

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Rapport annuel 2008

Conseil supérieur de la magistrature

15, quai Branly, 75007 Paris

Tél. : 01 42 92 89 16 – télécopie : 01 42 92 89 17 – csm@justice.fr

www.conseil-superieur-magistrature.fr

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© La Documentation française, Paris, 2009

ISBN : 978-2-11-007580-2

CONSTITUTION

TITRE VIII DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.



Sommaire

Les membres du Conseil supérieur de la magistrature	VII
Avant-propos	IX

PREMIÈRE PARTIE

LE RAPPORT D'ACTIVITÉ DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	1
--	----------

CHAPITRE I

Les évolutions de l'organisation, du fonctionnement et des moyens du Conseil	3
Section 1 : Le cadre de gestion du Conseil supérieur de la magistrature	5
Section 2 : Le budget du Conseil supérieur de la magistrature	7

CHAPITRE II

La nomination des magistrats	11
Section 1 : L'état du corps judiciaire du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008	15
A – Données chiffrées	15
B – La place des femmes dans le corps judiciaire	19
Section 2 : L'examen des nominations	21
A – Le siège	22
B – Les juges de proximité	30
C – Le parquet	33
D – Les avis défavorables du parquet	35
E – Les observations	35

CHAPITRE III

La discipline des magistrats	37
Section 1 : L'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature en 2008	39
A – Formation du siège	43
B – Formation du parquet	43
Section 2 : Les questions particulières sur le contentieux disciplinaire	44
A – La responsabilité des chefs de juridiction	44
B – Les précisions sur le plan procédural	46

CHAPITRE IV

Les missions transversales du Conseil en 2008	47
Section 1 : Les missions d'information	49
A – Définition et objectifs des missions	49
B – Déroulement des missions en 2008	50
C – Organisation des missions	50
D – Quelques observations inspirées des missions	51
Section 2 : Les relations extérieures	55
A – Les réceptions de personnalités ou de délégations étrangères	55
B – Les réceptions de personnalités françaises	57
C – Les interventions de certains membres du Conseil à l'étranger	58
D – Les participations à des formations ou des séminaires	59
E – Le Réseau européen des conseils de la justice	59

DEUXIÈME PARTIE :

« LE RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS »	63
État d'avancement des travaux du CSM	

CHAPITRE I

« L'avant et l'ailleurs » : la recherche de précédents et d'éléments de comparaison	67
Les enjeux	69
Les moyens	71
1. Textes et documentation interne	71
2. Travaux de recherches confiés à l'Institut des hautes études sur la justice	72
3. Consultations de personnalités extérieures en qualité de sachants	75

CHAPITRE II

« Le dehors et le dedans » : le point de vue du public et celui des magistrats	77
Les enjeux	79
Les moyens	81
1. Le sondage grand public	81
2. La consultation des magistrats	82
3. Les contributions des magistrats	83
4. La réflexion du Conseil supérieur de la magistrature sur « les Français et leur justice : restaurer la confiance »	85

CHAPITRE III

« Le premier et l'arrière-plans » : des obligations déontologiques plus ou moins perceptibles

	87
Les enjeux	89
Les moyens	90

Les magistrats et la déontologie

	95
1 – La méthodologie	99
2 – Les résultats de l'étude	100
A – Degré de confiance comparée entre différentes institutions dont la justice	100
B – Le fonctionnement global et détaillé de la justice	102
C – Les représentations associées aux magistrats	104
D – Les attentes d'amélioration de l'institution	108
E – Les magistrats et la déontologie	111
F – Le regard sur sa situation professionnelle	112

Le regard des magistrats sur la justice, la déontologie et leur métier

	117
1 – La méthodologie	121
2 – Principaux enseignements	122
A – Des magistrats portant un regard bienveillant sur la justice mais sceptiques sur l'image qu'en ont les Français	122
B – Un fonctionnement de la justice plutôt satisfaisant mais dont on attend une réforme ciblée	125
C – La compétence au cœur des qualités requises pour un magistrat	127
D – Une amélioration de la justice qui doit principalement passer par une augmentation du nombre de professionnels	129
E – La déontologie, une notion renvoyant tant à l'intégrité qu'à l'impartialité	132
F – Des magistrats satisfaits de leur métier mais inquiets quant à son évolution	133

ANNEXES

	137
1 – Le nouvel article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 relatif au Conseil supérieur de la magistrature résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008	139
2 – Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme Conseil de discipline des magistrats du siège (2008)	145
3 – Les avis du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme Conseil de discipline des magistrats du parquet (2008)	159
4 – Mission aux cours suprêmes des États-Unis et de Californie	181



Les membres du Conseil supérieur de la magistrature

*(article 65 de la Constitution, loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)
JO du 8 février 1994*

PRÉSIDENT :

Le Président de la République.

