

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

Formation compétente à l'égard
des magistrats du parquet

AVIS MOTIVÉ

sur les poursuites disciplinaires engagées contre M. X
procureur de la République près le tribunal judiciaire d' xxxxx

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire, réunie le 17 mai 2022 sous la présidence de :

M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

Mme Sandrine Clavel
M. Yves Saint-Geours
Mme Hélène Pauliat
M. Georges Bergougous
Mme Natalie Fricéro
M. Jean-Christophe Galloux
M. Franck Natali
M. Olivier Schrameck
M. Jean-Paul Sudre
Mme Jeanne-Marie Vermeulin
M. David Charmatz
Mme Isabelle Pouey
M. Jean-François Mayet

Membres du Conseil,

Assistés de Mme Marie Dubuisson, secrétaire générale adjointe du Conseil supérieur de la magistrature et d'Aurélié Vaudry, greffier

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la dépêche de Monsieur le garde des Sceaux, ministre de la justice, du 14 juin 2021 reçue le 18 juin 2021 et les pièces annexées, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de M. X ;

Vu l'ordonnance du 30 juin 2021 désignant Monsieur Mayet, membre du Conseil, en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, préalablement mis à sa disposition ainsi qu'à celle de son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure dont M. X et son conseil ont reçu copie ;

Vu le rapport déposé par Monsieur Mayet le 21 avril 2022, dont M. X a reçu copie le 26 avril 2022 et Me A, le 22 avril 2022 ;

Vu le mémoire du 13 avril 2022 et ses annexes produit par Me A, au soutien des intérêts de M. X ;

Vu la convocation de M. X faite par courrier du 22 avril 2022, envoyée par lettre recommandée avec avis de réception le 25 avril 2022 à M. le procureur de la République pour notification par la voie hiérarchique et la notification effectuée le 26 avril 2022 ;

Vu la convocation de Me A, avocat au barreau de xxxxx, conseil de Monsieur X, effectuée par voie dématérialisée le 25 avril 2022, convocation téléchargée le même jour ;

M. X, assisté de Maître A, accompagné par Me B, avocat au barreau de xxxxx et de Madame C, magistrate, vice-présidente de D a comparu ;

Après avoir entendu, lors de l'audience du 17 mai 2022 :

Me A en ses propos liminaires sur la demande de huis-clos puis en ses demandes aux fins de nullité ;

Les observations de M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Joanna Garreau, magistrate, adjointe au cheffe de bureau du statut et de la déontologie de cette direction ;

M. Mayet, en son rapport ;

M le directeur des services judiciaires qui a demandé la sanction de l'abaissement d'échelon assorti d'un déplacement d'office à l'encontre de M. X;

M. X, assisté de Maître A, avocat au barreau de xxxxx et de Mme C, vice-présidente de D ;

A rendu le présent

AVIS

Sur la demande de non-publicité des débats

Aux termes de l'article 65 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, « (...) l'audience de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit au public pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. »

M. X a sollicité par des observations en date du 10 mai 2022, transmises le jour même au Conseil et réitérées à l'audience, que l'audience ne se tienne pas publiquement, motifs pris de la protection de sa vie privée dans la mesure où devaient être évoqués des éléments relatifs à son état de santé.

M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, n'a pas formulé d'observations et ne s'est pas opposé à cette demande.

Après en avoir immédiatement délibéré, le Conseil a fait droit à la demande et a prononcé le huis clos.

Sur la procédure

M. X soulève, à titre liminaire, un certain nombre de nullités, qui ont été jointes au fond.

Sur la nullité de la procédure disciplinaire en raison du caractère inapproprié des poursuites disciplinaires au détriment de la voie médicale

M. X demande tout d'abord au Conseil supérieur de la magistrature de constater le caractère inapproprié de sa saisine sur le fondement de l'article 63, alinéa 1, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, précitée, alors qu'il aurait dû être saisi en application de l'article 69 alinéa 1 de ladite ordonnance compte tenu de la dégradation continue pendant trois années de son état de santé, sa hiérarchie en étant parfaitement informée.

Il convient de rappeler que l'acte de saisine du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire n'est qu'un acte préparatoire dont le Conseil d'Etat a jugé qu'il était insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 29 septembre 2010, n°335144).

