

2023

# Conseil supérieur de la magistrature

*Rapport d'activité*



2023

Conseil supérieur  
de la magistrature

*Rapport d'activité*

Cet ouvrage a été réalisé par le studio graphique  
du département de l'édition de la DILA.

Responsable de projet éditorial : Anne De Korte  
Conception graphique : Caroline Zitoun - Denis Carpentier  
Mise en page : Éliane Rakoto

«Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.»

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Photographies : CSM.

ISBN : 978-2-11-157912-5

© Direction de l'information  
légale et administrative, Paris, 2024.





# Sommaire

<b>7</b>		Le mot des présidents
<b>9</b>		L'année 2023, chiffres clés
<b>11</b>		Défendre l'État de droit en 2024
<b>15</b>		Le renouvellement du Conseil
15		Une procédure de renouvellement aux multiples acteurs
16		Un nécessaire passage de relais entre mandatures
18		Les nouveaux membres du Conseil
27		Un nouveau président de la formation parquet
28		La nouvelle composition des formations du Conseil
<b>33</b>		Les missions constitutionnelles du Conseil
33		Les nominations des magistrats
48		La déontologie des magistrats
50		Le service d'aide et de veille déontologique
52		La discipline des magistrats
60		Les plaintes des justiciables

## **69** | Les activités transversales du Conseil

69 | Les missions d'information dans les cours d'appel

72 | Les relations internationales

80 | Les actions de formation

83 | Les rencontres du Conseil

## **87** | Les réflexions thématiques du Conseil

87 | Observations sur un avant-projet de loi organique relative à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature

88 | Avis au garde des Sceaux du 13 décembre 2023

## **91** | L'administration du Conseil

91 | Le secrétariat général

93 | Le budget du Conseil et ses moyens de fonctionnement

96 | La communication du Conseil

## **99** | Annexes





# Le mot des présidents

Christophe Soulard et Rémy Heitz

L'année 2023 a été une année charnière pour le Conseil supérieur de la magistrature à de nombreux égards.

Tout d'abord elle a été celle d'un renouvellement de la composition du Conseil, avec le départ des membres nommés pour la période 2019-2022 et l'arrivée de nouveaux membres amenés à siéger au Conseil jusqu'à début 2027. Ce changement, qui rythme tous les quatre ans le fonctionnement du Conseil, évite à l'institution de s'enfermer dans des habitudes. En réinterrogeant les pratiques et en questionnant les doctrines établies, les membres nouvellement nommés font vivre un Conseil soucieux de s'adapter aux enjeux du moment. En 2023, ce renouvellement a été d'autant plus fort qu'il s'est accompagné du départ à la retraite de François Molins. Figure emblématique du parquet, visage de la lutte contre le terrorisme en des temps troublés, défenseur acharné de l'indépendance de la justice, il aura marqué durablement l'institution judiciaire. Le nouveau binôme que nous formons aujourd'hui s'attachera à faire vivre ce collectif de travail unique qu'est le Conseil dans l'intérêt de l'institution.

Mais l'année 2023 a aussi été une année charnière pour le Conseil en raison de la densité des travaux qui ont été

les siens. À peine nommés, les nouveaux membres ont dû traiter le plus important mouvement de mutation de magistrats de l'histoire de l'institution judiciaire, se prononcer sur un projet de loi organique et répondre à une demande d'avis du garde des Sceaux tout en se déplaçant à neuf reprises dans des cours et juridictions. Ces premiers mois très denses et riches ont assurément soudé les nouveaux membres du Conseil, pleinement investis dans la mission que leur confie la Constitution de garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

À l'heure de dresser le bilan de cette première année d'exercice, il nous apparaît fondamental de réaffirmer la singularité et la place essentielle du Conseil supérieur de la magistrature au sein de nos institutions. Lieu d'échanges entre magistrats et personnalités issues de la société civile, il est un organe profondément collégial construisant chaque jour des décisions riches de consensus et perspectives. Nous formons donc le vœu qu'au cours des trois années à venir cet équipage singulier renforce encore ses liens, faisant sienne la célèbre formule aristotélicienne selon laquelle «*le tout est plus que la somme des parties*». ■



# L'année 2023

## Chiffres clés

### Nomination

**69**

nominations sur proposition du CSM

**4**

chefs de cour d'appel et président de tribunal supérieur d'appel

**32**

présidents de tribunaux judiciaires

**33**

magistrats du siège de la Cour de cassation

**2 674**

avis du CSM sur des projets de nomination du ministre

**1 893**

relatifs à des magistrats du siège

**781**

relatifs à des magistrats du parquet

### Discipline

**6**

saisines disciplinaires du CSM

**5**

relatives à des magistrats du siège

**1**

relative à un magistrat du parquet

**11**

décisions et avis disciplinaires du CSM

**9**

décisions rendues par la formation siège

**2**

avis rendus par la formation parquet

### Plaintes des justiciables

**489**

plaintes enregistrées

**500**

décisions rendues

**369**

déclarées irrecevables

**130**

déclarées infondées

**1**

renvoi en audience disciplinaire

**0**

décision de condamnation

### Activités transversales

**42**

tribunaux judiciaires visités au sein de 8 cours d'appel

**4**

délégations étrangères reçues

**18**

actions de formation

**2**

saisines par le ministre sur le fonctionnement de l'institution judiciaire

**112**

consultations du service d'aide et de veille déontologique



# Défendre l'État de droit en 2024

«*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*»<sup>1</sup>.

Sur ce socle, au fil d'enrichissements successifs d'origine nationale ou européenne, s'est construite la conception française de l'État de droit dont les institutions juridictionnelles sont au quotidien les garantes.

Pourtant, ce qui semblait acquis est aujourd'hui contesté. L'autorité des décisions et même la légitimité des juridictions nationales et européennes sont désormais remises en cause.

Le Conseil supérieur de la magistrature, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, s'inquiète vivement de la multiplication et de la répétition de ces attaques et de l'écho qu'elles trouvent aujourd'hui dans l'opinion publique. Le droit et le juge seraient-ils devenus les ennemis de la démocratie ?

Un tel questionnement ne peut être balayé d'un revers de manche, tant les démocraties traversent aujourd'hui une crise quasi universelle qui interroge les institutions juridictionnelles nationales et européennes et leur rôle quotidien dans l'élaboration du droit et la préservation de l'État de droit.

En effet, dans les États de tradition continentale, le rôle du juge a longtemps été clair : simple «*bouche de la loi*» pour reprendre la célèbre formule de Montesquieu, il était chargé de trancher les litiges par l'application quasi mécanique d'une règle de droit. Une telle présentation, pour satisfaisante qu'elle puisse être intellectuellement, dissimulait cependant la réalité de la «*tension*» qui naît immanquablement de la confrontation d'une règle générale aux situations individuelles. La procédure du référé législatif instaurée après la Révolution française, qui obligeait le juge, en cas de difficulté d'interprétation de la loi, à surseoir

à statuer pour permettre au législateur de se prononcer fut aussitôt abandonnée, tant elle s'avérait impraticable et forçait le législateur à sortir de son rôle.

En réalité, si Montesquieu est le grand théoricien français de la séparation des pouvoirs, c'est Portalis qui est le père de la conception française moderne des rapports entre le pouvoir législatif et l'autorité judiciaire :

«*Un code, quelque complet qu'il puisse paraître, n'est pas plutôt achevé, que mille questions inattendues viennent s'offrir aux magistrats. Car les lois une fois rédigées demeurent telles qu'elles ont été écrites. [...] L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit : d'établir des principes féconds en conséquence, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière. C'est au magistrat et au jurisconsulte, pénétrés de l'esprit général des lois, à en diriger l'application.*»<sup>2</sup>

Cependant, si ce rôle moderne du juge, consacré depuis 1804<sup>3</sup>, est aujourd'hui largement admis et pratiqué, une nouvelle dynamique s'est imposée. «*Aujourd'hui, non seulement le juge interprète la loi, mais de plus en plus souvent il la juge, ce qui le conduit à l'écarter ou à la censurer, voire à la brider ou à la contraindre*», affirme Jean-Marc Sauvé.<sup>4</sup> Ce changement de paradigme, qui modifie notre conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs, provoque un procès en illégitimité à l'encontre du juge chaque jour plus intense : comment pourrait-il «*juger la loi*», expression de la volonté générale, sans sortir de son office ?

Cette contestation, qui dépasse largement nos frontières, ne saurait être simplement disqualifiée comme une forme d'hostilité populiste à l'État de droit. Ainsi, des «*démocraties illibérales*», hostiles à toute contestation, se sont lancées dans de savantes opérations de «*reprise en main*» de leur système judiciaire, à commencer par leurs cours suprêmes et conseils de justice. Ces exemples appellent

1. Article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

2. Portalis, *Discours préliminaire au premier projet de code civil*, 1801.

3. On notera que le code civil précise en son article 4 que «*le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice*» et en son article 5 qu'il «*est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises*».

4. Jean-Marc Sauvé, «*Restaurer la justice*», in *Commentaire*, 2022/4, p. 775.

une dénonciation franche et sans compromis. Cependant, ils n'épuisent pas la critique de la nouvelle place du juge dans la démocratie.

L'étude des causes de cette évolution invite à quelques rappels. Ce n'est pas le juge seul, dans un accès soudain d'orgueil corporatiste, qui se serait arrogé de nouvelles prérogatives. Le contrôle *a priori* puis *a posteriori* de la loi par le juge constitutionnel n'est pas né de l'*hubris* des juges mais de procédures créées par le constituant au terme de débats nourris. C'est ce même constituant qui a fait le choix de proclamer des droits fondamentaux, contribuant ainsi à l'extension des compétences du juge constitutionnel, qui doit tirer toutes les conséquences de textes par essence sujets à interprétations. C'est encore le constituant qui, dès 1946, a proclamé la primauté du droit international sur le droit interne. C'est le Parlement qui a autorisé le président de la République à ratifier des conventions internationales obligeant la France et directement invocables devant les juridictions françaises, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme. Ce sont donc bien les pouvoirs constituant, législatif et exécutif qui ont dessiné les contours de ce nouvel office du juge.

Le comité des états généraux de la justice identifie quant à lui une seconde raison à cette transformation : *« la loi s'est en effet banalisée. Elle est devenue un instrument de gouvernement à courte vue qui ne s'impose plus en majesté et dans la durée. Elle ne doit plus son existence qu'au règlement de problèmes ponctuels et sans cesse changeants. Elle est donc amenée à varier en fonction de l'actualité quand ce n'est pas sous la pression de l'opinion publique. Les réformes pénales en cascade en constituent l'exemple le plus topique. Les juristes ont beau dire qu'elles compliquent leur travail ou qu'elles ne produisent pas les effets escomptés, leurs critiques sont inaudibles. Et ce qui vaut pour le droit pénal vaut aussi pour le droit social ou le droit régissant la vie économique »*<sup>5</sup>.

Enfin, c'est le monde lui-même, dans lequel le juge rend son office, qui a changé. Les débats s'exacerbent, les crises s'accroissent, la confiance dans les pouvoirs publics s'érode. Le juge, comme d'autres acteurs, se retrouve bien souvent malgré lui sommé de répondre à une partie de la détresse, de la colère et du sentiment de déclassement qu'exprime une partie de la population.

Pour surmonter cette crise, les pouvoirs publics doivent sans cesse revenir à ce qu'est l'État de droit. Il importe en effet de distinguer le changement de la règle de droit et les modalités de ce changement. La construction de l'État de droit implique la nécessité de respecter des formes et des procédures pour modifier les règles en vigueur.

L'inscription d'une règle à un niveau déterminé de la hiérarchie des normes (Constitution, traité international, loi, décret) emporte l'obligation de suivre la procédure adéquate pour la remettre en cause (révision de la Constitution, modification des traités en accord avec les autres États parties ou dénonciation de ceux-ci, réforme législative, édicton d'un nouveau décret, etc.). Lorsque ces formes et procédures ne sont pas intégralement respectées, toutes les garanties que l'on avait souhaité donner à telle ou telle liberté ou valeur volent en éclats : le droit devient alors l'instrument discrétionnaire de la vertu, d'une loi religieuse ou d'un idéal dont certains gouvernants se proclament les gardiens omniscients, et les autorités indépendantes, les médias, les associations, les organisations syndicales et tout contre-pouvoir se trouvent remis en cause.

La démocratie pluraliste n'a en effet de sens, à notre époque, qu'étroitement associée à la protection des droits fondamentaux et à l'État de droit.

Pour ce qui concerne l'ordre judiciaire, le magistrat du siège comme du parquet, institué par la loi et exerçant son office conformément à ce qu'elle prévoit, est le garant indispensable du respect de ces équilibres. L'avocat constitue également une garantie fondamentale du procès équitable<sup>6</sup>, en assurant la défense, le conseil et l'assistance des personnes poursuivies comme des victimes. C'est par l'action conjuguée de ces acteurs, gardiens de principes cardinaux de l'État de droit, que vit un système judiciaire démocratique. À ce titre, l'État de droit ne se résume pas à des prises de parole sporadiques en cas de raidissement du débat public. Il s'incarne dans une pratique du quotidien, dans la manière dont chaque jour, les institutions, et donc notamment les juges, procureurs et avocats, œuvrent dans le souci du bien commun et dans le respect de ce que le droit commande.

Le Conseil supérieur de la magistrature est un des nombreux acteurs de cette dynamique globale, tant il est vrai qu'il n'existe pas d'État de droit sans juges indépendants et impartiaux. Il propose la nomination des plus hauts magistrats du siège, il donne son avis sur les projets de nomination des magistrats du siège comme du parquet, il est chargé d'élaborer la charte de déontologie qui leur est applicable et assure la discipline des membres du corps judiciaire. Il le fait en étant soumis au contrôle de cassation du Conseil d'État par la voie des recours dont peuvent faire l'objet dans certains cas ses décisions et en obéissant lui-même à de strictes règles déontologiques. Plus généralement, il « assiste le président de la République » dans son rôle de préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire, conformément à la mission dont l'a chargé l'article 64

5. *Rendre la justice aux citoyens*, rapport du comité des états généraux de la justice, octobre 2021-avril 2022, p. 10.

6. CEDH, *Salduz c. Turquie*, 2008.

de la Constitution. Outre les demandes d'avis auxquelles il répond, il alerte également les pouvoirs publics et la société sur les atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il contribue ainsi, parmi tant d'autres institutions, à cette préservation de l'État de droit.

L'institution judiciaire, comme toute institution, est perfectible et doit toujours accepter d'être questionnée sur son action, comme l'exige d'ailleurs l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dès lors, penser les solutions à la crise actuelle ne pourra se faire que dans un dialogue auquel le Conseil supérieur de la magistrature entend participer pleinement. Il ne peut y avoir de dialogue que dans le strict respect de l'office de chacun. S'inscrivant dans cette dynamique, le Conseil supérieur de la magistrature entend, tout au long de sa mandature, assister le

président de la République et échanger avec le garde des Sceaux, ainsi que l'y invite la Constitution, mais également dialoguer avec l'Assemblée nationale et le Sénat.

Montesquieu écrivait que «*Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*»<sup>7</sup>. Qualifiant tout à la fois «*la puissance de juger*» de «*terrible*» et de «*nulle*»<sup>8</sup>, il la mettait ainsi à part des deux autres pouvoirs. Le constituant de 1958 a retenu la dénomination d'«*autorité judiciaire*» pour consacrer sa place singulière et ériger son indépendance en principe constitutionnel. En 2024 plus que jamais, l'autorité judiciaire et le garant de son indépendance qu'est le Conseil supérieur de la magistrature doivent, dans un dialogue constructif et exigeant, défendre l'État de droit. ■

---

7. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI, ch. 4.

8. *Ibid.*, livre XI, ch. 6.



# Le renouvellement du Conseil

## Une procédure de renouvellement aux multiples acteurs

L'article 65 de la Constitution décrit les différentes formations du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que leur composition. S'agissant de la nomination des magistrats, les formations du siège et du parquet comprennent chacune quinze membres, sept magistrats et huit personnalités qualifiées. Il en est de même de la formation plénière qui répond aux demandes d'avis du président de la République et du garde des Sceaux. En matière disciplinaire, la parité est rétablie puisque les deux formations du siège et du parquet sont alors composées de huit magistrats pour huit personnalités qualifiées<sup>1</sup>.

Le Conseil est ainsi ouvert sur la société civile et les différentes composantes de la magistrature. La diversité des profils des membres contribue à la richesse des échanges au sein du Conseil et, plus généralement, à celle de l'institution.

La loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature précise que le mandat des membres du Conseil dure quatre ans. À intervalles réguliers, le CSM est donc intégralement renouvelé, à l'exception de ses deux présidents qui demeurent à la

### Formation siège

**8**

personnalités extérieures

**7**

magistrats

(8 pour l'activité disciplinaire)

### Formation parquet

**8**

personnalités extérieures

**7**

magistrats

(8 pour l'activité disciplinaire)

### Formation plénière

**8**

personnalités extérieures

**7**

magistrats  
avec renouvellement  
à mi-mandat

1. La composition précise des formations du CSM est détaillée à la fin du présent chapitre.

tête du Conseil tant qu'ils sont en fonction à la Cour de cassation<sup>2</sup>.

L'année 2023 était une de ces échéances. Elle a donc débuté par le départ de l'ancienne mandature et l'entrée en fonction de huit personnalités qualifiées, six magistrats du siège et six magistrats du parquet amenés à former, avec les deux présidents, les formations «siège», «parquet» et plénière du CSM.

Le renouvellement du Conseil est toujours un moment particulier de son fonctionnement. Le secrétariat général, en concertation avec la direction des services judiciaires du ministère de la Justice, doit en effet assurer la bonne exécution d'une procédure complexe de désignation des membres magistrats.

Tout d'abord, le président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif<sup>3</sup> et concourent à la représentation équilibrée des hommes et des femmes. En raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés, ces personnalités qualifiées sont soumises à la procédure de l'article 13 de

la Constitution qui implique des auditions et votes devant les commissions des lois des assemblées.

Par ailleurs, la Cour de cassation se réunit en deux assemblées générales des magistrats du siège et du parquet hors hiérarchie pour désigner deux représentants, un du siège et un du parquet.

Dans le même temps, les premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel, les présidents et procureurs de la République des tribunaux judiciaires se réunissent en quatre «assemblées» dans les locaux de la Cour de cassation pour élire leurs quatre représentants.

Parallèlement, dans toutes les juridictions, les magistrats élisent des grands électeurs au sein de deux collèges. Les cent soixante membres du collège des magistrats du siège et les quatre-vingts membres du collège des magistrats du parquet se réunissent ensuite à la Cour de cassation pour désigner trois représentants pour la formation siège et trois autres pour la formation parquet.

Le Conseil d'État se réunit, quant à lui, en assemblée générale pour élire un de ses membres et le président du Conseil national des barreaux désigne un représentant après avis conforme de l'assemblée générale dudit conseil.

## Un nécessaire passage de relais entre mandatures

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 statut»<sup>4</sup>. 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 2023-2026 n'a pas dérogé à cette pratique en échangeant avec la mandature 2019-2022 pendant deux jours, les 7 et 8 février 2023. Ce séminaire avait

2. La loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 a modifié l'article 5-2 de la loi organique du 5 février 1994 et prévoit désormais que le collège des personnalités qualifiées est renouvelé par moitié tous les deux ans par les autorités mentionnées à l'article 65 de la Constitution. Ces dispositions seront applicables à compter du second remplacement des membres du Conseil supérieur de la magistrature intervenant après la publication de ladite loi organique.

3. Si les magistrats honoraires conservent en cette qualité un lien honorifique avec leur ancienne juridiction et s'ils peuvent être appelés à exercer certaines fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles, ils ne sauraient pour autant, en raison de la rupture avec le service qui caractérise l'admission à faire valoir ses droits à la retraite, être regardés comme appartenant à l'ordre judiciaire au sens de l'article 65 de la Constitution (CE, Ass., 11 octobre 2023, n° 472669).

4. CSM, Rapport d'activité 2014 – Introduction, p. 8.



pour objectif de permettre aux membres récemment nommés dans leurs fonctions de faire connaissance et de rencontrer leurs prédécesseurs afin d'échanger sur les grandes problématiques intéressant le fonctionnement et l'activité du Conseil.

La mandature sortante a souhaité, tout comme la précédente avant elle, laisser à celle qui suivra un bilan de ses pratiques pour nourrir sa réflexion et l'éclairer, autant que faire se peut. Cette initiative a permis des échanges riches et constructifs principalement sur les nominations,

la discipline et le traitement des plaintes de justiciables par les commissions d'admission des requêtes, la déontologie, les missions d'information, l'activité internationale et la communication du Conseil.

Le séminaire a également permis d'évoquer les réflexions majeures engagées par le Conseil dont les membres s'attachent, au gré des mandatures, à servir l'institution judiciaire, préserver son indépendance et chercher, à travers l'exercice de ses missions, les moyens d'améliorer la qualité de la justice. ■

# Les nouveaux membres du Conseil

## Membres communs

### M<sup>ME</sup> ÉLISABETH GUIGOU



Ancienne garde des Sceaux, ministre de la Justice, désignée par le président de la République

#### Carrière

Née en 1946, Élisabeth Guigou est diplômée d'études supérieures en littérature américaine ainsi que d'études générales en sciences économiques. Issue de la promotion Simone Weil de l'École nationale de l'administration, elle est affectée en 1974 à sa sortie de l'école à la direction générale du Trésor, au service des activités financières. Cheffe du bureau des mouvements de fonds (1974-1977), cheffe du bureau des banques (1977-1981) puis cheffe du bureau du marché financier (1978-1979), elle est ensuite détachée en qualité d'attachée financière auprès de l'ambassade de France à Londres jusqu'en 1981, avant de rejoindre à nouveau la direction du Trésor en qualité de cheffe du bureau des États d'Europe, d'Amérique et d'Asie (1981-1982).

En 1982, elle est nommée conseillère technique au cabinet de Jacques Delors alors ministre de l'Économie et des Finances, de février à octobre, avant d'être appelée à l'Élysée en qualité de conseillère technique au secrétariat général de la présidence de la République, chargée de l'économie internationale, du commerce extérieur, des affaires européennes et des sommets, aux côtés de François Mitterrand, jusqu'en 1988. Parallèlement, elle est nommée secrétaire générale du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne en 1985.

En 1990, elle est nommée ministre déléguée aux Affaires européennes (1990-1993). Elle est par ailleurs conseillère régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur de 1992 à 2002 ainsi que députée au Parlement européen (1994-1997). Éluë députée de la 1<sup>re</sup> circonscription du Vaucluse en juin 1997, elle est nommée à cette date garde des Sceaux, ministre de la Justice, fonction qu'elle occupera jusqu'en octobre 2000 avant d'être nommée ministre de l'Emploi et des solidarités (2000-2002).

Elle est par la suite députée de Seine-Saint-Denis de 2002 à 2017 ainsi que vice-présidente de l'Assemblée nationale d'octobre 2010 à octobre 2011. Elle a également présidé la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017.

Entre décembre 2020 et janvier 2021, elle préside la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants avant d'être chargée par Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice, d'une mission relative à la présomption d'innocence (avril-septembre 2021).

Élisabeth Guigou a été présidente de la Fondation Anna Lindh pour le dialogue des cultures en Méditerranée (2015-2021) et est coprésidente de l'association Européennes.

#### Distinctions

Élisabeth Guigou est chevalière de l'ordre national de la Légion d'honneur et officière de l'ordre national du Mérite. Elle est également récipiendaire de nombreuses décorations étrangères.

## M. PATRICK TITIUN



**Ancien chef du cabinet de la présidente de la Cour européenne des droits de l'homme, désigné par le président de la République**

### Carrière

Né en 1958, titulaire d'une maîtrise en droit privé, Patrick Titium est nommé auditeur de justice en 1983. Juge chargé du service du tribunal d'instance de Metz de 1984 à 1990, il est ensuite détaché au sein de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay en tant que secrétaire des Affaires étrangères à la sous-direction des droits de l'homme.

En 1994, il rejoint le Conseil de l'Europe tout d'abord en qualité de conseiller à la direction des droits de l'homme chargé des pays d'Europe centrale et orientale, puis comme conseiller juridique du directeur général des affaires juridiques de 1998 à 2005. Chef adjoint du service du Conseil juridique, chef du bureau des Traités du Conseil de l'Europe de 2005 à 2007, il est nommé, en octobre 2006, chef du cabinet de la présidence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Patrick Titium a été chargé du cours sur la Convention européenne des droits de l'homme à l'Institut d'études politiques de Strasbourg entre 1998 et 2003. Il a été à plusieurs reprises directeur de session à l'École nationale de la magistrature.

### Distinctions

Patrick Titium est officier de l'ordre national de la Légion d'honneur et officier de l'ordre national du Mérite.

## M. LOÏC CADJET



**Professeur émérite de l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne, désigné par la présidente de l'Assemblée nationale**

### Carrière

Né en 1957, Loïc Cadiet est professeur émérite de l'école de droit de la Sorbonne (université Paris I Panthéon-Sorbonne). Docteur en droit (1983) et agrégé des facultés de droit (1984), il a enseigné au sein des facultés de droit de Rennes de 1984 à 1992 et de Nantes de 1992 à 1996 avant d'être élu professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. Il y enseigne la théorie générale du procès, le droit institutionnel de la justice, les systèmes judiciaires, le droit judiciaire privé et les modes alternatifs de règlement des conflits. Il a été à deux reprises membre senior de l'Institut universitaire de France, titulaire de la chaire « Systèmes de justice et droit du procès », et professeur invité dans différentes universités étrangères (université Reitsumeikan, Kyoto, Japon ; université de Bologne, Italie ; université Cornell, États-Unis ; université fédérale Rio Grande do Sul de Porto Alegre, Brésil ; université d'Abomey-Calavi, Bénin). Il est docteur *honoris causa* de l'université de Mons (Belgique), académico honorario de la Real Academia de Jurisprudencia y de Legislación (Espagne) ainsi que membre de l'Académie royale flamande pour les sciences et les arts (Belgique).

Loïc Cadiet est directeur d'encyclopédie, de revue et de collection, membre de nombreux comités éditoriaux de revues universitaires françaises et étrangères. Il est également membre de plusieurs associations académiques et sociétés savantes. Il est notamment président honoraire de l'Association internationale de droit processuel, qu'il a présidée de 2011 à 2019. Il a été président du conseil scientifique de la mission de recherche Droit & Justice du ministère de la Justice de 2015 à 2019. En 2017, il a présidé, à la demande du ministre de la Justice, la mission relative à l'*open data* des décisions de justice et a coprésidé, à la demande de la première présidente de la Cour de cassation et du procureur général près la Cour de cassation, le groupe de travail sur les données décisionnelles et la jurisprudence (2021-2022).

### Publications

Loïc Cadiet est l'auteur de plusieurs ouvrages de référence, publiés en France ou à l'étranger, notamment *Théorie générale du procès* (avec J. Normand et S. Amrani Mekki, PUF, 3<sup>e</sup> éd. 2020), *Droit judiciaire privé* (avec E. Jeuland, LexisNexis, 12<sup>e</sup> éd. 2023), dont la première édition a obtenu le prix Odilon Barrot 1993 de l'Académie des sciences morales et politiques, et *Réforme de la justice, réforme de l'État* (avec L. Richer, PUF, 2003). Il a également conçu et dirigé un *Dictionnaire de la justice* (PUF, 2004).

### Distinctions

Loïc Cadiet est chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur.

## M<sup>ME</sup> DIANE ROMAN



Professeure à l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne, désignée par la présidente de l'Assemblée nationale

### Carrière

Diane Roman est professeure à l'école de droit de la Sorbonne (université Paris I Panthéon-Sorbonne). Docteure en droit, agrégée des facultés de droit, elle a enseigné à l'université de Tours (2002) avant de rejoindre l'école de droit de la Sorbonne. Elle est également chercheuse à l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne et membre honoraire de l'Institut universitaire de France. Ses travaux portent sur le traitement juridique des questions sociales. Elle aborde le droit social, le droit de la santé et l'égalité femmes-hommes dans une perspective de droits fondamentaux.

### Publications

Diane Roman est notamment l'auteure de *La cause des droits. Écologie, progrès social et droits humains* (Dalloz, 2022, prix du Livre juridique 2022 décerné par le Conseil constitutionnel et le Club des juristes) et de *Droits de l'homme et Libertés fondamentales* (avec S. Hennette-Vauchez, 5<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2022).

## M<sup>ME</sup> DOMINIQUE LOTTIN



Ancienne membre du Conseil constitutionnel, désignée par le président du Sénat.

### Carrière

Née en 1958, titulaire d'une maîtrise en droit, Dominique Lottin est nommée auditrice de justice en 1980. Juge d'instance à Arras de 1982 à 1985, elle est ensuite juge, première juge, puis vice-présidente au tribunal de grande instance de Rouen entre 1993 et 1996. En 1996, elle rejoint la cour d'appel de Versailles comme chargée de mission du premier président, avant de rejoindre le tribunal de grande instance de Nanterre, puis la cour d'appel de Rouen où elle est nommée, en 1998, substitute du procureur général.

En 2001, elle est nommée inspectrice des services judiciaires puis cheffe de service, adjointe au secrétaire général du ministère de la Justice en 2006. Auditrice de la 57<sup>e</sup> session de l'Institut des hautes études de la défense nationale en 2004-2005, elle est nommée directrice des services judiciaires du ministère de la Justice en juillet 2008.

En 2009, elle est nommée première présidente de la cour d'appel de Douai, puis en 2014 première présidente de la cour d'appel de Versailles. Elle préside par ailleurs la conférence des premiers présidents de cour d'appel entre 2014 et 2016.

En 2017, Gérard Larcher, président du Sénat, la nomme membre du Conseil constitutionnel.

### Distinctions

Dominique Lottin est officière de l'ordre national de la Légion d'honneur et officière de l'ordre national du Mérite.

## M. PATRICK WACHSMANN



Professeur émérite de droit public à l'université de Strasbourg, désigné par le président du Sénat

### Carrière

Né en 1951, Patrick Wachsmann est docteur en droit, agrégé des facultés de droit, professeur successivement à l'université Nancy II, puis à l'université de Strasbourg. Il a assuré la direction du Centre de recherches administratives et financières, devenu l'Institut de recherches Carré de Malberg. Il est spécialiste en droit administratif, en droit constitutionnel et en libertés publiques, y compris les dimensions théoriques, historiques et européennes de ces matières. Membre du Conseil national des universités, il a siégé au jury du concours d'agrégation de droit public en 2003-2004 et l'a présidé en 2013-2014. Il est déontologue de la ville de Strasbourg depuis 2014. Il a été membre de la commission indépendante, présidée par Jean-Marie Delarue, chargée de faire des propositions sur les relations entre presse et forces de l'ordre en 2021.

### Publications

Patrick Wachsmann est l'auteur de *Les droits de l'homme* (Dalloz, Connaissance du droit, 6<sup>e</sup> éd. 2018), de *Libertés publiques* (Cours Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., 2021) et de contributions portant notamment sur les libertés publiques, le droit administratif, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le contentieux constitutionnel et le régime de la liberté d'expression.

## M<sup>E</sup> JEAN-LUC FORGET



Ancien bâtonnier de Toulouse, ancien président de la Conférence des bâtonniers et ancien vice-président du Conseil national des barreaux, désigné par le président du Conseil national des barreaux

### Carrière

Né en 1958, Jean-Luc Forget prête serment au barreau de Toulouse en 1982. Il est élu bâtonnier de l'ordre des avocats de Toulouse en 2003. Il intègre ensuite le bureau de la Conférence des bâtonniers dont il est élu président entre 2012 et 2013. Entre 2018 et 2020, il est vice-président du Conseil national des barreaux.

### Distinctions

Jean-Luc Forget est chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur.

## M. CHRISTIAN VIGOUROUX



Président de section honoraire au Conseil d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État

### Carrière

Né en 1950, Christian Vigouroux est président de section honoraire au Conseil d'État. Licencié en droit et diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (1971), admis à l'École nationale de la magistrature (1972) et à l'École nationale de l'administration en 1974.

Il est membre du Conseil d'État depuis 1976. Il y exerce les fonctions de commissaire du gouvernement, de président de chambre, de président adjoint de la section du contentieux puis de président des sections administratives du rapport et des études en 2013 et de l'intérieur en 2015. Il est membre du Tribunal des conflits en 2008.

Il a été directeur adjoint à la direction de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'Équipement. Il est ensuite directeur du cabinet en 1985 du secrétaire d'État chargé des universités, du ministre de l'Intérieur en 1989, de la garde des Sceaux en 1997 et en 2012, de la ministre des Affaires sociales en 2000.

Christian Vigouroux a été rapporteur général de la Commission supérieure de codification (1994-1997). Il a créé et présidé le groupe « déontologie et indépendance de l'expertise » de la Haute Autorité de santé (2006-2012) et présidé le comité scientifique de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice ainsi que le conseil d'administration de l'Institut Pasteur (2016-2022). Il a été professeur de droit public associé à l'université Paris I (1996-2006) puis à l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (2007-2012). Il a été également référent déontologue du ministère de l'Intérieur (2018-2023), membre du comité des états généraux de la justice en 2022 et, par deux fois, vice-président du jury de concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature en 2021 et 2022.

Il est président du comité d'éthique de la vidéoprotection de Paris (2019) et du collège de déontologie de la juridiction administrative (2023).

### Publications

Christian Vigouroux est l'auteur de *Déontologie des fonctions publiques 2013-2014 : droits, obligations, garanties, discipline* (Dalloz, 2012) et de *Du juste exercice de la force* (Odile Jacob, 2017), d'une biographie de Georges Picquart : *Georges Picquart, dreyfusard, proscrit, ministre. La Justice par l'exactitude* (Dalloz, 2008) ainsi que de *La société du dédain* (Odile Jacob, 2022).

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

### M. PASCAL CHAUVIN



**Président de chambre honoraire à la Cour de cassation, président suppléant de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège**

#### Carrière

Né en 1956, titulaire d'une maîtrise de droit privé et d'un diplôme d'études approfondies de droit civil, Pascal Chauvin est nommé auditeur de justice en 1982. Tout d'abord juge au tribunal d'instance de Vendôme (1984), puis juge (1987) et juge d'instruction (1990) au tribunal de grande instance de Paris, il est nommé secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation en 1992. En 1996, il rejoint le tribunal de grande instance de Nanterre en qualité de vice-président avant d'exercer les fonctions de conseiller référendaire à la première chambre civile de la Cour de cassation (2002) pendant sept ans, puis d'être nommé président de chambre à la cour d'appel de Paris (2009).

En 2013, il rejoint à nouveau la Cour de cassation comme conseiller à la première chambre civile. En 2015, il est nommé président de chambre et dirige la troisième chambre civile.

De juillet 2021 à juillet 2023, il préside la première chambre civile.

Entre 2008 et 2009, Pascal Chauvin a été rapporteur général du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution présidé par Simone Veil.

#### Distinctions

Pascal Chauvin est chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur et chevalier de l'ordre national du Mérite.

### M<sup>ME</sup> CATHERINE FARINELLI



**Première présidente de la cour d'appel d'Amiens**

#### Carrière

Née en 1957, titulaire d'une maîtrise en droit, Catherine Farinelli est nommée auditrice de justice en février 1979.

Tout d'abord juge au tribunal de grande instance de Riom (janvier 1981), puis de Clermont-Ferrand (octobre 1981) où elle est notamment chargée de la mise en place de la réforme de la mise en état. Elle est nommée présidente du tribunal de grande instance de Riom en novembre 1993.

En décembre 1997, elle rejoint le tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand en qualité de vice-présidente afin de présider le tribunal pour enfants. Elle a participé à la création d'un atelier d'éthique de déontologie au sein de la cour d'appel de Riom ainsi qu'à celle d'une association de criminologie avec le service de pédopsychiatrie du centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand et de Thiers.

En août 2004, elle est nommée conseillère à la cour d'appel de Lyon. Elle y préside la chambre spéciale des mineurs et participe à la mise en place d'un diplôme interuniversitaire « Adolescents difficiles » et aux réflexions présidant l'ouverture du premier établissement pénitentiaire pour mineurs de France à Meyzieu. Elle occupe de façon concomitante des fonctions de conseiller de la mise en état de la chambre de la famille et met en œuvre la réforme de la représentation devant les cours d'appel au sein de cette chambre. Elle assume également des fonctions de conseiller au sein de la chambre de l'application des peines.

Elle préside ensuite la cour d'assises du Rhône jusqu'à son départ en 2014 pour la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion en qualité de présidente de la chambre sociale, ce qui lui permettra d'initier la médiation dans les contentieux de droit social au sein de la cour.

En novembre 2017, Catherine Farinelli est nommée première présidente de la cour d'appel d'Amiens.

#### Distinctions

Catherine Farinelli est chevalière de l'ordre national de la Légion d'honneur et chevalière de l'ordre du Mérite.

## M. JULIEN SIMON-DELCROS



### Président du tribunal judiciaire d'Orléans

#### Carrière

Né le 23 mars 1972, titulaire d'un DEA de droit pénal et de politique criminelle en Europe, obtenu à l'université Paris-Sorbonne, et du Cambridge English Certificat, Julien Simon-Delcros est nommé auditeur de justice en 1996.

D'abord substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Arras (1999), puis juge des enfants au tribunal de grande instance de Béthune (2003) et juge d'instruction au tribunal de grande instance de Saint-Denis de la Réunion (2005), il est nommé, en mai 2008, président du tribunal de grande instance d'Avranches. En janvier 2011, il rejoint la cour d'appel de Caen en qualité de conseiller où il a la charge de la présidence de cours d'assises. En juillet 2014, il est nommé président du tribunal de grande instance de Périgueux.

