui sont au cœur de la contribution du Conseil supérieur de la magistrature l'ont amené à se prononcer en faveur de l'unité du Corps judiciaire. Cette unité est en effet juridiquement compatible avec les standards européens et consacrée par le Conseil constitutionnel. Elle est par ailleurs professionnellement bénéfique grâce à l'acquisition et à la diffusion d'une culture judiciaire commune aux magistrats du siège et du parquet. À ce titre, le Conseil a appelé de ses vœux un renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public par un alignement de leur statut sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline. Enfin, afin d'éviter tout risque de confusion des apparences préjudiciable à la confiance des citoyens dans leur justice, le Conseil a préconisé l'inscription dans l'ordonnance statutaire de l'interdiction, pendant cinq ans, de passer des fonctions du parquet au siège, ou inversement, au sein d'une même juridiction.

Au-delà du cas particulier du statut des magistrats du parquet, le Conseil a estimé nécessaire une entreprise complète de redéfinition de l'office du juge, à la lumière des évolutions de la société et du droit. Les réflexions lui ont semblé devoir être conduites à la lumière de plusieurs principes cardinaux : une poursuite de la déjudiciarisation des missions non-juridictionnelles actuellement dévolues aux juges accompagnée d'une grande vigilance quant à un mouvement de déjudiciarisation du règlement juridictionnel des contentieux techniques et/ou économiques, en matière civile et commerciale comme en matière pénale ; une limitation du transfert de compétences du juge judiciaire aux juges issus du monde socio-économique.

Enfin, le Conseil a invité à une réflexion approfondie sur la gestion de carrière des magistrats pour renforcer l'attractivité des fonctions civiles, mais aussi pour accroître la spécialisation des juges dans les contentieux techniques, notamment économiques, et cela en matière civile comme en matière pénale.

> Les juridictions

Le fonctionnement parfois insatisfaisant des juridictions, quand ce n'est pas leur dysfonctionnement, a pu être pointé du doigt. Si l'on ne peut exclure que ces difficultés puissent être ponctuellement conjoncturelles, liées à des insuffisances managériales, elles sont surtout structurelles. Dès lors, le Conseil supérieur de la magistrature a suggéré des réformes.

S'agissant tout d'abord de l'administration des juridictions, le CSM a invité à une réflexion en profondeur sur l'organisation territoriale de la justice autour de plusieurs axes : le maintien sans changement de la carte judiciaire des juridictions de première instance ; l'alignement de la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions (sauf à conserver plusieurs cours d'appel dans les régions de grande taille ou très peuplée) ; la préservation de l'ensemble des sites juridictionnels d'appel, sous la forme de cours d'appel juridiction ou de cours d'appel de proximité, sans préjudice d'une réflexion sur une éventuelle spécialisation.

Plus largement le Conseil a formulé un ensemble de préconisations techniques de nature à améliorer l'administration de la justice judiciaire : ériger la justice judiciaire en mission autonome au sein du ministère de la Justice et conférer un pouvoir d'avis au CSM sur le budget de la justice ; doter chacune de ces cours nouvelles d'un BOP et d'un pôle chorus propres ; accorder à chaque tribunal judiciaire un budget de proximité ; élaborer à bref délai un référentiel de la charge de travail des magistrats ; consacrer au profit du CSM un pouvoir d'avis sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires ainsi que sur tout projet ou proposition de loi susceptible d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, au stade de son examen au Parlement.

S'agissant enfin des moyens accordés aux juridictions, le Conseil a formulé un ensemble de propositions relatives au budget de la justice (sanctuarisation et limite du gel des crédits, substitution, dans un cadre maîtrisé, des crédits évaluatifs aux actuels crédits limitatifs en matière de frais de justice) ainsi qu'à l'équipe autour du magistrat (préservation de l'office juridictionnel, harmonisation, pérennisation et professionnalisation des dispositifs, accompagnée d'une doctrine d'emploi et d'une stratégie RH sur les fonctions d'assistance au magistrat).