Il s'analyse comme un élément de la procédure qui permet au Conseil, après avoir examiné la réalité des griefs formulés, d'émettre un avis motivé sur une éventuelle sanction disciplinaire ; il ne peut dès lors, par lui-même, faire l'objet d'une demande de nullité.

Par ailleurs, le choix fait par le garde des sceaux, ministre de la justice, de saisir le Conseil supérieur de la magistrature sur le fondement, soit de l'article 63, alinéa 1, soit de l'article 69, alinéa 1, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, précitée, relève de sa compétence exclusive.

Il s'ensuit que le moyen sera rejeté.

Sur la méconnaissance des droits de la défense au cours de la procédure pré-disciplinaire

M. X soutient que l'inspection de fonctionnement de février 2021, diligentée par le procureur général près la cour d'appel de xxxxx, a méconnu les droits de la défense dès lors qu'il n'a pas été entendu et n'a pu présenter ses observations sur le rapport d'inspection du 18 mars 2021. Il conclut qu'en l'absence de respect du contradictoire, ce rapport doit être écarté et que la saisine du Conseil doit être annulée.

Cependant, s'il est regrettable que les observations de M. X n'aient pas été recueillies dans le cadre de cette inspection de fonctionnement, alors que le procureur général avait initialement envisagé de le faire, la circonstance que celui-ci y ait renoncé en raison de l'état de santé de l'intéressé, qui aurait pu opportunément être évalué, ne constitue pas, en elle-même, une violation des droits de la défense.

En outre, cette inspection s'est déroulée conformément aux dispositions de l'article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire.

En tout état de cause, le respect des droits de la défense s'appréciant au regard de l'ensemble de la procédure disciplinaire, il apparaît que M. X a eu régulièrement connaissance de la totalité des éléments du dossier sur lesquels il a pu formuler toutes observations utiles.

Aucune atteinte n'ayant été portée aux droits de la défense, le moyen sera rejeté.

Sur l'absence de communication à M. X du dossier disciplinaire et du rapport de l'Inspection générale de la justice (IGJ) dès la saisine du Conseil au mois de juin 2021

M. X soutient que, compte tenu des délais contraints de la procédure disciplinaire, la communication tardive et en plusieurs étapes de l'ensemble du dossier ne lui a pas permis d'organiser sa défense dans les meilleures conditions. Il conclut que cette violation du principe du contradictoire et des droits de la défense doit conduire à annuler la procédure disciplinaire.

Cependant, il apparaît qu'une copie intégrale des éléments recueillis par l'Inspection générale de la justice lui a été remise ainsi qu'à son conseil, le 12 mai 2021, préalablement à son audition des 25, 26 et 27 mai 2021.

Par ailleurs, conformément à la pratique habituelle, les pièces du dossier ont fait l'objet d'une transmission régulière et contradictoire par les services du Conseil, à l'ensemble des parties, au fur et à mesure de leur réception. Ainsi, le rapport de l'Inspection générale de la justice, réceptionné le 13 juillet 2021 au Conseil, a été notifié le 27 juillet 2021 à M. X, par les soins du procureur général près la cour d'appel de xxxxx.

Il en résulte que l'ensemble des pièces de la procédure a bien été porté à la connaissance de M. X, dans des délais raisonnables, afin de lui permettre de présenter des observations.

Il s'ensuit que le moyen sera rejeté.

Sur la nullité du rapport du procureur général du 18 mars 2021 et du rapport de l'Inspection générale de la justice en raison de la méconnaissance du principe d'impartialité

M. X soutient tout d'abord que l'inspection de fonctionnement réalisée par le procureur général méconnaît le principe d'impartialité dès lors que celui-ci était assisté par sa secrétaire générale, vice-procureure au parquet d'xxxxx jusqu'en septembre 2018.

Il fait valoir ensuite que les membres de l'Inspection générale de la justice ont également méconnu ce principe en ne s'abstenant pas de tout parti pris ou préjugés dans leur rapport.

Il sera tout d'abord observé que l'assistance des chefs de cour par le magistrat chargé du secrétariat général pour l'accomplissement de cette mission constitue une pratique habituelle dans ce type d'inspection.