Julien Simon-Delcros devient, en février 2020, président du tribunal judiciaire d'Orléans.

Membre de la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires pendant dix années, il en fut vice-président de 2020 à 2022.

#### Distinctions

Julien Simon-Delcros est chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur.

## M. JEAN-BAPTISTE HAQUET



### Président de chambre à la cour d'appel de Nancy

Né en 1968, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Jean-Baptiste Haquet est nommé auditeur de justice en 1992.

Substitut du procureur de la République au tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer (1995) puis au tribunal de grande instance de Mulhouse (1998), il rejoint ensuite le tribunal de grande instance de La Roche-sur-Yon en qualité de juge en 2002.

Vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Rouen en 2007, il est nommé président du tribunal de grande instance de Bernay en décembre 2008, puis regagne la cour d'appel de Rouen en qualité de conseiller en décembre 2010.

En décembre 2013, Jean-Baptiste Haquet est nommé président du tribunal de grande instance d'Épinal puis, en juin 2018, président de celui de Nancy.

En août 2022, il est nommé président de chambre à la cour d'appel de Nancy.

## M<sup>ME</sup> CLARA GRANDE



### Vice-présidente au tribunal judiciaire de Marseille

#### Carrière

Née en 1981, Clara Grande est nommée auditrice de justice en 2007. Juge placée auprès du premier président de la cour d'appel de Lyon (2009), elle devient juge d'instruction au tribunal de grande instance de Lyon (2011), puis au tribunal de grande instance de Marseille (2014), où elle exerce ses fonctions au sein de la juridiction interrégionale spécialisée chargée de la lutte contre la criminalité organisée à compter de janvier 2018. En décembre 2018, Clara Grande est nommée vice-présidente chargée de l'instruction dans cette même juridiction.

En novembre 2022, elle devient vice-présidente au sein du tribunal judiciaire de Marseille.

## M. ALEXIS BOUROZ



### Premier avocat général près la cour d'appel de Paris

#### Carrière

Né en 1967, titulaire d'une maîtrise en droit et d'un DEA de droit privé général, Alexis Bouroz est nommé auditeur de justice en 1991.

D'abord juge d'instruction au tribunal de grande instance de Saint-Omer (1994), puis de Douai (1996), il est ensuite nommé substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saint-Denis de la Réunion (1998).

Détaché auprès de l'École nationale de la magistrature en qualité de maître de conférences pour les fonctions du parquet (2003), puis de sous-directeur des stages (2006), il est nommé procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saint-Malo en 2007, puis près celui de Lorient en 2010.

En août 2015, Alexis Bouroz est nommé procureur de la République près le tribunal de première instance de Nouméa.

En janvier 2020, il rejoint le tribunal judiciaire de Paris en qualité de procureur de la République adjoint.

En novembre 2022, il est nommé premier avocat général près la cour d'appel de Paris. Il est installé dans ses fonctions au mois de janvier 2023.

#### Distinctions

Alexis Bouroz est chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur et chevalier de l'ordre national du Mérite.

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

## M<sup>ME</sup> MADELEINE MATHIEU



### Avocate générale à la Cour de cassation, présidente suppléante de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

#### Carrière

Née en juillet 1956, titulaire d'une maîtrise de droit privé et diplômée de l'Institut d'études judiciaires de la cour d'appel d'Orléans, Madeleine Mathieu est nommée auditrice de justice en 1980.

Juge au tribunal d'instance de Sarrebourg (1982), puis à Saverne (1984), elle exerce ensuite les fonctions de juge des enfants (1989), puis de juge d'instruction chargée du droit pénal général et des mineurs au tribunal de grande instance de Bobigny (1995). Vice-présidente chargée de l'application des peines au tribunal de grande instance d'Évry (2000), puis au tribunal de grande instance de Paris (2002), elle est nommée cheffe du bureau des affaires judiciaires et de la législation (2004), puis sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (2005).

En mai 2008, Madeleine Mathieu est nommée conseillère à la cour d'appel de Paris puis, en septembre 2016, présidente de chambre (chambre sociale) à la cour d'appel de Versailles.

En février 2017, elle rejoint à nouveau le ministère de la Justice en tant que directrice de la protection judiciaire de la jeunesse.

En septembre 2020, elle est nommée avocate générale près la Cour de cassation.

#### Distinctions

Madeleine Mathieu est chevalière de l'ordre national de la Légion d'honneur et chevalière de l'ordre national du Mérite.

## M. PIERRE-YVES COUILLEAU



### Procureur général près la cour d'appel de Bordeaux

#### Carrière

Né en 1958, Pierre-Yves Couilleau est nommé auditeur de justice en 1981.

Tout d'abord substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Limoges (1984), puis de Bordeaux (1988), il devient procureur de la République près le tribunal de grande instance de Libourne en 1994.

En 1997, Pierre-Yves Couilleau est nommé procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Saintes, puis près celui de Bordeaux (2000).

En 2003, il est nommé substitut général près la cour d'appel de Bordeaux.

En juillet 2004, Pierre-Yves Couilleau rejoint le cabinet du garde des Sceaux en qualité de conseiller pour les affaires pénales.

En août 2005, il est nommé procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Angoulême puis, en 2008, avocat général près la cour d'appel de Fort-de-France.

En février 2011, Pierre-Yves Couilleau est nommé procureur de la République près le tribunal de grande instance de Metz puis, en juillet 2014, près celui de Toulouse.

En 2018, il devient procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France.

En juin 2021, Pierre-Yves Couilleau est nommé procureur général près la cour d'appel de Bordeaux.

Il a été membre de la commission d'avancement entre 2019 et 2022.

#### Distinctions

Pierre-Yves Couilleau est chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur et chevalier de l'ordre national du Mérite.

## M. RÉMI COUTIN



### Procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Évreux

#### Carrière

Né en 1974, originaire de Besançon, titulaire d'une maîtrise en droit privé général, Rémi Coutin est nommé auditeur de justice en 1998.

D'abord substitut placé auprès du procureur général près la cour d'appel de Besançon (2000), puis substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Épinal (2002) et substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Cahors (2006), Rémi Coutin rejoint le tribunal de grande instance de Nancy en qualité de vice-procureur en 2008 ; il y est en charge du parquet de la juridiction interrégionale spécialisée chargée de la lutte contre la criminalité organisée et de la délinquance financière.

En décembre 2013, il est nommé procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bar-le-Duc puis, en août 2016, près celui de Chartres.

En août 2022, Rémi Coutin est nommé procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Évreux.

Rémi Coutin a été membre de la commission d'avancement entre octobre 2010 et octobre 2013.

## M<sup>ME</sup> VÉRONIQUE BASSELIN



### Vice-procureure de la République près le tribunal judiciaire de Nantes

#### Carrière

Née en 1973, titulaire d'une maîtrise en droit, Véronique Basselin est nommée auditrice de justice en 1999.

D'abord juge au tribunal de grande instance de Bar-le-Duc (2001) puis juge des enfants au tribunal de grande instance d'Annecy (2004), elle exerce les fonctions de vice-procureure de la République près le tribunal judiciaire de Nantes depuis le mois de janvier 2012.

## M. LAURENT FEKKAR



### Procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Montpellier

#### Carrière

Né en 1974 à Amiens, Laurent Fekkar est nommé juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer en 2010 puis, en 2016, vice-président au sein de la même juridiction.

En 2018, il rejoint la cour d'appel de Cayenne en qualité de substitut général en charge d'un secrétariat général.

En août 2022, Laurent Fekkar est nommé procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Montpellier. Il y prend la direction du pôle économique et financier.

## M<sup>ME</sup> CÉLINE PARISOT



### Vice-présidente près le tribunal judiciaire de Grenoble

#### Carrière

Née en 1978, Céline Parisot est nommée auditrice de justice en 2003.

D'abord juge au tribunal d'instance de Calais (2005), puis juge placée auprès du premier président de la cour d'appel de Chambéry (2007) et juge au tribunal d'instance de Chambéry (2009), Céline Parisot est nommée juge de l'application des peines au tribunal de grande instance d'Albertville en décembre 2011.

En 2014, elle rejoint le tribunal d'instance de Bonneville en qualité de vice-présidente.

En 2016, elle est nommée vice-présidente au tribunal de grande instance de Grenoble.

Céline Parisot a été membre de la commission d'avancement entre le mois d'octobre 2010 et le mois d'octobre 2013.



M. Rémy Heitz a été installé dans ses fonctions de procureur général près la Cour de cassation le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

# Un nouveau président de la formation parquet

Outre le renouvellement des membres du Conseil, l'année 2023 a également été marquée par l'arrivée d'un nouveau président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. M. François Molins a en effet été admis à faire valoir ses droits à la retraite le 30 juin 2023. M. Rémy Heitz, nommé procureur général près la Cour de cassation par décret du président de la République du 1<sup>er</sup> juillet 2023, a pris sa suite.

Outre ses responsabilités de chef du parquet général de la Cour, le procureur général près la Cour de cassation assume en effet la présidence de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que la vice-présidence du conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature.

Né le 26 octobre 1963 à Nancy, M. Rémy Heitz commence sa carrière en 1989 en qualité de substitut du procureur près le tribunal de grande instance de Pontoise.

Affecté à la direction des affaires criminelles et des grâces en 1992, il devient en 1994 chef de cabinet du ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

Chef du bureau de la justice pénale et des libertés individuelles à la direction des affaires criminelles et des grâces à compter de 1995, il rejoint Saint-Malo en qualité de procureur de la République en 1999.

En 2001, il est nommé au tribunal de grande instance de Paris en tant que chargé de mission du procureur de la République.

Il retrouve le travail de cabinet en 2002 en devenant conseiller technique pour la justice du Premier ministre.

En mars 2003, il est nommé délégué interministériel à la sécurité routière, fonction qu'il occupe pendant près de quatre ans alors que ce sujet est érigé en chantier prioritaire du quinquennat par le président de la République.

En 2006, son parcours le conduit à nouveau au ministère de la Justice, où il devient directeur de l'administration générale et de l'équipement.

En 2008, il retrouve des fonctions en juridiction en prenant la tête du parquet de Metz.

Nommé président du tribunal de grande instance de Bobigny en 2010, il exerce ces fonctions pendant cinq années, avant de rejoindre la cour d'appel de Colmar en qualité de premier président en 2015.

Directeur des affaires criminelles et des grâces en 2017, il est nommé en novembre 2018 procureur de la République de Paris.

En septembre 2021, il devient procureur général près la cour d'appel de Paris, poste qu'il occupe jusqu'à sa nomination en qualité de procureur général près la Cour de cassation.

M. Rémy Heitz est chevalier de la Légion d'honneur et officier de l'ordre national du Mérite.

# La nouvelle composition des formations du Conseil



## FORMATION COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU SIÈGE

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation.

### Nomination

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège propose au président de la République la nomination des magistrats du siège à la Cour de cassation, des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal judiciaire.

Pour tous les autres magistrats du siège, le pouvoir de proposition appartient au garde des Sceaux qui doit préalablement recueillir l'avis de la formation du siège. En application de l'article 65, le ministre de la Justice est lié par l'avis du Conseil et ne peut pas proposer au chef de l'État une nomination en cas d'avis « non conforme ».

### Discipline

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège et prononce directement les sanctions à leur encontre. Elle est alors considérée comme une juridiction administrative statuant en premier et dernier ressort dont les décisions sont soumises, sur pourvoi, au contrôle de cassation du Conseil d'État

## PRÉSIDENT

### M. CHRISTOPHE SOULARD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DE CASSATION

**M<sup>me</sup> Élisabeth Guigou**, ancienne garde des Sceaux, ministre de la Justice.

**M. Patrick Titiun**, ancien chef du cabinet de la présidente de la Cour européenne des droits de l'homme.

**M<sup>me</sup> Diane Roman**, professeure à l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne.

**M. Loïc Cadiet**, professeur émérite de l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne.

**M<sup>me</sup> Dominique Lottin**, ancienne membre du Conseil constitutionnel.

**M. Patrick Wachsmann**, professeur émérite de droit public à l'université de Strasbourg.

**M<sup>e</sup> Jean-Luc Forget**, ancien bâtonnier de Toulouse, ancien président de la Conférence des bâtonniers, ancien vice-président du Conseil national des barreaux.

**M. Christian Vigouroux**, président de section honoraire au Conseil d'État.

**M. Pascal Chauvin**, président de chambre à la Cour de cassation, président suppléant de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

**M<sup>me</sup> Catherine Farinelli**, première présidente de la cour d'appel d'Amiens.

**M. Julien Simon-Delcros**, président du tribunal judiciaire d'Orléans.

**M. Jean-Baptiste Haquet**, président de chambre à la cour d'appel de Nancy.

**M<sup>me</sup> Clara Grande**, vice-présidente chargée de l'instruction au tribunal judiciaire de Marseille.

**M. Alexis Bouroz**, premier avocat général près la cour d'appel de Paris.

### *Uniquement en matière disciplinaire*

**M<sup>me</sup> Céline Parisot**, vice-présidente près le tribunal judiciaire de Grenoble.

## FORMATION COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU PARQUET

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation.

### Nomination

Le pouvoir de proposer au président de la République la nomination des magistrats du parquet appartient au garde des Sceaux qui doit préalablement recueillir l'avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à leur égard. Si l'avis rendu par le Conseil ne lie pas formellement le ministre de la Justice qui dispose de la possibilité de passer outre, les avis « défavorables » ont été systématiquement respectés par le pouvoir exécutif depuis 2010.

### Discipline

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent, le pouvoir de sanction appartenant au garde des Sceaux, dont les décisions sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

### PRÉSIDENT

#### M. RÉMY HEITZ, PROCUREUR GÉNÉRAL PRÈS LA COUR DE CASSATION

**M<sup>me</sup> Élisabeth Guigou**, ancienne garde des Sceaux, ministre de la Justice.

**M. Patrick Titiun**, ancien chef du cabinet de la présidente de la Cour européenne des droits de l'homme.

**M<sup>me</sup> Diane Roman**, professeure à l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne.

**M. Loïc Cadiet**, professeur émérite de l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne.

**M<sup>me</sup> Dominique Lottin**, ancienne membre du Conseil constitutionnel.

**M. Patrick Wachsmann**, professeur émérite de droit public à l'université de Strasbourg.

**M<sup>e</sup> Jean-Luc Forget**, ancien bâtonnier de Toulouse, ancien président de la Conférence des bâtonniers, ancien vice-président du Conseil national des barreaux.

**M. Christian Vigouroux**, président de section honoraire au Conseil d'État.

**M<sup>me</sup> Madeleine Mathieu**, avocate générale près la Cour de cassation, présidente suppléante de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

**M. Pierre-Yves Couilleau**, procureur général près la cour d'appel de Bordeaux.

**M. Rémi Coutin**, procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Évreux.

**M<sup>me</sup> Uéronique Basselin**, vice-procureure de la République près le tribunal judiciaire de Nantes.

**M. Laurent Fekkar**, procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Montpellier.

**M<sup>me</sup> Céline Parisot**, vice-présidente près le tribunal judiciaire de Grenoble.

### *Uniquement en matière disciplinaire*

**M. Alexis Bouroz**, premier avocat général près la cour d'appel de Paris.

## FORMATION PLÉNIÈRE

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.

### PRÉSIDENT

**M. CHRISTOPHE SOULARD**, PREMIER PRÉSIDENT  
DE LA COUR DE CASSATION

### PRÉSIDENT SUPPLÉANT

**M. RÉMY HEITZ**, PROCUREUR GÉNÉRAL  
PRÈS LA COUR DE CASSATION

**M<sup>me</sup> Élisabeth Guigou**, ancienne garde des Sceaux, ministre de la Justice.

**M. Patrick Titiun**, ancien chef du cabinet de la présidente de la Cour européenne des droits de l'homme.

**M<sup>me</sup> Diane Roman**, professeure à l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne.

**M. Loïc Cadiet**, professeur émérite de l'école de droit de la Sorbonne – université Paris I Panthéon-Sorbonne.

**M<sup>me</sup> Dominique Lottin**, ancienne membre du Conseil constitutionnel.

**M. Patrick Wachsmann**, professeur émérite de droit public à l'université de Strasbourg.

**Me Jean-Luc Forget**, ancien bâtonnier de Toulouse, ancien président de la Conférence des bâtonniers, ancien vice-président du Conseil national des barreaux.

**M. Christian Vigouroux**, président de section honoraire au Conseil d'État.

### Première moitié du mandat (2023-2024)

**M<sup>me</sup> Catherine Farinelli**, première présidente de la cour d'appel d'Amiens.

**M. Rémi Coutin**, procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Évreux.

**M. Jean-Baptiste Haquet**, président de chambre à la cour d'appel de Nancy.

**M<sup>me</sup> Clara Grande**, vice-présidente chargée de l'instruction au tribunal judiciaire de Marseille.

**M<sup>me</sup> Véronique Basselin**, vice-procureure de la République près le tribunal judiciaire de Nantes.

**M. Laurent Fekkar**, procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Montpellier.

### Deuxième moitié du mandat (2025-2026)

**M. Pierre-Yves Couilleau**, procureur général près la cour d'appel de Bordeaux.

**M. Julien Simon-Delcros**, président du tribunal judiciaire d'Orléans.

**M. Jean-Baptiste Haquet**, président de chambre à la cour d'appel de Nancy.

**M<sup>me</sup> Clara Grande**, vice-présidente chargée de l'instruction au tribunal judiciaire de Marseille.

**M<sup>me</sup> Véronique Basselin**, vice-procureure de la République près le tribunal judiciaire de Nantes.

**M. Laurent Fekkar**, procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Montpellier.



# 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

### Les nominations sur proposition du Conseil

Depuis 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 des magistrats du siège de la Cour de cassation. La réforme poursuivait plusieurs objectifs : mettre un terme aux 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 possible dès lors que la formation compétente

à l'égard des magistrats du siège procède aux nominations en chaîne. Par un même mouvement, celle-ci s'efforce de pourvoir 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. La pratique actuelle peut paraître rigide. Elle permet néanmoins à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège de rationaliser sa méthode de travail et de mener à son terme des mouvements d'ampleur dans des délais contraints. Elle offre davantage de visibilité pour les candidats sur les dates de prise de fonctions envisagées.

Cette méthode a pour principal effet de réduire la vacance de poste des premiers présidents et des présidents. Le Conseil veille à articuler au mieux 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 que celles relevant du pouvoir de proposition du Conseil, d'autre part, de faciliter celui des magistrats proposés pour siéger à la Cour de cassation.

Le Conseil anticipe ainsi leur recrutement, afin que leurs successeurs puissent être installés concomitamment à leur départ. Néanmoins, la charge de l'agenda du Conseil ne lui permet pas toujours de remplacer l'ensemble des postes découverts par suite d'une chaîne de nominations. Par ailleurs, des appels à candidatures spécifiques doivent parfois être effectués en raison de la faiblesse du nombre de candidats sur certains postes.

Selon une pratique établie depuis désormais plusieurs années, 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 les candidats qui ne peuvent être utilement retenus, faute de remplir les conditions statutaires ou les critères doctrinaux<sup>1</sup>. 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 annexes (enseignement, rédaction d'ouvrages ou d'articles juridiques...), ces dernières étant valorisantes pour le magistrat comme pour l'institution. 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 tirées du dossier présentées oralement par les rapporteurs et choisit ceux qu'elle souhaite entendre. Le secrétariat général du Conseil prend alors leur attache pour leur adresser une convocation et leur préciser la façon dont se déroule l'audition. Préalablement à celle-ci, les candidats sont invités à produire une note écrite de deux pages pour les postes de président de juridiction, 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. Par cette note, il est attendu des candidats qu'ils exposent, d'une part, leur conception de la fonction à laquelle ils aspirent à la lumière des éléments de leur parcours professionnel, d'autre part, la manière dont ils se projettent dans l'exercice de cette fonction.

L'audition, d'une durée de 25 à 40 minutes<sup>2</sup>, est conçue comme un entretien professionnel. Après avoir présenté

sa candidature pendant dix minutes, le candidat est interrogé par les membres qui s'assurent de sa capacité à remplir les fonctions envisagées et qui vont devoir sélectionner le meilleur.

Pour les postes de premier président et de président, l'audition porte sur l'ensemble des *desiderata* du candidat dans la mesure où la formation s'attache à ne plus construire ses mouvements poste par poste et où elle veille à ne pas entendre les magistrats plus d'une fois<sup>3</sup> au cours de l'élaboration d'une même transparence. À l'usage, cette méthode a pu révéler des différences pendant les auditions entre les candidats qui avaient identifié le poste pour lequel ils étaient auditionnés, à raison notamment du nombre limité de leurs choix de mobilité, et les autres. Toutefois, tout en maintenant le principe d'une audition sur l'ensemble des *desiderata*, la formation siège a pu décider d'indiquer aux candidats le ou les postes sur lesquels ils étaient entendus en particulier lorsqu'il s'agit d'un poste de chef de juridiction en outre-mer, mais pas exclusivement.

À l'issue des auditions, la formation délibère. Pour les postes du 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 peuvent rendre nécessaire une diffusion anticipée de la transparence, sans attendre un 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. Cette année le Conseil a relevé un nombre significatif d'observations formulées par des candidats à l'occasion de la diffusion des circulaires de transparence, en particulier de candidats qui n'ont pas été entendus. À cet égard, il peut être rappelé que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ne reconnaît aucun «*droit à l'audition*» d'un candidat qui remplirait les conditions statutaires. Comme décrit *supra* la sélection des candidats se fait d'abord sur la base des critères statutaires et des lignes directrices de gestion, puis sur dossier, avant les auditions.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège s'attache à rationaliser ses auditions. Ainsi, lorsqu'elle est convaincue de la qualité du dossier et de la prestation orale

1. Voir *infra* pour un rappel des règles statutaires et des lignes directrices de gestion.

2. 25 minutes : conseiller, conseiller référendaire, auditeur, et conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation – 45 minutes : premier président de cour d'appel (sauf pour le poste de premier président de la cour d'appel de Paris [1 heure]), président de tribunal judiciaire, et président de chambre à la Cour de cassation – 2 heures : premier président de la Cour de cassation.

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

d'un candidat, dont elle ne peut toutefois pas proposer la nomination sur un poste de premier président, de président ou à la Cour de cassation en raison d'une configuration défavorable, elle se réserve la possibilité de proposer la nomination de l'intéressé dès le prochain mouvement utile sans procéder à une nouvelle audition. Dans ce cas de figure, si la restitution adressée au candidat est positive, il ne lui est pas pour autant indiqué que sa nomination est acquise, une évolution du contexte étant toujours possible. En tout état de cause, cette pratique traduit la volonté de la formation de tirer toutes les conséquences de ses auditions et de ne pas les multiplier, s'agissant, pour les candidats, d'une «épreuve» qui ne constitue au demeurant qu'un élément d'appréciation parmi d'autres dans le cadre du processus de sélection.

Après la diffusion de l'avis de séance, les candidats entendus et non retenus se voient proposer une restitution orale de leur audition par l'un des deux rapporteurs voire par les deux, laquelle a vocation à les aider à orienter leurs choix professionnels.

## | La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation |

Au 31 décembre 2023, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de 33 magistrats à des postes du siège de la Cour de cassation, selon la répartition suivante :

**2**

présidents de chambre  
dont 2 femmes, soit 100 %

**18**

conseillers  
dont 13 femmes, soit 72 %

**1**

conseiller en service extraordinaire  
dont 1 femme, soit 100 %

**9**

conseillers référendaires  
dont 6 femmes, soit 67 %

**3**

auditeurs  
dont 2 femmes, soit 67 %

La précédente mandature avait, au cours de son mandat, proposé la nomination de deux premiers présidents, cinq présidents de chambre, 76 conseillers, 53 conseillers référendaires, six auditeurs du premier grade (dont deux élévations sur place), cinq auditeurs du second grade et de deux secrétaires généraux. Le nombre de propositions de nomination de magistrats du siège de la Cour de cassation en 2023 et les projections de départs de magistrats du siège de la Cour de cassation (104 magistrats du siège, hors auditeurs, ont quitté et devraient quitter la Cour entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 31 décembre 2027 dont cinq présidents de chambre, 65 conseillers et 34 conseillers référendaires) est particulièrement élevé. Le renouvellement des membres de la Cour se confirme dans des proportions importantes, ce qui a un très fort impact sur son fonctionnement. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. Celle-ci a pu relever un nombre de candidats relativement restreint par rapport à des années antérieures. La démographie est certainement un facteur d'explication, les promotions des années 1990 qui constituent une part importante des candidatures comptant un faible nombre de magistrats. Cette tendance devrait s'inverser dans le futur, les promotions des années 2000 étant plus nombreuses.

La conscience du rôle éminent de la cour suprême de la juridiction judiciaire, les connaissances juridiques et le sens de l'application du droit, les qualités rédactionnelles, l'aptitude au travail en collégialité 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 fait valoir qu'ils avaient suivi un stage d'immersion à la Cour de cassation. La formation a constaté 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 constituent pas toujours le reflet. Les profils pénalistes restent majoritaires parmi les candidatures, alors même que les besoins de la Cour de cassation en magistrats civilistes sont plus importants (est-il besoin de rappeler que la Cour compte cinq chambres civiles pour une chambre pénale?). L'insuffisante capacité des candidats à se projeter dans l'office particulier du juge de cassation a également été relevée.

La mandature renouvelée en février 2023 a dû procéder dès le début de son mandat à la proposition de nomination de deux présidents de chambre à la Cour de cassation, postes parmi les plus élevés de la hiérarchie judiciaire et d'une importance toute particulière pour la Cour de cassation. Elle a noté les nombreuses et éminentes qualités

des candidats, les choix ayant été arrêtés à l'issue d'une compétition très relevée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège se montre, de manière générale, soucieuse de la parité pour l'ensemble des nominations relevant du pouvoir de proposition du Conseil.

## Rappel des règles statutaires

### L'accès aux fonctions hors hiérarchie à la Cour de cassation<sup>4</sup>

Nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ou si, après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade.

Les conseillers référendaires ou avocats généraux référendaires n'ayant pas déjà été nommés à une fonction hors hiérarchie bénéficient d'une priorité statutaire, à raison d'un sur six, pour la nomination aux emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation, dès lors qu'ils peuvent justifier :

- ▶ de huit années d'exercice dans les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire;
- ▶ de trois années de services effectifs accomplies soit en service détaché, soit dans la ou les juridictions auxquelles ils ont été nommés après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire.

La formation s'interroge sur la pertinence du maintien de la priorité statutaire pour les seuls anciens référendaires du premier grade, dès lors que, à l'heure actuelle, la grande majorité des conseillers ou avocats généraux référendaires quittent la Cour en accédant à des fonctions hors hiérarchie. Un vivier élargi à l'ensemble des magistrats ayant exercé ces fonctions pendant huit années, qu'ils soient au premier grade ou hors hiérarchie, avec une proportion éventuellement portée à un quart des nominations, serait plus cohérent avec le déroulement de carrière actuel de ces magistrats.

### L'accès aux fonctions de conseillers référendaires et d'avocats généraux référendaires à la Cour de cassation<sup>5</sup>

Nul ne peut être nommé conseiller référendaire ou avocat général référendaire à la Cour de cassation s'il n'a accompli deux années de services effectifs dans les cours d'appel ou

les tribunaux de grande instance ou de première instance et s'il n'est âgé de moins de quarante-sept ans.

En 2023, un seul candidat a été proposé pour la réalisation de son avancement au premier grade. Cela s'explique par le fait que les postes de conseillers référendaires sont extrêmement compétitifs. Une telle nomination intervient généralement au profit d'un magistrat ayant eu une première carrière professionnelle qui présente un intérêt pour les fonctions de conseiller référendaire.

## Rappel des critères de gestion

Ces critères sont de trois ordres.

La formation est attachée à la diversification des profils des candidats proposés, diversification de genre mais aussi de réflexion, de pensée et de compétence. C'est une véritable source de richesse pour la Cour de cassation.

Attachée à un équilibre des carrières entre les juridictions du fond et de cassation, une attention particulière est portée à l'expérience professionnelle des candidats. Ainsi, sans fixer de chiffre précis, la nomination en qualité de conseiller référendaire d'un magistrat ne présentant qu'une expérience professionnelle réduite ne paraît envisageable qu'à titre vraiment exceptionnel. Pour les conseillers, la formation est attentive aux aspects de gestion des ressources humaines de la Cour de cassation et du corps des magistrats. Ainsi, il est nécessaire que les magistrats puissent s'investir suffisamment longtemps dans l'office particulier du juge de cassation. Par ailleurs, les postes de conseiller étant situés au sommet de la hiérarchie judiciaire (de rang équivalent à celui d'un premier président de cour d'appel), et requérant à la fois expertise et technicité, le Conseil s'attache à nommer des candidats présentant une durée d'expérience professionnelle suffisante, les perspectives d'évolution au sein de la Cour étant, de surcroît, par nature limitées.

Le même souci d'équilibre conduit la formation à s'interroger sur la durée optimale d'exercice en cour d'appel ou en tribunal judiciaire pour les conseillers référendaires qui désirent revenir à la Cour de cassation. La formation compétente s'attache en effet à ce que les juridictions du fond bénéficient réellement des compétences qu'ils y ont acquises. Si la mandature actuelle n'a pas fixé de durée<sup>6</sup> et conjugue cette considération à celles relatives à la durée d'expérience professionnelle, elle relève qu'un « *droit au retour* » n'a jamais été reconnu aux conseillers référendaires

4. Articles 28-1 et 39 de l'ordonnance n° 58-1270.

5. Article 9 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour application de l'ordonnance statutaire, modifié par le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016.

6. Le rapport d'activité 2016 a pu faire état, p. 52, d'une durée de trois (minimum statutaire) à cinq ans selon que, dans la juridiction, le magistrat exerce des fonctions hors hiérarchie ou du premier grade.

même si, dans les faits, ce retour s'avère fréquent à plus ou moins brève échéance.

Enfin, il peut être mentionné qu'une expérience en cour d'appel constitue indéniablement un avantage pour les candidats aux fonctions de conseiller à la Cour de cassation, sans toutefois être exigée.

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

Au 31 décembre 2023, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de :

### Cours et tribunaux

4

premiers présidents de cour d'appel  
et président de tribunal supérieur d'appel  
(dont 1 femme, soit 25%)

32

présidents de tribunaux judiciaires  
(dont 16 femmes, soit 50%)

## Les premiers présidents

En 2023, le Conseil a procédé à la nomination de quatre premiers présidents et président de tribunal supérieur d'appel, dont trois pour des juridictions outre-mer. Il a nommé un magistrat qui exerçait les fonctions de conseiller à la Cour de cassation, montrant par là qu'un magistrat nommé à la Cour de cassation en qualité de conseiller n'occupe pas nécessairement son dernier poste, mais peut utilement postuler à des fonctions d'encadrement, selon son parcours professionnel. Il convient de relever que cela avait déjà été le cas dans le passé.

## Les présidents

De manière générale, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relève cette année encore le nombre relativement faible de candidats, y compris pour les postes de premier président et pour certains postes de président hors hiérarchie et constate, à l'instar de la précédente mandature, la persistance d'un déficit d'attractivité de

ces fonctions. Pour pallier ce déficit, le Conseil a décidé, dans certains cas, de procéder à des appels à candidatures ciblés pour améliorer la visibilité des postes à pourvoir. En tout état de cause, les postes dont la vacance est prévisible sont mentionnés dans les appels à candidatures généraux intervenant en juillet et décembre.

Le Conseil relève les qualités de la majorité des candidats. Toutefois, certains d'entre eux ont pu réaliser des prestations orales insuffisantes, soit par manque de préparation, soit par une compréhension insuffisante des enjeux de l'audition. Celle-ci ne doit en effet pas consister en un rappel chronologique de l'expérience professionnelle, mais implique une mise en perspective et une projection dans les fonctions auxquelles le candidat aspire.

En général le Conseil entend entre deux et quatre candidats par poste à pourvoir. Ce chiffre peut être plus élevé lorsque le poste est particulièrement attractif, surtout si les candidats postulent simultanément sur plusieurs postes à pourvoir. En dépit de son attachement à la stabilité des juridictions, elle a pu proposer des présidents déjà en fonction depuis trois ans seulement à d'autres postes de présidents faute d'autres candidatures utiles.

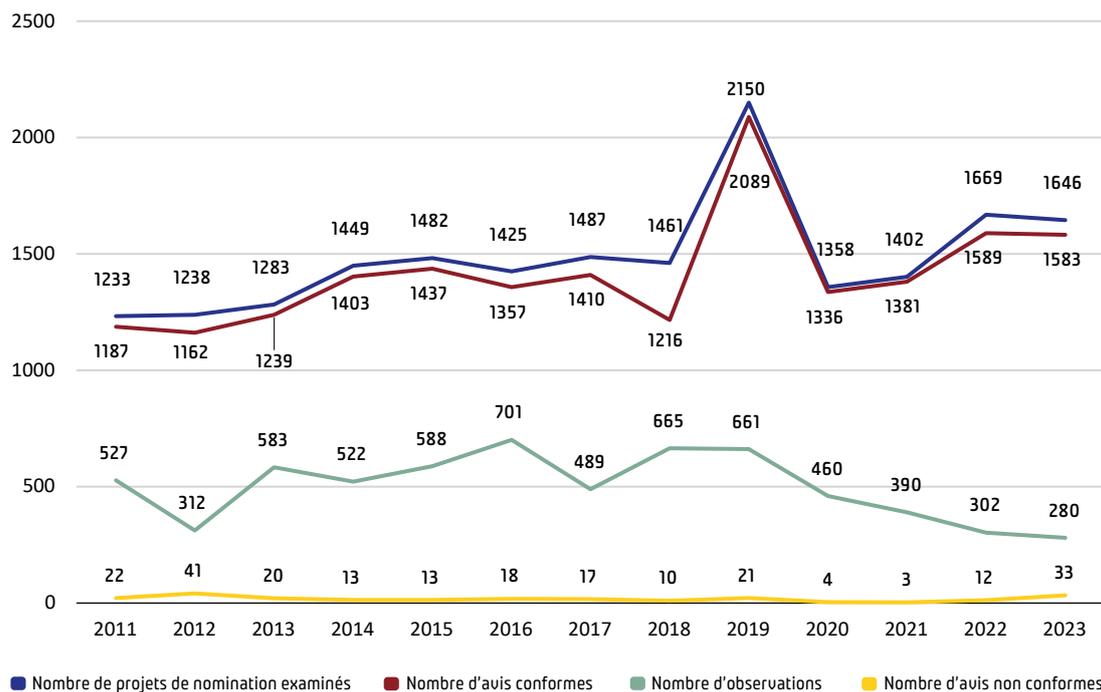
## Les nominations sur avis du Conseil

### | L'activité du Conseil en 2023 |

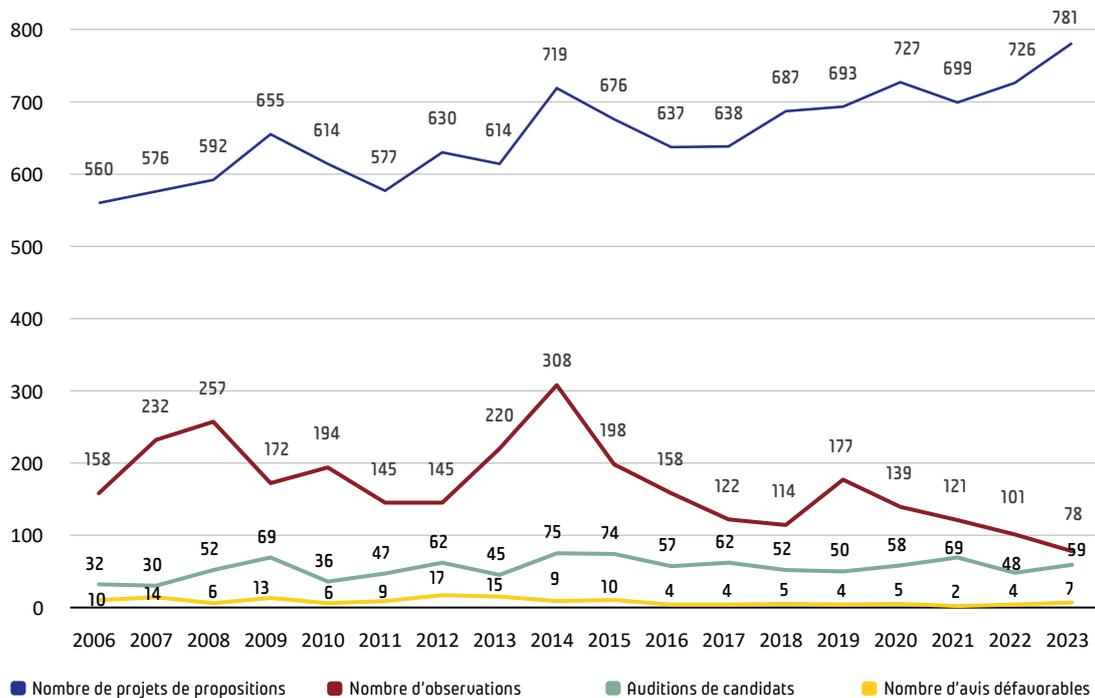
Au 31 décembre 2023, le Conseil a rendu 2674 avis sur des propositions de nomination du garde des Sceaux, dont 1893 ont été examinées par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (dont 247 relatives aux magistrats exerçant à titre temporaire) et 781 par celle compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ces chiffres marquent une forte augmentation. En particulier, la circulaire de transparence du 17 février 2023 comportait 1000 propositions de nomination. Malgré la volonté, encore réitérée récemment<sup>7</sup> par la direction des services judiciaires, de limiter le nombre de projets de nominations de magistrats, depuis sa nomination le Conseil a examiné 10 transparences. Le nombre de propositions de nomination a vocation à augmenter structurellement dans les prochaines années compte tenu de l'importance des recrutements de magistrats annoncés. Ceci pèsera fortement sur l'activité du Conseil et nécessitera des moyens supplémentaires ainsi qu'une réflexion sur son fonctionnement et ses méthodes de travail.

