



CONSEIL SUPERIEUR
DE LA MAGISTRATURE



**Ouverture du cycle de conférences
INDEPENDANCE ET RESPONSABILITE
DES MAGISTRATS**

Discours de Mme Chantal Arens

Première présidente de la Cour de cassation

**Présidente de la formation plénière et de la
formation compétente à l'égard des magistrats
du siège**



12 MARS 2021

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE
COUR DE CASSATION

Ouverture du cycle de conférences
INDEPENDANCE ET RESPONSABILITE DES MAGISTRATS

Discours de Mme Chantal Arens

**Première présidente de la Cour de cassation
Présidente de la formation plénière et
de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège**

Monsieur le Procureur général,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Messieurs les intervenants,

Mesdames et Messieurs qui suivez cet événement à distance,

Je suis particulièrement heureuse d'accueillir, dans l'enceinte de la Cour de cassation, le premier cycle de conférences du Conseil supérieur de la magistrature, consacré à un thème placé au cœur de son projet de mandature : l'indépendance et la responsabilité des magistrats. Ce cycle permet en effet d'aborder un sujet sensible, dont se sont emparés les membres du Conseil supérieur de la magistrature dès les premiers mois de leur désignation, en 2019. Leur réflexion se poursuit avec ces conférences et se nourrira des échanges qu'elles susciteront, tant les enjeux en cause sont forts pour notre société.

Le magistrat est détenteur, sur ses concitoyens, d'importants pouvoirs qui touchent à leur liberté, leur honneur, leur sécurité ou leurs intérêts familiaux, sociaux et

matériels. La contrepartie de ces pouvoirs, dans toute démocratie, est la responsabilité de ceux qui les exercent, fondée sur une compétence irréprochable, une formation de haut niveau, une impartialité ainsi qu'une éthique et une déontologie sans faille.

Le métier de magistrat est exigeant. Il l'est d'autant plus qu'il est exposé. Il incite en permanence au dépassement de soi pour être à la hauteur des enjeux à traiter, au service de la Justice et de nos concitoyens.

Au-delà de ces exigences, inhérentes à la fonction de juger, s'ajoutent les considérations liées à l'apparence et à l'image que renvoie l'exercice de ces fonctions. Aujourd'hui, il ne suffit plus d'être indépendant, responsable et impartial pour être légitime. Il faut aussi veiller à ce que rien ne puisse laisser penser que ces fondamentaux ne sont pas réunis, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qui a consacré le principe d'impartialité objective.

Je le rappelais encore à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation au mois de janvier dernier, l'institution judiciaire souffre d'un déficit de confiance, installé et durable. On lui reproche sa complexité, sa lenteur, sa lourdeur et son inadaptabilité. Les justiciables aspirent légitimement à une jurisprudence prévisible et à des décisions lisibles, compréhensibles, adaptées, assurément exécutoires et rendues dans un délai raisonnable.

J'ai proposé, à cette occasion, différentes pistes à explorer pour remédier à ces maux et permettre à la Justice de s'adapter aux exigences nouvelles de la société, aux nouvelles technologies, à la mondialisation des échanges.

Mais ce qui interpelle, et qui justifie que le Conseil supérieur de la magistrature décide à travers trois cycles de conférences de se pencher sur les notions d'indépendance et de responsabilité, est qu'en dépit d'un statut maintes fois modifié, de réformes successives relatives à la déontologie et à la responsabilité des magistrats, d'un Conseil supérieur de la magistrature à la composition plus ouverte sur l'extérieur et aux pouvoirs renouvelés, moins d'un Français sur deux estime que les juges sont indépendants.

De ce point de vue, une distinction est probablement à opérer entre la justice pénale et la justice civile. En première instance, la justice pénale représente de l'ordre de 45 % des contentieux. Or, c'est surtout dans ce domaine que la question de l'indépendance de la justice est mise en cause, et encore, dans quelques dossiers médiatiques essentiellement, bien souvent relayés par la presse, les médias ou les réseaux sociaux. En matière civile, qui représente 55 % des contentieux de première instance, cette question se pose moins ; sont plutôt dénoncés les délais de traitement des affaires, le coût de la justice, la prévisibilité des décisions et parfois l'impartialité du juge.

Ce déficit de confiance, lié à la figure même du juge, n'est pas récent. Mais il est amplifié chaque fois qu'un magistrat commet une faute dans l'exercice de ses fonctions : de telles affaires, bien que statistiquement très faibles et représentant des cas isolés, ont un impact extrêmement fort au sein de l'opinion publique et portent gravement atteinte à l'image et à l'intégrité de l'institution judiciaire.

Pour remédier à cette défiance, une Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature a été mise en place en 2003 par le garde des sceaux, ministre de la justice de l'époque, laquelle a formulé diverses propositions de réforme, tant du statut de la magistrature que de la formation des magistrats. La réflexion se voulait essentiellement éthique et déontologique, à visée pédagogique, axée sur la prévention, l'éducation et la sensibilisation des magistrats mais aussi de l'opinion publique à la déontologie.