Ensuite, aussi inopportune qu'ait été la participation de la secrétaire générale à raison de son affectation antérieure au parquet de xxxxx sous l'autorité de M X, ce seul fait n'est pas de nature, en dehors de tout autre élément, à caractériser une atteinte au principe d'impartialité dans la conduite de l'inspection de fonctionnement dont le rapport constitue, au demeurant, un élément de preuve parmi d'autres.

Enfin, aucun élément ne vient démontrer une quelconque partialité de la part des inspecteurs qui, ayant conduit l'enquête administrative dans les conditions fixées par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'Inspection générale de la justice, et rappelé le cadre de leur saisine ainsi que la méthodologie suivie, ont fourni leurs constats et leurs analyses sur chacun des manquements pouvant être retenus, conformément à la mission qui leur a été confiée.

Il s'ensuit que le moyen sera rejeté.

Sur le fond

L'acte de saisine du garde des Sceaux relève à l'encontre de M. X les griefs disciplinaires suivants :

- D'avoir manqué à son devoir de diligence et à ses devoirs en qualité de chef de juridiction en :
 - Ne remplissant pas ses fonctions de procureur de la République ;
 - N'élaborant pas le rapport annuel de politique pénale, en ne donnant pas des instructions de politique pénale au sein de son parquet et auprès des services de police et de gendarmerie ;
 - Ne s'engageant pas dans la mise en place des politiques partenariales malgré les sollicitations ;
 - N'organisant pas de réunions ;
 - N'assurant pas une présence effective au sein de la juridiction ;
- D'avoir manqué à son devoir de diligence, à son devoir de rigueur professionnelle et au devoir de conscience professionnelle qui s'entend du devoir de compétence et d'efficacité et de diligences dans le traitement des procédures confiées en :
 - Traitant avec légèreté et de manière incomplète les procédures dans le cadre de la permanence et notamment des procédures sensibles ;
 - Ne diligentant pas les actes d'enquête nécessaires dans des délais raisonnables ;
 - N'étant pas en mesure d'organiser les défèrements mettant en difficulté l'ensemble de la chaîne pénale ;
- D'avoir manqué à son devoir de dignité, de réserve et d'impartialité en tenant des propos désobligeants à l'égard de victimes et des propos inadaptés notamment racistes à des fonctionnaires de police ou à des collègues magistrats dans les couloirs du tribunal ;
- D'avoir manqué à son devoir de loyauté en :

-Remettant en cause publiquement les instructions de politique pénale nationale en matière de violences conjugales et infractions routières ;
-Ne répondant pas aux demandes légitimes du parquet général ;

- D'avoir porté atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire en adoptant l'ensemble de ces comportements, notamment envers les partenaires institutionnels de l'autorité judiciaire.

Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, « *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire.* »

Les faits à l'origine des poursuites disciplinaires

M. X a été installé en qualité de procureur de la République au tribunal judiciaire de xxxxx le 1^{er} septembre 2017.

Par courriel du 3 décembre 2020, le procureur général près la cour d'appel de xxxxx a transmis à la direction des services judiciaires deux courriels qu'il avait été conduit à adresser au procureur de la République de xxxxx, le jour même et le 1^{er} décembre précédent, au regard de ses « insuffisances professionnelles ».

Par dépêche du 22 décembre 2020 adressée au procureur général, le directeur des services judiciaires a sollicité l'audition de l'intéressé ainsi que la transmission d'un rapport sur sa manière de servir.

Dans son rapport en date du 18 mars 2021, réalisé au terme d'une inspection effectuée dans le cadre des pouvoirs dévolus aux chefs de cour par l'article R.312-68 du code de l'organisation judiciaire, mais sans que l'intéressé, placé en position d'arrêt maladie du 2 au 31 mars 2021 - prolongé jusqu'au 30 avril - ait pu être entendu, le procureur général met en exergue de nombreuses carences du procureur de la République ayant un impact sur la conduite quotidienne des affaires et les relations avec les partenaires institutionnels.

Ce rapport fait suite à un précédent contrôle de fonctionnement du parquet qui s'est déroulé en janvier 2017 - avant l'arrivée de M. X à la tête du parquet de xxxxx, le 1^{er} septembre 2017 - complété par un deuxième contrôle effectué en octobre 2018 et dont les conclusions lui ont été notifiées le 6 février 2019.