7. Voir note SJ-23-187-RHM1/06.06.23 du 6 juin 2023.

## Évolution de l'activité de la formation du siège de 2011 à 2023



## Évolution de l'activité de la formation du parquet 2006 à 2023



Les observations des magistrats relativement aux propositions du garde des Sceaux, en diminution constante depuis 2019, apportent au Conseil un éclairage utile sur un mouvement, ce qui lui permet de donner son avis en étant pleinement informé. Elles lui offrent la possibilité de se saisir de la situation d'un magistrat présentant les qualités requises 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.

En évoquant une situation digne d'intérêt, le Conseil se borne à appeler l'attention de la direction des services judiciaires sur la situation professionnelle d'un magistrat. En effectuant un signalement, il signifie que la situation personnelle ou familiale d'un magistrat, liée, par exemple, à des problèmes de santé ou à la nécessité d'un rapprochement de conjoint ou d'ascendant, lui paraît justifier une mutation. En émettant une recommandation, il manifeste le souhait de voir la situation d'un magistrat réexaminée et prise en considération lors d'une prochaine transparence.

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 s'informe 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.

Le Conseil s'est efforcé de conserver des délais d'examen rapides des propositions de nomination. En moyenne, les restitutions à la direction des services judiciaires ont été effectuées dans les 39 jours suivant la communication



des propositions, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (contre 24 en 2022, 16 en 2021 et 36 en 2020), et dans les 29 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet (contre 19 en 2022, 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 commencer ses travaux.

Toutefois, l'examen de la transparence du 17 février 2023 a nécessité davantage de temps que les années précédentes. Outre le nombre de propositions, la nomination des nouveaux membres du Conseil est intervenue deux semaines plus tard qu'en 2019, ce qui a décalé d'autant le début des travaux du Conseil. Par ailleurs, ce projet de mouvement comportait un nombre important de situations dérogatoires aux règles de gestion, dont une part significative n'était pas suffisamment justifiée par la direction des services

## Synthèse du nombre d'observations

	Parquet	Siège
2023	78	280
2022	101	302
2021	121	390
2020	139	460
2019	177	661

judiciaires, ce qui a nécessité un examen très attentif par le Conseil et des demandes d'éléments complémentaires à la Chancellerie. Cette situation ne devrait *a priori* pas se reproduire l'année prochaine. Par ailleurs, une des causes récurrentes d'allongement des délais d'examen des dossiers réside dans 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, afin d'éviter autant que possible les sursis 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.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 1089 avis conformes et 30 avis non conformes. Elle a formulé 5 recommandations, 1 signalement et signalé 3 situations comme dignes d'intérêt. Cette formation a procédé à l'audition de 4 magistrats proposés à des postes de premier président de chambre de cour d'appel.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis 534 avis favorables et 5 avis

défavorables. Elle a formulé 4 recommandations et signalé 2 situations comme dignes d'intérêt. Cette formation a procédé à l'audition de 68 magistrats, 59 candidats et 9 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 membres<sup>8</sup> 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 des services judiciaires présente la circulaire devant chacune des formations afin, principalement, d'explicitier les propositions d'adaptation au regard notamment des situations personnelles qui peuvent justifier une telle adaptation aux critères habituels ou de la nécessité d'un profil particulier pour un poste déterminé. Ce dialogue se poursuit en cours d'examen des mouvements lorsque le Conseil sollicite des précisions de la direction des services judiciaires après audition du ou des rapporteurs, de manière que l'ensemble de la formation puisse adopter ensuite un avis<sup>9</sup>.

	Parquet			Siège		
	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés
2023	550	72	3	1 145	119	11
2022	508	82	20	1 254	185	42
2021	488	94	5	1 051	187	14
2020	521	-	4	986	-	6
2019	499	-	10	1 790	-	22

8. 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.

Au siège : deux membres sont désignés pour les postes de premier président de chambre de cour d'appel.

9. 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'audition<sup>10</sup> 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, 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.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a procédé en 2023 à l'examen du projet de nomination du procureur général près la Cour de cassation, un des deux postes au sommet de la hiérarchie judiciaire. Compte tenu de l'importance du rôle du procureur général près la Cour de cassation au sein de l'institution judiciaire, le Conseil a souhaité opérer un contrôle particulièrement étendu sur la proposition de nomination dont il a été saisi par la Première ministre, à la suite d'un décret prescrivant le déport du garde des Sceaux sur cette proposition. Ainsi, comme en 2011 et 2018, la formation compétente a procédé aux auditions d'autres candidats que celui retenu par l'autorité de proposition, dont un qui avait formulé des observations relativement au projet de nomination. Elle n'a toutefois pas entendu l'ensemble des candidats à ce poste et a procédé à une sélection après examen des dossiers. Ce processus a permis à la formation compétente d'exercer pleinement son pouvoir d'avis sur cette proposition de nomination.

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.

## | Les critères d'examen des transparences |

Le contrôle du Conseil porte, d'une part, sur le respect des exigences de l'ordonnance<sup>11</sup> statutaire, d'autre part, sur les lignes directrices de gestion destinées à assurer tant un équilibre dans la gestion des ressources humaines de la magistrature qu'à prendre en considération les principes éthiques et déontologiques qui doivent guider tout mouvement.

## Les règles statutaires

Sans prétendre à l'exhaustivité, il peut être rappelé que :

- ▶ l'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement. Nul ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept années;
- ▶ aucun magistrat ne peut être placé en position de détachement s'il n'a accompli quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire depuis son entrée dans la magistrature;
- ▶ les substituts à l'administration centrale du ministère de la Justice du second grade sont nommés parmi les magistrats justifiant, à la date de leur nomination, d'au moins trois années de services effectifs dans les tribunaux ou au service de documentation et d'études de la Cour de cassation;
- ▶ nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade, à l'exception des conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à la Cour de cassation. Les magistrats nommés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2010 devront par ailleurs avoir satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 76-4;
- ▶ nul ne peut être nommé magistrat dans le ressort d'un tribunal où il aura exercé depuis moins de cinq ans les professions d'avocat, avoué, notaire, huissier de justice ou agréé près les tribunaux de commerce.

Le passage du second au premier grade n'est en revanche plus conditionné par une exigence de mobilité statutaire.

Au regard de leur nature, ces règles ne souffrent d'aucune exception. Deux d'entre elles ont suscité des débats qui appellent les précisions suivantes :

### L'inscription au tableau d'avancement

Le sujet intéresse les magistrats qui ont eu une première carrière professionnelle. La commission d'avancement a en effet modifié son interprétation des textes pour le calcul de leur reprise d'ancienneté, ce qui a conduit à inscrire au tableau d'avancement des magistrats qui, selon la direction des services judiciaires, ne remplissent pas la condition d'ancienneté de 7 ans dont 5 ans de services effectifs au sens du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993. La direction des services judiciaires n'accepte de proposer les magistrats

10. 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, procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Paris, et de manière générale toute proposition pour laquelle la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet estimerait une audition utile.

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 (postes profilés) et de manière générale toute proposition pour laquelle la formation compétente à l'égard des magistrats du siège estimerait une audition utile.

11. Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

en avancement que si la condition d'ancienneté peut être réunie à la date d'installation des intéressés. Elle a vu cette interprétation confortée par un jugement de tribunal administratif. Le Conseil observe que, dès lors que les magistrats sont inscrits au tableau d'avancement et que la légalité de cette inscription n'a pas été contestée, il n'a pas à prendre parti dans ce débat<sup>12</sup>.

### Les incompatibilités à raison d'anciennes fonctions judiciaires

L'incompatibilité statutaire s'applique au ressort du tribunal judiciaire où le magistrat était précédemment inscrit en qualité d'avocat. Le contrôle porte sur l'exercice effectif de la profession au sein d'un ressort. L'ancien avocat est ainsi invité à produire une attestation sur l'honneur relative à l'absence totale d'exercice au cours des cinq dernières années au sein de la juridiction où il souhaite être nommé.

### Les lignes directrices de gestion

Contrairement aux règles statutaires, ces principes peuvent connaître des adaptations à raison des besoins de l'institution judiciaire et, le cas échéant, de la situation du magistrat (familiale ou de santé)<sup>13</sup>. Ces adaptations font l'objet d'un échange avec la direction des services judiciaires pour maintenir une gestion des ressources humaines cohérente, lisible et respectueuse du principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement des carrières.

Là aussi, il n'est pas question de prétendre à l'exhaustivité mais de rappeler les principaux critères qui ont pu connaître des évolutions ou susciter des débats au cours de la mandature.

### La durée d'affectation minimale dans les fonctions

Le Conseil veille à assurer un juste équilibre entre la nécessaire mobilité des magistrats et le risque de «*nomadisme judiciaire*», néfaste au fonctionnement des juridictions et à la qualité du service rendu aux justiciables<sup>14</sup>.

À cet égard, un bref rappel historique s'impose.

L'instabilité des effectifs des juridictions et le fort «*turn-over*» constaté en particulier dans les années 2015-2016, marquées par un taux de vacances de postes important

dans les juridictions, ont suscité des critiques de plus en plus vives des chefs de cour d'appel, de juridiction et également des parlementaires.

Le 22 novembre 2017, la direction des services judiciaires publiait une circulaire explicitant l'application par ses services des dispositions statutaires relatives aux propositions de nomination des magistrats en juridiction et en administration centrale. Elle y indiquait que, sans préjudice de la prise en considération de la situation personnelle des candidats et afin de ne pas compromettre l'intérêt du service dans lequel ils exerçaient leurs fonctions, elle n'examinait la mutation d'un candidat que s'il avait effectué une durée minimale de deux ans, mais portait cette durée à trois ans pour le premier poste hors hiérarchie, les chefs de juridiction et les magistrats dans leur premier poste.

Ainsi que cela ressort de ses précédents rapports d'activité, si le Conseil contrôlait le respect de la durée de trois ans dans le premier poste hors hiérarchie ou pour les chefs de juridiction, il n'a pas, dans un premier temps contrôlé la durée de trois ans dans le premier poste de magistrat, décidée par la direction des services judiciaires. En conséquence, seule la direction des services judiciaires portait une appréciation sur la demande d'un magistrat exerçant dans son premier poste de pouvoir bénéficiant d'une mutation au bout de deux ou trois ans selon des critères qu'elle avait décidés. Les mouvements à l'issue d'une période de deux ans étaient donc appréhendés comme des mouvements «*classiques*» par le Conseil et non comme une adaptation à une ligne directrice de gestion.

Par note du 17 août 2020, la direction des services judiciaires indiquait qu'elle généralisait la règle de durée minimale d'exercice de trois ans à l'ensemble des postes, en concertation avec le Conseil, pour l'ensemble des magistrats installés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette note précisait qu'il pourrait être «*dérogé*» à cette règle en cas de circonstances légitimes d'une particulière gravité ou d'ordre exceptionnel, notamment médicales ou familiales. Elle indiquait également qu'il conviendrait de justifier que ces circonstances constituassent un élément nouveau, et qu'il pourrait également y avoir adaptation à l'issue de deux années, au bénéfice d'un magistrat inscrit au tableau d'avancement afin de ne pas retarder l'accès au premier grade.

12. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a ainsi pu proposer la nomination d'une auditrice du 1<sup>er</sup> grade à la Cour de cassation alors même que celle-ci avait fait l'objet d'une inscription par la commission d'avancement en vertu de l'interprétation du décret du 7 janvier 1993 remise en cause par la direction des services judiciaires.

13. À cet égard voir pour les fonctionnaires l'article L. 413-1 du code général de la fonction publique : «*Les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, sans préjudice du pouvoir général d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général.*»

14. Pour mémoire, les juridictions administratives imposent une durée minimale d'affectation dans les fonctions de deux ans avant de pouvoir prétendre à une mobilité.

Il ressort des précédents rapports d'activité du Conseil que celui-ci attendait la généralisation de cette ligne directrice de gestion des trois années d'exercice à tous les magistrats pour en contrôler l'application (y compris donc pour les magistrats dans leur premier poste).

Compte tenu du calendrier (magistrats installés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021), 2023 était donc la première année où la question de la dérogation à cette ligne directrice de gestion s'est posée.

Le Conseil a relevé que la direction des services judiciaires n'avait pas communiqué d'éléments suffisants, statistiques ou doctrinaires, sur les adaptations qu'elle a proposées. Il a également constaté que la direction des services judiciaires n'avait pas toujours tenu compte de ses propres critères qu'elle avait communiqués, à savoir le caractère exceptionnel des dérogations, la gravité des circonstances justifiant cette dérogation, leur caractère nouveau, puisque la quasi-totalité des adaptations à cette ligne directrice de gestion, proposées en transparence annuelle, concernaient des situations personnelles et familiales préexistantes à la demande de mutation.

Le Conseil a également regretté que l'information concernant les motifs pour lesquels la direction des services judiciaires proposait la nomination d'un magistrat en adaptation à la ligne directrice de gestion des trois ans ait été insuffisante. Il en est résulté un manque de lisibilité pour les magistrats. En effet, afficher une ligne directrice de gestion conduit nécessairement la majorité des magistrats à en tenir compte dans leurs desiderata. Il est important pour l'égalité entre candidats que le contenu des lignes directrices de gestion soit connu, expliqué et appliqué selon les mêmes critères pour tous. Le Conseil veille à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux intérêts de tous ceux qui ont respecté les orientations de gestion en ne se portant pas candidat et qui auraient peut-être été préférés à ceux qui ont été nommés, outre qu'un «*turn-over*» trop rapide des magistrats désorganise fortement les juridictions. Ceci explique la quasi-totalité des 27 avis défavorables ou non conformes émis lors de l'examen de la transparence annuelle, ce chiffre étant à mettre en perspective avec les 1000 propositions de nominations examinées.

Il est à noter que, dans les notes des 6 avril et 28 juillet 2023 ouvrant les desiderata pour les transparences de juin et octobre 2023, la direction des services judiciaires présente désormais l'orientation dite des trois ans pour ce qu'elle est c'est-à-dire «*une ligne directrice de gestion*».

Lors de l'examen des transparences, tant les formations siège que parquet ont admis des adaptations dans certaines situations et les ont refusées dans d'autres en prenant toujours en compte l'intérêt de l'institution judiciaire. Et il n'y a aucune différence significative d'appréciation entre les

deux formations sur ce point. Chaque situation a fait l'objet d'un examen concret et approfondi. Les adaptations et les avis défavorables ou non conformes ont concerné tant des magistrats dans leur premier poste que d'autres magistrats. Le Conseil s'est montré vigilant sur le critère de la nouveauté des éléments personnels avancés pour accepter une adaptation et sur le caractère de gravité des éléments avancés. Les deux formations se sont montrées attentives au respect du principe d'égalité entre les magistrats dans le déroulement de leur carrière, exigence constitutionnelle.

Il est à noter que, dans quelques situations, le Conseil a été ressaisi de propositions de nomination identiques quelques semaines après l'émission d'un premier avis non conforme ou défavorable. En présence d'éléments nouveaux et complets communiqués par la direction des services judiciaires au soutien de ces propositions de nomination, le Conseil a donné son accord aux mouvements envisagés. Dans certains cas, le Conseil a noté que ces éléments auraient pu être communiqués dès la première proposition de nomination, ce qui aurait évité un premier avis non conforme ou défavorable.

De manière générale, la direction des services judiciaires a indiqué au Conseil qu'elle souhaitait engager une concertation étroite avec les formations à l'occasion de l'actualisation de la circulaire du 22 novembre 2017 sur les lignes directrices de gestion en matière de carrière et mobilité des magistrats.

### La mobilité géographique et fonctionnelle

La mobilité géographique et fonctionnelle est un élément important, de nature à lutter contre les dangers d'une privatisation des fonctions exercées et d'une trop grande proximité avec les justiciables.

Le Conseil tend à exiger, pour valider un avancement, un changement de juridiction, même si des exceptions existent notamment pour le passage du second au premier grade dans les juridictions souffrant d'un manque d'attractivité sur les postes de hiérarchie intermédiaire. La spécificité de certaines juridictions ou de certains contentieux, tout comme la situation personnelle d'un magistrat dont la mobilité serait limitée pour des raisons personnelles, doivent aussi permettre d'envisager de tels avancements. Le Conseil est plus réservé pour le passage à la hors-hiérarchie, qui ne trouve d'exception que pour les fonctions profilées.

### La situation de l'outre-mer

Le Conseil l'applique plus automatiquement la ligne directrice de gestion «*outre-mer sur outre-mer ne vaut*» et opère un contrôle *in concreto* des situations des magistrats et des juridictions. S'il demeure des spécificités géographiques et humaines mais aussi culturelles propres à l'outre-mer, la situation des juridictions ultramarines est

très variable : les problématiques judiciaires mais aussi et surtout leur attractivité sont fort dissemblables. Cette ligne directrice de gestion introduisait, par ailleurs, des inégalités de traitement entre les magistrats originaires de métropole et ceux qui sont originaires ou ont en outremer des liens familiaux.

La formation compétente pour les magistrats du parquet a eu à statuer sur une situation particulière concernant le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Mamoudzou.

Les emplois de procureur de la République et de président de ce tribunal judiciaire ayant fait l'objet d'une élévation à la hors-hiérarchie, la direction des services judiciaires a décidé de proposer l'élévation sur place du procureur de la République déjà en poste, tel que le permet le dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance statutaire mais contrairement à la pratique qui prévalait jusqu'alors.

La formation parquet a donné un avis favorable à cette proposition. Néanmoins, il est important de préciser que le Conseil a tenu compte de la singularité de la situation : d'une part, le procureur de la République avait déjà trois années d'exercice dans ses fonctions; d'autre part, il formulait d'autres desiderata – réalistes – et avait donc des perspectives de départ; enfin, l'appel à candidatures sur le poste de procureur de la République du tribunal judiciaire de Mamoudzou par la direction des services judiciaires s'était avéré infructueux, aucun candidat ne s'étant manifesté. Le Conseil a également relevé que le procureur de la République, qui s'était engagé à rester en poste au moins une année supplémentaire, disposait d'une expérience professionnelle suffisante lui permettant d'accéder à un emploi hors hiérarchie.

Il s'est donc agi d'une situation particulière qui ne marque pas une évolution dans la doctrine partagée entre la direction des services judiciaires et le Conseil.

Une autre situation mérite d'être signalée. Le Conseil supérieur de la magistrature a eu à statuer en 2023 sur les départs et retours des magistrats candidats au dispositif expérimental de mobilité de courte durée en soutien aux juridictions de Cayenne et Mamoudzou. Mis en place par une note de la direction des services judiciaires du 4 novembre 2022, ce dispositif permet de nommer pour une durée de six mois des magistrats dans les juridictions de Cayenne et Mamoudzou qui souffrent d'un déficit d'attractivité et présentent des contentieux spécifiques liés à leur situation géographique pouvant par ailleurs entraîner un surcroît d'activité. La formation parquet a dû se prononcer sur le cas d'une magistrate du premier grade qui, après avoir quitté son poste après deux années d'exercice, avait été affectée au tribunal judiciaire de Mamoudzou pendant six mois, au titre de ce dispositif, et était proposée,

au titre de son retour sur un emploi différent de son poste de départ, emploi classé hors hiérarchie. Un avis défavorable a été émis sur cette proposition. Le Conseil a relevé que, dans sa note du 4 novembre 2022, la direction des services judiciaires avait indiqué que les magistrats de la «brigade» de soutien s'engageaient à reprendre le poste qu'ils occupaient avant leur déploiement, en candidatant sur celui-ci au titre des campagnes de mobilité, que la direction des services judiciaires s'engageait à leur réserver ce poste à leur retour, et qu'une autre mobilité ne pourrait être envisagée que pour les magistrats atteignant trois ans sur leur poste ou inscrits au tableau d'avancement et susceptibles d'être élevés au premier grade. Tel n'était donc pas la situation de la magistrate concernée qui était proposée, après sa participation à la brigade de soutien au tribunal judiciaire de Mamoudzou, en avancement à la hors-hiérarchie, sur un autre emploi que celui qu'elle occupait précédemment, sans avoir trois années d'ancienneté sur ce poste. Par ailleurs, les éléments avancés par la direction des services judiciaires étaient insuffisants pour justifier ces multiples adaptations aux lignes directrices de gestion. De manière générale, sur ce dispositif, le Conseil s'étonne qu'aucun élément d'évaluation concernant l'activité des magistrats durant leur affectation à Cayenne ou Mamoudzou ne figure au dossier des magistrats concernés. S'il est exact que la nécessaire anticipation du calendrier de retour des magistrats des «brigades» rend difficile une évaluation sur une période significative, l'absence totale de tout élément rend plus difficile le contrôle du Conseil. Des échanges auront lieu avec la direction des services judiciaires qui entend pérenniser le dispositif.

### Les conditions d'exercice professionnel

Les conditions d'exercice professionnel dans le poste envisagé sont également prises en considération, notamment pour éviter de mettre en plus grande difficulté un magistrat ayant fait montre d'une certaine fragilité, personnelle ou professionnelle.

La dimension éthique et déontologique revêt également une importance toute particulière, la proposition de nomination ne devant pas être susceptible de faire naître un risque déontologique ou de conflit d'intérêts.

Fondée sur l'application de la «*théorie de l'apparence*» découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la notion d'impartialité objective suppose de ne pas proposer la nomination d'un magistrat à une fonction pouvant laisser penser au justiciable qu'il existe un risque de partialité résultant d'une confusion des autorités de poursuite et de jugement.

Un délai de cinq ans est, dès lors, à observer entre tout passage du siège au parquet au sein d'une même juridiction

et inversement<sup>15</sup>. S'agissant des magistrats placés, l'ensemble des tribunaux judiciaires du ressort de la cour d'appel est concerné, sauf si l'ancien magistrat placé justifie n'avoir jamais été délégué dans le tribunal judiciaire où il souhaite être nommé.

La même orientation dite «*des cinq ans*» est appliquée aux passages du siège au parquet et inversement entre les juridictions de première instance du ressort d'une cour d'appel donnée ou entre l'une des juridictions de première instance et la cour d'appel de rattachement.

Ces passages donnent lieu à une appréciation *in concreto* qui tient compte des fonctions exercées et envisagées. Le délai peut donc, le cas échéant, être raccourci de quelques mois, pour les passages entre juridictions de première instance et cour d'appel de rattachement lorsque la cour d'appel est de grande taille et présente un ressort étendu. L'évolution d'un contentieux exclusivement civil à un contentieux pénal (ou inversement) est ainsi accueillie favorablement. En matière pénale, il est aussi possible de passer d'un contentieux très spécialisé à un autre contentieux spécialisé. La diffusion de fiches de poste constitue un outil précieux pour se livrer à cette analyse et s'assurer de l'absence de risque d'atteinte au principe d'impartialité.

D'une manière plus générale, le Conseil réitère son souhait de disposer d'une étude annuelle tant quantitative que qualitative sur les mouvements, laquelle pourrait être réalisée conjointement par la direction des services judiciaires et le Conseil afin d'esquisser les tendances et d'apprécier les évolutions en termes de mobilité géographique et fonctionnelle. Cette étude pourrait nourrir le dialogue entre les deux instances sur les critères de propositions. La réflexion reste trop conditionnée aux situations individuelles des mouvements examinés.

## | Les avis non conformes et défavorables rendus en 2023 |

Au 31 décembre 2023, les formations du Conseil ont rendu 31 avis non conformes et 7 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 peut en informer la direction des services judiciaires qui a la possibilité de demander que le mouvement concerné soit retiré de l'ordre du jour.

La plupart des avis défavorables ou non conformes ont été prononcés en raison du non-respect de la ligne directrice de gestion des trois ans. Il est renvoyé sur ce point aux développements *supra*.

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 importantes réserves exprimées au cours de la scolarité d'un auditeur de justice, et plus particulièrement sur l'exercice des fonctions de juge des enfants, ne permettaient pas d'envisager sa nomination dans de telles fonctions ou que le dossier d'un magistrat ne révélait pas les qualités attendues d'un président de chambre de cour d'appel. Celle compétente à l'égard des magistrats du parquet a estimé de la même manière que les importantes réserves exprimées au cours de son stage dans les fonctions pénales ne permettent pas d'envisager la nomination d'une lauréate du concours complémentaire comme substitute du procureur de la République.

Si le Conseil et la direction des services judiciaires se sont accordés sur une liste de postes profilés<sup>16</sup>, le Conseil demeure vigilant lorsque la proposition de nomination sur un tel poste s'accompagne d'un accès à la hors-hiérarchie.

S'agissant de l'accès à la hors hiérarchie, si, conformément à l'ordonnance statutaire, 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, les fonctions hors hiérarchie constituant le sommet de la hiérarchie judiciaire et nécessitant, une expérience professionnelle d'une durée suffisamment longue. Ainsi la proposition de nomination de magistrats disposant d'une faible ancienneté au premier grade à des emplois de magistrats classés hors hiérarchie a-t-elle pu donner lieu à des avis non conformes en raison, notamment, de la présence de candidatures concurrentes de magistrats disposant d'excellents dossiers et d'une ancienneté largement supérieure.

<sup>15</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 il s'agit désormais d'une règle statutaire inscrite à l'article 28-4 de l'ordonnance n° 58-1270.

<sup>16</sup>. Pour le siège, les postes de premier président de chambre dans les cours d'appel, premier vice-président hors hiérarchie (spécialisés ou non), 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 interrégionales spécialisées (JIRS), de santé publique. Sont aussi concernés la matière économique et financière, les juridictions littorales et le parquet civil de Nantes.

Enfin, doit être mentionnée la situation d'un procureur de la République proposé à un poste de substitut général chargé du secrétariat général d'un procureur général exerçant outre-mer, alors qu'il n'exerçait ses fonctions de chef de parquet que depuis dix-huit mois. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ne s'est pas opposée à cette proposition, après un examen *in concreto*, prenant en compte la forte dimension *intuitu personæ* du poste de secrétaire général pour un chef de cour et l'affectation dans une cour d'appel ultramarine.

## | Les saisines spécifiques |

### Les auditeurs de justice

En 2023, 333 propositions de nominations d'auditeurs de justice ont été examinées (209 pour le siège et 124 pour le parquet).

Le Conseil a en outre statué sur les propositions de premières nominations à des fonctions judiciaires de 68 lauréats du concours complémentaires (27 au siège et 41 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 Conseil 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.

Comme vu *supra*, les réserves formulées au cours des stages ont pu conduire le Conseil 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. Il en est de même pour l'affectation dans des parquets de très petite taille.

### Les détachements, placements en position de disponibilité et démissions

#### Les détachements

Au 31 décembre 2023, le Conseil a rendu 126 avis sur des propositions de détachement, 68 concernant des magistrats du siège et 58 des magistrats du parquet.

Après avoir connu une stabilité pendant les trois dernières années, les demandes de détachement connaissent une augmentation (49 en 2020 et 43 en 2021, 52 en 2022 pour le siège; 53 en 2020 contre 52 en 2021, 50 en 2022 pour le parquet).

#### Les disponibilités

Le Conseil a eu à connaître 40 demandes de placement de magistrats en position de disponibilité. Ces chiffres montrent une certaine stabilité puisque en 2022 le Conseil avait été saisi de 51 demandes contre 34 en 2021, 36 en 2020 et 28 en 2019.

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

Le Conseil relève que la direction des services judiciaires ne s'oppose pas à des demandes de disponibilité qui ne sont pourtant pas de droit et justifiées par des convenances personnelles, alors même que les juridictions rencontrent

## Évolution des saisines spécifiques 2011-2013

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Détachement	79	63	51	67	82	95	66	75	83	102	95	102	126
Disponibilité	19	34	27	37	22	31	41	39	28	36	34	51	40
Magistrat en activité en surnombre	18	31	29	21	21	23	20	20	19	8	3	5	5
Magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles							91	90	75	71	110	147	128



toujours des difficultés d'effectifs. Par ailleurs, il se montrera vigilant quant aux possibles détournements de la procédure de disponibilité pour contourner un avis non conforme ou défavorable en raison du non-respect de la ligne directrice de gestion dite des trois ans. À cet égard, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis un avis non conforme à la proposition de nomination d'une magistrate qui avait sollicité un congé parental de très courte durée, sans jamais rejoindre le poste qu'elle s'était engagée à occuper à l'issue de sa scolarité à l'École nationale de la magistrature et sollicitait sa réintégration sur un poste très éloigné de la juridiction où elle aurait dû normalement exercer en premier poste. Le Conseil a considéré qu'il s'agissait d'un cas de fraude à la loi. Un recours ayant été formé devant le Conseil d'État contre cet avis non conforme, le juge des référés en a suspendu l'exécution au motif qu'en l'espèce la magistrate n'avait fait que se conformer aux indications qui lui avaient été données par la direction des services judiciaires et que c'était par une appréciation erronée des circonstances de l'espèce que le Conseil avait considéré que le comportement de la magistrate révélait une fraude à la loi.

Le Conseil est d'avis que, dans une pareille hypothèse, la direction des services judiciaires devrait définir des lignes directrices de gestion dans cette situation dans le respect des dispositions de l'article 72-3 de l'ordonnance statutaire et du principe d'égalité de traitement entre les magistrats.

### Les démissions

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

Pour l'année 2023, 6 magistrats ont démissionné (3 au parquet et 3 au siège).

### Les magistrats maintenus en activité en surnombre

Le Conseil a examiné 5 dossiers de magistrats maintenus en activité en surnombre. Au cours de la mandature précédente, le nombre de propositions de magistrats maintenus en activité en surnombre n'avait cessé de décroître (5 en 2022, 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. Ces données sont à mettre en lien avec l'allongement progressif de la limite d'âge des magistrats.

### Les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT)

Au 31 décembre 2023, le Conseil a étudié 247 propositions de nominations de magistrats exerçant à titre temporaire.

La formation du siège a rendu des avis conformes sur :

- 22 demandes de mise en disponibilité;
- 33 renouvellements de mandat;
- 40 nominations après stage probatoire.

25 candidats ont été soumis à un stage probatoire de 40 jours, 78 à un stage probatoire de 80 jours et 18 candidats ont été dispensés de stage (il s'agit de magistrats honoraires).

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 du stage probatoire qui peuvent s'être conjuguées à un manque d'investissement, de compétences 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 honoraires

Le Conseil a examiné les propositions de nomination de 128 magistrats honoraires (108 au siège et 20 au parquet).

### Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

L'article 3 de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a prévu que des avocats honoraires peuvent être désignés pour exercer des fonctions juridictionnelles en qualité d'assesseur au sein des cours criminelles départementales.

Cette possibilité s'inscrit dans une expérimentation conduite pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 dans le ressort de 20 cours criminelles départementales.

Le Conseil a ainsi examiné 76 propositions.

# La déontologie des magistrats



## Le Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats

### | Genèse et objet du Conseil consultatif conjoint |

Les relations entre avocats et magistrats constituent un enjeu essentiel du fonctionnement de l'institution judiciaire, au service des justiciables. 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, afin d'assurer et de renforcer cette relation entre les deux professions, 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.

Le Conseil consultatif conjoint se donnait 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.

### | Des travaux fondateurs |

Le 26 mai 2021, les participants s'accordaient 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».

Au terme de plusieurs réunions plénières et de nombreuses réunions internes, les groupes de travail, composés de représentants de chacune des institutions signataires remettaient leurs rapports le 20 juin 2022<sup>17</sup>.

## | Enjeux et perspectives |

Ces trois rapports ont été mis en ligne sur le site de la Cour de cassation et diffusés par les membres du Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats.

Les professionnels magistrats et avocats doivent se les approprier.

L'année 2023 a été l'occasion de tisser des liens avec les écoles de formation pour améliorer les enseignements croisés sur la déontologie des deux professions.

Prenant appui sur les rapports, l'École nationale de la magistrature a mis en place des formations spécifiques et les écoles de formation des avocats sont appelées à utiliser ces travaux à des fins pédagogiques.

Par ailleurs, lors de la réunion plénière du 6 octobre 2022 a été acté le principe de **la création d'une journée de la déontologie croisée avocats-magistrats**. Il s'agit d'organiser 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 l'ont pensé comme une occasion privilégiée de mettre en évidence ou d'élaborer de nombreuses bonnes pratiques et solutions.

Cette première journée aura lieu le 21 mars 2024.

La réunion plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2023 a été l'occasion d'une présentation des diverses initiatives et actions menées au niveau local entre les barreaux et les juridictions sur le thème de la relation magistrat-avocat, dont le recensement pourra servir de support concret à la conception de cette journée par les juridictions et les ordres.

Cette journée du 21 mars 2024 s'inscrira pour le Conseil supérieur de la magistrature au cœur de sa mission d'information dans les territoires d'outre-mer, dans les cours d'appel de Saint-Denis de la Réunion, Cayenne et Papeete. Elle sera l'occasion pour ses membres de faire vivre la relation magistrat-avocat et le Conseil consultatif conjoint dans ces territoires où cette relation peut parfois présenter des spécificités.

Enfin, la Conférence des bâtonniers de France vient de saisir le CCC de demandes d'avis<sup>18</sup> ayant essentiellement trait aux difficultés rencontrées lors de demandes de renvoi d'audiences pénales.

Ces saisines font l'objet d'une analyse par les membres du Conseil consultatif conjoint avant qu'une décision sur les modalités de réponse à privilégier ne soit rendue.

Ainsi, progressivement, le Conseil consultatif conjoint prend sa place dans les relations magistrats et avocats.

17. Les rapports sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour de cassation.

18. Conformément à l'article 4 de la charte du 26 juin 2019, «*le CCC, s'il ne se saisit d'office, ne peut être saisi que par l'un de ses membres participants*».

# Le service d'aide et de veille déontologique



Entré en fonction le 1<sup>er</sup> juin 2016, le service d'aide et de veille déontologique (SAVD) propose à tout magistrat, en fonction ou honoraire, ainsi qu'aux auditeurs de justice une aide concrète sous la forme d'une permanence lui permettant de bénéficier d'informations rapides et adaptées sur une question qu'il se pose en matière déontologique et qui le concerne personnellement.

## Composition

Le service réunit des personnalités choisies par le Conseil supérieur de la magistrature parmi ses anciens membres, à raison de leur connaissance de la déontologie des magistrats et de leur expérience en ce domaine, pour la durée du mandat en cours. Ces personnalités sont tenues d'une stricte obligation de confidentialité. Il est actuellement composé de :

- ▶ M<sup>e</sup> Paule Aboudaram, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien membre du CSM;
- ▶ M. Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, ancien membre du CSM;

- ▶ M. Jean-Paul Sudre, avocat général honoraire près la Cour de cassation, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, lequel, depuis le 24 janvier 2023, remplace M. Jean-Olivier Uiolât, procureur général honoraire près la cour d'appel de Lyon.

L'activité des membres est bénévole.

## Saisine

La saisine du service est ouverte à tout magistrat, en fonction ou honoraire, pour toute question de nature déontologique le concernant personnellement. En 2017, le Conseil a élargi la saisine du service aux auditeurs de justice qui peuvent s'adresser à lui durant leur scolarité à l'École nationale de la magistrature.

Cette saisine s'opère sans formalisme, soit par le recours à la ligne téléphonique ouverte à cette fin par le Conseil supérieur de la magistrature (01 53 58 48 88), soit par courriel, par message adressé à la boîte structurelle du service ([deontologie.csm@justice.fr](mailto:deontologie.csm@justice.fr)).

## Modalités d'intervention

Le service reçoit les saisines *via* la ligne téléphonique dédiée ou l'adresse de messagerie structurée. Les magistrats du siège sont à l'origine de la majorité des saisines.

L'impartialité est au cœur des questions posées, qu'elle soit en lien avec l'activité de magistrat ou avec sa vie privée.

Les questions posées portent notamment sur :

- ▶ l'exercice professionnel proprement dit, avec des questions relatives à l'organisation du service ou à d'éventuels conflits d'intérêts;
- ▶ la conduite d'activités annexes qui révèle la conscience qu'ont les magistrats de l'impact de leurs actions sur la perception de la justice par la société;
- ▶ les relations avec d'autres professionnels de la justice (avocats, huissiers) pour les besoins d'un litige par exemple, ou l'acquisition d'un bien.

En revanche, le SAUD ne s'estime pas compétent sur des situations passées ni lorsque le comportement objet de la saisine est celui d'un tiers ou lorsque la question porte sur les déclarations d'intérêts<sup>19</sup>.

Le SAUD ne délivre pas d'avis formels. Ses membres procèdent par entretiens, dans une démarche pouvant être qualifiée de maïeutique. Leur intervention exclut la délivrance d'un écrit. Elle correspond à un accompagnement du magistrat avec lequel le service a à cœur d'instaurer un dialogue. Cette souplesse est accompagnée d'une célérité indispensable : si la réponse est le résultat d'une réflexion collégiale, cela n'empêche pas le service de répondre dans des délais extrêmement rapides (de 48 heures à 72 heures en moyenne) et de s'adapter à l'urgence (réponse dans la journée quand la question concerne une audience proche).

## Rapports entre le SAUD et le Conseil

Le service rend compte régulièrement des questions traitées à trois référents, membres du Conseil actuel (une personnalité qualifiée, un magistrat de la formation compétente pour les magistrats du siège et un magistrat de la formation compétente pour les magistrats du parquet), d'initiative ou à la demande de ceux-ci, en assurant une stricte anonymisation des situations évoquées.