Parallèlement, le Conseil supérieur de la magistrature a pris le parti de la transparence en publiant un Recueil des décisions disciplinaires présentant l'intégralité de sa jurisprudence. Le Conseil a, en outre, rendu publiques ses audiences permettant ainsi aux justiciables mais aussi aux journalistes d'y assister et de constater que les magistrats ne jouissent d'aucune sorte d'impunité.

Le séisme judiciaire provoqué par le procès d'*Outreau* a très fortement attisé la demande citoyenne et politique d'extension de la responsabilité personnelle et disciplinaire des magistrats.

Pour le législateur et dans le discours politique d'alors, l'amélioration de la justice et la bonne compréhension du travail des juges par les justiciables, devaient passer par un surcroît de discipline.

Aussi, à une réflexion axée sur la déontologie des magistrats, s'est très vite substituée une nouvelle tendance, initiée par le gouvernement et les pouvoirs publics, centrée sur la responsabilité et la discipline des juges, qui aboutira à l'adoption de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Président de la République est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Au travers de ses attributions, le Conseil garantit de façon concrète cette indépendance. Il s'intéresse donc naturellement à la question de la responsabilité des magistrats.

Dans son rapport d'activité de 2006, il rappelait ainsi que la décision juridictionnelle ne peut être critiquée que dans le cadre des voies de recours ordinaires ou extraordinaires. L'absence de responsabilité du juge à raison de ses décisions juridictionnelles est un principe fondamental lié à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Contrairement à ce que d'aucuns pourraient croire, ce principe est posé non pas dans l'intérêt des magistrats mais bien dans celui des justiciables qui doivent être assurés de disposer d'une justice indépendante et sereine.

Ce principe cède toutefois lorsque l'acte en cause n'a que l'apparence d'un acte juridictionnel en raison notamment de manquements graves et réitérés par un magistrat aux devoirs de son état, constitués par des violations des règles de compétence et de saisine de sa juridiction, sous réserve que les faits reprochés aient été établis dans des décisions juridictionnelles devenues définitives.

Conscient des limites de sa saisine alors réservée au garde des Sceaux et aux chefs de cour, le Conseil supérieur de la magistrature proposait, dans ce même rapport d'activité de 2006, d'étendre l'action disciplinaire à tout justiciable. L'objectif était de donner un droit nouveau aux justiciables ayant subi les conséquences du comportement d'un magistrat, comportement constitutif d'une faute disciplinaire, et non de leur permettre de contester, par une nouvelle voie, les décisions de justice. Un dispositif de filtrage a donc été instauré pour garantir un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt de sauvegarder l'indépendance juridictionnelle des magistrats et la sérénité des conditions d'exercice de la justice, d'autre part, l'impératif de confiance des citoyens en l'institution judiciaire.

La loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, complétée par la loi organique n°2010-830 du 22 juillet 2010, a institué ce mécanisme de recueil des plaintes des justiciables par le Conseil supérieur de la magistrature. Elle a également élargi le champ de la faute disciplinaire afin d'en clarifier la portée au regard des actes juridictionnels, dans les limites tracées par le Conseil constitutionnel en 2007.

Ces évolutions majeures n'ont toutefois pas suffi à tarir les critiques.

Les ingérences dans le cours de la justice et les attaques contre les magistrats ont persisté alors qu'elles portent atteinte à la Constitution et à la démocratie en jetant, de façon durable et dommageable, le soupçon sur l'institution judiciaire.

Les statistiques concernant le traitement des plaintes des justiciables nourrissent ces critiques et traduisent la faiblesse du dispositif pointée par le Conseil supérieur de la magistrature dès son rapport d'activité 2011. Des améliorations sont possibles. Le dispositif reste toutefois fondamentalement mal compris des justiciables qui allèguent des griefs portant, le plus souvent, non sur des faits imputables à un magistrat, mais sur la teneur des décisions rendues, voire sur le fait même qu'une décision de justice a été rendue.

Les justiciables, légitimement préoccupés par le sort de leur procédure, ne sont peut-être pas les mieux à même de distinguer faute disciplinaire et décision insatisfaisante.

Il n'en demeure pas moins que l'attitude des magistrats à l'audience est très observée, de même que la rédaction des décisions qu'ils rendent.

La sanction des fautes commises par les magistrats constitue un élément de crédibilité pour l'institution judiciaire. Une politique à la fois juste, courageuse et sans complaisance doit être mise en œuvre en cette matière.

De 2007 à 2020, 75 magistrats en fonction ont été sanctionnés et 10 décisions portant retrait ou refus de l'honorariat ont été rendues. D'aucuns estimeront que ces chiffres révèlent l'absence d'une réelle politique disciplinaire. D'autres estimeront au contraire qu'ils sont le reflet de la qualité des membres de ce corps qui comprend, au 1^{er} janvier 2021, 8.970 magistrats en activité.

En organisant ce cycle de conférences consacré à l'indépendance et la responsabilité des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature souhaite ouvrir un débat dépassionné sur ces questions en favorisant un regard croisé et des échanges pluridisciplinaires entre avocats, journalistes, responsables politiques, professeurs de droit et magistrats.