Au terme de son rapport du 18 mars 2021, le procureur général conclut à l'existence de graves dysfonctionnements au sein du parquet de xxxxx ainsi qu'à "l'incapacité patente et continue de M. X de faire face de manière normale et adaptée aux missions qui lui sont confiées ».

L'Inspection générale de la justice, saisie le 2 avril 2021 aux fins d'enquête administrative par le garde des Sceaux, a rendu son rapport le 11 juin 2021 aux termes duquel elle conclut à l'existence d'un certain nombre de manquements.

A titre liminaire, il sera précisé que dans un parquet du groupe 4 tel que le parquet de xxxxx qui compte 3 magistrats, le procureur de la République exerce à la fois les fonctions d'un chef de juridiction au sens strict et celles partagées au quotidien entre membres du parquet. Le comportement de M. X est mis en cause dans ces deux composantes.

Sur le manquement au devoir de diligence et aux devoirs de son état en qualité de chef de juridiction

L'exercice de responsabilités managériales comme chef de juridiction impose des exigences éthiques et déontologiques spécifiques.

Les devoirs d'un magistrat investi des fonctions de chef de juridiction doivent être appréciés de façon particulièrement rigoureuse, tant l'exercice de ces responsabilités exige de donner une image de l'institution judiciaire portant la marque du sérieux, de la sérénité et du respect d'autrui.

Ces responsabilités qui supposent, pour ceux qui les exercent, exemplarité et rigueur dans le respect de ces valeurs, au plan professionnel comme au plan personnel, exigent une réelle disponibilité.

En l'espèce, il est en premier lieu reproché à M. X un déficit de pilotage de son parquet, se traduisant par une absence d'organisation du service, de répartition des contentieux ainsi qu'une absence d'instructions de politique pénale au sein du parquet.

L'ensemble des interlocuteurs entendus, tant par le procureur général dans le cadre de son inspection de fonctionnement de 2021, que par la mission d'inspection, qu'il s'agisse des membres actuels et passés de son parquet, du parquet général, des magistrats du siège ou des personnels de greffe, met en cause la capacité de M. X à animer et à organiser son parquet.

L'absence d'un organigramme clair et d'une répartition des contentieux, outils indispensables de gestion lisible pour l'ensemble des collaborateurs et des interlocuteurs d'un parquet, est unanimement soulignée. D'ailleurs, cette absence de répartition claire des portefeuilles et des responsabilités de chacun a pu générer des tensions et notamment favoriser le conflit survenu très rapidement entre le procureur et le vice-procureur. Il faudra attendre le 1^{er} octobre 2019, soit plus de deux ans, pour qu'un organigramme précis des attributions soit établi par le procureur, sous l'impulsion de ses collaborateurs et de la procureure générale alors en fonctions.

Il en est de même s'agissant des réunions internes qui n'ont pas été tenues ou dont très peu de comptes rendus ont été rédigés. La mission d'inspection a pu retrouver les comptes rendus de cinq réunions de parquet ayant eu lieu entre novembre 2017 et février 2018, de deux réunions en septembre 2019 ainsi que ceux de deux réunions de service (greffe et magistrat) en novembre 2017 et janvier 2018.

Est également déplorée l'absence de notes de service et d'instructions de politique pénale, en quelque matière que ce soit, de même que dans le cadre du suivi des enquêtes, dont seuls quelques éléments apparaissent dans le compte rendu de la réunion de parquet de novembre 2017. Sur ce point, la mission d'inspection n'a d'ailleurs pas retrouvé trace d'un document répertoriant les directives de politique d'action publique du parquet à même d'aider le magistrat de permanence ou un magistrat nouvellement arrivé.

Ces éléments ne sont pas contestés par M. X qui, tout en admettant qu'il aurait pu être plus rigoureux, se retranche derrière l'absence, à l'époque, de demandes en ce sens de la part de ses collaborateurs, et invoque son souhait de ne pas modifier l'existant. Il soutient également, soit, que de nombreuses réunions se sont tenues de façon informelle, compte tenu de la petite taille du parquet, soit, que d'autres comptes rendus ont été dressés mais qu'il n'est pas en mesure de les retrouver faute d'accès aux archives du parquet.