Une réunion a eu lieu le 12 septembre 2023 entre les membres du SAUD et les membres référents du Conseil,

M<sup>me</sup> Dominique Lottin, M<sup>me</sup> Céline Parisot et M. Julien Simon-Delcros pour évoquer l'activité du SAUD.

Lors de cette rencontre, les membres du SAUD ont indiqué que la conversation téléphonique avec le magistrat permet d'affiner les éléments de contexte, et donc l'analyse, et offre un échange incarné et vivant avec des interlocuteurs avisés, très apprécié des magistrats qui les saisissent.

Ils ont ajouté néanmoins que, selon eux, la déontologie n'est, le plus souvent, pas vécue par les auteurs des saisines comme la recherche du meilleur comportement possible mais comme la possibilité d'éviter des poursuites disciplinaires. Elle est alors vécue négativement et non positivement : comment ne pas être poursuivi ?

Bien qu'il soit constaté que la problématique des relations interpersonnelles dans les juridictions monte en puissance, les membres du SAUD ont précisé qu'il leur est impossible d'effectuer un « signalement » (en lien avec un comportement problématique de management ou autre) car il contreviendrait au principe de confidentialité.

Par ailleurs, même si ce dispositif s'avère très utile, il présente aussi des limites : éléments unilatéraux fournis par le seul magistrat, aucune possibilité d'investigations ni de contradictoire.

Les membres du SAUD ont insisté sur le fait qu'il leur paraît important que les chefs de juridiction se saisissent aussi de la question déontologique et traitent les sujets, sans systématiquement uniquement renvoyer les magistrats vers le SAUD, comme cela peut se produire dans certains cas.

Parfois, le SAUD conseille au magistrat de saisir son chef de juridiction (par exemple pour des questions d'organisation de service). Mais dans certaines situations, le chef de juridiction n'est pas en mesure de répondre à la question car soit il est l'objet du problème, soit le magistrat n'ose pas s'ouvrir à lui, de peur de sa réaction.

Dans tous les cas, ces échanges, qui s'inscrivent dans le strict respect de l'anonymat, nourrissent la réflexion du Conseil et seront utiles pour l'élaboration de la charte de déontologie que la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire lui confie<sup>20</sup>.

En 2023, le SAUD a été saisi à 112 reprises, chiffre jamais atteint précédemment, prouvant la vitalité de ce dispositif et son appropriation par les magistrats.

19. Les questions relatives aux déclarations d'intérêt relèvent de la compétence du collège de déontologie.

20. L'article 10 modifie l'article 20-2 de la loi organique du 5 février 1994 afin de confier à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature le soin d'élaborer et de rendre publique une charte de déontologie des magistrats – en remplacement du recueil des obligations déontologiques – après consultation du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, du directeur des services judiciaires, de l'Inspection générale de la justice et des organisations syndicales représentatives des magistrats.

# La discipline des magistrats



Si numériquement l'activité disciplinaire du Conseil peut apparaître comme mineure au regard de ses autres fonctions, en réalité, elle représente une part significative des attributions de ses membres.

Au stade de l'instruction de l'affaire, le membre désigné comme rapporteur, après avoir pris connaissance de l'intégralité des pièces versées aux débats (elles peuvent représenter jusqu'à plusieurs tomes de procédure dont certains constitués d'une centaine de pages), procède à l'audition du ou des magistrats mis en cause et de toute personne lui paraissant utile et diligente tous les actes nécessaires pour éclairer le Conseil.

À l'issue de cette instruction, le rapporteur rédige son rapport qui est immédiatement communiqué au(x) magistrat(s) concerné(s), à ses éventuels conseils et défenseurs ainsi qu'au garde des Sceaux.

L'audience disciplinaire qui se déroule dans une salle d'audience de la Cour de cassation est, sauf demande expresse acceptée, publique. La durée d'une audience est en moyenne d'une journée mais peut, pour les affaires les plus complexes, nécessiter deux à trois jours d'instruction et de débats.

Vient ensuite le temps du délibéré, auquel depuis plusieurs années le rapporteur ne participe pas, puis celui de la rédaction de la décision et sa relecture toujours collective.

Ce temps d'instruction et de jugement qui peut paraître long est essentiel au regard des enjeux de la procédure disciplinaire tant pour le ou les magistrats concernés que pour garantir au justiciable l'accès à un *magistrat* «indépendant, impartial et humain... [qui] se comporte en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal... [et qui] respecte le secret professionnel et celui des délibérations».

Les dispositions relatives à la discipline, à la procédure et aux sanctions, sont inscrites au chapitre VII de l'ordonnance statutaire (articles 43 à 66) qui comporte trois sections : la première rappelant les dispositions générales, la deuxième relative à la discipline des magistrats du siège, la troisième consacrée à la discipline des magistrats du parquet.

## Définition de la faute disciplinaire et sanctions encourues

### | La définition de la faute disciplinaire |

La faute disciplinaire est définie à l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, récemment modifiée par la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023, aux termes duquel :

«*Tout manquement par un magistrat à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité, à la*

*probité, à la loyauté, à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse, à la réserve et à la discrétion ou aux devoirs de son état constitue une faute disciplinaire.*

*Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive.*

*La faute s'apprécie pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la Justice ainsi que pour un magistrat exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'Inspection générale de la justice, d'inspecteur général de la justice ou d'inspecteur de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.»*

Les manquements aux devoirs de l'état de magistrat visés par ces dispositions concernent notamment ceux résultant du serment du magistrat, énoncé à l'article 6 de la même ordonnance, également récemment modifié par la loi organique n° 2023-1058, en ces termes :

*« Je jure de remplir mes fonctions avec indépendance, impartialité et humanité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal et de respecter le secret professionnel et celui des délibérations. »*

L'obligation de remplir une déclaration d'intérêts (article 7-2), l'incompatibilité des fonctions de magistrat avec l'exercice ou la candidature à un ensemble de fonctions électives (articles 8 et 9), le devoir de réserve (article 10), l'obligation de résidence (article 13), l'obligation de rigueur et de compétence professionnelles et le devoir d'impartialité, viennent compléter ces devoirs professionnels.

Les comportements fautifs sont traditionnellement regroupés sous cinq rubriques, permettant de distinguer :

- ▶ les atteintes à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité;
- ▶ les manquements aux devoirs de l'état de magistrat;
- ▶ les manquements à la probité;
- ▶ le non-respect des incompatibilités;
- ▶ le non-respect de l'obligation de réserve.

## | Les sanctions encourues |

Les sanctions encourues sont de nature professionnelle et s'établissent, suivant l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée par la loi organique n° 1058-2023, selon l'échelle suivante :

Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :

- 1° le blâme avec inscription au dossier;

- 2° le déplacement d'office;

- 3° le retrait de certaines fonctions, dans lesquelles le magistrat ne peut être nommé pour une durée maximale de cinq ans;

- 3° bis l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximale de dix ans;

- 4° l'abaissement d'un ou de plusieurs échelons;

- 4° bis l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de deux ans, avec privation totale ou partielle du traitement;

- 5° la rétrogradation;

- 6° la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite;

- 7° la révocation.

Si ces sanctions ne sont, en principe, pas cumulables, le retrait de certaines fonctions, l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions et la rétrogradation peuvent être assortis du déplacement d'office.

La sanction prévue au 4° bis de l'article 45 peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Le conseil de discipline peut révoquer totalement ou partiellement, pour une durée qu'il détermine, le sursis antérieurement accordé, lorsqu'il prononce une nouvelle sanction prévue aux 1° à 5 du même article 45 dans un délai de cinq ans à compter du prononcé de l'exclusion temporaire. Si aucune sanction n'a été prononcée durant ce même délai à l'encontre de l'intéressé, ce dernier est dispensé définitivement d'accomplir la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

## Une activité disciplinaire soutenue

### | Observations liminaires |

L'activité disciplinaire du Conseil avait connu une forte augmentation en 2021 avec 19 saisines et en 2022 avec 11 saisines pour les deux formations disciplinaires du Conseil. Après ces années exceptionnelles le nombre de saisines connaît une baisse en 2023 mais reste soutenu.

En effet, en 2023, lesdites formations ont été saisies de 6 procédures disciplinaires, 5 concernant des magistrats du siège et 1 pour un magistrat du parquet.

L'autorité de saisine est le garde des Sceaux pour 5 d'entre elles et la commission d'admission des requêtes pour 1. Il n'y a pas eu de saisine de la Première ministre ni des chefs de cour d'appel ou des tribunaux supérieurs d'appel.

## Actualité des formations disciplinaires 2013 à 2023

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
2013	3	3			7	5	3	1
2014	1	1			3	10	1	6
2015			1	1	3	4	1	2
2016	3	3			3	2	2	1
2017			1	1	3	5		2
2018	2	2	1	1	2	2	2	
2019	4	4			5	4	2	2
2020	2	2	2	2	4	5	2	2
2021	4	4	2	2	14	5	5	4
2022					9	11	2	3
2023	1				5	9	1	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>58</b>	<b>62</b>	<b>21</b>	<b>25</b>

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 depuis 2021. En effet, les formations disciplinaires ont été davantage saisies de faits portant sur des insuffisances ou le comportement du magistrat dans son exercice professionnel qui se traduisent notamment par des manquements au devoir de diligence, de délicatesse, au devoir de rigueur professionnelle ou au devoir de conscience professionnelle à l'occasion de l'exercice juridictionnel.

### | Les décisions et avis rendus en 2023 |

#### Les décisions rendues par le conseil de discipline des magistrats du siège

##### Les décisions au fond

Le conseil de discipline des magistrats du siège a rendu neuf décisions disciplinaires en 2023 :

1 – Sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil a prononcé, le 11 janvier 2023, à l'encontre d'une juge au tribunal judiciaire la sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de deux mois avec privation de la moitié du traitement.

2 – Sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil a prononcé, à l'encontre d'un juge des libertés et de la détention, le 16 janvier 2023, la sanction disciplinaire de déplacement d'office.

3 – Sur saisine d'un premier président de cour d'appel, le Conseil a prononcé le 18 janvier 2023 à l'encontre d'un magistrat honoraire le retrait de l'honorariat.

4 – Sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil a prononcé, le 18 janvier 2023, à l'encontre d'un vice-président chargé de l'application des peines la sanction disciplinaire d'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée de cinq ans assortie du déplacement d'office.

5 – Sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil a prononcé, le 18 janvier 2023, à l'encontre d'un magistrat honoraire, le retrait de l'honorariat.

6 – Sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil a prononcé, le 19 janvier 2023, à l'encontre d'un vice-président chargé de l'instruction un non-lieu à sanction disciplinaire.

7 – Sur saisine de la commission d'admission des requêtes, le Conseil a prononcé, le 20 avril 2023, à l'encontre d'une juge d'instruction un non-lieu à sanction disciplinaire.

8 – Sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil a prononcé, le 7 décembre 2023, à l'encontre d'une

première présidente de cour d'appel un non-lieu à sanction disciplinaire.

9 – Sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil a, le 7 décembre 2023, donné acte du désistement de l'action disciplinaire et a dit n'y avoir à lieu à suivre sur les faits visés dans la dénonciation.

### Les avis rendus par la formation du Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet

La formation du Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet a rendu deux avis en 2023.

1 – Par avis motivé du 29 juin 2023, le Conseil a proposé au garde des Sceaux, ministre de la Justice, à l'encontre d'une substitute du procureur de la République de prononcer une sanction d'exclusion temporaire des fonctions pendant un an et privation totale du traitement.

2 – Par avis motivé du 26 octobre 2023, le Conseil a proposé au garde des Sceaux, ministre de la Justice, à l'encontre d'un vice-procureur de la République de prononcer la sanction du déplacement d'office.

### Les interdictions temporaires d'exercice (ITE)

Cette procédure exceptionnelle vise à suspendre un magistrat provisoirement de l'exercice de ses fonctions.

La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a été saisie d'une interdiction temporaire en 2023.

Il sera rappelé que l'article 50 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit la réunion impérative de cinq conditions pour pouvoir envisager une telle mesure : l'urgence, l'intérêt du service, l'existence d'une plainte ou de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires, l'existence d'une enquête pénale ou administrative visant le magistrat concerné et le recueil de l'avis des chefs hiérarchiques du magistrat en cause.

### Les questions prioritaires de constitutionnalité

Le Conseil supérieur de la magistrature statuant en formation disciplinaire est désormais régulièrement saisi de questions prioritaires de constitutionnalité. Les décisions, qui étaient mises en ligne sur le site internet du Conseil, sont désormais également accessibles sur le portail QPC360 du Conseil constitutionnel.

## Les sanctions prononcées ou proposées en 2023

Sanctions prononcées ou suggérées par le CSM en 2023	Siège	Parquet	Total
Réprimande – Blâme			
Déplacement d'office	1	1	2
Interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions à juge unique			
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	1		1
Retrait des fonctions			
Retrait des fonctions avec déplacement d'office			
Abaissement d'échelon			
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office			
Exclusion temporaire avec privation totale de traitement		1	1
Exclusion temporaire avec privation partielle de traitement	1		1
Rétrogradation			
Rétrogradation avec déplacement d'office			
Mise à la retraite d'office – Admission à cesser ses fonctions			
Révocation			
Retrait honorariat	2		2
Refus honorariat			
Désistement garde des Sceaux	1		1
Non-lieu	3		3
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>11</b>

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a été saisie de deux QPC. L'une d'elles a été rejetée et la seconde, relative à la notification du droit au silence devant le CSM, a été transmise au Conseil d'État qui a refusé de la transmettre au Conseil constitutionnel.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet avait été saisie de deux QPC en 2022. Trois ont été déposées devant lui en 2023, toutes ont été déclarées irrecevables. La formation parquet du CSM statuant en matière disciplinaire ne constitue en effet pas une juridiction au sens de l'article 61-1 de la Constitution et les QPC déposées devant elle sont donc irrecevables.

# Focus

## Les décisions disciplinaires marquantes du Conseil supérieur de la magistrature en 2023

### 1 – Liberté d'expression, devoir de réserve et réseaux sociaux : Décision S258 de la formation siège du 16 janvier 2023

Le garde des Sceaux reprochait entre autres à M. X, vice-président chargé des libertés et de la détention au tribunal judiciaire de Xx, ses propos tenus sur le réseau social Twitter, où il faisait par ailleurs état de ses responsabilités politiques et syndicales.

La motivation du Conseil est la suivante :

«La liberté d'expression de tout citoyen bénéficie d'un niveau élevé de protection. En particulier, l'article 11 de la déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen dispose que "la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi". L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme stipule que "toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière".

S'agissant des magistrats, la liberté d'expression doit être conciliée avec leur devoir de réserve prescrit par l'article 10 de l'ordonnance statutaire.

S'ils peuvent faire connaître leur opinion, ils doivent toutefois s'exprimer de façon mesurée afin de ne pas compromettre l'image d'impartialité et de neutralité indispensable à la confiance du public, ni porter atteinte au crédit et à l'image de l'institution judiciaire et des juges, ni donner de la justice une image dégradée ou partisane. La parole du magistrat est en effet reçue comme l'expression d'une appréciation objective qui engage non seulement celui qui s'exprime mais aussi, à travers lui, toute l'institution de la Justice (CEDH [grande chambre], arrêt du 23 avril 2015, *Morice c. France*, n° 29369/10).

Cette obligation de réserve ne saurait servir à réduire un magistrat au silence ou au conformisme. Sa portée doit s'apprécier au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a élaboré plusieurs critères : l'intérêt général du débat en cause, l'absence de divulgation d'informations secrètes, l'absence d'intentions cachées du magistrat et l'objectivité du propos, qui n'exclut pas une certaine dose d'exagération le cas échéant. La Cour prête une attention particulière au risque que pourrait faire peser l'infliction d'une sanction, de décourager des citoyens et particulièrement des

magistrats de participer au débat public. Elle s'assure que l'action de poursuite «soit exempte de tout soupçon d'avoir été menée à titre de représailles pour l'exercice de ce droit fondamental» qu'est la liberté d'expression (CEDH, arrêt du 12 février 2009, grande chambre, Guna c. Moldavie n° 14277/04, CEDH, arrêt du 26 février 2009, Koudechkina c. Russie n° 29492/05, CEDH, grande chambre, arrêt du 23 juin 2016, Baka c. Hongrie n° 20261/12, CEDH, arrêt du 19 octobre 2021, Todorova c. Bulgarie n° 40072/13, CEDH, arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2022, Kozan c. Turquie n° 16695/19).

En l'espèce, M. X a tenu les propos qui lui sont reprochés par le biais d'un compte Twitter sur lequel il entretient une confusion entre ses opinions personnelles sur divers sujets d'ordre général extérieurs à l'activité judiciaire, ses positions syndicales, son engagement politique et son activité d'essayiste. Dans un tel contexte, quelle que soit l'argumentation dont se prévaut l'intéressé au titre de son affiliation syndicale, les tweets :

«Les conséquences des exactions des antifas et autres nervis d'extrême gauche...#incendie criminel #Acte XVIII #Acte18»;

«arrêtez de dire les "gilets jaunes" ... Osez nommer la peste noire qui sévit dans nos rues tous les samedis : extrême gauche, antifas, *blackblocks*. Et nos services les connaissent, il serait grand temps de les stopper, policièrement et judiciairement»;

«le totalitarisme climatique vous poursuivra jusque dans la mort... #Khmers Verts» accompagné d'un émoticône de personnage vomissant;

Caractérisent, par les termes employés sans la moindre nuance, un manquement à ses obligations de réserve, de prudence et de délicatesse.

## **2 – Notification du droit au silence devant le CSM : QPC S264 de la formation siège du 12 avril 2023**

La formation siège du Conseil supérieur de la magistrature a été saisie d'une QPC contestant la constitutionnalité des articles 52 et 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relatifs respectivement à l'audition du magistrat poursuivi devant le rapporteur du Conseil et lors de l'audience disciplinaire.

La QPC soutenait qu'en ne notifiant pas au magistrat poursuivi son droit au silence, ces textes portaient atteinte aux principes constitutionnels du droit à la présomption d'innocence et à celui des droits de la défense.

La motivation du Conseil est la suivante :

Les articles 52 et 56 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 sont applicables au litige.

Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif des décisions du Conseil constitutionnel DC n° 2010-611 du 19 juillet 2010 et DC n° 70-40 du 9 juillet 1970.

Depuis ces décisions, le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle au droit au silence dans les procédures pénales (QPC n° 2016-594 du 4 novembre 2016, QPC n° 2021-894 du 9 avril 2021). Cette évolution jurisprudentielle constitue un changement des circonstances de droit.

Une procédure disciplinaire initiée à l'encontre d'un magistrat pouvant conduire jusqu'à sa révocation, la question de la notification du droit au silence à l'occasion de son audition devant le rapporteur et devant le conseil de discipline apparaît comme n'étant pas dépourvue de caractère sérieux.

Par décision du 23 juin 2023, le Conseil d'État<sup>(1)</sup> a, en refusant de transmettre lesdites questions prioritaires de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, indiqué que le droit de se taire découlant du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser résultant de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, avait vocation à s'appliquer uniquement dans le cadre d'une procédure pénale, excluant en conséquence celle disciplinaire.

### **3 – Appréciation in concreto de la faute disciplinaire : Décision S265 de la formation siège du 20 avril 2023**

Par décision du 10 mai 2022, la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège avait renvoyé devant la formation siège du Conseil la plainte de deux justiciables à l'encontre de M<sup>me</sup> X, lui reprochant des manquements dans le traitement de leur dossier alors qu'elle était vice-présidente en charge de l'instruction et particulièrement de ne pas les avoir reçus pendant les trois ans qu'avait duré l'instruction relative au décès de leur enfant de 11 ans.

La décision du Conseil est la suivante :

Nonobstant leurs auditions par les prédécesseurs de M<sup>me</sup> X, l'absence de toute audition des parties civiles par la juge d'instruction apparaît de nature à constituer un manquement, compte tenu, d'une part, du caractère maintes fois réitéré des demandes de M<sup>me</sup> D et de M. E en ce sens, auxquelles il n'a pas été donné suite pendant près de trois années en dehors de la réponse apportée par la lettre du 24 novembre 2017, d'autre part, de la souffrance particulière endurée par les parents de F, décédé dans des circonstances tragiques à l'âge de 11 ans.

Toutefois, afin de déterminer si ce manquement constitue une faute disciplinaire, il y a lieu de l'apprécier, non seulement au regard de la procédure dans son ensemble, mais aussi au regard des conditions d'exercice de ses fonctions par la magistrate, ainsi que des moyens dont elle disposait.

[...]

Il ressort des pièces de la procédure que, si le stock de dossiers affectés au cabinet de M<sup>me</sup> X entre 2017 et 2020 n'apparaît pas spécialement élevé (61 au 30 septembre 2017, 73 fin 2018 et 23 fin 2019 en raison d'une décharge de dossiers en contrepartie de la reprise par elle de l'entier service correctionnel), ce cabinet, qui comportait de nombreux dossiers en souffrance, a été qualifié de « misérable » par la présidente de la chambre de l'instruction.

À ces difficultés se sont ajoutées celles liées à la grande instabilité qu'a connue le greffe de l'instruction au cours de cette période, celui-ci n'ayant bénéficié que de l'affectation de deux greffiers pour les trois cabinets d'instruction du tribunal, hors la période de novembre 2017 à août-septembre 2018 où trois greffiers ont été en poste. Le nombre de magistrats a lui aussi été réduit à un seul, puis à deux en 2018 et de nouveau à deux en 2020, M<sup>me</sup> X assumant alors la charge des trois cabinets seule ou avec une autre collègue.

De plus, il est constant que les trois greffières qui se sont succédé au cabinet de M<sup>me</sup> X, la première n'étant affectée qu'en novembre 2017, ne connaissaient pas le service de l'instruction avant leur arrivée, n'ont bénéficié que d'une formation succincte et assuraient en outre de lourdes tâches annexes comme le greffe du juge des libertés et de la détention. Toutes ont unanimement indiqué, lors de leurs auditions, que leur charge de travail était très importante.

Enfin, il est également établi que les juges d'instruction assuraient, en plus de leurs attributions propres, la présidence d'une audience correctionnelle à juge unique par semaine et, à compter de septembre 2019, de deux audiences de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité par mois.

En plus de ces éléments précis objectivant les conditions difficiles dans lesquelles M<sup>me</sup> X, qui a alerté sa hiérarchie à de nombreuses reprises, a pu exercer son activité de magistrat instructeur, perturbée en outre par un arrêt maladie en octobre-novembre 2019, l'audience a permis de mettre en lumière l'ensemble des nombreux autres obstacles que celle-ci a rencontrés quotidiennement, principalement ceux liés à son statut de travailleur handicapé se déplaçant dans un fauteuil roulant dont elle ne peut s'extraire seule, tels des pannes d'ascenseur, des sanitaires inadaptés, des poignées de porte inutilisables, des étagères trop hautes, etc., sans que des solutions y soient apportées ou ne le soient que de manière très tardive ou limitée.

Dans ces conditions, au regard de l'ensemble des contraintes structurelles, conjoncturelles et personnelles rencontrées par M<sup>me</sup> X, qui a par ailleurs toujours fait l'objet d'excellentes évaluations soulignant son engagement professionnel et la qualité de son travail, l'absence d'audition des parties civiles par celle-ci, laquelle a été relevée dans ce seul dossier, si elle est tout à fait regrettable, ne constitue pas pour autant une faute disciplinaire au sens de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, de sorte que le grief doit être écarté.

#### **4 – Responsabilité d'un chef de cour dans son rôle d'encadrant : Décision S263 de la formation siége du 7 décembre 2023**

La Première ministre reprochait à M<sup>me</sup> X plusieurs manquements disciplinaires en lien avec l'exercice de ses fonctions de cheffe de cour d'appel. Elle lui reprochait particulier la mauvaise qualité des relations entretenues avec différents membres, magistrats ou fonctionnaires, de l'institution judiciaire locale et plus largement une posture inadaptée dans ses relations professionnelles.

Il s'agissait de la première fois qu'une saisine disciplinaire du Conseil visait un premier président de cour d'appel pour des manquements disciplinaires dans l'exercice de ses missions d'encadrant.

La décision du Conseil est la suivante :

Les manquements reprochés à M<sup>me</sup> X, qui a rejoint la Cour de cassation afin d'y exercer les fonctions de conseillère, s'inscrivent dans le contexte d'un ressort en grande difficulté où il n'existe qu'un unique tribunal judiciaire et qui a connu des tensions multiples et exacerbées à la suite notamment de la crise dite de l'amiante (ayant conduit à l'évacuation du tribunal) et de celle de la Covid-19.

Dans ces circonstances, même si la première présidente de la cour d'appel, dont le fort engagement au service de l'institution judiciaire a été souligné tout au long de sa carrière, y compris par l'autorité de poursuite, a pu parfois ne pas faire preuve de délicatesse, les manquements qui lui sont reprochés ne sauraient être analysés en des fautes disciplinaires.

(1) CE, 23 juin 2023, n° 473249. Une décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023 est cependant venue renouveler ensuite le questionnement relatif au droit de se taire en matière disciplinaire.

# Les plaintes des justiciables



Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, tout justiciable qui estime que, à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat du siège ou du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature<sup>21</sup>.

La loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire modifie certaines des dispositions relatives au traitement des plaintes des justiciables, en prévoyant que la plainte peut également viser un magistrat faisant usage de sa qualité.

Un pôle spécialisé au sein du secrétariat général du Conseil, composé de deux des adjoints du secrétaire général, d'un greffier des services judiciaires et d'un adjoint administratif, assure le suivi de l'ensemble des plaintes.

Trois commissions d'admission des requêtes ont été instaurées, deux compétentes pour les magistrats du siège, une autre pour les magistrats du parquet. Elles sont composées, selon le cas, de deux membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ou à l'égard des magistrats du parquet et de deux personnalités qualifiées, issues des membres communs aux deux formations. Les membres de ces commissions sont désignés, chaque année, par le président de la formation concernée.

En février 2023, lors de l'arrivée de la nouvelle mandature, les membres des trois commissions ont été intégralement renouvelés. Deux des commissions sont présidées par des magistrats tandis que la présidence de la troisième a été confiée à un membre commun.

---

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

Ont ainsi été désignés pour présider et être membres des commissions d'admission des requêtes :

CAR siège 1	CAR siège 2	CAR parquet
Présidente : M <sup>me</sup> Clara Grande	Président : M. Jean-Baptiste Haquet	Présidente : M <sup>me</sup> Dominique Lottin
Membres : M. Jean-Luc Forget M. Patrick Wachsmann M. Alexis Bourroz	Membres : M. Christian Vigouroux M <sup>me</sup> Diane Roman M. Catherine Farinelli	Membres : M. Loïc Cadiet M. Rémi Coutin M <sup>me</sup> Véronique Basselin

Le quorum pour délibérer valablement est fixé à trois membres sur quatre. Les décisions ne sont pas susceptibles de recours en application des dispositions des articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Dans le silence des textes, ces commissions ont mis en place un certain nombre de pratiques que les nouveaux membres ont entendu poursuivre. Ainsi, une instruction sommaire des dossiers s'est développée afin de demander aux justiciables les pièces de procédure nécessaires à l'examen de leur requête qu'ils oublient souvent de joindre à celle-ci. Le magistrat n'est informé de l'existence d'une requête le concernant que dans l'hypothèse où elle est déclarée recevable, afin d'éviter toute déstabilisation inutile. L'audition du magistrat visé est systématiquement organisée avant un renvoi devant la formation disciplinaire compétente.

Jusqu'à la promulgation de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, les présidents de chacune des commissions pouvaient rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Ces plaintes n'étaient donc pas nécessairement examinées de manière collégiale.

Cependant, des critères, sur lesquels se sont également appuyés les nouveaux membres des commissions, ont progressivement été définis pour objectiver l'orientation des plaintes : une plainte dont l'irrecevabilité est manifeste, soit parce que le magistrat visé demeure saisi de la procédure, soit parce qu'elle est présentée hors délai, soit parce qu'elle ne contient l'indication d'aucun grief ou, sous couvert d'un grief déontologique simplement allégué, se borne en réalité à une seule contestation de fond, est en

principe orientée en circuit court et soumise à l'examen des seuls présidents des commissions. Les plaintes manifestement infondées, c'est-à-dire celles qui, tout en invoquant un grief mettant en cause le comportement d'un magistrat, ne sont assorties d'aucune preuve, ni même souvent d'aucun commencement de preuve de ce comportement, sont en revanche orientées en commission. Cette orientation contribue à une meilleure acceptation, par les justiciables, de la motivation de la décision de rejet. Les nouvelles dispositions de la loi organique qui prévoient de ne laisser entre les mains du président que les seules décisions manifestement irrecevables consacrent par conséquent la pratique déjà instaurée.

Dans un souci pédagogique, le CSM a fait homologuer un formulaire Cerfa, aujourd'hui accessible sur le site internet Service-public.fr et sur celui du CSM. Cet imprimé était destiné à aider les justiciables à structurer leur argumentation et à faciliter le traitement des plaintes. En pratique, toutefois, l'amélioration s'est avérée de faible portée. Nombre de justiciables confondent encore la plainte pour motif disciplinaire avec une nouvelle voie de recours, contestant ainsi la teneur des décisions rendues, voire le fait même qu'une décision ait été rendue.

Les trois commissions d'admission des requêtes se réunissent au moins une fois par an afin d'échanger sur leurs pratiques, leur fonctionnement et les questionnements nouveaux qui ont pu se faire jour lors de l'examen des plaintes.

Une première réunion réunissant les trois nouvelles commissions s'est tenue le 19 septembre 2023, à l'issue de premiers mois de fonctionnement. À cette occasion, les membres se sont accordés sur les points suivants :

## La notion de «magistrat toujours saisi»

Pour mémoire, à peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure<sup>22</sup>.

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, les juges des tutelles et les juges aux affaires familiales.

- s'agissant du juge des enfants : le juge des enfants demeure saisi tant que la mesure d'assistance éducative/le placement est en cours et le magistrat toujours en poste;

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

► s'agissant du juge de l'application des peines : il y a lieu de considérer que ce magistrat demeure saisi tant que la situation de la personne est suivie par ce magistrat. Il en va ainsi d'une personne détenue dans la maison d'arrêt qui relève de la compétence de ce magistrat ou encore d'un condamné bénéficiant d'un sursis probatoire par exemple;

► s'agissant du juge aux affaires familiales :

- lorsque la décision en cause a été rendue postérieurement au décret n° 2019-1380 du 17 décembre 2019 relatif à la procédure applicable aux divorces contentieux et à la séparation de corps ou au divorce sans intervention judiciaire : le juge qui a rendu l'ordonnance de non-conciliation demeure saisi puisqu'il n'y a plus de césure (une seule instance; cf. article 1108 du code de procédure civile);
- lorsque la décision en cause a été rendue antérieurement au décret du 17 décembre 2019 : le juge qui a rendu l'ordonnance de non-conciliation est dessaisi (tant que l'instance en divorce n'a pas été introduite).

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 donc 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 éléments transmis au magistrat après une plainte rejetée

Comme indiqué *supra*, en l'état du droit et de la pratique, afin d'éviter toute déstabilisation, le magistrat visé par une plainte n'est informé de l'existence de cette dernière que lorsqu'elle est déclarée recevable.

Cependant, à la suite d'une nouvelle demande d'un magistrat à l'encontre duquel avait été déposée une plainte ayant connu un retentissement médiatique local, les commissions d'admission des requêtes ont été amenées à échanger sur la question de l'information du magistrat publiquement mis en cause. Cette question, sans être nouvelle, intéresse les cas dans lesquels un magistrat en cause a eu connaissance, le plus souvent par voie de presse, de la plainte formée à

son encontre par un justiciable, alors même que celle-ci n'a pas été déclarée recevable.

Les membres des trois commissions ont décidé de rompre avec la pratique antérieurement observée par les précédentes mandatures et se sont accordés sur le principe d'une transmission de la copie de la décision de rejet au magistrat concerné à chaque fois que celui-ci en fait la demande.

### | Sur la gestion et le circuit des plaintes visant simultanément des magistrats du siège et du parquet, dites « mixtes » |

Rompant également avec la pratique de leurs prédécesseurs, les membres ont décidé de ne plus procéder par décision unique rendue au terme d'un examen successif de la plainte par les deux commissions compétentes mais de rendre deux décisions distinctes.

## Données chiffrées

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le 1<sup>er</sup> février 2011 et jusqu'au 31 décembre 2023, le CSM a été saisi de 3760 plaintes. Si le nombre de plaintes est demeuré relativement stable depuis 2018, avec une moyenne de l'ordre de 340 plaintes par an, l'année 2023 a vu une augmentation significative avec 498 plaintes enregistrées. Cet accroissement sans précédent des plaintes a eu, de façon corollaire, un impact sur le nombre de décisions rendues car, si entre 300 et 350 décisions par an ont été rendues au cours de chacune des quatre années de la mandature précédente, 499 décisions ont été rendues pour la seule année 2023. Cette année, une plainte a donné lieu à une décision de renvoi devant le conseil de discipline, lequel n'a pas encore été jugé. Le délai de traitement des dossiers en 2023 a été réduit à 68 jours en moyenne contre 116 jours en 2020 et 96 jours en 2022.

Ces chiffres ne prennent pas en compte le volume de courrier traité alors qu'une réponse est systématiquement<sup>23</sup> apportée aux justiciables. Entre 1200 et 1300 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

23. Sauf courriers multiples sur le même sujet.

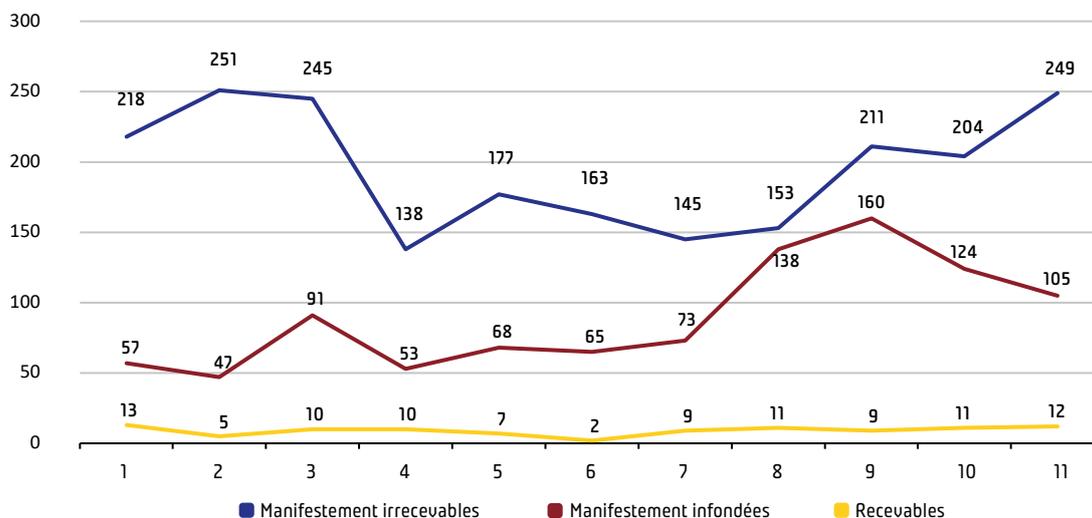
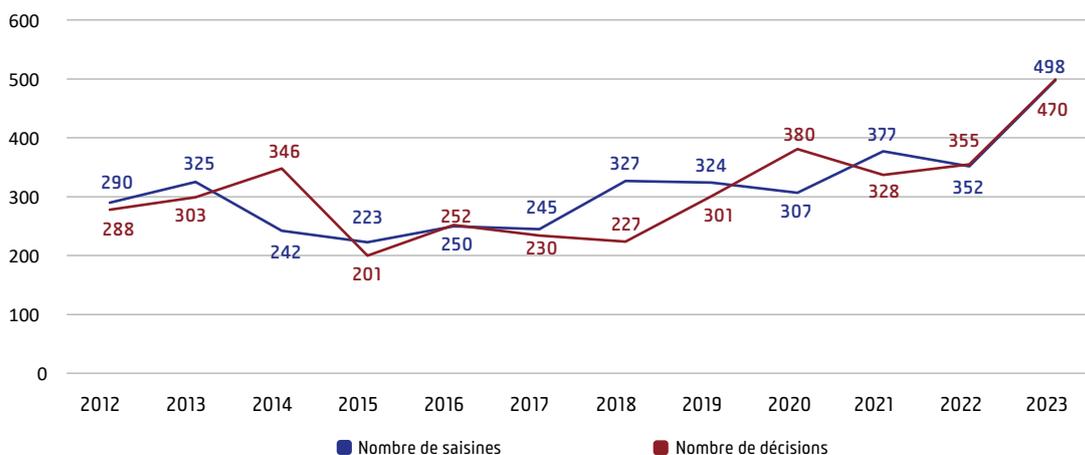
ou gendarme, etc.). Les courriers anonymes sont écartés tout comme ceux qui constituent des critiques générales de l'institution judiciaire.

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.

### Statistiques au 31 décembre 2023

	Nombre saisines	Nombre de décisions				
		Recevabilité		Manifestement infondé	Fond	
		Manifestement irrecevable	Irrecevable		Après investigations	
				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	352	234	15	91	14	1
2023	498	362	7	130	9	1

Décisions rendues depuis l'entrée en vigueur de la réforme (2012 - 2023)



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 manifeste. Elles sont désormais comptabilisées au titre des décisions au fond.