VICE-PRÉSIDENT :

Le garde des Sceaux, ministre de la justice.

MEMBRES COMMUNS AUX DEUX FORMATIONS :

M. Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par le Président de la République.

M. Jean-Claude Bécane, secrétaire général honoraire du Sénat, désigné par le Président du Sénat.

M. Dominique Chagnollaud, professeur des universités, désigné par le Président de l'Assemblée nationale.

M. Dominique Latournerie, conseiller d'État honoraire, élu par le Conseil d'État.

MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU SIÈGE :

M. Jean-François Weber, président de chambre à la Cour de cassation.

M. Hervé Grange, premier président de la cour d'appel de Pau.

M. Michel Le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables-d'Olonne.

M. Luc Barbier, juge au tribunal de grande instance de Paris.

Mme Gracieuse Lacoste, conseiller à la cour d'appel de Pau.

MAGISTRAT DU PARQUET ÉLU, MEMBRE DE LA FORMATION COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU SIÈGE :

M. Xavier Chavigné, substitut général près la cour d'appel de Bordeaux.

**MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION COMPÉTENTE
À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU PARQUET :**

- M. Jean-Michel Bruntz, avocat général à la Cour de cassation.
- M. Jean-Claude Vuillemin, procureur général.
- M. Jean-Pierre Dréno, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Perpignan.
- M. Yves Gambert, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Nantes.
- M. Denis Chausserie-Laprée, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bordeaux.

**MAGISTRAT DU SIÈGE ÉLU, MEMBRE DE LA FORMATION COMPÉTENTE
À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU PARQUET :**

- Mme Marie-Jane Ody, conseiller à la cour d'appel de Caen.

PRÉSIDENTE DE LA RÉUNION PLÉNIÈRE ET DES FORMATIONS

- De juin 2008 à juin 2009 :**
- Réunion plénière : M. Dominique Chagnollaud.
 - Formation du siège : M. Luc Barbier.
 - Formation du parquet : M. Jean-Michel Bruntz.

SECRÉTARIAT ADMINISTRATIF DU CONSEIL

- Mme Catherine Pautrat, magistrat placé en position de détachement, secrétaire administratif.
- Mme Josiane Bazelaire, magistrat placé en position de détachement, secrétaire administratif adjoint.

AVANT-PROPOS

L'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) prévoit la publication, chaque année, d'un rapport d'activité. Le présent rapport, le douzième depuis la réforme constitutionnelle du 27 juillet 1993 et le troisième depuis l'entrée en fonctions, en juin 2006, des membres qui composent actuellement le Conseil, a été adopté par ses deux formations organiques siégeant en réunion plénière.

Ce rapport, présenté au Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et président du Conseil supérieur de la magistrature, couvre l'année 2008, soixante-deuxième année de l'institution. Il a été rédigé après l'adoption par le Congrès, le 23 juillet 2008, d'une réforme constitutionnelle qui modifiera en profondeur la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature à l'issue de son mandat en cours. Déjà, après son investiture en 2007, le Président de la République n'ayant pas souhaité présider effectivement le Conseil supérieur de la magistrature, les séances solennelles des formations du siège et du parquet ont été, depuis lors, présidées par son vice-président, le garde des Sceaux, ministre de la justice. À l'avenir, le Conseil sera présidé par le Premier président de la Cour de cassation, qui préside actuellement, sous l'empire des règles en vigueur, la formation disciplinaire compétente pour les magistrats du siège, alors que les formations administrative et disciplinaire compétentes pour les magistrats du parquet seront présidées par le Procureur général près la Cour de cassation, jusqu'à présent président de la formation disciplinaire compétente pour ceux-ci.