Cependant, il convient de constater que ces explications sont manifestement insuffisantes au regard des exigences attendues d'un chef de juridiction, ce d'autant plus que l'attention de M. X a été précisément attirée sur ces points, à de nombreuses reprises, depuis plusieurs années, tant par ses collaborateurs et les services du greffe qui font état de leur souffrance, à l'occasion de demandes réitérées en ce sens ou de projets en attente de validation que par sa hiérarchie, sans effort de redressement suffisant de sa part.

Ainsi, à la suite de la seconde inspection diligentée par la précédente procureure générale, celle-ci avait conclu dans son rapport du 21 janvier 2019 que *« si sur le plan de l'activité pénale, qui n'était pas l'objet du présent contrôle, aucune difficulté particulière n'a, a priori, été relevée, le procureur de la République doit en revanche rapidement s'attacher à formaliser par écrit » « les principes d'organisation de son parquet et ses instructions de politique pénale »*. Elle ajoutait qu'il devait également *« structurer son organisation personnelle et celle de son parquet afin de dégager du temps pour s'investir dans ses missions de pilotage et d'animation de la juridiction et du parquet et de direction de la police judiciaire »*.

Au-delà de ces difficultés démontrées, liées à l'absence d'organisation interne, d'autres concernent ses relations avec les partenaires naturels du parquet.

Les rapports des procureurs généraux successifs ainsi que celui de l'Inspection générale de la justice soulignent en effet une carence certaine de M. X dans la direction de la police judiciaire.

L'absence d'instructions de politique pénale est ainsi décrite par les services de police et de gendarmerie qui, malgré les engagements du procureur d'y procéder, regrettent à la fois le manque de réunions et de directives claires du parquet, ajoutant qu'en cas de nécessité, ils se reportaient aux notes rédigées par un parquet limitrophe lequel, par ailleurs, était dans l'impossibilité d'élaborer une politique pénale cohérente avec son voisin.

S'il apparaît que certaines réunions avec les chefs de service d'enquête se sont tenues en mars 2018, avril et septembre 2019 (services de police) et avril 2018 et 2019 (services de gendarmerie), les comptes rendus de ces réunions révèlent qu'il s'est seulement agi de faire le point de l'avancement de certains dossiers et non de fixer des orientations générales d'action publique.

De nouveau, les explications de M. X quant au fait que les services d'enquête n'auraient jamais exprimé le moindre grief à ce sujet, que d'autres réunions se seraient tenues, sans pour autant être actées, ou n'ont pu être organisées du fait de la crise sanitaire et qu'il existerait des instructions écrites, laissées dans son bureau, s'étonnant qu'elles n'aient pas été retrouvées, ne sont ni convaincantes ni suffisantes.

Au-delà des difficultés rencontrées quotidiennement par les services de police dans l'exercice de leurs missions, ce défaut de politique pénale était ressenti, à l'extérieur, comme l'absence de « capitaine dans le navire », démontrant une carence certaine d'animation et de représentation dont le rôle est pourtant central dans un parquet de cette taille.

Enfin, hormis une politique d'alternatives aux poursuites menée de façon assez dynamique, il ressort de l'ensemble des éléments du dossier que les politiques partenariales souffraient également d'un manque d'investissement et de dynamisme de la part de M. X, décrit comme n'ayant ni un rôle moteur ni un positionnement d'animateur. Ainsi, il était absent face à l'autorité préfectorale et aux autres interlocuteurs, y compris dans des matières sensibles et/ou prioritaires (absence de politique partenariale et d'élaboration de protocoles concernant les enquêtes sociales rapides ou la mise en place de la détention à domicile sous surveillance électronique à la suite de la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, retard dans la mise en place des groupes locaux de traitement de la délinquance, etc.).

Les multiples éléments factuels ainsi recueillis mettent en exergue les dysfonctionnements majeurs résultant d'une incapacité manifeste et continue de M. X à faire face de manière adaptée aux missions de chef de parquet lui étant dévolues et, partant, sont de nature à constituer un manquement aux devoirs de son état de procureur de la République de xxxxx.