## Comportements tangents

Comme leurs prédécesseurs, les membres des commissions font le constat que certains comportements de magistrats, sans être susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire, peuvent avoir un retentissement particulier pour un justiciable qui ne maîtrise pas nécessairement les termes et les usages judiciaires. Ces comportements sont de nature à participer 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, notamment dans la direction des débats ou la police de l'audience. De nombreux justiciables soulignent le fait de n'avoir pu s'exprimer, de s'être fait interrompre sèchement ou d'avoir été traité de façon indélicate.

Des motivations stéréotypées suscitent également des réactions visant à 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. Dans deux dossiers, des situations de présidents d'audience tutoyant un avocat ont ainsi été dénoncées.

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 au long cours 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, 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.

D'autres encore, déjà signalées dans de précédents rapports d'activité, ont trait au fonctionnement des juridictions : absence de greffier aux audiences d'assistance éducative; difficultés d'obtention des pièces ou des notes d'audience; impossibilité d'identifier le magistrat signataire de la décision, en particulier au parquet où les décisions de classement sans suite ne permettent pas d'identifier le magistrat ayant pris la décision; délai anormalement long de transmission de l'avis de classement sans suite par les services du parquet. L'absence de réponse apportée aux courriers des justiciables contribue également à dégrader l'image de la justice.

Des justiciables ont également pu légitimement s'étonner du délai anormalement long de traitement de leur dossier, jusqu'à plusieurs années dans certaines cours d'appel, ou du fait que dans certaines petites juridictions, en période estivale notamment, un même magistrat avait pu connaître

de plusieurs dossiers relevant de contentieux civil et pénal concernant un même justiciable.

## 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 la charge 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.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique du 20 novembre 2023, la commission n'avait pas davantage accès au dossier du magistrat mis en cause, à la différence du chef de cour qui pouvait dès lors renseigner le CSM d'éventuels problèmes de comportement ou difficultés rencontrées par celui-ci dans son exercice professionnel, précédemment signalés dans les évaluations du magistrat. Désormais, la commission pourra demander au garde des Sceaux qu'il lui adresse le dossier personnel du magistrat mis en cause.

Étant 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 présente un caractère vertueux en ce qu'elle invite le magistrat à interroger sa pratique professionnelle.

### | 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 des 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 défense<sup>24</sup>. ■

## FOCUS

La loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire

Les plaintes des justiciables peuvent dénoncer des comportements adoptés par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ou également désormais qui fait usage de sa qualité. Néanmoins il apparaît que la condition préalable tenant à l'existence d'une procédure judiciaire concernant le plaignant est maintenue.

La plainte peut être adressée par le justiciable ou son conseil.

La commission d'admission des requêtes doit se prononcer dans un délai de huit mois à compter de la réception de la plainte. Il peut être observé que le délai moyen d'examen de la plainte encore cette année (68 jours), est bien inférieur à celui désormais légalement fixé.

La plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter du dessaisissement du magistrat contre lequel la plainte est dirigée. En tout état de cause elle ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure. Ainsi, cette nouvelle disposition fixe un « double délai » visant à limiter les actions à l'encontre de magistrats dessaisis depuis de nombreuses années, mais dont les procédures se sont poursuivies.

La condition tenant à l'indication détaillée des griefs est supprimée.

Le président de la commission d'admission des requêtes peut toujours rejeter seul les plaintes manifestement irrecevables mais plus les plaintes manifestement infondées, ce qui était déjà la pratique instaurée (cf. *supra*).

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

Lorsqu'une plainte est déclarée recevable, la commission d'admission des requêtes peut solliciter un complément d'information du premier président de la cour d'appel ou du président du tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat et des observations complémentaires du magistrat, qui sont adressés au Conseil supérieur de la magistrature ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans un délai de deux mois à compter de la demande.

Lorsque la commission d'admission des requêtes décide d'entendre le justiciable à l'origine de la plainte celui-ci peut être assisté de son conseil. De même, le conseil est avisé en cas de renvoi devant la formation disciplinaire.

Lorsque la technicité des actes d'enquête le justifie, la commission d'admission des requêtes peut solliciter du garde des Sceaux que soit diligentée une enquête administrative. Le silence du garde des Sceaux pendant un délai de deux mois vaut rejet de cette demande. L'Inspection générale de la justice adresse son rapport au garde des Sceaux lequel transmet sans délai le rapport à la commission d'admission des requêtes. Lorsque la commission d'admission des requêtes sollicite du garde des Sceaux que soit diligentée une enquête administrative, le délai d'examen de la plainte est suspendu jusqu'à la réception du rapport d'enquête administrative ou de la décision de rejet du garde des Sceaux.

Sur demande de la commission d'admission des requêtes, le garde des Sceaux lui adresse le dossier personnel du magistrat mis en cause.

Les décisions rendues par la commission d'admission des requêtes et son président sont désormais transmises au garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui peut solliciter communication de toute pièce de la procédure, ainsi qu'au chef de la cour d'appel ou au chef du tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat.

**Le Conseil avait formulé plusieurs réserves sur certaines de ces innovations à l'occasion de ses observations du 14 avril 2023 sur l'avant-projet de loi organique<sup>(1)</sup>.**

(1) Voir l'Annexe 1.





# Les activités transversales du Conseil

## Les missions d'information dans les cours d'appel

*«Chaque formation du Conseil supérieur peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'École nationale de la magistrature.»*

Article 20 de la loi organique du 5 février 1994

Ce qui était présenté par la loi organique de 1994 comme une simple faculté est en réalité devenu, au fil du temps, une des activités essentielles du Conseil supérieur de la magistrature, tant il considère comme précieux les contacts directs avec les magistrats, dans leur contexte professionnel, et tant il apprécie de connaître très concrètement les conditions d'exercice de la profession, qui peuvent différer beaucoup d'un ressort à l'autre. Cette connaissance est importante car elle permet au Conseil d'avoir la meilleure connaissance possible des enjeux qui attendent, dans telle ou telle juridiction, les magistrats qui y seront nommés et, notamment, les chefs de ces juridictions.

Le Conseil souhaite en outre se rendre plus visible à l'ensemble des magistrats, exposer ses compétences en matière de nomination, déontologie, discipline, faire connaître les outils dont il dispose, tel le Service d'aide et de veille déontologique (SAVD), donner un aperçu de ses méthodes de travail et de ses pratiques.

C'est ainsi que, dès le début de son entrée en fonction, un programme a été établi pour les quatre années de la mandature, devant permettre de visiter toutes les juridictions



de métropole et d'outre-mer. Ce programme est toutefois susceptible de modifications, en fonction de considérations diverses, dont l'urgence qui peut s'attacher à la visite de tel ou tel ressort.

À ces missions s'est ajoutée, à l'initiative de la précédente mandature, la possibilité de procéder à des «*missions flash*», lorsque l'attention du Conseil est attirée sur la situation d'une juridiction «*en crise*» dont les difficultés peuvent compromettre le travail des magistrats et les conditions d'un exercice serein de leurs missions. Une telle «*mission flash*» a ainsi été organisée au tribunal judiciaire de Nanterre le 10 janvier 2023.

Pour autant, les missions d'information ne doivent en aucun cas être considérées comme des contrôles de fonctionnement assimilables à ceux auxquels procède l'Inspection générale de la justice (IGJ).

Selon les interlocuteurs rencontrés (cf. ci-dessous le «*Déroulé type d'une mission du CSM*»), les sujets abordés sont le plus souvent :

- ▶ les particularités du ressort (forces, faiblesses, inquiétudes, etc.);
- ▶ la question des évaluations (régularité, sincérité et authenticité, exhaustivité, caractère contradictoire, etc.), la nécessité pour les magistrats de s'approprier leur dossier et de contribuer à sa constitution (rédaction approfondie de l'annexe 1, actualisation des divers renseignements, etc.);
- ▶ les questions de déontologie et de management (vigilance déontologique, prévention des conflits d'intérêts, exigence d'impartialité objective, défense des magistrats injustement mis en cause, prévention des risques

psycho-sociaux par un management respectueux et bienveillant, etc.), la présentation des commissions d'admission des requêtes (CAR);

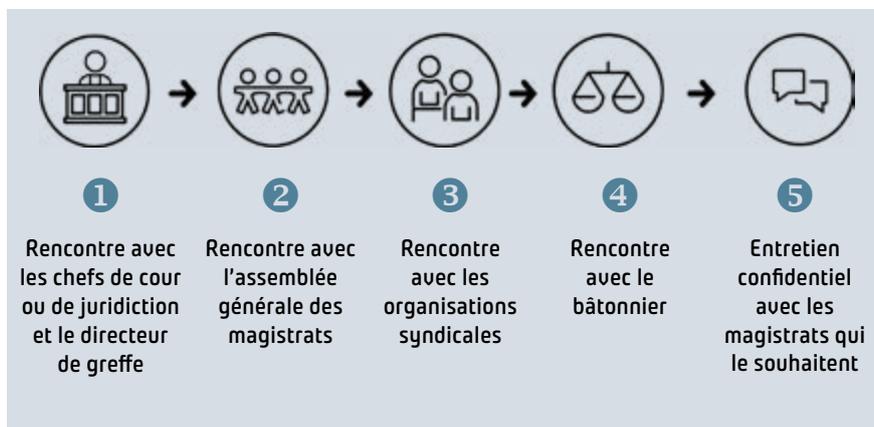
- ▶ les relations avec les barreaux, les fonctionnaires, les autres administrations partenaires et les collectivités locales;
- ▶ le fonctionnement et les méthodes de travail du Conseil (notamment le sort des observations, les recommandations et les signalements).

Chaque mission est confiée à un groupe de membres du Conseil comprenant des membres communs aux deux formations, des membres de la formation parquet et des membres de la formation siège. L'importance de la délégation est variable, selon la taille du ressort visité et le nombre de juridictions qu'il compte.

Tout magistrat qui le souhaite a la possibilité de profiter de la venue du Conseil pour solliciter un entretien individuel. Qu'il s'agisse d'évoquer un questionnement déontologique, la suite de sa carrière ou de faire part d'interrogations plus personnelles, cet entretien confidentiel est l'occasion d'une parole libre entre un magistrat et deux membres du Conseil.

À l'issue de la mission, un bilan est effectué avec les chefs de cour. Le Conseil partage ainsi avec eux ses constats et interrogations. Soucieux de contribuer pleinement à l'amélioration du fonctionnement des juridictions, ce bilan peut être suivi d'une note à l'attention du directeur des services judiciaires, laquelle ne saurait en aucun cas se confondre avec un rapport de l'Inspection générale de la justice. Un compte rendu est, en outre, établi pour nourrir la réflexion interne du Conseil.

### Déroulé type d'une mission du CSM



# Focus

## Les missions d'information de l'année 2023

Dans le contexte d'un changement de mandature, l'établissement du programme des missions de l'année 2023 devait concilier plusieurs impératifs. Il s'agissait, tout d'abord, de s'inscrire dans une perspective pluriannuelle et de construire un programme sur quatre ans aboutissant à la visite de l'ensemble des juridictions françaises. Il s'agissait, par ailleurs, d'offrir le plus vite possible aux membres du Conseil une vision d'ensemble de la richesse et de la diversité du paysage judiciaire français. Il s'agissait enfin d'approfondir, dès la première année, certains ressorts et certaines juridictions stratégiques pour l'activité de nomination du Conseil.

En un an, le Conseil a ainsi visité :

- le tribunal judiciaire de Nanterre dans le cadre d'une mission *flash* le 10 janvier 2023;
- la Cour de cassation les 18 et 19 avril 2023;
- la cour d'appel de Bastia les 30, 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2023;
- la cour d'appel de Poitiers les 30, 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2023;
- la cour d'appel de Caen les 20, 21 et 22 juin 2023;
- la cour d'appel de Nîmes les 20, 21 et 22 juin 2023;
- la cour d'appel de Reims les 20, 21 et 22 juin 2023;
- la cour d'appel de Versailles les 10, 11 et 12 octobre 2023;
- la cour d'appel de Besançon les 10, 11 et 12 octobre 2023;
- la cour d'appel de Paris les 14, 15 et 16 novembre 2023.

Outre la Cour de cassation, ce sont donc 8 cours d'appel et 42 tribunaux judiciaires qui ont été visités par le Conseil.

# Les relations internationales



## Poursuivre le soutien à l'État de droit et l'indépendance de la justice à travers le monde

Toujours activement engagé dans une démarche de promotion de l'État de droit et de l'indépendance de l'institution judiciaire, le Conseil a entrepris diverses actions en 2023, soit de façon individuelle, soit *via* les Réseaux des Conseils de justice auxquels le Conseil appartient et dont il est un membre actif ou en raison des liens entretenus dans ces cadres : le Réseau européen des Conseils de justice (RECJ) et le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) (développés *infra*).

Le Conseil tient tout d'abord à relayer les informations actualisées transmises, lors de la dernière Assemblée du RECJ qui s'est déroulée du 7 au 9 juin 2023 à Ljubljana, par certains membres du RECJ auxquels il apporte tout son soutien.

Ainsi, le représentant de la Hongrie a expliqué que la position du Conseil national judiciaire (OBT) a été considérablement renforcée grâce à la législation entrée en vigueur le

1<sup>er</sup> juin 2023, dans la mesure où ce dernier s'est vu accorder la personnalité juridique, dispose désormais de son propre budget ainsi que de nouvelles compétences pour superviser efficacement l'administration judiciaire.

En revanche, le représentant du Conseil judiciaire slovène a fait part de ses préoccupations concernant le système actuel de rémunération des juges. Se référant à la lettre du 19 avril 2023 du président du Conseil judiciaire de la République de Slovénie (Sodni svet) adressé à la présidence du Réseau<sup>1</sup>, il a rappelé que son Conseil considère comme inconstitutionnel le système actuel de rémunération des juges, au regard du déséquilibre de leur rémunération par rapport à celle des autres fonctionnaires des pouvoirs législatif et exécutif. Ce montant, jugé inapproprié, est de nature à mettre en péril l'indépendance de la justice.

Au-delà de la situation en Slovénie, compte tenu de récents développements similaires dans un certain nombre de pays (Lituanie, Croatie et Espagne), le bureau exécutif du RECJ a tenu à rappeler, dans sa déclaration du 25 mai 2023, que la sécurité financière des juges est une composante importante de l'indépendance judiciaire<sup>2</sup>.

1. Voir annexes p. 121.

2. *Ibid.*

Dans un autre cadre, forts des liens privilégiés qui unissent la France et le Maroc, les chefs de cour ont rencontré M. Ghazali, membre du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire du Royaume du Maroc (CSPJ), le 17 novembre 2023, dans le cadre d'un projet de jumelage, financé par la Commission européenne, pour lequel la France candidate, et qui est destiné à apporter un appui institutionnel au Conseil marocain.

## Poursuivre une action collective et constructive au sein des réseaux de Conseils de justice

La mandature 2019-2022 du Conseil avait souhaité se doter d'une véritable politique européenne et internationale lui permettant de jouer un rôle proactif en la matière. La nouvelle mandature entend s'inscrire parfaitement dans ses traces et poursuivre activement dans cette voie.

### | Le Conseil, membre actif du bureau exécutif du Réseau européen des Conseils de justice (RECJ) |<sup>3</sup>

Créé en 2004 à l'occasion de l'assemblée générale de Rome, le Réseau européen des conseils de la justice, dont



le Conseil fait partie depuis sa création, est une association internationale à but non lucratif, financée principalement par l'Union européenne à hauteur de 75 %, le reliquat provenant des cotisations des membres et des observateurs.

Le Réseau entend faciliter la coopération entre les Conseils de justice ou organes assimilés<sup>4</sup> de l'Union européenne avec l'objectif central de renforcer l'indépendance des pouvoirs judiciaires pour garantir un accès à des juridictions indépendantes et équitables. Il est un lieu d'échanges et d'informations sur le fonctionnement des différents systèmes judiciaires existants. Il travaille à la promotion de normes et de lignes directrices sur la qualité de la justice ainsi qu'aux dispositions juridiques et pratiques essentielles telles celles relatives à la nomination, à la promotion et à la discipline<sup>5</sup> des membres du pouvoir judiciaire.

Depuis le Brexit et l'exclusion du Conseil national de justice polonais (ORS) le 28 octobre 2021<sup>6</sup>, le Réseau est désormais composé de 19 membres<sup>7</sup> et compte une vingtaine d'observateurs<sup>8</sup>. Outre les dix-sept observateurs déjà existants, les membres du Réseau ont accordé, lors de l'assemblée générale du 7 juin 2023, par un vote unanime, le statut d'observateur au Haut Conseil du procureur de Bosnie-Herzégovine, au Conseil supérieur de la magistrature de Moldavie et au Haut Conseil de la justice d'Ukraine.

Lors de cette même assemblée générale, le Conseil français, qui avait achevé un précédent mandat au sein du bureau exécutif du Réseau en juin 2022, a de nouveau été élu pour une durée de deux ans.

Outre l'élection concomitante du Conseil letton, le bureau exécutif reste également composé, jusqu'en 2024, par les Conseils néerlandais, slovène, slovaque, italien et belge.

Organe central du RECJ, le bureau exécutif a notamment la charge d'élaborer le plan stratégique recensant les orientations à suivre par le Réseau, pour une période de quatre ans, de le soumettre à l'approbation de l'assemblée générale puis de le mettre en œuvre.

3. Lien vers le site internet du RECJ (European Network of Councils for the Judiciary ENCJ) : <https://www.encj.eu>

4. Tous les États ne disposant pas de Conseils de justice, le RECJ est ouvert aux institutions indépendantes ou autonomes assurant la responsabilité de l'ap-pui au pouvoir judiciaire dans sa mission d'administration indépendante de la justice.

5. Selon «The ENCJ compendium on Councils for the Judiciary». Ce texte fondateur du RECJ a été récemment remanié dans une version adoptée lors de l'assemblée générale extraordinaire de Vilnius du 27 au 29 octobre 2021, afin de traiter des questions non encore abordées et de prendre en compte certaines spécificités des Conseils membres. De nouveaux standards et recommandations ont été ajoutés, par exemple quant à la composition et la structure des Conseils, le mandat de leurs membres, les compétences et devoirs des Conseils ou leur financement.

6. Le Réseau a considéré que l'ORS ne remplissait plus les critères suffisants d'indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif et n'était plus en mesure d'apporter son soutien ni de sauvegarder et garantir un exercice indépendant de la justice par le pouvoir judiciaire. Il faisait l'objet d'une mesure de suspension depuis le 17 septembre 2018.

7. Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Finlande, Espagne, France, Grèce (participation des Conseils de justice civile et administrative), Hongrie, Irlande, Italie (participation des conseils civil et administratif), Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

8. La Cour de justice de l'Union européenne, les ministères de la Justice de l'Autriche, de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de l'Allemagne et du Luxembourg, les Conseils judiciaires de la République de Macédoine et du Monténégro, l'Administration nationale des cours de Norvège et des tribunaux de la Suède et le Haut Conseil judiciaire de la Serbie, les Conseils de justice de l'Angleterre et du pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord.

## Les projets particulièrement suivis par les membres du Conseil en 2023

### Le projet «Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire»

Il se poursuit depuis plusieurs années. Il a pour objectif d'identifier les entraves opposées aux magistrats en matière d'indépendance, de responsabilité et de qualité de la justice. Le travail de ce groupe repose sur l'élaboration d'indicateurs de qualité et la réalisation d'études d'opinion destinés à servir de guide aux Conseils de justice dans l'évaluation et l'amélioration de leur situation respective.

Dans le cadre de ce projet général, le Conseil français est devenu le coordonnateur du sous-projet relatif aux usagers des juridictions. Il travaille actuellement à l'élaboration d'un questionnaire qui devrait être soumis aux usagers des juridictions françaises en 2024, afin d'analyser leur perception de la qualité du système judiciaire et de ceux qui le servent.

Par ailleurs, des groupes de discussion se sont formés fin 2023 en vue de poursuivre, en 2024, une réflexion plus affinée autour des deux grands thèmes de ce projet : indépendance et responsabilité d'un côté, qualité du système judiciaire de l'autre. Les premiers auront à réfléchir, dans un premier temps, sur les menaces et les défis auxquels sont confrontés les systèmes judiciaires de chacun des membres du Réseau, puis, dans un second temps, sur les réponses et/ou les solutions qui peuvent être apportées. Les seconds seront amenés à s'interroger sur les actions spécifiques par lesquelles les Conseils de justice pourraient jouer un rôle sur la qualité de la justice.

### Le projet «la justice digitale»

Il s'agit également de la poursuite d'un projet existant auquel le Conseil participe et qui a pour but de rendre accessible, intelligible et transparent, auprès des citoyens, le fonctionnement des systèmes judiciaires des Conseils membres du Réseau. Ce projet est essentiellement constitué autour d'échanges entre les membres, à l'occasion de réunions physiques ou en ligne sur des sujets tels que l'*open*

*data*, les enjeux et défis du numérique pour la justice, les avantages, inconvénients, risques, etc.

### Le projet «code de conduite»

Il est le fruit d'une réflexion entreprise sur la nécessité d'élaborer un code de conduite ou d'éthique pour les membres des Conseils de justice. Après plusieurs réunions et échanges, la version finalisée a été soumise à l'ensemble des membres du Réseau lors de l'assemblée générale de juin 2023.

Le texte, après un préambule sur les objectifs recherchés et la méthode employée, expose les différentes règles déclinées autour des valeurs suivantes : intégrité, indépendance, impartialité, compétence, coopération, respect, loyauté, transparence et obligation de réserve et de discrétion<sup>9</sup>.

### Un nouveau groupe de réflexion sur l'attractivité carrières judiciaires

Il a débuté ses travaux en novembre 2022 et s'est poursuivi en 2023, destiné à dresser un état des lieux d'une désaffection éventuelle de cette profession au sein de chaque pays, d'en analyser les causes ainsi que les solutions qui sont ou peuvent être apportées.

### La poursuite des «lunch seminars»

Initiées en septembre 2020, ces réunions régulières entre les membres, destinées à évoquer le fonctionnement des Conseils et des questions d'intérêt commun, sont organisées sous forme de conférence virtuelle, tous les troisièmes mardis du mois. Modérées par l'un des membres du bureau, ces réunions permettent aux représentants des Conseils d'intervenir pour présenter un thème spécifique avant d'engager des échanges entre participants.

Parmi les thèmes notamment évoqués cette année figurent la situation du système judiciaire en Pologne, le rapport de la Commission européenne sur l'État de droit en 2023, l'utilisation et les défis de l'intelligence artificielle dans la justice, les relations entre les médias et le judiciaire ainsi que la liberté d'expression des juges.

---

9. Voir en annexes.

# FOCUS

Souhaitant tirer les leçons de la Covid-19 et des changements globaux intervenus dans la société, le bureau exécutif a décidé que le thème de l'assemblée générale de juin 2023 porterait sur le rôle du pouvoir judiciaire dans la société moderne. Un sujet qui mêle communication, sociologie et numérisation. Une déclaration a été élaborée puis adoptée à l'issue des travaux.

## Extraits (en version française) de la déclaration sur le rôle du pouvoir judiciaire dans la société moderne

*1. Les sociétés sont confrontées à des questions et des problèmes nouveaux et de plus en plus complexes, et les tribunaux doivent répondre de manière appropriée aux nouveaux défis qui se posent.*

*D'une part, la fonction du pouvoir judiciaire est de résoudre les litiges entre les parties et de défendre les droits des citoyens. D'autre part, les décisions politiques sont du ressort du gouvernement et du législateur, et non des tribunaux.*

*En tout état de cause, les tribunaux restent attachés au devoir de défendre les droits fondamentaux des citoyens et l'État de droit.*

*2. Ce devoir exige de la part du pouvoir judiciaire une compréhension bienveillante des attitudes diverses et éventuellement contradictoires des membres de la société.*

*Pour que le pouvoir judiciaire puisse relever ce défi de manière appropriée, il convient de promouvoir en permanence la diversité, l'inclusion et l'égalité dans les rangs judiciaires. La composition de la société devrait être reflétée dans la magistrature autant que possible.*

*3. La formation des juges est essentielle pour leur permettre de remplir cette tâche, à la fois en ce qui concerne les nouveaux développements du droit et pour leur permettre de conduire les procès d'une manière qui garantisse aux participants le sentiment d'avoir bénéficié d'un procès équitable et d'avoir été véritablement entendus.*

*4. Le coût et la durée des procédures judiciaires sont des facteurs qui entraînent une perception moins positive du pouvoir judiciaire. Par conséquent, les diverses possibilités offertes par les nouvelles ressources et produits numériques devraient être explorées et utilisées. Ils pourraient soutenir le travail judiciaire, contribuer à une meilleure qualité de la justice et à un meilleur accès à la justice.*

*5. Nous assistons au développement d'outils sophistiqués d'intelligence artificielle (IA), y compris l'apprentissage automatique. L'utilisation de ces outils devrait être bien comprise et examinée avec soin.*

*Les risques d'une telle utilisation et l'impact possible sur les droits des individus devraient être évalués. S'ils sont utilisés par le pouvoir judiciaire, les outils d'IA doivent être éthiques dès leur conception, en interdisant les violations directes ou indirectes des valeurs et des droits fondamentaux de l'homme.*

*L'utilisation de ces outils ne doit jamais porter atteinte aux normes éthiques auxquelles les juges sont tenus et aux droits de l'homme et le droit de prendre la décision doit rester réservé à un juge humain.*

*6. Enfin, à l'ère moderne, la pratique formelle consistant à communiquer simplement par le biais des décisions de justice devrait être soigneusement reconsidérée. L'utilisation institutionnelle des médias traditionnels et sociaux devrait être évaluée comme un moyen d'informer le grand public sur les objectifs et les activités du pouvoir judiciaire.*

## | Le Conseil, membre engagé au sein du Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) | 10

Née d'une initiative franco-qubécoise, l'idée d'un réseau francophone a été présentée en marge des manifestations organisées à l'occasion du 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature française. Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) a été créé le 5 novembre 2014 à Gatineau, au Québec.

Il regroupe les Conseils de justice, unis par l'usage de la langue française, qui concourent à l'indépendance de la magistrature, notamment en veillant au respect et au développement de la déontologie judiciaire (article 1<sup>er</sup> des statuts). Cet espace de coopération encourage l'étude et la recherche sur les questions et pratiques relatives aux missions des conseils, met en œuvre des actions de coopération reposant sur des activités de formation, d'échanges d'information et d'études, constitue un pôle d'expertise et d'échange d'expérience et cherche à développer des standards communs (article 4 des statuts).

Composé de six Conseils à sa création (France, Gabon, Haïti, Liban, Québec et Sénégal), il compte aujourd'hui vingt-trois membres : Andorre, Belgique, Bénin, Burkina Faso, Canada, Égypte, France, Gabon, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Monaco, Québec, République centrafricaine, République de Guinée, République démocratique du Congo, Sénégal, Togo et Tunisie.

Lors de l'assemblée générale du Réseau qui s'est tenue à Gatineau, le 28 octobre 2022, la Roumanie, qui participe à toutes les activités du Réseau depuis 2018 et qui disposait du statut d'observateur jusqu'à présent, a été officiellement admise en qualité de nouveau membre.

À ces membres s'ajoutent deux observateurs : l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), présente dès la création du Réseau, et l'Italie.

Le RFCMJ constitue l'un des seize réseaux institutionnels que compte l'Organisation internationale de la francophonie dans les secteurs du droit et de la justice.

Après avoir reçu les membres du bureau exécutif du Réseau le 20 mars 2023, le Conseil français a reçu, les 16 et 17 novembre 2023, à la Cour de cassation, le colloque et l'assemblée générale du Réseau.

Le colloque a été consacré cette année au thème central de l'indépendance des Conseils de justice.

Celui-ci est généralement associé à l'indépendance des magistrats, problématique dont se sont emparés les



membres de l'ancienne mandature du Conseil supérieur de la magistrature français dès les premiers mois de leur désignation en 2019 et dont le mandat a cessé en février dernier. Ces derniers ont rendu, le 24 septembre 2021<sup>11</sup>, un avis au président de la République sur la responsabilité des magistrats, laquelle est consubstantiellement liée à leur indépendance, ainsi que sur leur protection. Ce travail a amené les membres à se réinterroger sur la place, la composition et les pouvoirs de notre Conseil.

C'est sans dire que, dans un État de droit, l'indépendance des magistrats, qui en est l'un des fondements, ne peut se concevoir et, surtout, trouver une pleine expression et application sans celle, corollaire indispensable, de leur Conseil de la magistrature.

Composante incontournable du système judiciaire, les Conseils de justice doivent présenter toutes les caractéristiques d'un organe indépendant afin de parfaitement remplir leur office. Cela signifie qu'ils doivent non seulement décider à l'abri de toute contrainte ou de toute pression, mais que leur constitution, le mode de désignation de leurs membres et leur autonomie financière doivent fournir toutes les garanties de l'indépendance. Par ailleurs, il paraît important de distinguer les règles adoptées, consacrant le principe d'indépendance de la justice et/ou celle de son Conseil, et leur mise en œuvre. Car c'est dans son application concrète que se mesure la véritable indépendance.

Ces dernières années, il a été constaté de façon préoccupante des remises en cause croissantes des fondements de l'État de droit et de la démocratie, en particulier de l'indépendance de la justice, notamment à travers des atteintes portées à l'autonomie des Conseils de justice.

En organisant ce colloque consacré à l'indépendance des Conseils de justice, le Réseau a souhaité ouvrir un débat dépassionné sur cette question en favorisant un regard

10. Lien vers le site internet du RFCMJ : <https://rfcmj.com>

11. L'avis est accessible en ligne sur le site internet du CSM.

croisé et des échanges pluridisciplinaires entre magistrats, professeurs de droit et observateurs, provenant d'horizons aussi larges que diversifiés.

Lors de l'assemblée générale du 17 novembre, le Conseil français, en la personne de ses deux présidents de formation, a été élu à la présidence du Réseau. En effet, conscient de la nécessité de faciliter les relations entre les Conseils de justice ayant en partage la langue française, il a à cœur de promouvoir les échanges sur les sujets d'intérêts communs, les bonnes pratiques, et de poursuivre le travail engagé par les précédents présidents, en particulier celui du Conseil supérieur de la magistrature du Sénégal qui a assumé la présidence du Réseau depuis 2018.

Au cours de cette assemblée générale, a également été abordée la modification de certaines dispositions des statuts du Réseau. Puis, ont pu être diffusées les capsules vidéo relatives aux actions de formation. En qualité de membre du comité scientifique, le Conseil a participé aux réunions de ce comité qui a travaillé à l'adaptation du format des formations qu'il dispense habituellement auprès des membres du Réseau (sur l'éthique, la déontologie, l'indépendance par exemple), afin de les conduire à distance. Ce nouveau procédé, dont la nécessité a été révélée par la pandémie, s'avère être un moyen efficace pour toucher un public plus large.

## S'engager dans une stratégie proactive en matière de relations bilatérales

Le Conseil est régulièrement sollicité pour des échanges bilatéraux avec des délégations d'autres Conseils de justice mais aussi avec des magistrats, des organismes de formation et des autorités administratives d'autres États compétentes dans le champ de la déontologie, de l'éthique et de la probité.

Si la crise de la Covid-19 a compliqué l'accueil de délégations étrangères en 2020 et en 2021, l'assouplissement des mesures sanitaires depuis 2022 puis leur suppression



en 2023 ont permis au Conseil de renouer avec cette tradition d'accueil et d'ouverture qui a toujours été la sienne.

Par ailleurs, le Conseil a également souhaité s'engager, de manière proactive, dans la consolidation de partenariats plus pérennes avec des Conseils avec lesquels il a toujours entretenu des liens privilégiés, comme la Belgique, l'Espagne ou les Pays-Bas. La relation bilatérale avec l'Espagne a été marquée par un temps fort, celui d'une journée d'échange tripartite au mois d'avril 2023, organisée à Paris entre le Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol (*Consejo General del Poder Judicial*), le Conseil supérieur de la magistrature et le Service d'aide et de veille déontologique (SAVD). Concernant la relation bilatérale avec les Pays-Bas, une délégation du Conseil supérieur de la magistrature avait été reçue au mois de septembre 2022 au siège du Conseil de justice néerlandais, le *Ras voor de Rechtspraak*, à La Haye. Le 4 décembre 2023, c'est une délégation néerlandaise qui s'est déplacée à Paris pour une journée d'échanges.

Une délégation du Conseil de justice et du Conseil consultatif de la magistrature belge s'était déplacée à Paris en 2022. La tenue d'une nouvelle rencontre bilatérale est envisagée en 2024.

L'indépendance de l'institution judiciaire, la discipline et la déontologie des magistrats constituent les thèmes les plus fréquemment évoqués lors de ces rencontres.

## Tableau des délégations accueillies par le Conseil supérieur de la magistrature en 2023

Date	Délégations accueillies	Cadre et contenu de l'intervention
17 janvier 2023	Délégation du Conseil supérieur de la magistrature malgache.	<b>Cadre : Visite d'étude</b> Thématiques abordées : – amélioration des procédures de prise de décision, du traitement des dossiers disciplinaires, du système d'archivage des dossiers et de gestion des données des magistrats ; – réforme du système d'évaluation de performance des magistrats.
17 avril 2023	Délégation du Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol ( <i>Consejo General del Poder Judicial</i> ).	<b>Cadre : Rencontre bilatérale d'une journée.</b> Thématiques abordées : – l'indépendance de la justice et l'État de droit ; – l'activité des nominations/les ressources humaines ; – la formation des magistrats et le budget de la justice ; – la procédure disciplinaire ; – la déontologie ; recueil et SAUD ; – la communication.
21 novembre 2023	Délégation composée de 5 inspecteurs de la justice mauritaniens.	<b>Cadre : Visite d'étude – Projet d'appui au secteur de la justice en Mauritanie (PASJ), financé par l'Agence française de développement (AFD).</b> Thématique abordée : La poursuite disciplinaire des magistrats.
4 décembre 2023	Délégation du Conseil de justice néerlandais ( <i>Ras voor de Rechtspraak</i> ).	<b>Cadre : Rencontre bilatérale d'une journée.</b> Thématiques abordées : – indépendance de la justice et État de droit ; – la déontologie ; – la nomination, la sélection et l'évaluation des magistrats ; – l'activité internationale des Conseils ; – la communication.

## Dialoguer avec les institutions européennes de façon pérenne

### | Le rapport sur l'État de droit et le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne |

Chaque année le RECJ et ses membres contribuent au rapport de la Commission européenne sur l'État de droit.

Le rapport 2023, adopté le 5 juillet 2023, présente les tendances de l'évolution de l'État de droit dans l'Union européenne et développe des évaluations spécifiques aux 27 États membres.

Comme pour les éditions précédentes, ce rapport examine l'évolution de la situation dans quatre domaines clés pour l'État de droit : les systèmes de justice nationaux, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias, ainsi que d'autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs. Bien que des préoccupations relatives à l'État de droit subsistent dans certains États membres de l'UE, le rapport est devenu un moteur essentiel de changement et de réformes positives. 65% des recommandations de l'année dernière ont été mises en œuvre, totalement ou partiellement. Ceci montre les efforts importants actuellement déployés dans les États membres pour donner suite aux recommandations de l'an dernier. Dans le même temps, des préoccupations d'ordre systémique subsistent dans certains États membres.

### RECOMMANDATIONS ADRESSEES A LA FRANCE

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les recommandations figurant dans le rapport 2022 sur l'état de droit, la France:

- a accompli certains progrès dans la poursuite de ses efforts destinés à achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures civiles et pénales;
- a accompli des progrès significatifs dans la poursuite des efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment pour améliorer son efficacité, en tenant compte des normes européennes sur les ressources du système de justice;
- a accompli des progrès significatifs en ce qui concerne la nécessité de continuer d'enquêter sur les infractions relevant de la corruption à haut niveau, de les poursuivre et de les sanctionner de manière effective;
- n'a accompli aucun progrès pour ce qui est de veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif;
- n'a accompli aucun progrès supplémentaire dans le domaine du renforcement de la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes.

Sur cette base, et eu égard aux autres évolutions intervenues au cours de la période de référence, il est recommandé à la France de prendre les mesures suivantes:

- poursuivre encore ses efforts afin d'achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures civiles et pénales;
- poursuivre encore les efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment en achevant le développement des outils de mesure de la charge de travail afin de mieux évaluer les besoins;
- veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif;
- intensifier ses efforts pour renforcer la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes.

Dans le chapitre concernant spécifiquement la France, entre autres sujets abordés dans la partie «Système de justice» (p. 4 et s), on peut notamment relever des développements relatifs à la perception de l'indépendance de la justice parmi le grand public (en baisse), au projet de loi organique et aux observations du Conseil à ce sujet<sup>12</sup>, aux états généraux de la justice<sup>13</sup>, la progression en matière de ressources humaines et de numérisation des procédures étant remarquée, ainsi qu'au Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrats-avocats. En

revanche, est toujours constatée l'absence de changement dans le statut des magistrats du parquet.

Le rapport de cette année contient pour la deuxième fois des recommandations spécifiques adressées à chaque État membre.

Le rapport et les documents afférents sont disponibles sur le site de la Commission européenne<sup>14</sup>.

Le RECJ coopère également avec la Commission européenne sur la partie Indépendance du tableau de bord de l'UE sur la justice<sup>15</sup>.