A travers les trois thématiques qui seront abordées, l'objectif est de chercher à déterminer comment mieux faire connaître la justice, sans le prisme déformant des commentaires politisés ni les raccourcis opérés par la presse au travers d'affaires médiatiques. Et, dans le même temps, comment renforcer les garanties d'indépendance des magistrats, à l'aune de leur responsabilité ?

Ces échanges devraient permettre de poser les conditions d'une confiance restaurée en la justice et de redonner à celle-ci la place qui lui revient dans un État de droit.

Chacune des conférences fera intervenir des professionnels d'horizons divers (universitaire, responsables politiques, journalistes, avocats, magistrats du siège et du parquet, membres du Conseil supérieur de la magistrature), français et étrangers puisque, nous feront l'honneur de participer à ces échanges : le président de la Cour européenne des droits de l'Homme, M. Robert Spano, et le Président du tribunal suprême espagnol, M. Carlos Lesmes.

La conférence de ce soir présentera les enjeux du débat en revenant sur les notions d'indépendance de la justice et de responsabilité des magistrats. Que recouvrent ces notions à la lumière de la spécificité de l'acte de juger ? Les regards croisés que vous nous apporterez permettront de mettre en perspective les enjeux qui se posent en ce domaine, en France mais aussi en Europe, en mettant en lumière les attentes de la société et celles des praticiens du droit.

La deuxième conférence, qui se tiendra le 6 mai prochain, sera consacrée à l'effectivité de la responsabilité des magistrats : en droit français mais aussi dans une perspective de droit comparé. Les mécanismes de responsabilité civile, pénale et disciplinaire existent en France et dans les autres pays européens, mais sont-ils pour autant effectifs ? Sont-ils adaptés aux enjeux actuels et aux standards européens, tels que dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Enfin, la troisième conférence, qui se tiendra le 30 juin 2021, permettra de dégager les perspectives qui se dessinent : quels changements réaliser pour permettre de restaurer la confiance des citoyens en la justice ?

Permettez-moi de formuler, avant de conclure mon propos, quelques observations sur l'indépendance des magistrats qui pourront guider les échanges.

L'indépendance de la justice constitue une condition essentielle de l'État de droit.

Or, comme l'a relevé la Commission européenne dans son premier rapport sur l'État de droit, récemment adopté, on constate de façon préoccupante des remises en cause croissantes des fondements de l'État de droit et de la démocratie, et notamment de l'indépendance de la justice, y compris au sein de l'Union européenne.

A cet égard, il convient d'être particulièrement vigilant car, si dans nombre de pays les règles tendant à assurer l'indépendance de la justice existent, on observe que, dans les faits, elles ne sont pas toujours mises en œuvre ni respectées. C'est donc bien dans son application concrète que se mesure la véritable indépendance de la justice.

Dans l'exercice professionnel d'un magistrat, qu'il soit au siège ou au parquet, l'indépendance a toujours une double dimension, institutionnelle et statutaire.

L'indépendance revêt aussi une dimension personnelle. Tout magistrat, quelles que soient ses fonctions, doit toujours, rendant la justice au nom du peuple français, avoir un questionnement éthique et se rappeler ses devoirs d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de probité et de délicatesse.

Ces dernières années, l'institution judiciaire a beaucoup œuvré pour améliorer les garanties d'indépendance par un renforcement des règles déontologiques, par la rédaction d'un Recueil des règles déontologiques, par un enseignement spécifique à l'école nationale de la magistrature en formation initiale pour tous les auditeurs de justice, par la mise en œuvre de la déclaration d'intérêt et la création du service de veille déontologique et du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, ainsi que par la possibilité pour tout citoyen de saisir le Conseil supérieur de la magistrature *via* la commission d'admission des requêtes.

Fondamentale, l'indépendance du juge n'en est pas moins circonscrite : elle est consubstantielle à la prise de décision. L'organisation des services est, en revanche, hiérarchisée et ne relève pas de l'indépendance du juge.

Pour rendre leurs décisions en toute indépendance, les juges doivent disposer de moyens à la hauteur de leurs missions. L'indépendance est institutionnelle mais aussi fonctionnelle. Malgré des efforts importants, beaucoup reste encore à faire pour que la justice réponde pleinement aux standards de qualité. L'institution ne pourra regagner la confiance des citoyens que si elle bénéficie des moyens de répondre, dans des délais raisonnables, avec une qualité d'écoute appropriée, à leurs attentes.

La maîtrise de la gestion comme l'équilibre des budgets participent également de l'indépendance au regard du lien étroit qui existe entre pilotage juridictionnel et pilotage budgétaire.

La justice est, en dernier ressort, la gardienne de notre pacte social au sein d'un régime républicain, ce qui rend nécessaire un certain nombre de garanties.

A n'en pas douter, vos échanges seront riches et fructueux.

Je vous remercie vivement d'avoir accepté de participer à ce premier cycle de conférences organisé par le Conseil supérieur de la magistrature et donne immédiatement la parole à M. le procureur général.