Sur le manquement au devoir de loyauté en qualité de chef de juridiction

Le magistrat, conformément à son serment, exerce ses fonctions avec loyauté et avec le souci de la dignité des personnes.

Le magistrat du parquet met sa hiérarchie en mesure d'exercer ses compétences en l'informant loyalement sur l'existence et l'évolution des procédures.

En l'espèce, l'ensemble des différents rapports relève un non-respect des délais impartis pour répondre aux différentes demandes du parquet général.

Ainsi, à la suite du premier contrôle de fonctionnement du parquet qui s'est déroulé en janvier 2017 – avant l'arrivée de M. X à la tête du parquet de xxxxx – la procureure générale de l'époque avait demandé à ce dernier, en janvier 2018, de rendre compte de

la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations (dont 5 concernaient directement le procureur) dans les deux mois, ce qu'il a fait, après rappel, pour quatre d'entre elles le 15 mars 2018. Un nouveau rappel, avec un délai fixé au 15 avril 2018 pour déférer à l'ensemble des recommandations, est resté sans réponse.

De même, à l'issue de la seconde inspection réalisée en octobre 2018 et ayant donné lieu au rapport du 21 janvier 2019 susvisé, notifié le 6 février 2019, après de multiples délais accordés et rappels, parfois comminatoires, neuf des vingt-sept recommandations demeuraient non exécutées au 17 septembre 2020.

Or, c'est justement parce qu'elle avait constaté des difficultés dans la remontée d'informations que la procureure générale avait programmé cette nouvelle inspection effectuée en octobre 2018, décrivant M. X comme un procureur qu'elle « n'entendait jamais », qui ne communiquait pas ni n'exprimait ses besoins, contrairement aux autres procureurs du ressort.

Sur la vingtaine d'affaires signalées, onze étaient en attente de réponse, malgré les multiples rappels tels qu'en attestent les nombreux échanges entre le parquet général et M. X figurant au dossier, sans compter les relances aux fins d'obtenir le rapport annuel du ministère public 2020 qui ne sera jamais rédigé.

Il sera d'ailleurs observé sur ce dernier point, tel que cela résulte de l'évaluation 2013/2014 rédigée par le procureur général de xxxxx, que dans son précédent poste, comme chef du parquet de xxxxx, il n'avait pas davantage rédigé le rapport annuel du ministère public.

A cet égard de nouveau, si M. X reconnaît certains retards, il minimise ses lacunes en faisant état de l'insuffisance professionnelle de sa précédente secrétaire, de propos malveillants à son encontre ou en indiquant avoir répondu dès qu'il le pouvait, comme il le pouvait face à cette « persécution » de sa hiérarchie.

Ce comportement qui n'est pas à la hauteur des exigences, des prérogatives et des responsabilités incombant à un chef de juridiction est de nature à constituer un manquement au devoir de loyauté ; peu importe qu'il ne procède pas, comme le soutient M. X, d'une volonté délibérée de sa part.

Sur le manquement au devoir de diligence, au devoir de rigueur professionnelle et au devoir de conscience professionnelle à l'occasion de l'exercice juridictionnel

La compétence professionnelle du magistrat est l'une des garanties essentielles de la qualité du service qu'il assure. Sans cette compétence professionnelle, la justice ne peut obtenir la confiance du public indispensable à la légitimité de son action.

Le magistrat est tenu de traiter toutes les affaires dont il est saisi, sans retard et sans en négliger aucune, dans la mesure des moyens dont il dispose.

En l'espèce, le comportement professionnel de M. X s'est avéré également problématique dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

Au travers des rapports d'inspection des procureurs généraux et des entretiens réalisés par l'Inspection générale de la justice, il apparaît une désorganisation dans l'activité juridictionnelle du procureur qui s'est rapidement trouvé dépassé alors même qu'il a reconnu devant la mission d'inspection que la charge de travail était normale et comparable à celle de l'autre parquet situé dans le même département. Par ailleurs, il est établi que les différentes vacances de poste affectant son parquet ont été compensées dans la mesure du possible.