12. Voir Annexes.

13. La contribution du CSM aux états généraux de la justice est accessible en ligne sur le site internet du CSM.

14. Lien vers le site de la Commission européenne : [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_fr)

15. Lien vers l'édition 2023 du tableau de bord de la justice dans l'Union européenne : [https://commission.europa.eu/document/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca32f2933\\_fr](https://commission.europa.eu/document/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca32f2933_fr)

# Les actions de formation



Très dense en 2021 et 2022 après deux années de crise sanitaire ayant entraîné l'annulation ou le report d'un grand nombre de formations, l'activité du Conseil en cette matière s'est maintenue à un rythme soutenu en 2023. Ainsi, les membres de la nouvelle mandature du Conseil ont continué

à être très régulièrement sollicités pour intervenir à l'École nationale de la magistrature (ENM) dans des formations variées et devant des publics très différents.

En effet, en 2023, 19 formations ont été organisées en partenariat avec l'ENM.

## Formations et colloques organisés en partenariat avec l'ENM durant l'année 2023

Date et lieu	Public concerné	Contenu et format de l'intervention
13 janvier 2023 ENM Paris	Formation des magistrats à titre temporaire (9 <sup>e</sup> promotion)	Déontologie et statut des magistrats
20 janvier 2023 ENM Bordeaux	Formation des stagiaires du concours complémentaires	Formation initiale théorique
20 mars 2023 ENM Paris	Formation continue des magistrats	Session : éthique, statut et responsabilité des magistrats Le CSM et la nomination des magistrats : des pratiques ou une politique
23 mars 2023 ENM Paris	Formation continue des magistrats	Session : éthique, statut et responsabilité des magistrats La saisine du CSM par le justiciable
23 mars 2023 ENM Paris	Formation continue des magistrats	Session : éthique, statut et responsabilité des magistrats La procédure disciplinaire devant le CSM
24 mars 2023 ENM Bordeaux	Formation des candidats à l'intégration directe (promotion de mars 2023)	Les compétences du Conseil et le rôle du chef de juridiction
3 avril 2022 ENM Paris	Formation des nouveaux chefs de juridiction	Visite au Conseil échanges avec les membres du Conseil et du SAUD
4 avril 2023 ENM Paris	Formation des magistrats étrangers	Visite dans les locaux du Conseil Session « éthique et État de droit » Échanges sur les questions d'indépendance, d'impartialité des magistrats et sur le rôle du CSM
5 avril 2023 ENM Paris	Formation des nouveaux chefs de cour	Visite au Conseil et échanges avec les membres, notamment sur la politique des nominations, la discipline siège – parquet et les liens avec l'Inspection générale de la justice
5 mai 2023 ENM Bordeaux	Formation des auditeurs de justice (promotion 2021)	Préparation aux premières fonctions
14 juin 2023 ENM Paris	Formation initiale théorique des magistrats à titre temporaire (10 <sup>e</sup> promotion)	Déontologie et statut du magistrat
20 juin 2023 ENM Paris	Formation continue des magistrats	« Être magistrat outre-mer »
3 juillet 2023 ENM Bordeaux	Formation initiale des auditeurs de justice (promotion 2023)	Présentation des principales missions du CSM
13 octobre 2023 ENM Paris	Formation continue des magistrats	L'évaluation professionnelle des magistrats Regards croisés sur l'utilisation de l'évaluation comme outil de gestion de la carrière du magistrat et de détection des potentiels
20 octobre 2023 ENM Paris	Formation continue des magistrats	Regards croisés sur l'usage des réseaux sociaux par les magistrats. Pour une approche déontologique des réseaux sociaux
20 octobre 2023 ENM Bordeaux	Formation des candidats à l'intégration directe	Formation théorique
8 novembre 2023 ENM Paris	Plan de formation des cadres de juridiction (magistrats et directeurs de greffe)	Quel collectif pour les juridictions de demain ?
13 novembre 2023 ENM Paris	Formation des nouveaux chefs de juridiction	Visite au Conseil échanges avec les membres du Conseil et du SAUD

## Formation initiale et formation continue des magistrats

La sensibilisation aux questions déontologiques et disciplinaires revêt une importance particulière au moment de la formation initiale des magistrats, qu'il s'agisse d'un parcours initié à la sortie de l'université ou bien d'une reconversion professionnelle. L'enjeu est ici de permettre aux futurs magistrats de développer des «*réflexes déontologiques*» leur permettant de se protéger de situations susceptibles à terme de les mettre en difficulté. En 2023 encore, les auditeurs de justice, les stagiaires du concours complémentaire et les candidats à l'intégration directe ont été les principaux bénéficiaires de ces échanges.



Ces sessions ont permis de présenter les attentes de la nouvelle mandature du Conseil à l'égard des magistrats et de répondre à leurs nombreuses interrogations, notamment quant aux exigences éthiques, déontologiques, voire disciplinaires, auxquelles ils se trouvent confrontés dans leur pratique professionnelle.

## Formation des nouveaux chefs de cour et de juridiction

La formation des nouveaux chefs de cour et de juridiction permet au Conseil d'insister sur les responsabilités managériales liées à ces fonctions, à la conjonction de la gestion des ressources humaines et de la déontologie de la magistrature.

Trois sessions dédiées aux nouveaux chefs de cour et de juridiction ont pu être organisées en 2023 dans les locaux du Conseil.

Les échanges au cours de ces sessions ont permis à ces derniers de rencontrer les membres de la nouvelle mandature du Conseil et d'échanger avec eux sur les points saillants de leur activité de nominations ainsi que sur la manière dont ils appréhendent le rôle des chefs de juridiction et de cour dans le domaine déontologique et le domaine disciplinaire. La qualité du dialogue en matière de ressources humaines ou encore le processus d'évaluation professionnelle des magistrats ont également été au cœur des échanges.

# Les rencontres du Conseil



En cette année marquant le début de leur mandature, les membres du Conseil supérieur de la magistrature ont tenu à poursuivre les échanges avec des acteurs majeurs en lien avec le fonctionnement de l'institution judiciaire, le plus souvent à l'occasion des réunions générales. Ces discussions nourrissent leur réflexion tout en permettant au Conseil de mieux faire connaître ses méthodes de travail, ses orientations et les lignes directrices de son action.

## **Le garde des Sceaux, ministre de la Justice**

Le 23 février 2023, le Conseil supérieur de la magistrature s'est déplacé au ministère de la Justice à l'invitation du garde des Sceaux, ministre de la Justice pour un déjeuner de travail dans le contexte de l'arrivée d'une nouvelle mandature. Les échanges ont porté sur la mise en œuvre des préconisations issues des états généraux de la justice.

## **L'inspecteur général, chef de l'Inspection générale de la justice**

Le 28 juin 2023, le Conseil a rencontré Christophe Straudo, inspecteur général, chef de l'inspection générale de la Justice, Jean-Michel Etcheverry, inspecteur général, adjoint au chef de l'inspection et Béatrice del Volgo, inspectrice générale en charge de la déontologie et des enquêtes administratives. Les échanges ont porté sur l'organisation de l'inspection et ses missions, avec une attention plus particulière s'agissant des contrôles de fonctionnement, de la conduite des enquêtes administratives, des pouvoirs d'investigation de l'inspection, de l'indépendance de l'IGJ et de la modernisation du référentiel «tribunaux judiciaires».

## **Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire**

Le 5 septembre 2023, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu les membres du collège de déontologie des magistrats de l'ordre pour échanger sur le rapport 2022-juillet 2023 du collège. Les échanges ont porté sur les principaux enseignements du rapport ainsi que ses préconisations.

## La directrice de l'École nationale de la magistrature

Le 25 octobre 2023, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu Nathalie Roret, directrice de l'École nationale de la magistrature, accompagnée de Samuel Lainé, directeur adjoint en charge du recrutement, de la formation initiale et de la recherche, de Haffide Boulakaras, directeur adjoint en charge de la formation continue, de l'international et des formations professionnelles spécialisées, et de Guillaume Puygrenier, chef de cabinet. Les échanges ont porté sur l'organisation et le fonctionnement de l'ENM, la structuration du budget de l'école, le recrutement et la formation initiale dans le contexte d'une augmentation massive à venir du nombre d'auditeurs de justice.

## Le président de la commission des lois du Sénat

Le 5 décembre 2023 le Conseil supérieur de la magistrature a reçu François-Noël Buffet, sénateur du Rhône et président de la commission des lois du Sénat, accompagné de Romain Godet, conseiller, chef de service et d'Alexandre Nègre, administrateur, de la commission des lois du Sénat. Les échanges ont porté sur le rôle et les missions du CSM, la place de la consultation du Conseil dans l'élaboration des lois sur les questions de justice, le traitement des plaintes des justiciables ainsi que sur les liens entre le Conseil et le Sénat ainsi que sur la défense de l'État de droit. ■





travailler avec le CSM le 4-14-11  
> le visiter au moins 2 fois par an  
les quatre en très bonne connaissance  
> missions floues qu'on doit définir  
remontent à l'origine ?  
> rôle important des chefs de jury  
sur l'évaluation  
> rôle de la détecte des talents  
le visiter des chefs de jury  
on attend de " " " " " "

# Les réflexions thématiques du Conseil

## Observations sur un avant-projet de loi organique relative à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature

Le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi le 6 mars 2023 par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, d'une demande d'observations sur l'avant-projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature déclinant le plan d'action de la chancellerie issu des états généraux de la justice.

Il s'agissait des premiers travaux de réflexion de la nouvelle mandature du Conseil, qui a débuté en février 2023, en lien avec le ministère de la Justice.

Le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi alors que l'avant-projet était déjà en cours d'examen devant le Conseil d'État. Il n'a pas non plus été rendu destinataire de l'étude d'impact et des projets de décrets d'application. Il a regretté de ne pas avoir été en mesure de mener une concertation plus complète et précoce avec la chancellerie.

Les membres du Conseil ont concentré leurs observations sur les articles de l'avant-projet rejoignant ses missions constitutionnelles, en articulant sa réflexion autour de quatre axes : les dispositions relatives à la carrière des magistrats, à leur recrutement, à l'évaluation des chefs de cour d'appel et de juridiction ainsi qu'à la responsabilité et à la discipline des magistrats.

De manière générale, le Conseil regrette que ses observations n'aient trouvé que peu d'écho, tant au Gouvernement qu'au Parlement. Si le Conseil ne saurait se substituer à ce dernier dans le travail d'élaboration de la loi, il travaillera à un renforcement des liens institutionnels avec le pouvoir législatif. Le Conseil dispose en effet d'une expertise dans le domaine de la justice. Sa composition, où les personnalités qualifiées sont majoritaires, le met par ailleurs à l'abri de toute critique relative à un supposé corporatisme. Le Conseil forme le vœu que son expertise puisse être mobilisée et utile au travail législatif.

# Avis au garde des Sceaux du 13 décembre 2023

Le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi le 2 mai 2023 par le ministre de la Justice d'une demande d'avis en application de l'article 65 de la Constitution.

La réflexion sollicitée s'appuyait sur le souhait d'approfondir la réflexion sur le statut de la magistrature et l'objectif de mieux préserver l'image de la justice. Elle portait en premier lieu sur l'articulation entre liberté d'expression des magistrats et obligation déontologique de réserve et de discrétion, plus particulièrement quant à l'usage des réseaux sociaux, aux formes d'expression à l'occasion d'audiences solennelles, et par le biais de l'expression syndicale. En second lieu, elle était relative à la conformité avec le statut de l'exercice du droit de grève par les magistrats.

En ce qui concerne l'exercice du droit de grève, le Conseil supérieur de la magistrature a considéré qu'il ne lui appartenait pas de trancher cette question, qui relève selon lui des juridictions constitutionnelles, administratives et européennes.

S'agissant de la liberté d'expression des magistrats et de sa conciliation avec l'obligation de réserve, le Conseil a rappelé que le principe général était celui de la liberté d'expression des magistrats, qu'ils devaient exercer *«dans les limites du respect de [leur] serment et notamment des devoirs de réserve, d'impartialité, de délicatesse, de respect du secret professionnel et de l'image qu' [ils] renvoient [ent] de la justice»*.

Le Conseil a rappelé que la liberté d'expression des magistrats n'était pas consacrée pour leur seul bénéfice mais qu'elle constituait *«une garantie pour chacun des justiciables. Les magistrats, qui exercent leur fonction avec indépendance, constituant ainsi l'un des piliers de l'État de droit, ont le devoir de faire le nécessaire pour préserver ce dernier ainsi que les autres valeurs fondamentales dont ils sont les gardiens»*.

Il a précisé que les limites à la liberté d'expression des magistrats devaient poursuivre des buts légitimes comme *«la préservation de l'impartialité et de l'indépendance de l'autorité judiciaire ainsi que le respect de la séparation des pouvoirs, socles de l'État de droit et de la nécessaire confiance des citoyens en leur justice»*.

Il en a déduit que l'examen au cas par cas de la limitation de la liberté d'expression des magistrats devait prendre en compte la nature du discours, les fonctions exercées et le public concerné.

Le Conseil supérieur de la magistrature a estimé que l'expression du magistrat était d'autant plus importante que celui-ci occupait un poste élevé dans la hiérarchie de l'institution, notamment lorsqu'il s'agissait d'un chef de cour ou de juridiction. Il a rappelé que les discours prononcés lors des audiences de rentrée solennelle constituaient un moment privilégié pour *«exposer publiquement les sujets de satisfaction et de préoccupation des magistrats et fonctionnaires aussi bien quant à la situation de la juridiction où ils exercent leurs fonctions qu'en ce qui concerne l'évolution de l'institution judiciaire, y compris les réformes en cours et la législation et la réglementation applicables»*.

S'agissant de la prise de parole syndicale, le Conseil a rappelé que la liberté d'expression syndicale devait être *«conciliée avec les obligations déontologiques découlant du statut des magistrats, en particulier le devoir de réserve. Ainsi, même dans l'exercice de son mandat et pour la défense des intérêts professionnels, le représentant syndical doit-il veiller à garder une certaine mesure»*. Il a insisté cependant sur le fait que la reconnaissance du droit syndical avait *«inégalement pour conséquence de conférer aux organisations syndicales et à leurs représentants un droit de s'exprimer qui est encore plus large que celui qui résulte du droit commun. En particulier, la possibilité d'adopter un ton polémique, pouvant comporter une certaine vigueur, constitue un corollaire indispensable à un plein exercice de la liberté syndicale»*. ■





# L'administration du Conseil

## Le secrétariat général

Le secrétaire général assure le fonctionnement administratif et matériel du Conseil<sup>1</sup>. Il reçoit, à cette fin, délégation de signature du Premier Président de la Cour de cassation, ordonnateur secondaire des dépenses.

Il contribue, sous l'autorité des présidents, à l'organisation des travaux du Conseil, auxquels il apporte son concours. Il prépare les séances de travail (ordre du jour, recueil des informations, suivi opérationnel des procédures de nomination et des procédures disciplinaires), participe aux réflexions internes du Conseil, met en œuvre et assure le suivi de ses décisions. Travaillant à temps plein au sein de l'institution, il est l'interlocuteur des juridictions, des magistrats, des

autres institutions et des tiers (presse, grand public, etc.). Le secrétaire général est assisté dans ces missions par quatre secrétaires généraux adjoints ainsi que par dix-neuf agents.

Le secrétariat général, placé sous l'autorité du secrétaire général et de ses adjoints, est organisé en cinq pôles :

1. nomination des magistrats;
2. discipline des magistrats;
3. traitement des plaintes des justiciables;
4. budget et marchés publics;
5. missions transversales (missions d'information, formations, relations internationales).



1. Article 33 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

# FOCUS

## Le renouvellement du secrétariat général du Conseil

### 1 – L'arrivée d'un nouveau secrétaire général



Le changement de mandature en 2023 s'est accompagné de l'arrivée d'un nouveau secrétaire général, M. Xavier Serrier, nommé par décret du président de la République du 9 mars 2023.

Né en 1977, titulaire d'un diplôme d'études approfondies en droit privé de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, Xavier Serrier est nommé auditeur de justice en 2001. Juge d'instruction au tribunal de grande instance de Meaux (2003), puis juge des enfants au tribunal de grande instance de Nanterre (2007), il rejoint en 2010 le cabinet de la présidence du tribunal de grande instance de Paris comme chargé de mission, puis en 2014 celui de la première présidence de la cour d'appel de Paris. En 2016, il est nommé adjoint au sous-directeur des ressources humaines de la magistrature à la

direction des services judiciaires, au ministère de la Justice. En 2019, il intègre la Cour de cassation en qualité de conseiller référendaire à la première chambre civile.

Xavier Serrier est chargé d'enseignement à Sciences Po Paris depuis 2020.

### 2 – L'arrivée d'une nouvelle secrétaire générale adjointe



M<sup>me</sup> Claire Vettier a été nommée secrétaire générale adjointe du Conseil supérieur de la magistrature par décret du président de la République du 19 juillet 2023.

Née en 1986 et titulaire d'un master 2 de droit pénal recherche délivré par l'université de Bordeaux IV, Claire Vettier est nommée auditrice de justice en 2011. Elle a d'abord exercé pendant trois ans les fonctions de substitut du procureur près le tribunal judiciaire d'Amiens où elle était responsable du parquet des mineurs. En 2016, elle rejoint la sous-direction des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, en devenant conseillère mobilité-carrière puis adjointe à la cheffe du bureau de la gestion des emplois et des carrières. En 2019, elle est nommée juge au tribunal

judiciaire de Paris et affectée pendant deux ans à la 1<sup>re</sup> chambre civile 2<sup>e</sup> section, compétente pour les contestations relatives à la nationalité française. En septembre 2021, elle devient vice-présidente chargée des fonctions de juge des libertés et de la détention au tribunal judiciaire de Bobigny.

D'avril 2020 à juillet 2023, Claire Vettier a été magistrat évaluateur adjoint auprès du coordonnateur régional de formation de la cour d'appel de Paris et a ainsi participé à l'évaluation des auditeurs de justice.

# Le budget du Conseil et ses moyens de fonctionnement

Aux termes de l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994, modifié par la loi organique du 22 juillet 2010, «*l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances*». Le Conseil supérieur de la magistrature bénéficie d'un programme budgétaire spécifique – le programme 335 – au sein de la mission *Justice*, depuis 2012. Ses crédits de fonctionnement sont donc distincts de ceux des juridictions de l'ordre judiciaire, qu'ils ne grèvent pas.

Depuis plusieurs années, les grands équilibres du programme 335 sont restés constants. La part principale des dépenses du budget de fonctionnement, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, est consacrée au financement du loyer du site de l'hôtel Moreau-Lequeu,

qui accueille le siège du Conseil depuis 2013. Le contrat de bail, arrivant à échéance, a été renouvelé en 2022 pour une durée de neuf années.

Les dépenses d'activité correspondent quant à elles au financement des besoins liés à l'exercice des missions du Conseil. Une part des crédits est ainsi consacrée à la prise en charge des frais de déplacements des membres se rendant à Paris pour assister aux séances du Conseil ou assurant la mise en œuvre des missions d'information du Conseil dans l'ensemble des cours et tribunaux.

Les dépenses de personnels correspondent au versement des indemnités de fonctions des membres et de la rémunération des personnels du secrétariat général du Conseil.

## FOCUS

### Le budget 2023 en chiffres

#### *Les crédits de l'exercice 2023*

Le montant total des crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature par la loi de finances initiale s'élève, pour l'année 2023, à 4 082 297 euros en autorisations d'engagement et 4 974 238 euros en crédits de paiement.

Ces crédits, destinés à couvrir les dépenses de personnel (titre 2) et les dépenses de fonctionnement (hors titre 2), se répartissent comme suit :

	Titre 2	Hors titre 2	Total
AE	3 106 298	975 999	4 082 297
CP	3 106 298	1 867 940	4 974 238

## Les dépenses de fonctionnement

**0,98 M€**

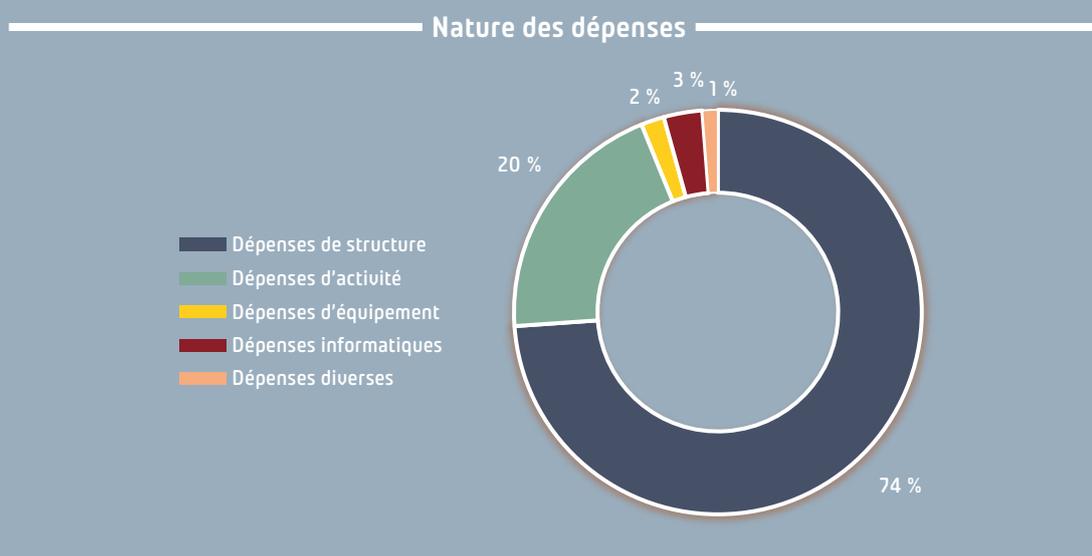
en autorisations d'engagements

**1,87 M€**

en crédits de paiement

La programmation des dépenses de fonctionnement s'attache à concilier l'impératif de rigueur dans l'utilisation des crédits alloués avec la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du Conseil et de son secrétariat général.

Par nature de dépenses, la programmation des crédits de paiement s'établit comme suit pour l'année 2023 :



L'année 2023 est marquée par un accroissement des dépenses d'activité.

En effet, le renouvellement des membres du Conseil en février 2023 a nécessité l'engagement de dépenses plus importantes dans les domaines de la communication (bilan de la mandature sortante, présentation des nouveaux membres...), de la logistique (préparation des bureaux des nouveaux membres) et des déplacements (la nouvelle mandature étant composée de membres à majorité provinciaux).

Les réflexions sur les projets informatiques du Conseil se sont parallèlement accélérées. Visant à doter le Conseil d'un applicatif métier, d'un site internet et d'un site intranet plus performants, plusieurs projets ont été lancés en partenariat avec des acteurs ou des prestataires ministériels. Compte tenu de leurs délais de réalisation, l'impact financier de ces projets sera mesuré essentiellement sur le budget 2024.

Enfin, divers travaux techniques ont été réalisés sur le site du Conseil dans le cadre de la mise en œuvre du plan de sobriété énergétique de l'État.

### *Les dépenses de personnel*

<b>22</b>	<b>3,11 M€</b>	<b>22</b>
agents au sein du secrétariat général (pour 24 ETP localisés)	en autorisations d'engagement et crédits de paiements	membres

Les dépenses de personnel correspondent à la rémunération des vingt-deux membres du Conseil, établie conformément aux règles fixées par le décret n° 95-735 du 10 mai 1995, à laquelle s'ajoute celle des effectifs du secrétariat général.

Le nombre des personnels composant le secrétariat général s'établit à 22 agents sur 24 postes localisés. Les deux emplois vacants seront pourvus au cours du premier trimestre 2024.

# La communication du Conseil

Depuis plusieurs années, le Conseil s'est attaché à mieux communiquer sur ses missions afin de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, de mieux associer les magistrats à ses activités et de contribuer par une parole forte au débat public sur les questions de justice.

Dans le contexte d'un changement de mandature, le Conseil a poursuivi en 2023 le développement de sa stratégie de communication autour de trois publics distincts : les citoyens, les magistrats et les acteurs institutionnels.

## Faire œuvre de pédagogie à l'égard des citoyens

Le Conseil a tout d'abord souhaité mieux structurer sa communication à destination du grand public.

Un premier aspect de cette approche est bien sûr lié au Conseil lui-même. Sa composition, ses prérogatives en matière de nomination, de discipline, d'avis au président de la République et au garde des Sceaux, sont autant d'éléments nécessitant un accompagnement particulier pour dépasser la lettre des textes et exposer la réalité de son action. Il s'agit également pour le Conseil de donner plus de visibilité à son activité internationale, ses réunions générales ou encore ses déplacements en mission dans les ressorts des cours d'appel.

Une seconde dimension de cette communication pédagogique est liée plus généralement au fonctionnement de la justice. L'institution judiciaire est souvent mal comprise et tous les acteurs du monde juridique et judiciaire ont à ce titre un devoir particulier d'explication.

Les outils de cette communication à visée pédagogique sont multiples. Le site internet du Conseil se fait ainsi le relais de ses actualités. En 2023, le Conseil a consolidé sa présence sur les réseaux sociaux en complément de son site. Le relais des informations à visée pédagogique *via* Twitter et LinkedIn est désormais bien établi. Le changement de mandature a été l'occasion d'une série de vidéos à des fins pédagogiques dressant le bilan de l'activité du CSM pour la période 2019-2022.

Le Conseil a également poursuivi, en 2023, ses rendez-vous réguliers avec la presse quotidienne régionale à l'occasion de ses missions en région. Ces interviews, organisées en lien avec les secrétariats généraux des cours d'appel, avec des médias locaux, permettent une pédagogie plus adaptée aux spécificités des différents ressorts.

Les conférences de presse annuelles du Conseil sont enfin l'occasion de faire un bilan de l'année écoulée et de dresser des perspectives pour celle à venir.

## Une communication à destination des magistrats plus lisible et plus transparente

Si le Conseil doit renforcer sa pédagogie à destination du grand public, il ne doit pas pour autant oublier les magistrats de l'ordre judiciaire qui peuvent percevoir son action de manière abstraite.

Le site intranet, accessible par le biais des ordinateurs du ministère de la Justice, est le principal vecteur de cet autre pan de communication. Il s'agit alors d'informer les magistrats tout particulièrement sur le rôle du Conseil en matière de nomination. Cette information est d'abord pédagogique à travers une série de vidéos et articles destinés aux magistrats candidats à des postes de chef de juridiction, de chef de cour ou encore à la Cour de cassation. Elle est également plus opérationnelle, avec une visibilité renforcée sur le calendrier du Conseil destinée à aider les candidats à se projeter dans les différentes étapes du processus de nomination.

Par ailleurs, dans certaines situations, le Conseil peut également s'adresser à l'ensemble des magistrats par courriel. Ce mode de communication, qui peut accompagner un communiqué de presse, un questionnaire ou plus simplement délivrer un message, permet un lien direct et sans intermédiaire entre le Conseil et les magistrats.

En 2023, le Conseil a poursuivi sa politique de communication directe à destination des magistrats, notamment sur le calendrier de ses travaux dans un contexte d'importants mouvements de mutation au sein du corps. L'objectif était de permettre aux personnes concernées de mieux anticiper les contraintes personnelles et professionnelles d'un déplacement professionnel.

## Contribuer au débat public grâce à la communication institutionnelle

Organe constitutionnel ayant pour mission d'assister le président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de la magistrature, le Conseil supérieur de la magistrature est un des acteurs de la vie institutionnelle

française sur les questions de justice. Lorsqu'il est entendu par l'Assemblée nationale ou le Sénat, lorsqu'il est saisi pour avis par le président de la République ou le garde des Sceaux, ou encore lorsqu'il contribue à des travaux de réflexion comme dans le cadre des états généraux de la justice, le Conseil porte une parole qui permet de rappeler l'importance de l'indépendance de la justice dans un État de droit. La communication du Conseil doit alors lui permettre une meilleure diffusion et une plus grande pédagogie autour de questions institutionnelles parfois très techniques mais pour autant susceptibles d'avoir des incidences concrètes sur la vie des citoyens.

En outre, en raison de ce rôle particulier de vigie dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire que

lui confie la Constitution, le Conseil a été amené à plusieurs reprises à prendre la parole, en dehors de toute saisine, pour rappeler avec vigueur que s'il faut pouvoir critiquer la justice en démocratie, il en va autrement lorsque cette critique vise en réalité à remettre en cause les fondements de l'État de droit.

Ce dernier aspect de la communication du Conseil implique un lien renforcé avec des acteurs institutionnels, d'une part, et avec la presse spécialisée ou généraliste, d'autre part. La présence d'un secrétaire général adjoint jouant le rôle d'interlocuteur unique permet à cet égard de renforcer et fluidifier les relations du Conseil avec une presse susceptible de solliciter des éclairages dans des délais parfois contraints sur des sujets d'actualité. ■





# Annexes

# Sommaire

1. Les observations du Conseil du 12 avril 2023 sur l'avant-projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature .....	101
2. L'avis du Conseil au garde des Sceaux du 13 décembre 2023.....	107
3. Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège .....	115
4. Les avis motivés de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet .....	116
5. Les communiqués du Conseil.....	117
6. L'activité internationale du Conseil .....	120

# 1. Les observations du Conseil du 12 avril 2023 sur l'avant-projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature

1. Le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi le 6 mars 2023 par le directeur des services judiciaires d'une demande d'observations sur un « avant-projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature ».

2. Cet avant-projet comprend 12 articles qui modifient substantiellement l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature et le code de l'organisation judiciaire.

3. Le Conseil supérieur de la magistrature regrette le caractère tardif de sa saisine, intervenue alors que le Conseil d'État était déjà saisi du projet de loi. Il estime qu'un tel projet comportant un grand nombre de mesures, d'objet divers, intervenant dans des domaines très variés aurait dû [pu] donner lieu à une concertation plus précoce et plus complète au regard de la réunion qui s'était tenue entre le Conseil supérieur de la magistrature et le garde des Sceaux. Il déplore que ni l'étude d'impact ni les projets de décret d'application ne lui aient été transmis alors que ces éléments sont indispensables pour porter un avis éclairé sur les dispositions envisagées.

4. À cet égard, le Conseil supérieur de la magistrature relève que l'avant-projet de loi renvoie à plusieurs reprises au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions d'application de nombreuses dispositions présentant un caractère essentiel dans le statut des magistrats. Il en est ainsi des critères pour l'accession au troisième grade (et ce, alors même que certaines conditions d'accès à ce grade sont prévues dans la loi organique), des modalités de l'évaluation élargie des chefs de cours d'appel et de juridiction, de la fixation du nombre de magistrats recrutés par la voie professionnelle sans rapport de proportionnalité entre les différents modes de recrutement, de la composition du jury en charge de statuer sur le recrutement ouvert aux professionnels. Le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge dès lors sur un risque d'incompétence négative du législateur organique, et, en raison de la combinaison et de l'importance des renvois opérés au pouvoir réglementaire, sur une atteinte possible à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la séparation des pouvoirs (*Inter alia* CC, décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995; CC, décision n° 92-305 du 21 février 2013).

5. Le Conseil supérieur de la magistrature observe que l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi précise qu'il a pour objet de mettre en œuvre, pour le corps des magistrats judiciaires, les préconisations du comité des états généraux de la justice et d'accompagner la hausse des moyens budgétaires consacrés à l'institution judiciaire. Il relève toutefois que les mesures envisagées semblent pour certaines éloignées des conclusions du comité [et peuvent apparaître comme souffrant d'un manque de vision globale]. Par ailleurs, elles ne reprennent pas les propositions qu'il avait faites en matière de responsabilité des magistrats.

6. Outre ces remarques liminaires, l'avant-projet de loi organique appelle de la part du Conseil supérieur de la magistrature les observations suivantes.

## Dispositions relatives à la carrière des magistrats

7. L'article 3 de l'avant-projet de loi entend réformer la structure du corps judiciaire en redéfinissant les composantes de la hiérarchie judiciaire, en particulier par la création d'un troisième grade contingenté qui comporterait des emplois d'encadrement et également des emplois juridictionnels. Deux accès à ce grade sont prévus : le premier sur nomination dans un emploi de chef de cour d'appel ou de tribunal, le second par voie d'inscription à un tableau d'avancement qui serait établi par la commission d'avancement dont la composition serait par ailleurs renouvelée.

8. Le Conseil supérieur de la magistrature observe que si le comité des états généraux de la justice estimait indispensable de délier le lien trop strict qui existe entre l'avancement de grade et les degrés de juridiction, il insistait en particulier sur la possibilité pour les magistrats d'accéder plus aisément et précocement à des postes en cour d'appel et en permettant des retours dans le cadre de postes à durée limitée en première instance et envisageait l'affectation en cour d'appel à des

magistrats du second grade. Il relève que les mesures proposées vont bien au-delà de ces préconisations et proposent, à l'instar des dispositions concernant la fonction publique, une dissociation complète du grade et de l'emploi pour le troisième grade.

9. Si le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas défavorable au principe d'une telle dissociation, il s'interroge toutefois sur sa parfaite compatibilité avec les spécificités statutaires des magistrats judiciaires et sur la cartographie envisagée des emplois qui seraient accessibles aux magistrats du troisième grade. Il considère qu'elle n'est pas nécessairement adaptée à l'ensemble des fonctions exercées par les magistrats. En particulier, l'exercice de fonctions juridictionnelles par des magistrats du troisième grade dans des juridictions de première instance pourrait, le cas échéant, être limité dans sa durée. Le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge également sur de possibles effets négatifs quant à la mobilité des magistrats. [Par exemple, l'exercice de fonctions de conseiller ou de substitut général en cour d'appel par des magistrats du troisième grade pourrait rendre plus difficile l'accès à des cours d'appel attractives.] Le Conseil supérieur de la magistrature regrette de ne pas disposer d'étude d'impact à ce sujet.

10. S'agissant de l'accès au troisième grade, le Conseil supérieur de la magistrature observe que si cet accès ne s'accompagne pas d'une mobilité comme c'est le cas actuellement pour l'accession à un emploi classé hors hiérarchie, il verra ses prérogatives se réduire puisque l'inscription au tableau d'avancement du troisième grade sera du ressort de la seule commission d'avancement. Cet amoindrissement des prérogatives du Conseil pourrait apparaître comme une diminution des garanties apportées aux magistrats sur le déroulement de leur carrière. Or, dès lors que le troisième grade sera contingenté, l'enjeu lié à son accès sera encore plus élevé que ne l'est actuellement la nomination dans un emploi hors hiérarchie. Dès lors le Conseil supérieur de la magistrature suggère, sous réserve de la faisabilité matérielle et constitutionnelle, que lui soit confiée la mission d'inscription des magistrats au tableau d'avancement du troisième grade.

11. S'agissant de l'automatisme de l'accès au troisième grade pour les magistrats nommés dans des emplois de chef de juridiction, le Conseil supérieur de la magistrature émet un avis défavorable [très réservé] pour plusieurs raisons. D'une part, cette mesure constitue une rupture d'égalité dans le déroulement de la carrière des magistrats, exigence constitutionnelle (*Inter alia* CC décision n° 94-335 DC précitée), qui ne lui paraît pas justifiée, alors que la mission principale des magistrats est de nature juridictionnelle. L'essentiel des actuels emplois classés hors hiérarchie et des fonctions exercées par les magistrats sont d'ailleurs des emplois de nature strictement juridictionnelle et non d'encadrement. D'autre part, cette mesure pourrait être source de discrimination indirecte à l'égard des femmes, les candidatures féminines à ces emplois étant structurellement inférieures aux candidatures masculines. De plus, alors que l'objectif affiché par l'avant-projet de loi est de dissocier le grade et l'emploi, cette mesure vise de manière contradictoire, à l'inverse, à associer l'exercice d'un emploi avec l'accès à un grade. Enfin, elle comporte un risque d'effet d'aubaine qui semble insuffisamment évalué et pourrait susciter des candidatures d'opportunité. À ce titre, le Conseil supérieur de la magistrature souligne que le déficit d'attractivité observé sur les candidatures aux fonctions de chef de juridiction ne paraît pas pouvoir se résoudre par l'intermédiaire de mesures statutaires ni de déroulement de carrière mais davantage par une meilleure reconnaissance matérielle de la charge et des sujétions liées à ces fonctions. Le Conseil supérieur de la magistrature recommande également que des emplois de chef de juridiction puissent être toujours accessibles aux magistrats du nouveau deuxième grade.

12. Le Conseil supérieur de la magistrature relève encore que si l'avant-projet de loi prévoit d'ouvrir la possibilité pour les magistrats de l'actuel second grade d'exercer en cour d'appel, ces dispositions dès lors qu'elles ne sont pas assorties d'une limitation de durée pourraient apparaître en contradiction avec le souhait exprimé par le comité des états généraux de la justice de concentrer massivement les moyens humains et matériels dans les juridictions de première instance pour renforcer la qualité et l'autorité de leurs décisions. Il s'interroge sur un risque potentiel d'une mobilité rapide, à sens unique, de la première instance vers les juridictions du second degré.

13. S'agissant des mesures concernant la Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature estime que la suppression du régime dérogatoire d'accès des conseillers et avocats généraux référendaires aux fonctions de conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation est inopportune. Il observe que cette suppression n'est pas justifiée dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi. Il souligne les risques de désaffectation pour les fonctions de conseiller et d'avocat général référendaire, pourtant essentielles au fonctionnement de la juridiction suprême de l'ordre judiciaire et estime qu'elles devraient au contraire faire l'objet d'une valorisation.

14. L'avant-projet prévoit encore la possibilité d'accéder directement à l'ensemble des fonctions du troisième grade pour les magistrats détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la Justice ou de directeur de l'École nationale de la magistrature. Il s'agit de la reprise d'une disposition figurant actuellement à l'article 40, 2°, de l'ordonnance n° 58-1270 précitée mais dont l'application est tombée en désuétude. Tout en ne méconnaissant pas l'intérêt de valoriser l'exercice par les magistrats de fonctions d'encadrement en administration centrale ou en établissement public dépendant du ministère de la Justice, le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge sur le maintien de ces dispositions

qui lui paraissent présenter des risques sérieux de rupture d'égalité dans le déroulement de la carrière des magistrats par le simple exercice de fonctions qui relèvent d'un choix discrétionnaire du pouvoir exécutif et, par suite, susciter des interrogations quant à l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il souligne à nouveau [s'inquiète] les risques de discrimination indirecte envers les femmes, celles-ci exerçant, encore aujourd'hui, plus rarement ces fonctions que les hommes.