Les échanges avec le garde des Sceaux

Le dialogue engagé avec le garde des Sceaux pour la mise en œuvre des États généraux de la Justice a permis de prolonger la contribution du Conseil aux États généraux de la Justice en insistant sur plusieurs éléments.

› Les cours d'appel régionales

Comme il l'avait fait dans sa contribution, le Conseil a réaffirmé son attachement à la gestion des moyens par les magistrats, corollaire de l'indépendance constitutionnelle de l'autorité judiciaire. Ce principe rappelé, il s'est déclaré favorable à une réorganisation administrative et budgétaire par la création de cours d'appel régionales dotées d'un budget opérationnel de programme, tout en insistant sur la nécessité d'inscrire une telle réforme dans un dispositif global réarticulant les compétences et relations entre les services du secrétariat général et de la direction des services judiciaires. Au-delà de cette nouvelle architecture qui doit se décliner tant en administration centrale qu'au niveau local, le Conseil a appelé l'attention du ministre de la Justice sur les enjeux de cette réforme pour la formation et le recrutement car elle implique de doter la magistrature judiciaire de profils capables de piloter des cours d'appel aux compétences administratives et budgétaires considérablement renforcées. Il a également souligné qu'un tel dispositif était susceptible de diminuer l'attractivité des fonctions de chef des cours d'appel de moindre importance.

› Le profilage des postes

Le Conseil supérieur de la magistrature a indiqué ne pas être opposé à une extension raisonnable du périmètre des postes profilés. Il a invité toutefois à une réflexion sur la manière de valoriser aussi la polyvalence du plus grand nombre de magistrats afin de ne pas générer une magistrature à deux vitesses et de tenir compte des besoins des juridictions de petite et moyenne taille. Il a par ailleurs rappelé que de tels travaux appelaient une séparation au moins partielle entre grade et emploi.

› Le Conseil supérieur de la magistrature

Le Conseil s'est déclaré favorable à un statu quo sur sa composition et sa double présidence. Il a rappelé son attachement à la part prépondérante des personnalités extérieures dans sa composition. S'agissant de la suppléance des présidents, actuellement dévolue aux magistrats élus par les membres de la Cour de cassation, il conviendrait de compléter le dispositif par une suppléance des suppléants, lorsqu'ils sont dans l'impossibilité de siéger.

Le Conseil estime que cette suppléance pourrait opportunément échoir à un membre commun. Enfin, le Conseil a préconisé que lui soit conféré un pouvoir d'avis sur le budget de la justice.

› La Commission d'avancement

Le Conseil supérieur de la magistrature a déploré un manque de cohérence et de lisibilité dans l'articulation entre ses travaux et ceux de la Commission d'avancement s'agissant des intégrations sur titre, alors même que ce mode de recrutement devrait prendre une place prépondérante au cours des prochaines années du fait de l'augmentation annoncée du nombre de magistrats. Par ailleurs, il s'interroge sur l'opportunité de maintenir deux instances de recrutement et se demande si une structure unique ne devrait pas être en charge de toutes les questions de nomination.

› L'équipe autour du magistrat

Comme le Conseil l'avait déjà écrit dans sa note de contribution aux États généraux de la Justice, il a invité à une refonte totale du régime juridique applicable aux membres de l'équipe autour du magistrat, axée sur l'harmonisation, la pérennisation et la professionnalisation. Dans ce cadre, le Conseil a rappelé la nécessaire évaluation objective des besoins et préconisé une circulaire de localisation des emplois sur le modèle des magistrats et des services de greffe. Il a également invité à une grande vigilance s'agissant des questions de répartition territoriale et de recrutement afin de ne pas générer de nouvelles inégalités et disparités au sein des cours d'appel et des tribunaux judiciaires.

› L'évaluation à 360 degrés

Le Conseil s'est déclaré favorable à une expérimentation de l'évaluation des chefs de cour et de juridiction sur la base du volontariat. A cet effet, il a mené conjointement avec la direction des services judiciaires une réflexion pour définir le périmètre et la méthode de l'exercice.