Sans méconnaître la charge particulière d'un procureur dans un parquet composé uniquement de trois magistrats et sans enlever à M. X le mérite du règlement d'un nombre important de dossiers ainsi que la participation à un nombre équilibré d'audiences, il ressort des différents témoignages recueillis que ce dernier avait des difficultés à déléguer et à répartir les tâches de façon efficiente, qu'il arrivait tard le matin et en retard à ses différents rendez-vous, même s'il quittait le tribunal à une heure tardive et travaillait le week-end, qu'il était difficilement joignable, ne préparait pas ses audiences ni n'anticipait ses défèvements ou ses ouvertures d'information lorsqu'il était de permanence. Ce comportement a généré des retards chroniques, des tensions importantes impactant sensiblement toute la chaîne pénale ainsi que des conséquences procédurales et juridiques dommageables.

Il ressort également des éléments du dossier que le procureur ne diligenterait pas certains actes d'enquête nécessaires dans des délais raisonnables, y compris dans des affaires sensibles ou signalées. De même, certains dossiers en attente de règlement sont restés en souffrance pendant de très nombreux mois, voire des années. Cette absence de diligence et de rigueur a notamment eu pour conséquence de faire porter sur les autres membres du parquet, vers lesquels se tournaient davantage les services d'enquête, une charge supplémentaire de travail.

Ces éléments concordants et circonstanciés sont de nature à constituer un manquement au devoir de diligence, au devoir de rigueur professionnelle et au devoir de conscience professionnelle à l'occasion de son exercice juridictionnel par M. X.

Sur les manquements aux devoirs de dignité, de réserve, d'impartialité et de loyauté quant à certains propos qui auraient été tenus à l'égard de victimes, de prévenus ou à l'égard d'instructions de politique pénale nationale

Le directeur des services judiciaires a déclaré à l'audience ne pas soutenir les poursuites de ce chef.

En l'espèce, les propos initialement qualifiés de désobligeants ou de racistes à l'égard de victimes ou de prévenus ainsi que les commentaires déloyaux qui auraient été tenus à l'égard d'instructions de politique pénale nationale ne sont pas suffisamment étayés pour constituer un manquement disciplinaire.

Le grief tenant de ce chef sera, en conséquence, écarté.

Sur l'atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire

L'ensemble des défaillances susdécrites est non seulement de nature à altérer l'autorité et la crédibilité de M. X mais aussi de porter atteinte à l'image de l'institution judiciaire, d'autant plus incarnée par la personne du procureur de la République que le ressort est de petite taille. Les procureurs généraux successifs ont ainsi indiqué que l'image du parquet de xxxxx avait été très négative et irréversiblement dégradée.

Sur l'incidence de l'état de santé de M. X sur les manquements reprochés

Les comportements mis en évidence sont de nature à constituer de par leur caractère diversifié et continu, pendant plus de trois années d'exercice, alors même que M. X a été alerté à de multiples reprises et par de nombreux interlocuteurs, une insuffisance professionnelle dans toutes les composantes des fonctions de procureur de la République. Cette dernière doit néanmoins être examinée à la lumière de l'état de santé de ce dernier.

Lors de l'audience, M. X a fait valoir avec insistance ses difficultés de santé (apnée du sommeil, intervention de chirurgie bariatrique en mai 2019, fatigue extrême, syndrome dépressif), cause selon lui de l'ensemble des dysfonctionnements sus-décrits en ce que ses problèmes médicaux, présents dès la fin 2017 mais tardivement diagnostiqués, en mars 2019, l'ont empêché d'agir conformément aux devoirs de son état.

De même, il reproche à sa hiérarchie, informée de sa situation, de n'avoir rien entrepris pour l'aider et de l'avoir traité avec "mépris".

Cependant, il convient, en premier lieu, de rappeler que c'est seulement à l'occasion de la notification des conclusions du deuxième contrôle de fonctionnement, en février 2019, que M. X a évoqué ses problèmes de santé auprès de la procureure générale alors en fonctions.

Si cette dernière semble avoir essayé de trouver un équilibre entre compréhension et sanction envisagée, tandis que son successeur a choisi de saisir la direction des services judiciaires, sans a priori avoir jamais rencontré le magistrat poursuivi, ce qui peut surprendre, aucun élément, hormis les dénégations de ce dernier, ne permet de remettre en cause les déclarations de la procureure générale expliquant que M. X avait décliné la prise en charge médicale proposée lors de l'entretien du 26 septembre 2019, préalable à un éventuel avertissement - qui ne sera finalement pas infligé - s'engageant alors à redresser la situation.