15. Le Conseil supérieur de la magistrature estime également inopportune la dispense de la condition d'exercice de deux fonctions au deuxième grade dans deux juridictions différentes pour l'accès au troisième grade, prévue pour les magistrats ayant exercé exclusivement dans les parquets du tribunal judiciaire de Paris, en raison des risques liés à la rupture d'égalité avec les magistrats du siège (juges d'instruction ou juges correctionnels) du tribunal judiciaire de Paris qui, alors même qu'ils exercent au sein des pôles spécialisés en matière de terrorisme, crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, ou économique et financière, ne pourraient bénéficier de cette dispense et entre les juridictions parisiennes et les autres juridictions. Il rappelle que cette condition a été introduite dans l'ordonnance n° 58-1270 précitée pour favoriser l'ouverture et la mobilité chez les magistrats (voir les travaux parlementaires de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001).

16. Si le maintien de la condition d'exercice de mobilité statutaire pour l'accès au troisième grade pour les magistrats nés après le 1<sup>er</sup> septembre 2020 n'appelle pas de réserves sur le principe, le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge sur la capacité de la direction des services judiciaires à proposer une mobilité à tous les magistrats qui le souhaitent, en particulier en région.

17. S'agissant de l'augmentation envisagée du nombre de magistrats pouvant être placés auprès des chefs de cour d'appel, si le Conseil supérieur de la magistrature ne méconnaît pas l'intérêt pour ces derniers de disposer d'un nombre suffisant de ces magistrats, il observe que l'augmentation continue du nombre de magistrats placés par les réformes successives pose avec acuité la question d'une conciliation équilibrée entre l'indépendance de la magistrature et l'inamovibilité des magistrats du siège, d'une part, et les impératifs de gestion, d'autre part (*Inter alia* CC décision n° 80-123 DC du 24 octobre 1980). Le Conseil supérieur de la magistrature souligne le paradoxe qu'il y a, à l'heure où des recrutements importants de magistrats sont envisagés, à favoriser un assouplissement des règles d'affectation des magistrats (augmentation du nombre de magistrats placés, dispositif spécial de mobilité pour l'outre-mer et la Corse, délégation d'une juridiction à une autre). Il estime que le dispositif des magistrats placés qui n'a pas vocation à combler des vacances d'emplois mais à remplacer des magistrats absents, est insuffisamment évalué et observe que la répartition actuelle des magistrats placés entre les cours d'appel pourrait faire l'objet d'améliorations.

18. Le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge enfin sur l'application de ces dispositions au 31 décembre 2025, délai qui pourrait paraître trop court au regard des règles de gestion actuelles du corps des magistrats, et ce, alors même que les conditions d'accès au troisième grade ne sont pas encore connues.

## Dispositions relatives au recrutement des magistrats

19. L'article 1<sup>er</sup> de l'avant-projet de loi vise à rénover totalement les voies d'accès à la magistrature dans un objectif de simplification et de renforcement de l'attractivité du corps. Ambitionnant d'accompagner un plan de recrutement massif de magistrats, le texte prévoit en particulier de supprimer le recrutement sur titres, les voies d'intégration directe dans le corps judiciaire et les concours complémentaires. Il décharge la commission d'avancement de ses attributions en matière de recrutement et confie celui-ci à un jury. Un concours professionnel débouchant sur une formation accélérée et destiné aux professionnels en fonction de leurs profils et de leur expérience antérieure est créé. L'avant-projet de loi supprime tout rapport de proportionnalité entre les différents types de recrutement.

20. Le Conseil supérieur de la magistrature approuve l'objectif de simplification des voies d'accès et est conscient de la nécessité d'accompagner l'augmentation importante envisagée du nombre de magistrats. Il relève toutefois qu'une attention particulière doit être portée au maintien de la qualité des magistrats recrutés, étant observé que les règles de recrutement des magistrats doivent concourir, notamment en posant des exigences précises quant à la capacité des intéressés conformes aux conditions découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à assurer le respect du principe d'égalité devant la justice et l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions des magistrats ainsi recrutés (CC décision n° 98-396 DC du 19 février 1998). Or, à cet égard, le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge sur la présence de garanties suffisantes dans l'avant-projet. Il souligne, d'abord, l'absence d'informations sur la composition du jury. En l'absence de transmission des projets de décrets d'application correspondants, le Conseil supérieur de la magistrature rappelle, ensuite, quel que soit le mode de recrutement, l'importance du caractère probatoire de la formation, de sa durée suffisante et d'épreuves permettant de s'assurer effectivement des mérites et des qualités des candidats.

21. S'agissant des conditions pour postuler au concours professionnel, le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge sur les raisons qui ont conduit à différencier les conditions d'expérience en fonction des publics concernés et estime que certaines durées envisagées sont trop courtes comme celle concernant les juristes assistants. Il s'interroge encore sur l'assouplissement des conditions d'accès au concours professionnels pour les directeurs des services de greffe, alors même que ceux-ci exercent des fonctions administratives et n'exercent plus de fonctions juridictionnelles.

22. Afin que la magistrature reflète la société dans son ensemble, considérant l'apport important des jeunes magistrats au fonctionnement des juridictions, et par parallélisme avec les autres grands corps de l'État, le Conseil supérieur de la magistrature recommande qu'un quota de magistrats recrutés par la voie professionnelle par rapport aux magistrats recrutés par le concours étudiant soit réintroduit dans la loi organique. [À cet égard il souligne que si le recrutement professionnel a vocation à rester minoritaire, un assouplissement des règles en faveur de certains publics peut se concevoir. En revanche, si le recrutement professionnel a vocation à devenir majoritaire, il convient de porter une attention particulière à l'existence d'une sélectivité suffisante et il ne paraît plus indispensable de favoriser certains publics au détriment des autres.] Le Conseil supérieur de la magistrature constate que dans les pays où les magistrats sont recrutés après plusieurs années d'expérience professionnelle, l'accès au juge est également plus restreint, les magistrats traitant un nombre plus faible de dossiers, mais des dossiers à fort enjeu nécessitant une expérience professionnelle avérée, ce qui conduit à la mise en place d'une sélection importante.

23. Le Conseil supérieur de la magistrature relève encore que le texte ouvre la possibilité aux magistrats à titre temporaire de candidater en cette qualité au concours professionnel. Il observe qu'une telle disposition peut paraître contraire à l'objectif initial de création des juges de proximité en 2002 : rapprocher le citoyen et l'institution judiciaire en le faisant participer à l'œuvre de justice. Il ne s'agissait donc pas de créer une filière de recrutement professionnalisante. Le Conseil supérieur de la magistrature recommande que la qualité des décisions rendues par les magistrats à titre temporaire soit évaluée avant d'envisager l'ouverture de cette possibilité.

24. S'agissant de l'expérimentation d'un concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice au profit des élèves des classes «Prépa Talents», le Conseil supérieur de la magistrature souligne l'intérêt de ces classes préparatoires et recommande le renforcement du dispositif. Il [estime que l'accompagnement concret et pratique des jeunes constitue le meilleur outil de lutte contre les discriminations et] souligne qu'il est possible d'adopter des procédures d'admission comportant notamment des modalités particulières en vue de permettre la diversification de l'accès des élèves à l'École nationale de la magistrature dès lors que ces modalités reposent sur des critères objectifs de nature à respecter l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction (CC décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001). Il regrette toutefois l'absence d'évaluation du dispositif «Prépa Talents» avant l'instauration d'un concours spécial expérimental dont il prend acte en recommandant toutefois que le nombre de places offertes à ce concours soit fixé à un niveau [beaucoup] moins élevé que 15% [dans une fourchette de 10 à 15% à l'instar des dispositions prévues par le décret n° 2021-239 du 3 mars 2021 instituant des modalités d'accès à certaines écoles de service public.]

## Dispositions relatives à l'évaluation des chefs de cour d'appel et de juridiction

25. L'article 2 de l'avant-projet de loi introduit l'évaluation élargie des chefs de cour d'appel et de tribunal. Il fait de leurs aptitudes à l'administration, la gestion et l'animation des politiques publiques définies dans la lettre de mission adressée par le garde des Sceaux aux chefs de cour responsables d'un budget opérationnel, et le cas échéant, celle déclinée par eux dans les juridictions du ressort, un critère d'évaluation mais également de nomination.

26. Le Conseil supérieur de la magistrature observe que l'avant-projet de loi renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir des points aussi essentiels que la composition du collège ou les objectifs de l'évaluation. Il regrette que le processus d'expérimentation de l'évaluation élargie des chefs de cour d'appel et de tribunal qui avait été arrêté d'un commun accord avec le garde des Sceaux n'ait pas été mis en œuvre. Il rappelle qu'il avait donné son accord pour une telle expérimentation pour les seuls chefs de cour d'appel sous condition de pouvoir choisir les membres du comité d'évaluation ou de donner un avis conforme sur le choix. Il relève qu'aucune articulation avec le Conseil supérieur de la magistrature n'est prévue alors qu'il s'agit d'une condition essentielle au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et au succès du dispositif. Il observe, s'agissant des chefs de juridiction, que l'évaluation élargie semble se substituer à celle établie par les chefs de cour d'appel et fait part de ses grandes réserves à cet égard. Le Conseil supérieur de la magistrature recommande qu'une

expérimentation soit conduite avant toute modification statutaire et qu'il soit en tout état de cause étroitement associé au processus d'évaluation élargie.

27. Le Conseil supérieur de la magistrature estime également prématuré de faire de cette évaluation établie par un collège un critère de nomination des chefs de juridiction et de cour d'appel tel que prévu par les articles 2 et 3 de l'avant-projet de loi organique et émet de sérieuses réserves sur ces dispositions. Il souligne que la prise en compte des aptitudes à l'animation des politiques publiques au regard d'une lettre de mission adressée par le garde des Sceaux comme critère de nomination pourrait présenter un risque au regard de l'indépendance de l'autorité judiciaire, plus particulièrement pour les premiers présidents et les présidents de tribunal judiciaire.

## Dispositions relatives à la responsabilité et à la discipline des magistrats

28. L'article 8 de l'avant-projet de loi modifie les chapitres I<sup>er</sup> et VII de l'ordonnance n° 58-1270 précitée avec pour objectif l'amélioration du traitement des plaintes des justiciables et le renforcement de la responsabilité et de la protection des magistrats.

29. S'agissant de la procédure relative au fonctionnement des commissions d'admission des requêtes, l'avant-projet de loi prévoit l'obligation, pour ces dernières, d'entendre le magistrat dès lors que la plainte a été déclarée recevable. Si l'obligation d'entendre le magistrat avant tout renvoi devant la formation disciplinaire, tel que l'avait d'ailleurs préconisé le Conseil supérieur de la magistrature aux termes de son avis du 24 septembre 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats, remis au président de la République, peut aisément se concevoir, le Conseil supérieur de la magistrature est défavorable au principe de l'audition systématique du magistrat en cas de recevabilité de la plainte. Il observe que, dans de nombreux cas, les observations écrites du magistrat et des chefs de cour suffisent à lever le doute et à éclaircir la situation sans qu'une audition ne soit nécessaire. Le Conseil supérieur de la magistrature relève encore que l'audition systématique, dispositif particulièrement contraignant, pourrait dissuader les commissions d'admission des requêtes de formuler des demandes d'observations (alors qu'elles le font beaucoup plus aisément par écrit) et se révéler, *in fine*, contre-productive. Il souligne, enfin, que ce dispositif pourrait constituer un facteur de déstabilisation pour le magistrat auditionné, le nombre de plaintes recevables ayant vocation à augmenter sensiblement, compte tenu de l'assouplissement des conditions de recevabilité, et notamment de la suppression de la condition tenant à l'articulation de griefs.

30. L'avant-projet de loi prévoit également que les décisions rendues par les commissions d'admission des requêtes et son président sont transmises au garde des Sceaux, qui peut solliciter communication de toute pièce de procédure. Le Conseil supérieur de la magistrature relève que cette mesure constitue un changement de paradigme majeur dans la mesure où, jusqu'à présent, le garde des Sceaux n'était informé que des décisions de renvoi devant le conseil de discipline et des décisions de rejet des plaintes déclarées recevables, de façon à pouvoir engager, s'il l'estimait opportun, l'action disciplinaire. C'est désormais l'ensemble des décisions prises, tant par les commissions d'admission des requêtes que par leurs présidents qui seraient transmises, en ce comprises les multiples décisions relatives aux plaintes déclarées manifestement irrecevables ou infondées. Le Conseil supérieur de la magistrature estime qu'il s'agit d'une remise en cause profonde de l'équilibre qui prévalait jusqu'alors entre transparence accordée au justiciable et volonté de ne pas déstabiliser le magistrat (en l'état, seules les décisions de recevabilité mentionnent le nom du magistrat concerné). Il ajoute qu'une charge nouvelle très importante de notification pèserait sur ses services eu égard au nombre de décisions rendues tous les mois par les trois commissions d'admission des requêtes. Il émet donc un avis défavorable à cette mesure.

31. L'avant-projet de loi prévoit encore la possibilité pour le Conseil supérieur de la magistrature de solliciter du garde des Sceaux que soit diligentée une enquête administrative. Si le Conseil supérieur de la magistrature avait préconisé, à l'occasion de son avis du 24 septembre 2021 précité, qu'il puisse être recouru aux services de l'inspection générale de la justice, il émet des réserves sur le fait que la décision de déclencher une enquête administrative soit laissée dans cette hypothèse à la seule discrétion du garde des Sceaux au regard du principe de la séparation des pouvoirs, et ce d'autant que les commissions d'admission des requêtes ne se voient toujours pas ouvrir la possibilité d'effectuer des actes d'investigation ponctuels.

32. L'avant-projet de loi entend également supprimer la condition de recevabilité de la plainte tenant à l'articulation des griefs dans la plainte. Le Conseil supérieur de la magistrature relève que cette suppression est susceptible d'entraîner un accroissement très important de l'activité des commissions d'admission des requêtes, au détriment des pouvoirs propres du président. En effet, dans le système actuel, de nombreuses requêtes, très confuses voire inintelligibles, sont orientées en «circuit court», faute d'articulation des griefs. Il considère que la suppression de cette condition de recevabilité est d'autant

plus problématique que la condition tenant à l'exigence de signature des plaintes est également supprimée, ce qui est de nature à encourager des dénonciations récurrentes et infondées de la part de justiciables quérulents.

33. Jusqu'à présent, la plainte n'était recevable que si elle visait le comportement d'un magistrat «dans l'exercice de ces fonctions». L'avant-projet de loi propose d'ajouter les hypothèses concernant un magistrat «faisant usage de sa qualité». Le Conseil supérieur de la magistrature s'interroge sur le champ d'application de cette notion dont l'ajout est proposé, notamment sur le point de savoir si les comportements adoptés par le magistrat dans sa vie privée sont concernés.

34. Le Conseil supérieur de la magistrature s'étonne enfin que les propositions formulées dans son avis sur la responsabilité et la protection des magistrats sur ce point n'aient pas été reprises dans l'avant-projet de loi organique, à savoir :

- permettre à la commission d'admission des requêtes de saisir directement l'Inspection générale de la justice aux fins d'engagement d'une enquête administrative;
- permettre à la commission d'admission des requêtes de procéder à des investigations sur les griefs avant d'envisager un renvoi devant la formation disciplinaire compétente et de sérier les griefs dont la formation disciplinaire serait alors saisie;
- créer un dispositif permettant de pallier le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des Sceaux;
- prévoir, dans l'ordonnance statutaire, de nouvelles possibilités de saisine de l'Inspection tout en la maintenant sous l'autorité du seul garde des Sceaux;
- 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;
- prévoir la suppléance du président ou des membres la composition des commissions en cas d'empêchement ou de départ, le renouvellement biennal de leur mandat et la création d'une commission mixte.

## Dispositions diverses

35. Le Conseil supérieur de la magistrature prend acte des modifications envisagées du mode de scrutin pour les élections des membres magistrats.

36. Il observe qu'il est prévu un allongement de trois à six mois du délai pour procéder au remplacement d'un membre en cas de vacance. Le Conseil supérieur de la magistrature souligne que la simplification envisagée du mode de scrutin ne devrait pas conduire à un allongement de ce délai. Il s'interroge par ailleurs sur la possibilité de prévoir la désignation de suppléants.

## 2. L'avis du Conseil au garde des Sceaux du 13 décembre 2023

### SOMMAIRE

Préambule

La liberté d'expression des magistrats et sa conciliation avec l'obligation de réserve

**I – La liberté d'expression des magistrats : un principe consacré et encadré**

A – Un principe consacré

B – Un principe encadré

**II – La liberté d'expression des magistrats :  
une appréciation selon le contexte, les fonctions exercées et le public concerné**

A – La nature du discours énoncé par le magistrat et l'importance du contexte

B – La qualité du magistrat qui s'exprime

C- Le public concerné

Annexe

## Préambule

1. Le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi le 2 mai 2023 par le ministre de la Justice d'une demande d'avis en application de l'article 65 de la Constitution. L'avis sollicité s'appuie sur le souhait d'approfondir la réflexion sur le statut de la magistrature et l'objectif de mieux préserver l'image de la justice. Il porte, d'une part, sur l'articulation entre la liberté d'expression des magistrats et l'obligation déontologique de réserve et de discrétion, plus particulièrement quant à l'usage des réseaux sociaux, aux formes d'expression à l'occasion d'audiences solennelles, ainsi que par le biais de l'expression syndicale et d'autre part, sur l'exercice du droit de grève par les magistrats au regard de l'article 10, alinéa 3, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature qui interdit «*toute action concenterée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions*».

2. Sur le second point, le Conseil supérieur de la magistrature est d'avis qu'il ne peut se substituer ni au Conseil constitutionnel ni aux juridictions administratives et européennes pour interpréter cet article et, le cas échéant, en apprécier la validité.

3. En conséquence, l'avis ne portera que sur le premier point.

## La liberté d'expression des magistrats et sa conciliation avec l'obligation de réserve

4. Le présent avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature n'entend pas dresser un panorama exhaustif des normes, textes ou jurisprudences existant en matière de liberté d'expression des magistrats. À la lumière des textes et des décisions les plus importants, il souhaite livrer les éléments qui lui paraissent essentiels, notamment sur les points particuliers faisant l'objet de la demande du garde des Sceaux. Certaines de ces réflexions seront poursuivies dans le cadre de travaux plus larges que le Conseil entend mener au cours de sa mandature.

5. Le Conseil supérieur de la magistrature tient également à préciser qu'il n'entend pas faire de différence entre les magistrats du siège et ceux du parquet, dès lors que tous appartiennent à l'autorité judiciaire, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004.

### Le principe général : la liberté d'expression

6. Au niveau constitutionnel, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonce que «la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi».

7. L'article 10, § 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose, quant à lui, que «toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière».

8. Ce droit est le socle de toute société démocratique. Il est garanti par de nombreux textes et précisé tant par la jurisprudence des cours européennes que par celle des juridictions nationales.

### La conciliation de ce principe avec l'obligation de réserve dans les institutions publiques

9. Le magistrat, comme tout citoyen, jouit de la liberté d'expression. Toutefois, la liberté d'expression ne saurait constituer un droit absolu. Celle des agents publics doit ainsi se concilier avec l'obligation de réserve, laquelle n'est spécialement mentionnée dans les textes que pour de rares catégories d'agents publics, dont les magistrats de l'ordre judiciaire, qui bénéficient d'un statut défini par une loi organique<sup>1</sup>, et les membres de la juridiction administrative<sup>2</sup>.

---

1. Article 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

2. Articles L. 131-2 et L. 231-1-1 du code de justice administrative.

10. Instituée dès 1911 par la jurisprudence du Conseil d'État<sup>3</sup>, l'obligation de réserve s'impose à tous les agents publics<sup>4</sup> et vise fondamentalement à préserver la confiance des citoyens dans une puissance publique impartiale. Ces considérations valent encore davantage pour un magistrat, en raison de la mission particulière qui lui est dévolue et parce qu'il engage l'institution judiciaire dans son ensemble. Mais, en raison de la spécificité de sa fonction dans un État démocratique, la question se pose de savoir dans quelle mesure le magistrat devrait exercer sa liberté d'expression, dans le respect des impératifs que lui imposent son état et son statut, lorsque les valeurs et principes de l'État de droit sur lesquels repose son office sont en jeu.

11. La liberté d'expression des magistrats est à la fois consacrée et protégée au nom de grands principes qui l'encadrent (I) et son exercice soulève des questions spécifiques (II).

## I – La liberté d'expression des magistrats : un principe consacré et encadré

### A – Un principe consacré

12. La garantie de la liberté d'expression des magistrats est assurée aussi bien par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État que par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a été saisie d'affaires intéressant spécifiquement la liberté d'expression des magistrats.

13. Dans sa décision n° 2007-551 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007, le Conseil constitutionnel a clairement indiqué, à propos des poursuites disciplinaires dirigées contre des magistrats, que la garantie des droits et la séparation des pouvoirs proclamés à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'indépendance de l'autorité judiciaire énoncée par l'article 64 de la Constitution de 1958 «*garantissent l'indépendance des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative*». Compte tenu de l'accent mis par le Conseil constitutionnel sur l'étendue que doit revêtir la libre communication des pensées et des opinions en vertu de l'article 11 de la Déclaration, ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'un magistrat pourra voir sa responsabilité engagée en raison des propos qu'il aura tenus.

14. La jurisprudence du Conseil d'État a énoncé les mêmes principes, relevant par exemple que, dans les conditions où elle s'est exercée, l'activité syndicale d'un magistrat «*et notamment les déclarations faites à la presse par le requérant pour commenter le communiqué de son syndicat ne peuvent, eu égard aux termes employés, être regardées comme constituant un manquement au devoir de réserve qui s'imposait à ce magistrat*»<sup>5</sup>.

15. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précise encore ces orientations. Ainsi, dans son arrêt *Żurek c. Pologne* du 16 juin 2022<sup>6</sup>, la Cour a considéré que le droit général des juges à la liberté d'expression peut être transformé en un devoir de traiter de questions concernant le fonctionnement du système judiciaire, afin de défendre l'État de droit et l'indépendance judiciaire lorsque ces valeurs fondamentales sont menacées<sup>7</sup>. La Cour insiste sur la nécessité de déjouer des stratégies visant à intimider, voire à faire taire, les personnes qui s'expriment en défense de telles valeurs<sup>8</sup>.

16. Pour sa part, le Conseil supérieur de la magistrature réaffirme le principe de la liberté d'expression du magistrat. Dans le recueil des obligations déontologiques des magistrats adopté en 2019 en application de l'article 20-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, il rappelle que «*le magistrat s'exprime librement dans les limites de son statut*». Les décisions rendues en matière disciplinaire soulignent que le magistrat n'est pas «*obligé au conformisme*» et ne saurait être «*réduit au silence*». Au contraire, le principe de sa liberté de pensée, d'opinion et d'expression est le fondement même de ce «*droit particulier à l'indépendance*» qui le distingue du fonctionnaire et qui s'applique aussi aux magistrats du ministère public<sup>9</sup>.

17. Mais si le magistrat jouit de la liberté d'expression, cette liberté doit se concilier avec le respect d'autres principes, également attachés à son statut.

3. CE, 8 avril 1911, *Paul Charlin, Rec.*, p. 483; 11 janvier 1935, *Sieur Bouzanquet, Rec.*, p. 44.

4. Pour sa part, la Cour de cassation en impose le respect aux salariés mis à la disposition d'une collectivité territoriale (Soc., 19 octobre 2022, n° 21 – 12.370, publié, *AIDA* 2022, p. 2039).

5. CE, Ass., 31 janvier 1973, *Sieur Wolff, Rec.* p. 70.

6. CEDH, 16 juin 2022, *Żurek c. Pologne*, n° 39650/18.

7. § 222 de l'arrêt.

8. § 227 de l'arrêt.

9. CSM Parquet, P13, 9 octobre 1987.

## B – Un principe encadré

18. L'article 10 de l'ordonnance statutaire dispose : « Toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions [...] ». Ce texte vise les magistrats lorsqu'ils s'expriment en faisant état de leur qualité ou lorsque cette dernière est connue.

19. L'ordonnance marque la place de l'autorité judiciaire (le « corps judiciaire » visé par le texte désigne clairement les cours et tribunaux et ceux qui s'expriment *ès qualités*, en leur nom) au sein des institutions : il ne lui appartient ni de s'exprimer sur un registre purement politique (l'autorité judiciaire n'est ni le Parlement ni le pouvoir exécutif), ni de remettre en cause le principe même des institutions républicaines parmi lesquelles elle prend place. Il est par ailleurs acquis que, dans les limites qui s'imposent à eux, parmi lesquelles l'obligation de réserve, les agents publics en général et les magistrats en particulier sont libres, en dehors de leur service, d'exprimer des opinions syndicales et politiques.

20. Si la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire complète le deuxième alinéa de l'article 10 précité pour prévoir que « *l'expression publique des magistrats ne saurait nuire à l'exercice impartial de leurs fonctions ni porter atteinte à l'indépendance de la justice* », ces dispositions ne font qu'explicitier l'état du droit et se bornent à rappeler certains des devoirs qui s'imposent à tout magistrat comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi organique<sup>10</sup>.

21. De façon générale, le magistrat doit exercer sa liberté d'expression dans les limites du respect de son serment<sup>11</sup> et notamment des devoirs de réserve, d'impartialité, de délicatesse, de respect du secret professionnel et de l'image qu'il renvoie de la justice.

22. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats indique que « *dans son expression publique, le magistrat fait preuve de mesure afin de ne pas compromettre l'image d'impartialité de la justice, indispensable à la confiance du public* » et que « *l'expression publique d'un magistrat *ès qualités*, quel qu'en soit le support, nécessite la plus grande prudence, afin de ne porter atteinte ni à l'image et au crédit de l'institution judiciaire, ni à l'exercice impartial de ses fonctions, ni à la réserve qu'imposent ses fonctions* ».

23. Si des limites sont apportées à la liberté d'expression, ce ne peut être que pour venir au soutien d'autres principes tout aussi fondamentaux. Ainsi, l'article 10, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales énumère les objectifs légitimes de restriction, dans une société démocratique, de l'exercice de la liberté d'expression, parmi lesquels celui de « *garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* ». L'intérêt du public et des justiciables exige en effet que soit rendue une justice indépendante et impartiale, et perçue comme telle, propre à assurer la paix sociale et le respect des droits de chacun. Il est à ce titre exigé des magistrats qu'ils respectent les devoirs d'impartialité, de dignité, d'honneur, de loyauté, d'attention portée à autrui, de délicatesse et de discrétion.

24. L'appréciation et le contrôle des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression des magistrats relèvent du Conseil supérieur de la magistrature statuant sous le contrôle de cassation du Conseil d'État pour les magistrats du siège, du Conseil d'État statuant sur un recours en excès de pouvoir pour les magistrats du parquet et, éventuellement, des juridictions internationales, ce qui constitue une garantie fondamentale.

25. Il importe à présent de préciser les variables prises en compte dans ce contrôle de proportionnalité.

## II – La liberté d'expression des magistrats : une appréciation selon le contexte, les fonctions exercées et le public concerné

26. En dépit des limites que connaît son exercice, la liberté d'expression des magistrats est essentielle pour garantir leur indépendance. Comme le rappelle le Conseil consultatif des juges européens dans son avis du 2 décembre 2022 sur la liberté d'expression des juges, ceux-ci « *ont le droit de faire des commentaires sur des questions qui concernent les droits fondamentaux de l'homme, l'État de droit, les questions de nomination ou de promotion des juges et le bon fonctionnement de*

10. CC, décision n° 2023-856 DC du 16 novembre 2023, § 21.

11. Article 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, tel que modifié par la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 : « *Je jure de remplir mes fonctions avec indépendance, impartialité et humanité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal et de respecter le secret professionnel et celui des délibérations.* »

*l'administration de la justice, y compris l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs. Le public doit avoir confiance dans la capacité des magistrats à représenter effectivement les principes de l'État de droit».*

27. La liberté d'expression des magistrats n'est pas consacrée pour leur seul bénéfice. Elle constitue une garantie pour chacun des justiciables. Les magistrats qui exercent leur fonction avec indépendance, constituant ainsi l'un des piliers de l'État de droit, ont le devoir de faire le nécessaire pour préserver ce dernier, ainsi que les autres valeurs fondamentales dont ils sont les gardiens.

28. Les buts légitimes qui doivent être recherchés sont la préservation de l'impartialité et de l'indépendance de l'autorité judiciaire ainsi que le respect de la séparation des pouvoirs, socles de l'État de droit et de la nécessaire confiance des citoyens en leur justice.

29. Dans le cadre de ce contrôle de proportionnalité, l'examen au cas par cas de la limitation de la liberté d'expression des magistrats prend en compte la nature du discours (A), les fonctions exercées (B) et le public concerné (C).

## A – La nature du discours énoncé par le magistrat et l'importance du contexte

30. Il convient tout d'abord de distinguer selon que la liberté d'expression du magistrat porte ou non sur sa propre activité juridictionnelle.

31. Selon le recueil des obligations déontologiques : «*le magistrat ne communique pas individuellement avec la presse sur les affaires qu'il a en charge*» et il ne doit pas commenter ses propres décisions, ni d'ailleurs dénigrer celles de ses collègues. Les commentaires des décisions demeurent libres, dès lors qu'ils restent dans un cadre professionnel, universitaire ou didactique.

32. Le rôle particulier des magistrats du parquet doit ici être souligné, puisqu'en matière pénale le procureur de la République est autorisé à s'exprimer sur les faits objets de l'enquête, dans les limites de l'article 11 du code de procédure pénale. Il veille, dans ce cadre, à ne communiquer que sur des éléments objectifs, dans le respect des parties et de leurs droits. Cette communication est destinée à «*éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes*». De surcroît, communiquer permet de mieux faire connaître l'institution judiciaire et, partant, d'améliorer la confiance des Français envers leur justice.

33. En outre, les magistrats ne doivent pas compromettre l'image d'impartialité et de neutralité de la justice, indispensable à la confiance du public, ni porter atteinte au crédit et à la dignité de l'institution judiciaire et des juges. La parole du magistrat est en effet reçue comme l'expression d'une appréciation objective qui engage non seulement celui qui s'exprime mais aussi, à travers lui, toute l'institution.

34. Le Conseil supérieur de la magistrature met en œuvre des principes également contenus dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État.

35. Le Conseil d'État, à l'égard de tout agent public, n'admet ni l'outrance du propos<sup>12</sup> ni l'existence d'une attaque mettant en cause l'institution elle-même.

36. La Cour européenne des droits de l'homme insiste sur de nombreux facteurs, tels l'intérêt général du débat en cause, l'absence de divulgation d'informations secrètes, l'absence d'intentions cachées du magistrat et l'objectivité du propos, qui n'exclut pas une certaine dose d'exagération le cas échéant. La Cour prête une attention particulière au risque de décourager des magistrats de participer au débat public. Elle s'assure que la poursuite disciplinaire ou pénale «*soit exempte de tout soupçon d'avoir été menée à titre de représailles pour l'exercice de ce droit fondamental*» qu'est la liberté d'expression<sup>13</sup>. Pour la Cour, les limites de la critique du fonctionnement de la justice sont les critiques manifestement infondées et le dénigrement<sup>14</sup>.

37. Pareillement, le Conseil supérieur de la magistrature a été conduit à sanctionner, au titre du manquement à l'obligation de réserve, d'une part, dans la forme, l'utilisation d'expressions outrancières – le magistrat devant, en toute occasion, s'exprimer de façon prudente et mesurée – et, d'autre part, sur le fond, toute critique de nature à porter atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer aux justiciables<sup>15</sup>.

12. CE 27 juin 2018, n° 412541, *M. d'Argent de Deux Fontaines* sur les conclusions de G. Pellissier, RP : légalité d'un blâme infligé à un capitaine de la gendarmerie nationale à raison de critiques exprimées dans le cadre d'activités extraprofessionnelles «*en des termes outranciers et irrespectueux*» envers l'action de membres du Gouvernement et la politique étrangère et de défense française.

13. Arrêts du 28 octobre 1999, *Wille c. Liechtenstein*, n° 28396/95 et, plus récemment, du 1<sup>er</sup> mars 2022, *Kozan c. Turquie*, n° 16695/19.

14. Arrêt du 26 février 2009, *Koudechkina c. Russie*, n° 29492/05.

15. CSM Parquet, P6, 28 janvier 1975; CSM Parquet, P7, 12 août 1976; CSM Sièges, S73, 16 décembre 1993; CSM Sièges, S20, 24 mars 1966; CSM Parquet, P29, 11 juin 1996; CSM Sièges, S81, 14 décembre 1994; CSM Sièges, S261, 18 janvier 2023.

38. En revanche, lorsque le discours reste purement général, prudent et mesuré, le Conseil supérieur de la magistrature considère qu'il n'y a pas lieu à sanction<sup>16</sup>.

39. À titre d'exemples, des prises de position de magistrats sur les projets de loi organique et ordinaire relatifs à l'institution judiciaire ou la réforme de la police judiciaire apparaissent légitimes dans leur principe, quand bien même elles seraient formulées avec vigueur.

## B – La qualité du magistrat qui s'exprime

### La prise en compte des fonctions exercées

40. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les personnes ayant une vocation spéciale à apporter une contribution au débat public sur les questions d'intérêt général doivent être laissées libres d'intervenir sans que la crainte d'une sanction n'exerce un «*effet dissuasif*» sur l'exercice du droit à la liberté d'expression. Celui-ci serait en effet susceptible de priver la société dans son ensemble du bénéfice d'un débat public aussi large et informé que possible sur ces questions d'intérêt public. À ce titre, les magistrats ont une vocation particulière à s'exprimer sur certains sujets.

41. Le Conseil supérieur de la magistrature estime que le devoir d'expression du magistrat est d'autant plus important que celui-ci occupe un poste élevé dans la hiérarchie de l'institution, notamment lorsqu'il s'agit d'un chef de cour ou de juridiction. Sa position est en tout point conforme à celle prise par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Baka c. Hongrie*<sup>17</sup>. Dans cette affaire, le requérant, président de la Cour suprême de Hongrie, s'était prononcé, par des lettres ouvertes, des communiqués ou lors d'interventions devant le Parlement, sur des réformes judiciaires et avait critiqué différentes réformes législatives concernant les tribunaux. Tout en posant que l'on est en droit d'attendre des magistrats qu'ils usent de leur liberté d'expression avec «*modération et décence*», compte tenu notamment de leur obligation de «*garantir leur image de juges impartiaux*», la Cour a mis l'accent sur l'importance que revêtait «*la nécessité de préserver l'indépendance de la justice*». À ce titre, il est loisible aux magistrats d'alerter leurs concitoyens sur les problèmes que rencontre l'institution judiciaire, y compris lorsque sont envisagées des réformes législatives susceptibles d'avoir une incidence sur celle-ci. L'arrêt indique nettement que «*même si une question qui suscite un débat a une dimension politique, ce simple fait n'est pas en lui-même suffisant pour empêcher un juge de prononcer une déclaration sur le sujet*».

42. Doit également être mis à part le cas du chef de cour ou de juridiction qui s'exprime en soutien d'un magistrat faisant l'objet d'attaques injustifiées. La liberté de parole est ici d'autant plus précieuse qu'elle vient au soutien de l'institution judiciaire, attaquée dans la personne d'un de ses membres sans que celui-ci puisse répliquer lui-même.

### La prise de parole du magistrat à l'audience

43. Concernant le cas particulier de la prise de parole du magistrat du parquet au cours d'une audience, il convient de rappeler que la liberté de parole du ministère public est expressément consacrée par les textes comme une dérogation au principe de la subordination hiérarchique du magistrat du parquet (article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958), et que celui-ci ne se trouve plus soumis, à l'audience, «*qu'aux commandements de sa seule conscience*<sup>18</sup>». Il est cependant entendu que les propos tenus dans un tel cadre doivent, eux aussi, respecter l'obligation de réserve et ses corollaires (modération dans l'expression, absence de critique de l'institution de nature à nourrir un doute sur son impartialité ou sa neutralité)<sup>19</sup>.

44. S'agissant des audiences solennelles, l'article R. 111-2 du code de l'organisation judiciaire prévoit qu'une audience solennelle est tenue chaque année pendant la première quinzaine du mois de janvier et qu'au cours de cette audience il est fait un exposé de l'activité de la juridiction durant l'année écoulée. Il s'agit donc, pour les chefs de juridiction, d'une obligation positive de communication sur l'activité juridictionnelle. Le même texte ajoute que dans les cours d'appel l'exposé de l'activité peut être précédé d'un discours portant sur un sujet d'actualité ou sur un sujet d'intérêt juridique ou judiciaire.

16. CSM Parquet, P12, 15 mai 1987; CSM Siège, S252, 15 septembre 2022.

17. Arrêt *Baka c. Hongrie* du 23 juin 2016 [GC], n° 20261/12.

18. CSM Parquet, P13, 9 octobre 1987.

19. Constitue une démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions le fait, pour un magistrat du parquet, d'utiliser ses fonctions pour se livrer au cours d'une audience à une déclaration de principe concernant une affaire d'extradition (Klaus Barbie) s'étant déroulée dans un autre ressort et «*dont l'exécution, incombant au seul gouvernement, ne l'autorisait, dans l'exercice de sa mission à l'audience, ni à faire des observations ni à émettre des critiques*» (CSM Parquet, P8, 10 février 1978). De même, doit être sanctionné le magistrat du parquet qui, à l'audience, tient des propos objectivement discriminants en prétendant établir un lien nécessaire entre l'appartenance à une communauté et une activité délinquante, présentée comme un mode de vie propre à cette communauté (CSM Parquet, P82, 13 octobre 2015).