Le bilan de l'activité du Conseil permet l'analyse de l'état de la magistrature française, dans une perspective pluriannuelle, et facilite les comparaisons internationales, notamment au sein du Réseau européen des conseils de la justice auquel participe le Conseil. Cette mise en perspective souligne, depuis le rapport établi pour 2004 et 2005, une référence indispensable aux règles ou orientations en vigueur au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe concernant les statuts de la magistrature et des divers conseils de justice européens.

Aussi, non sans avoir retracé, comme il est d'usage, dans une première partie les évolutions de l'organisation, du fonctionnement et des moyens du CSM, puis rendu compte, dans une seconde partie, de l'action du Conseil (nominations de magistrats, activité disciplinaire, avis et missions transversales), le présent rapport présente également les résultats d'une consultation, réalisée à son initiative, sur l'opinion des magistrats concernant l'état du corps et de ses relations avec le public.

Cette enquête complète les réflexions du Conseil, exposées l'an passé, sur les rapports entre les Français et leur justice, qui avaient été éclairées par un sondage portant sur l'opinion des Français. La comparaison des deux études montre, en particulier, que les Français ont davantage confiance dans la justice que les magistrats n'ont confiance en eux-mêmes ou, du moins, dans l'image que les Français auraient d'eux. Ce paradoxe paraît au Conseil significatif des interrogations qui ont marqué la magistrature au cours des années passées, où elle a été quelque peu malmenée par ce qu'il est convenu d'appeler « l'opinion publique », alors même que l'accomplissement de sa mission n'était pas mis en cause, dans sa très large majorité, par le peuple au nom duquel sont rendues les décisions de justice.



Première partie :

**LE RAPPORT D'ACTIVITÉ
DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**



Chapitre I

**Les évolutions
de l'organisation,
du fonctionnement
et des moyens
du Conseil**



Section 1

Le cadre de gestion du Conseil supérieur de la magistrature

Les précédents rapports d'activité du Conseil ont étudié en détail le statut, le régime juridique et financier et le fonctionnement du Conseil, en situant celui-ci par rapport aux autres conseils de justice européens et en évoquant, dans les deux derniers, les voies d'une réforme qui a, en 2008, été débattue au Parlement puis adoptée par le Congrès. Les textes d'application de cette réforme, qui modifie la composition et l'organisation du Conseil et nécessite, en premier lieu, l'adoption d'une loi organique modifiant la loi organique du 5 février 1994, sont en cours d'élaboration.

Le Conseil rappelle qu'il a lui-même, au cours des années passées, engagé, proposé et parfois obtenu, lorsqu'il était en mesure de le faire, des transformations limitées de ses conditions de fonctionnement visant à moderniser son organisation, à l'adapter à l'alourdissement de ses missions et à approfondir l'exercice de ses compétences.

Il croit devoir, à cet égard, souligner à nouveau que le cadre financier de sa gestion, d'ores et déjà inadéquatement situé au sein du budget du ministère de la justice, lui paraît d'autant plus mériter une évolution qu'elle serait conforme aux orientations fixées par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais sera, à l'avenir, cohérente avec la réforme constitutionnelle intervenue.

Le Conseil a préconisé, en effet, que les crédits du Conseil supérieur de la magistrature soient détachés du budget géré par la Chancellerie et du programme « Justice judiciaire », pour être inscrits dans un programme spécifique de la mission « Conseil et contrôle de l'État », à l'instar, depuis la loi de finances pour 2006 (première année d'application de la LOLF), de ceux du Conseil d'État et des autres juridictions administratives, de la Cour des comptes et des autres juridictions financières, et de ceux du Conseil économique et social. Cette

demande s'est heurtée à l'opposition du ministère de la justice en dépit du soutien apporté aux thèses du Conseil par les rapporteurs de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation ainsi que de la commission des lois du Sénat.

Dans notre système constitutionnel révisé, le Conseil qui, aux termes de l'article 64 de la Constitution, assiste le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, devrait nécessairement bénéficier de moyens propres et d'une autonomie de gestion et de fonctionnement.