D'ailleurs, cette position est confortée par le certificat médical du 23 mai 2019 du médecin de prévention, coordonnateur de la région xxxxx, indiquant que le diagnostic et la prise en charge thérapeutique mise en place doivent permettre à M. X de "retrouver progressivement ses pleines capacités". Un autre avis médical de ce même médecin du 6 septembre 2019 indique que nonobstant la nécessité de respecter un délai de rétablissement lié à l'opération récemment subie, "il n'existe pas d'obstacle à l'exercice des fonctions".

Ce médecin, lors de son audition par la mission d'inspection, confirme "qu'à aucun moment [M. X] n'a cherché à s'arrêter".

Le discours de M. X n'est pas non plus exempt de contradictions lorsqu'il indique ne pas avoir eu conscience, à cette époque, de ses problèmes de santé - ce qui est démenti par le médecin dans le certificat du 23 mai 2019 susvisé témoignant de "la pleine conscience qu'avait Monsieur X des difficultés qu'il traversait ainsi que des efforts auxquels il a dû consentir pour éviter de stopper temporairement son activité, ce qui eut été parfaitement indiqué dans son cas" - et/ou ne pas s'être senti autorisé à en faire part, tout en reprochant dans le même temps à sa hiérarchie de ne pas l'avoir soutenu.

De la même façon, l'impossibilité d'agir, telle qu'il la relate et la décrit, ne l'a pour autant pas conduit à une inaction complète et constante dans la mesure où il est établi qu'il a réglé un nombre certain de dossiers, requis lors d'un certain nombre d'audiences et entrepris une politique partenariale dynamique dans le seul domaine des alternatives aux poursuites.

Par ailleurs, il ressort de l'audition du président du précédent tribunal dont M. X avait été le procureur que ce dernier n'était déjà pas très organisé ni ponctuel, qu'il se plaignait de la pression de sa hiérarchie et avait des difficultés à satisfaire aux demandes de son parquet général.

Dès lors, ainsi que cela ressort de l'expertise psychiatrique diligentée par le rapporteur, s'il n'est pas contestable que M. X a rencontré - et rencontre toujours - des difficultés médicales sérieuses tant physiques que psychologiques, celles-ci ne peuvent expliquer ni justifier l'ensemble des manquements reprochés ni occulter sa responsabilité.

A l'inverse, il a pu être reproché à M. X de s'être montré incapable de communiquer et de formuler des demandes de soutien au regard de ses problèmes de santé, alors même qu'il était tenu de signaler toute difficulté sans délai, révélant une certaine indifférence quant aux conséquences de son comportement pour ses collaborateurs et le fonctionnement du service public de la justice ainsi qu'un manque de lucidité quant à l'image renvoyée à l'extérieur du fait de ses insuffisances.

Sur la sanction

Si l'état de santé défaillant de M. X ne l'exonère pas des manquements déontologiques établis, il doit cependant être pris en compte pour le prononcé de la sanction, de même que ses états de service très satisfaisants jusqu'à son arrivée à la tête du parquet de xxxxx.

L'ampleur, la diversité et le caractère durable de ces manquements rendent incompatibles la poursuite de l'activité de procureur de la République ainsi que toute activité sur le ressort de xxxxx.

En revanche, un abaissement d'échelon serait d'une rigueur inadaptée.

Dès lors, le Conseil estime qu'il y a lieu de prononcer à l'encontre de M. X la sanction de retrait des fonctions de procureur de la République, assortie d'un déplacement d'office, en application des 2° et 3° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, précitée.

PAR CES MOTIFS

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence du rapporteur,

REJETTE les exceptions de nullité présentées par M. X ;

EMET L'AVIS de prononcer à l'encontre de M. X la sanction de retrait des fonctions de procureur de la République, assortie d'un déplacement d'office ;

DIT que le présent avis sera transmis au garde des Sceaux, ministre de la justice, à M. X et à son conseil.

Fait à Paris, le 14 juin 2022