45. Il en résulte que les discours des chefs de cour et de juridiction prononcés lors des audiences de rentrée solennelle constituent un moment privilégié dans la vie d'une juridiction. Celles-ci sont l'occasion par excellence d'exposer publiquement les sujets de satisfaction et de préoccupation des magistrats et fonctionnaires aussi bien quant à la situation de la juridiction où ils exercent leurs fonctions qu'en ce qui concerne l'évolution de l'institution judiciaire, y compris les réformes en cours et la législation et la réglementation applicables. En dehors d'hypothèses extrêmes comme l'emploi de termes injurieux ou une mise en cause des institutions de la République, la parole doit y être libre.

### La prise de parole syndicale

46. L'article 10-1 de l'ordonnance statutaire, issu de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, énonce explicitement que le droit syndical est garanti aux magistrats qui peuvent créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats.

47. Par deux arrêts d'Assemblée<sup>20</sup>, le Conseil d'État a annulé les notations de deux magistrats qui avaient été abaissées en considération de leur activité syndicale. À cet égard, il peut être rappelé qu'il est de jurisprudence constante que les agents publics qui exercent des fonctions syndicales bénéficient de la liberté d'expression particulière qu'exigent l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent. Ils jouissent donc d'une liberté d'expression beaucoup plus étendue que celle des autres agents publics<sup>21</sup>.

48. Mais cette liberté doit, elle aussi, être conciliée avec les obligations déontologiques découlant du statut des magistrats, en particulier le devoir de réserve<sup>22</sup>. Ainsi, même dans l'exercice de son mandat et pour la défense des intérêts professionnels, le représentant syndical doit-il veiller à garder une certaine mesure.

49. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats indique que les principales organisations syndicales qui ont vocation à défendre les intérêts moraux et matériels de leurs membres se donnent également pour objectif de défendre l'indépendance de la justice, ce qui les conduit à intervenir dans le débat public ou médiatique. Il adopte un raisonnement similaire en évoquant l'atténuation du devoir de réserve dont bénéficient les magistrats lorsqu'ils s'expriment à titre syndical, sous réserve que les propos tenus ne soient ni dénigrants ni injurieux.

50. Ainsi, le Conseil supérieur de la magistrature a eu l'occasion de rappeler que s'il peut être admis que la polémique syndicale puisse revêtir une forme très vive, il n'en demeure pas moins que cette tolérance n'autorise en aucun cas que les termes utilisés par un magistrat dans une publication syndicale puissent créer un soupçon d'antisémitisme de la part de son auteur<sup>23</sup>.

51. Ainsi, la reconnaissance du droit syndical a inéluctablement pour conséquence de conférer aux organisations syndicales et à leurs représentants un droit de s'exprimer qui est encore plus large que celui qui résulte du droit commun. En particulier, la possibilité d'adopter un ton polémique, pouvant comporter une certaine vigueur, constitue un corollaire indispensable à un plein exercice de la liberté syndicale.

## C – Le public concerné

52. Lorsqu'il s'agit d'un partage d'informations dans un contexte intra judiciaire, par exemple dans le cadre d'un groupe de discussion fermé de professionnels, les magistrats ne sont pas dispensés de faire preuve de prudence et de respecter le secret professionnel.

---

20. CE, Ass., 31 janvier 1975, *Uolff et Exertier*, Rec. p. 70 et 74.

21. CE, 18 mai 1956, *Boddaert*, Rec. p. 213; CE 30 décembre 2021, *La Poste*, n° 445128, B.

22. Pour des agents publics non magistrats le Conseil d'État a jugé que des propos agressifs à l'égard d'un supérieur hiérarchique ou d'un autre agent sont susceptibles, alors même qu'ils ne seraient pas constitutifs d'une infraction pénale, d'avoir le caractère d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire (CE, 27 janvier 2020, n° 4265698, *M<sup>me</sup> Kabeche*, B, à propos d'une adjointe administrative territoriale, responsable syndicale qui avait adopté un comportement et tenu des propos particulièrement irrespectueux et agressifs à l'égard de la directrice générale des services d'une commune). De même, il a jugé qu'une critique violente de la politique du Gouvernement par un représentant syndical est incompatible avec l'obligation de réserve dès lors que, par son contenu et sa violence, elle est de nature à compromettre le bon fonctionnement du service (CE, 23 avril 1997, *Bitauld*, B, à propos d'un syndicaliste policier qui avait critiqué violemment la politique gouvernementale, mis en cause en termes injurieux des autorités de l'État, et incité à l'indiscipline collective).

23. CSM, P35, 17 mars 1999, et sur recours, CE, 18 octobre 2000, n° 208168, *M. Terrail*, A). *A contrario*, la Cour européenne des droits de l'homme a pu condamner la Turquie à propos d'une magistrate, secrétaire générale d'un syndicat de juges, sanctionnée disciplinairement pour des propos tenus sur une réforme constitutionnelle concernant le fonctionnement des organes judiciaires (CEDH, 6 juin 2023, *Sarisu Pehlivan c. Turquie*, n° 63029/19).

53. La question de l'expression des magistrats sur les réseaux sociaux a été évoquée par le Conseil supérieur de la magistrature dès son rapport d'activité pour l'année 2012. Le Conseil appelait alors à une réelle vigilance dans leur usage et recommandait prudence et circonspection, pour l'utilisation des réseaux et pour les informations échangées.

54. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats consacre désormais des développements spécifiques aux magistrats et aux technologies de l'information et de la communication. Il rappelle les principes de liberté d'expression du magistrat et les restrictions qui peuvent y être apportées au titre du devoir de réserve. L'usage des réseaux sociaux expose le magistrat à un risque accru de mise en cause ou de médiatisation de ses décisions, de ses déclarations ou de son comportement, ce qui doit l'inciter à un surcroît de vigilance quant au respect de ses obligations déontologiques. Le prétendu anonymat qu'apporteraient certains réseaux sociaux ne saurait affranchir le magistrat des devoirs de son état, en particulier de son obligation de réserve, gage pour les justiciables de son impartialité et de sa neutralité<sup>24</sup>.

55. Sur le plan disciplinaire, le Conseil supérieur de la magistrature a sanctionné : deux magistrats qui sous couvert de pseudonymes ont échangé, sur le réseau social Twitter, pendant le déroulement d'un procès d'assises, des messages donnant l'apparence d'un lien de connivence entre l'avocat général de la cour d'assises et un assesseur<sup>25</sup>; un magistrat qui a tenu sur son compte Twitter des propos dénonçant « *des exactions d'antifas et de nervis d'extrême gauche, la peste noire qui sévit dans les rues le samedi, le totalitarisme climatique et les Khmers Verts* »<sup>26</sup>; une magistrate qui a publié sur un réseau social un message grossier à caractère discriminatoire, et plusieurs messages insultants et vulgaires à un internaute qui s'étonnait de la connotation raciste de ses écrits<sup>27</sup>.

56. Les comptes ouverts au titre d'une juridiction relèvent des principes qui régissent les prises de parole officielles. Autant il est légitime de communiquer, autant il convient d'être attentif à la sauvegarde des droits des justiciables, notamment au respect de la présomption d'innocence. Comme l'exige la jurisprudence sur ce sujet, il importe d'être attentif au choix des termes employés, afin de ne pas donner, ici aussi, l'impression qu'on tient pour acquise la culpabilité de tel ou tel avant le prononcé d'une décision de justice sur le fond.

57. Lorsqu'une organisation syndicale s'exprime au moyen d'un compte, elle est tenue au respect des principes ci-dessus rappelés pour l'expression syndicale.

58. En ce qui concerne les comptes privés des magistrats et l'expression de ces derniers sur les réseaux sociaux, la plus grande prudence s'impose, afin de sauvegarder les droits des justiciables et l'image de la justice. Il va de soi que les magistrats ne peuvent pas s'abandonner aux facilités qui menacent, sur ces réseaux, les particuliers non investis de la responsabilité de juger : trivialités, véhémence, imprudences ne peuvent que brouiller la représentation élevée que doivent avoir les citoyens de l'institution judiciaire et de ceux qui y concourent.

59. Il peut être relevé que la charte de déontologie des magistrats administratifs élaborée en 2011, dotée d'un fondement législatif depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, dont la dernière version date de janvier 2023, recommande, quant à elle, aux membres de la juridiction administrative la plus grande retenue dans l'usage des réseaux sociaux lorsque l'accès à ceux-ci n'est pas exclusivement réservé à un cercle privé aux accès protégés, de ne pas mentionner leur qualité de magistrat lorsqu'ils renseignent leur profil, de faire preuve non pas seulement de modération dans les propos qu'ils sont conduits à tenir sur les réseaux sociaux, mais d'une vigilance équivalente à celle qu'impliquerait leur publication dans une revue scientifique.

60. La complexité de cette question qui donne lieu, y compris au niveau européen, à des ajustements constants conduira le Conseil supérieur de la magistrature à approfondir, dans les années à venir, sa réflexion. En particulier, la rédaction de la charte de déontologie des magistrats qui se substitue au recueil des obligations déontologiques en application de la loi organique n° 2023-1058 précitée donnera au Conseil l'occasion de consultations sur ce point.

---

24. Pour un non-magistrat, voir CE 27 juin 2018, n° 412541, *M. d'Argent de Deux Fontaines* préc.

25. CSM Siège, S212, 30 avril 2014; CSM Parquet, P77, 29 avril 2014.

26. CSM Siège, S258, 16 janvier 2023.

27. CSM Parquet, P98, 23 septembre 2021.

### 3. Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège



#### Décision du 11 janvier 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s257-12023>



#### Décision sur QPC du 22 mars 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s263-qpc>



#### Décision du 16 janvier 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s258-22023>



#### Décision sur QPC du 12 avril 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s264-qpc>



#### Décision du 18 janvier 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s259-32023?search=S259>



#### Décision du 20 avril 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s265>



#### Décision du 18 janvier 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s260-42023?search=S260>



#### Décision du 7 décembre 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s263-152023>



#### Décision du 18 janvier 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s261-52023>



#### Décision du 19 janvier 2023

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s262-62023>



Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège sont accessibles sur le site internet du Conseil : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>

## 4. Les avis motivés de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet



### **Délibération sur QPC du 6 juin 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p099-qpc-022023?search=99>



### **Délibération sur QPC du 6 juin 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p100-qpc-032023?search=100>



### **Délibération sur QPC du 6 juin 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p101-qpc-042023>



### **Avis motivé du 29 juin 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p102-52023>



### **Avis motivé du 26 octobre 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p103>



Les avis motivés de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet sont accessibles sur le site internet du Conseil : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>

## 5. Les communiqués du Conseil



### **Communiqué du 4 mai 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communication-du-4-mai-2023>



### **Communiqué du 24 juillet 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communique-du-24-juillet-2023>



### **Communiqué du 7 décembre 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communique-du-7-decembre-2023>



### **Communiqué du 13 décembre 2023**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communique-du-13-decembre-2023>

## Communiqué du 4 mai 2023

Le Conseil supérieur de la magistrature tient à rappeler que, dans un État de droit démocratique, la critique d'une décision de justice ne doit en aucun cas s'exprimer par la mise en cause personnelle du magistrat auteur de la décision.

Il réaffirme que la liberté syndicale est reconnue aux magistrats et rappelle que les prises de position d'une organisation syndicale ne sauraient servir de fondement à la mise en cause de l'impartialité d'un magistrat au seul motif qu'il serait membre de cette organisation.

Il tient enfin à rappeler que ces principes, qui participent de l'indépendance de la justice, fondent l'État de droit dans tous les territoires de la République.

## Communiqué du 24 juillet 2023

Les déclarations récentes tenues par des responsables appartenant à la plus haute hiérarchie de la police nationale à l'occasion d'une décision de placement en détention provisoire d'un fonctionnaire de police conduisent le Conseil supérieur de la magistrature à devoir procéder à une mise au point.

Le Conseil rappelle qu'en vertu du principe de séparation des pouvoirs, principe fondateur de l'État de droit, l'autorité judiciaire est la seule légitime pour décider du placement ou non en détention provisoire des personnes qui lui sont présentées dans le cadre des procédures qu'il lui appartient d'examiner et d'apprécier, dans le strict respect des règles de droit, qui s'appliquent à tous, sans exception.

Le Conseil rappelle que l'autorité judiciaire doit pouvoir accomplir ses missions, à l'abri de toutes pressions, en toute indépendance et en toute impartialité.

## Communiqué du 7 décembre 2023

Par dépêche du 2 novembre 2022, la Première ministre a saisi le Conseil supérieur de la magistrature de faits imputables à M<sup>me</sup> X alors que celle-ci était première présidente de cour d'appel.

C'était la première fois que le Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, était saisi de poursuites visant un premier président de cour d'appel.

Dans sa saisine, la Première ministre a reproché à M<sup>me</sup> X plusieurs manquements disciplinaires en lien avec l'exercice de ses fonctions de cheffe de cour d'appel. Elle lui a en particulier reproché la mauvaise qualité des relations entretenues avec différents membres, magistrats ou fonctionnaires, de l'institution judiciaire locale et plus largement une posture inadaptée dans ses relations professionnelles.

Le Conseil a motivé sa décision de la manière suivante :

*« les manquements reprochés à M<sup>me</sup> X, qui a rejoint la Cour de cassation afin d'y exercer les fonctions de conseillère, s'inscrivent dans le contexte d'un ressort en grande difficulté où il n'existe qu'un unique tribunal judiciaire et qui a connu des tensions multiples et exacerbées à la suite notamment de la crise dite de l'amiante (ayant conduit à l'évacuation du tribunal) et de celle de la Covid-19.*

*Dans ces circonstances, même si la première présidente de la cour d'appel, dont le fort engagement au service de l'institution judiciaire a été souligné tout au long de sa carrière, y compris par l'autorité de poursuite, a pu parfois ne pas faire preuve de délicatesse, les manquements qui lui sont reprochés ne sauraient être analysés en des fautes disciplinaires. »*

En conséquence, le Conseil a dit que la magistrate poursuivie n'avait commis aucune faute disciplinaire et, partant, n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction à son encontre.

**Rappel** : la présente décision disciplinaire a été rendue par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège, composée de magistrats et personnalités extérieures.

## Communiqué du 13 décembre 2023

Le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi le 2 mai 2023 par le ministre de la Justice d'une demande d'avis en application de l'article 65 de la Constitution.

La demande s'appuyait sur le souhait d'approfondir la réflexion sur le statut de la magistrature et l'objectif de mieux préserver l'image de la justice. Elle portait en premier lieu sur l'articulation entre la liberté d'expression des magistrats et l'obligation déontologique de réserve et de discrétion, plus particulièrement quant à l'usage des réseaux sociaux, aux formes d'expression «à l'occasion d'audiences solennelles, ou encore par le biais de l'expression syndicale». En second lieu, elle était relative à l'exercice du droit de grève par les magistrats.

En ce qui concerne l'exercice du droit de grève, le Conseil supérieur de la magistrature considère qu'il ne lui appartient pas de trancher cette question, qui relève selon lui des juridictions constitutionnelles, administratives et européennes.

S'agissant de la liberté d'expression des magistrats et de sa conciliation avec l'obligation de réserve, le Conseil rappelle que le principe général est celui de la liberté d'expression des magistrats, qu'ils doivent exercer «dans les limites du respect de [leur] serment et notamment des devoirs de réserve, d'impartialité, de délicatesse, de respect du secret professionnel et de l'image qu'[ils] renvoie[ent] de la justice».

Le Conseil rappelle que la liberté d'expression des magistrats n'est pas consacrée pour leur seul bénéfice mais qu'elle constitue «une garantie pour chacun des justiciables. Les magistrats, qui exercent leur fonction avec indépendance, constituant ainsi l'un des piliers de l'État de droit, ont le devoir de faire le nécessaire pour préserver ce dernier ainsi que les autres valeurs fondamentales dont ils sont les gardiens».

Il précise que si des restrictions sont apportées à la liberté d'expression des magistrats, c'est «pour venir au soutien d'autres principes tout aussi fondamentaux» dont celui de «garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire».

Il en déduit que l'examen au cas par cas de la limitation de la liberté d'expression des magistrats doit prendre en compte la nature du discours, les fonctions exercées et le public concerné.

Le Conseil supérieur de la magistrature estime que l'expression du magistrat est d'autant plus importante que celui-ci occupe un poste élevé dans la hiérarchie de l'institution, notamment lorsqu'il s'agit d'un chef de cour ou de juridiction. Il rappelle que les discours prononcés lors des audiences de rentrée solennelle constituent un moment privilégié pour «exposer publiquement les sujets de satisfaction et de préoccupation des magistrats et fonctionnaires aussi bien quant à la situation de la juridiction où ils exercent leurs fonctions qu'en ce qui concerne l'évolution de l'institution judiciaire, y compris les réformes en cours et la législation et la réglementation applicables».

S'agissant de la prise de parole syndicale, le Conseil rappelle que la liberté d'expression syndicale doit être «conciliée avec les obligations déontologiques découlant du statut des magistrats, en particulier le devoir de réserve. Ainsi, même dans l'exercice de son mandat et pour la défense des intérêts professionnels, le représentant syndical doit-il veiller à garder une certaine mesure». Il insiste cependant sur le fait que la reconnaissance du droit syndical a «inégalement pour conséquence de conférer aux organisations syndicales et à leurs représentants un droit de s'exprimer qui est encore plus large que celui qui résulte du droit commun. En particulier, la possibilité d'adopter un ton polémique, pouvant comporter une certaine vigueur, constitue un corollaire indispensable à un plein exercice de la liberté syndicale».

**Rappel** : le présent avis a été rendu par la formation plénière du CSM, qui comprend 8 personnes qui ne sont pas magistrats et 7 magistrats.

## 6. L'activité internationale du Conseil

Lettre du 19 avril 2023 du Président du Conseil judiciaire de la République de Slovénie

Statement of 25 May 2023 by the Executive Board of the ENCJ on financial security in the context of Judicial independence

Report on Codes of Conduct for Members of Councils for the Judiciary (9 June 2023)

# Lettre du 19 avril 2023 du Président du Conseil judiciaire de la République de Slovénie



Prispevek: Miroslav Hribar  
Izdajatelj: SODNI SVET  
Številka št. NI/0011/4300  
Podpisano: 20.02.2019 12:00



Sign: Su 559/2018-232

Date: 19. 4. 2023

European Network of Council for Judiciary (ENCJ)  
President

Ms. DALIA VASARIENE

e-mail: office@encj.eu

**SUBJECT: Judicial Independence in the Republic of Slovenia**

Dear Ms. Dalia Vasariene,

As it was already indicated in the Commission's 2022 Rule of Law Report, the Judicial Council of the Republic of Slovenia (Sodni svet) considers that the current system of remuneration of judges is unconstitutional:

1. due to the imbalance of incomes of the judges compared to incomes of the legislative and executive power holders and
2. because amount of judges' incomes is clearly inappropriate from an objective point of view to the extent that judicial independence is jeopardized.

Therefore, in 2021 Sodni svet launched procedures for constitutional review of the system of remuneration of judges. Namely, the imbalance between the public sector salaries and the system of remuneration of judges leads to situations where a judicial adviser often has a higher salary than a judge he is supposed to help.

The Constitutional Court has not yet decided on the request of Sodni svet although it has been suggested on several occasions that the decision is urgent and should be put forward.

Dissatisfaction regarding their remuneration is among judges constantly rising, especially after Prime Minister dr. Robert Golob made a public commitment on 10th January 2023, that all Slovenian judges will be entitled to a monthly salary supplement in the amount of 600 euros gross, starting with 1st January 2023. The Ministry of Justice prepared a law proposal introducing the supplement mentioned above which was withdrawn from the parliamentary procedures after the parliamentary legislative legal service expressed several concerns regarding the possible unconstitutionality of the proposed law. The Ministry of Justice later acquired a legal opinion by the Institute at the Ljubljana Faculty of Law, which did not detect any possible constitutional irregularities although it suggested several improvements. However the government has decided not to propose an improved law in a parliamentary procedures for a second time without revealing its reasons to the public.

On the contrary, despite the promises of the Prime Minister of the Republic of Slovenia and the Minister of Justice, the Government of the Republic of Slovenia have not until now responded with

concrete actions to the calls of Sodni svet and other stakeholders (Supreme Court of the Republic of Slovenia, Slovenian Association of Judges, *ad hoc* public meetings of all judges etc.) in the judiciary regarding the unconstitutionality of system of remuneration of judges affecting the independence of the Slovenian judiciary.

The Ministry of Public Administration in April 2023 proposed a draft of the new law on the Common basis of the Salary System in the Public Sector. Sodni svet is in principle in favour of setting the new common basis of the salary system in the public sector, however it is not at all clear when and even if the Government will manage to harmonize this law with all relevant stakeholders in the public sector (especially with all the Unions). Also this law does not solve the question of the long-lasting unconstitutionality regarding remuneration of judges.

The backlog of judges salaries behind other salaries in the public sector by more than 20 percent and their large drop in real value, which has been occurring for more than ten years and has only been eliminated to a minimal extent during this time, means a selective, covert and inadmissible lowering of salaries of the judges, which was already ruled unconstitutional by the Slovenian Constitutional Court (e.g. decision U-I-60/06, point 84 of reasoning and decision U-I-159/08, point 40 of reasoning). Thus, compared to other professions in the public sector, judges are paid disproportionately less than would result from the responsibilities and powers they exercise, and also according to the findings of international organizations, they are among the worst paid compared to other countries in the European area (e.g. the Council of Europe, CEPEJ). The above undoubtedly represents a violation of Article 19 of the Treaty on European Union in conjunction with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which guarantees the protection of the independence of judges of the Member States of the European Union. As the Court of Justice of the European Union has already explicitly pointed out, the fact that judges receive a salary commensurate with the importance of the functions they perform is a guarantee inseparable from the independence of judges (Judgment of 27th February 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, points 44 and 45 and judgment of 7th February 2019, *Carlos Escibano Vindel*, C-49/18, point 66). It is also prohibited under European Union law to selectively reduce the salaries of judges, which is not part of general measures in the entire public sector due to the requirement to reduce the excessive budget deficit (cited judgment C-64/16, points 46 to 49 and judgment C-49/18, point 67).

Since in the current situation both aspects of the requirements of European Union law regarding ensuring the independence of judges are violated, and the competent authorities of the Republic of Slovenia do not respond to this, Sodni svet is asking the European Commission to examine the possibilities within its jurisdiction to ensure their respect.

We hereby notify you that this letter has also been sent to Ms. Ursula von der Leyen, president of the European Commission, Mr. Didier Reynders, European Commissioner for Justice, Ms. Roberta Metsola, president of the European Parliament and to Mr. Jože Štrus, policy officer in the Directorate-General for Justice and Consumers.

Yours sincerely,

**President of Sodni svet  
VLADIMIR HORVAT  
Supreme Court Senior Judge**

# Statement of 25 May 2023 by the Executive Board of the ENCJ on financial security in the context of judicial independence



European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)

## Statement by the Executive Board of the ENCJ on financial security in the context of Judicial independence

In the course of the year, the ENCJ has received information from several Members, regarding the situation of insufficient (inadequate) judicial remuneration. The ENCJ was notified that Judicial Councils of Slovenia and Lithuania regard inadequate judicial remuneration as a threat to Judicial independence. Developments towards a similar situation may also be potentially witnessed in Croatia and Spain.

Taking note of the letter of 19 April 2023 from the President of the Judicial Council of Slovenia (*Sodni svet*) Mr. Vladimir Horvat, the Board expresses regret concerning the current situation to which *Sodni svet* and judges in Slovenia are exposed.

Independent judiciary in each Member State is crucial for ensuring the fundamental values of Art. 2 TEU, on which the European Union is founded. Financial security is an important component of judicial independence. The Court of Justice of the European Union has already stated that the remuneration of judges is directly linked to judicial independence<sup>1</sup>, therefore close cooperation of all state powers in this realm is vital.

The Board believes that judicial independence should include protection against interference with the financial security of the court as an institution. Judicial remuneration should be adequate and preclude exposing judges to the risk of inappropriate pressures and corruption.

While Councils for the Judiciary ensure the final responsibility for the support of the judiciary in the independent delivery of justice and may act as intermediaries between the judiciary and the other branches of power, the element of judicial independence linked to judicial remuneration also rests on the willingness to take positive actions by legislative and executive powers.

The Board underlines that in a state governed by the Rule of Law, all state powers should support each other in carrying out their functions, and all should refrain from interfering with the competence of others. Judicial independence is essential to guarantee the rights of the citizens of the European Union, is essential for mutual respect of the European Union's common values and is essential for mutual trust among European Union judges.

The Executive Board of the ENCJ therefore calls upon everyone in the European Union to stand for the independence of judges.

**The ENCJ Executive Board**  
**Brussels, 25 May 2023**

<sup>1</sup> Case C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 545.

# Report on Codes of Conduct for Members of Councils for the Judiciary (9 June 2023)



European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)

Reseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)

## ENCJ Working Group

# Report on Codes of Conduct for Members of Councils for the Judiciary

*Adopted 9 June 2023*



Co-funded by the Justice Programme of the European Union

## ENCJ WORKING GROUP REPORT ON CODES OF CONDUCT FOR MEMBERS OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY

In the **ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary**, adopted in October 2021, the following recommendation was added: "The ENCJ recommends that Councils for the Judiciary develop standards of professional behaviour and ethical conduct for their members (both judicial and non-judicial) in a similar way as it has been done for judges." Therefore, a working group was established to develop a document that could be used by Councils to draft a code of conduct that would contain values, principles, standards or good practices for members acting within the Councils for the Judiciary. As a result of this work **the ENCJ proposes the following model of code of conduct that should be adapted by each Council for the Judiciary to their own peculiarities.**

### *PREAMBLE*

Considering the **great variety of possible participants in Judicial Governance and the various systems for appointing and managing judicial, non-judicial and ex-officio members of Councils for the Judiciary**, as well as the variety of judicial cultures across Europe the codes of conduct of members of Councils for the Judiciary should respect these varieties.

Taking into account that some Councils for the Judiciary also cover prosecutors, references made in this text to individual judges have to be understood as being made to prosecutors in these Councils.

**Rules that already exist for the specific activity of judges or other legal professionals that might be appointed members of a Council for the Judiciary are not sufficient** always to guide the exercise of their duties. Regardless the existence of ethical rules concerning judges and other legal professionals, the position of a member of a Council for the Judiciary is different. Members of a Council for the Judiciary take part in an institution with administrative tasks. Therefore, this activity differs from the one judges must carry on in courts. Their deontological obligations are specific, and their content is directly linked to the nature of their missions, attributions and competences.

A code of conduct should clearly **define principles of activity and conduct** to be followed by members of a Council for the Judiciary while performing their statutory functions. After ceasing to hold office, members shall continue to be bound by their duties of integrity, dignity, loyalty and discretion. They should exercise their duties in any time with the highest standard of integrity in their professional and personal life. A code of conduct supplements the stipulations of laws,

3

decrees and rules of procedure and should contain guidelines, best practices and principles on the decision-making and **inform the public about the standards of conduct that can be expected from the members of a Council for the Judiciary.**

**The highest standard of conduct and responsibility of the members of a Council for the Judiciary should be expected.** The codes of conduct should identify moral and social norms which constitute the ideal and practical patrimony entrusted to the individual conscience of the members of the Council, although the respect of the norms rests on the internal adhesion of each of them. All members of a Council for the Judiciary must have moral and professional qualities which allow them to protect judicial legitimacy in general terms.

A code of conduct would **equally ensure the application of ethical rules to all members of the same Council for the Judiciary** - to all Councils as well, as a consequence-, including non-judicial members who are not subject to any particular ethical rules in the context of their functions exercised (inside and) outside the Council.

A code of conduct would be a **basis for consultation and self-reflection** on the obligations of the members of Councils for the Judiciary, taking into consideration the main values that should guide their activities.

A code of conduct reinforces the idea of **accountability** of the Council as a whole and the members of Councils for the Judiciary and underlines their commitment to the citizens that they serve.

Therefore, rules of deontological conduct are an important factor in building and promoting **public confidence in the judiciary** and should contribute to an increase in public trust in this institution and to raise its authority. The image of the Council and the judiciary would be improved. Other objectives of codes of conduct are protecting human rights, upholding the rule of law and preventing and limiting corruption in the judiciary.

Rules of deontological conduct go **beyond the legal obligations** to which members of Councils for the Judiciary are bound.

## PRINCIPLES AND RULES OF ACTIVITY AND CONDUCT OF MEMBERS OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY

### I *SUBSTANTIVE VALUES*

#### 1. *Integrity*

1. The principle of integrity requires members of Councils for the Judiciary to maintain honesty, rectitude and the highest standard of professional and personal behaviour.
2. Members of Councils for the Judiciary shall fulfil their role in the best interest of the judiciary and of society.
3. Adherence to this value is essential to maintain public confidence in the independence and impartiality of a member of the Council for the Judiciary and in the institution.
4. Integrity includes the duty of probity and the duty of dignity and honour.
5. The duty of probity implies that members of Councils for the Judiciary should refrain from any tactless or inappropriate behaviour (either in formal or in informal professional communication), and not only behaviour contrary to law.
6. Members of Councils for the Judiciary shall ensure that their conduct is in line with the principles of reasonableness and fair balance having concern for the need of being accurately informed. They shall not engage in any conduct that questions their integrity and their extra-professional behaviour should not undermine the dignity of their position.
7. Members of Councils for the Judiciary shall not use their position to procure any advantages for themselves during or after their mandate. They shall refuse any moral or material advantages for themselves or for those close to them (family, friends, certain colleagues, etc.) while exercising their functions. In the exercise of their mandate, members of Councils for the Judiciary shall not intercede or allow any interference in favour of any person.
8. The duty of dignity and honour requires the members of Councils for the Judiciary to not jeopardise the public image of the Council and the Judiciary.

#### 2. *Independence*

1. Members of Councils for the Judiciary shall perform their duties with complete independence and shall only be bound by the law.
2. They shall be free from circumstances or influences that compromise or may be seen as compromising the fulfilment of these duties, so they can be trusted to carry them without any interference. To this end, members shall maintain independence from any internal or external influence and shall neither seek nor take instructions from any person, institution, body or entity.

3. Members of Councils for the Judiciary should remain independent one from another. The president or any other person effectively heading the institution should carry out an efficient administration.

4. Members of Councils for the Judiciary should remain independent from any possible pressure groups both from within the judiciary or external. These groups include, but are not limited to, economic or political powers, media, public opinion and professional organisations.

5. When critics/attacks envisage the Council itself or its members, it is recommendable to have a balanced approach, with an objective presentation of the position of the Council or, when appropriate, its members.

### 3. *Impartiality*

1. Both impartiality and appearance of impartiality are important in exercising the competences and duties of members of a Council for the Judiciary.

2. Impartiality shall be manifested throughout the process by which decisions are made, in the content of decisions taken by Councils for the Judiciary and in the way these decisions are brought to public knowledge.

3. A member of a Council for the Judiciary should perform his/her duties without favour, bias or prejudice and should therefore be aware of his or her own possible prejudices.

4. Members shall resign from participating in any proceeding in which they are unable to decide the matter impartially or in which it might appear to a reasonable observer that they are unable to decide the matter impartially.

5. Members of Councils for the Judiciary shall not act or express themselves, through whatever medium, in a manner which adversely affects the public perception of their impartiality.

6. Members of Councils for the Judiciary shall avoid any situation which may give rise to a conflict of interests or which objectively may be perceived as such. A conflict of interest arises where a personal interest could influence the impartial performance of a member's duties. Personal interests include, but are not limited to, any potential benefit or advantage to members themselves, their spouses, partners or direct family members.

7. Members shall not be involved in dealing with a case in which they may have an interest that may give rise to a conflict of interest. If they are to hear such a case, they will follow the legal procedures in order to exclude any involvement of them in the discussion or resolution of the case.

8. Relatives or persons related by affinity within the fourth degree should not be members of the Council for the Judiciary at the same time.

## **1) INSTRUMENTAL VALUES**

### **1. Competence**

1. To carry out their duties in a competent, independent and impartial manner, members of Councils for the Judiciary shall acquire, maintain and develop knowledge and skills relevant for these duties.
2. Members of the Councils for the Judiciary are a part of a working community. In this capacity, they should be willing to work in a team with colleagues and staff members.
3. Members of Councils for the Judiciary need public communication, mediation and evaluation skills, according to the competences and duties of their Council. If necessary, they should undergo specific training for developing soft skills, including those related to the individual and institutional use of social media.
4. Members of Councils should possess and develop strategic thinking and skills for a macro approach on topics related to the judiciary.
5. Members of Councils for the Judiciary shall act in accordance with existing rules and standards of due diligence.

### **2. Cooperation**

1. Members of Councils for the Judiciary are part of an institution which ensures and guarantees the independence of the judiciary, within the framework of the laws. They should work having in mind the best interest of each judge, of the judiciary and, ultimately, of society. They are bound to cooperate to take the best decisions in the interest of the stakeholders and not of their own.
2. Within the limits permitted by the legal provision relating to the operation and functioning of the Council for the Judiciary, each member of a Council should be valued equally and entrusted with specific tasks considering his or her personal and professional qualities.
3. The president of the Council has a key role in building and maintaining trust and cooperation among the members and ensuring that each member has equal access to information and decision making.
4. Extra-curricular activities are recommended to encourage the members to know each other outside their working environment and build and increase trust among them.

### ***3. Respect***

1. Members of Councils for the Judiciary should communicate with due consideration and in a respectful manner with each other and about each other either in formal or in informal circumstances, directly or indirectly.
2. The same principle applies in the relationship with the members of the administrative staff (where it is the case), considering their autonomous sphere of duty and competence.
3. Members shall make use of the services of officials and other servants of the institution, in particular those allocated to their committees, in a respectful manner.
4. Members of Councils for the Judiciary should seek that the values of respect and listening are shared and observed.
5. The work of a Council for the Judiciary requires high listening abilities and acceptance of a diversity of opinions.

### ***4. Loyalty***

1. Members of Councils for the Judiciary shall comply with their duty of loyalty towards the judiciary and be committed to defend judicial independence.
2. Members shall devote themselves to the fulfilment of their mandate. They should ensure a constant presence to attend the meetings of the plenary and of the committees to which they belong.
3. Members shall manage the material resources of the institution in a responsible manner.
4. Members should refrain from making any statement outside the institution which may seriously harm its reputation. In case of minority or dissenting opinions, they should be expressed publicly and privately in a documented and respectful manner, taking in consideration the loyalty towards the judiciary.
5. When democracy, fundamental freedoms or the Rule of Law are in peril, members of the Councils for the Judiciary must speak out.

### ***5. Transparency***

1. Since transparency is an important factor in raising public awareness and improving the effects of the results of the work of Councils for the Judiciary, members of Councils for the Judiciary should act in a transparent manner, being available to give reasons for the decisions they take.
2. When expressing a personal and not an institutional opinion, it is imperative to specify this fact, explaining the reasons for a different view or one which differs from that of the institution they

represent. Taking in consideration the feedback of colleagues (within the judiciary, media, society and the Council) is very important.

3. Members of Councils for the Judiciary should report their extra-Council activities related to the performance of their duties as a member of the Council.

#### **6. *Obligation of reserve and discretion***

1. Members of the Councils for the Judiciary shall respect the confidential nature of their work when required by law. They must not disclose information on the private life or protected personal data of the persons with whom they come into contact during their mission or which could damage their interests protected by the law or their reputation. They may not misuse the information of which they have become aware in the performance of their duties.

2. The obligation of reserve and discretion subsists after the termination of the mandate.

### **IMPLEMENTATION**

1. A code of ethics for members of Councils for the Judiciary is meant to be an instrument for self-reflection and consultation. The respect to the code of ethics rests on internal adhesion.

2. Ethical issues and dilemmas shall be identified in due time and consultation, when it is necessary, shall be used as a valuable instrument.

3. The codes of conduct of members of Councils for the Judiciary should advise to include the creation of a committee on ethics or similar body to which members can turn for advice on ethical questions. In countries where such committees on judicial ethics or similar bodies already exist it is advisable to explore whether they should extend their competences to the members of the Council for the Judiciary.

4. Exchanges of good practices of such committees among the Councils for the Judiciary are recommended.



**Le Conseil supérieur de la magistrature publie chaque année un rapport d'activité dressant, conformément à la loi, le bilan des actions conduites par ses formations.**

L'année 2023 a vu l'entrée en fonction d'une nouvelle mandature du Conseil supérieur de la magistrature dont les membres ont été désignés pour quatre ans. La présente édition du rapport d'activité du Conseil est ainsi l'occasion de porter un regard neuf sur l'institution dans le contexte de mise en œuvre du plan d'action issu des états généraux de la justice.

Les activités du Conseil en matière de nomination, de déontologie et de discipline des magistrats y sont donc mises en perspective, de même que ses actions plus transversales et particulièrement ses travaux de réflexion.

Ce rapport, conçu comme un outil d'information à destination des professionnels et du public, se veut le reflet d'une période d'une grande richesse pour le Conseil, posant les jalons des futurs travaux de la mandature.

Direction de l'information légale et administrative

**La Documentation française**

<https://www.vie-publique.fr/publications>



ISBN : 978-2-11-157912-5

**Non vendu**