Au demeurant, il est rappelé que la LOLF impose, à la gestion budgétaire des administrations publiques, des obligations de transparence, de responsabilité et d'efficacité. Au plan pratique, certains des moyens matériels qui sont affectés au Conseil sont imputés sur divers budgets, que ceux-ci relèvent d'autres actions du programme « Justice judiciaire » (en particulier la plupart des moyens en personnels) ou d'autres programmes (notamment la présidence de la République). Le regroupement de l'ensemble de ces moyens au sein d'un programme identifié dans la mission « conseil et contrôle de l'État » serait de nature à répondre aux exigences du statut constitutionnel du Conseil et à traduire sa nécessaire indépendance. Et ceci, d'autant plus que la modification de sa composition, qui emporte l'augmentation du nombre de ses membres, va imposer un accroissement de ses moyens et une autonomie accrue (notamment l'obligation de déménager de l'immeuble affecté par la présidence de la République, quai Branly). Les évolutions budgétaires correspondantes doivent en conséquence être prévues dans le cadre des lois de finances pour 2010 au plus tard.

La mise au point des textes d'application de la réforme constitutionnelle ouvre la possibilité d'opérer les aménagements législatifs et réglementaires nécessaires à la réalisation des préconisations du Conseil.

Section 2

Le budget du Conseil supérieur de la magistrature

Les lois de finances regroupent, depuis 2006, les crédits affectés au Conseil supérieur de la magistrature au sein de la mission interministérielle « Justice » dans une action 04 du programme 166 « Justice judiciaire », dont la dotation s'élève à en 2008 à 1 221 468 €, contre 1 205 764 € en 2007, 2 129 457 € en 2006, 1 823 637 € en 2005 et 1 689 753 € en 2004.

Crédits du Conseil supérieur de la magistrature (M€)

	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Total
LFI 2004	1,4	0,3	0	0	1,7
LFI 2005	1,5	0,3	0	0	1,8
LFI 2006	1,8	0,3	0	0	2,1
LFI 2007	0,8	0,5	0	0	1,3
LFI 2008	0,8	0,5	0	0	1,3

Les comparaisons internationales effectuées au sein du réseau des institutions supérieures de justice illustrent, de façon continue, la faiblesse relative de ces moyens par rapport à l'ensemble de ces institutions (*cf.* rapport 2004-2005 chapitre I section 3).

Le Conseil ne peut qu'à nouveau regretter que les crédits de rémunération de ses membres détachés au titre de l'article 2 du décret n° 95-735 du 10 mai 1995 comme des personnels qui lui sont affectés ne soient pas gérés au sein du même budget opérationnel de programme (BOP) que ses autres crédits, ce qui permettrait de présenter une image complète et fidèle des dépenses de personnel du Conseil supérieur de la magistrature.

En revanche, si les moyens de fonctionnement n'ont pas progressé en 2008, par souci de clarification et par anticipation des conséquences tirées de la révision constitutionnelle, des modifications ont affecté le fonctionnement et la gestion du Conseil. Celui-ci, qui occupe, depuis 1953, à titre gratuit les locaux qui lui sont alloués par la présidence de la République au 15, quai Branly, a dû prendre en charge l'ensemble des charges afférentes à cette occupation. Il devra prévoir, en 2009, le paiement de la redevance correspondant aux 700 m² occupés au sein du Palais de l'Alma.

Cette situation empêche le Conseil d'exercer la plénitude des responsabilités de la gestion budgétaire et, en outre, de bénéficier, dans le cadre de la LOLF, de la maîtrise des dépenses permise par l'application du principe de « fongibilité asymétrique » des crédits.

Il souligne la nécessité de disposer à l'avenir de cette maîtrise compte tenu des effets de la révision constitutionnelle sur l'accroissement de ses responsabilités (mise en place d'un système de traitement des recours directs autorisés au justiciable), de ses effectifs et des moyens de fonctionnement nécessaires, tant immobiliers que courants (nombre de séances, transports et déplacements, travaux divers).

L'effectif des magistrats et des fonctionnaires affectés au Conseil supérieur de la magistrature est constitué de deux emplois de magistrats en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et 11 ETPT de fonctionnaires de catégories A (3) B (4) et C (4).

Actuellement, les fonctionnaires sont mis à la disposition du Conseil supérieur de la magistrature par le ministère de la justice, qui impute leurs rémunérations à leurs juridictions de rattachement, cependant que deux gardes républicains relevant du ministère de la défense assurent la sécurité des locaux. Cette situation déjà contraire aux exigences de la LOLF ne saurait être maintenue eu égard à la réforme constitutionnelle.

Les crédits de fonctionnement propres au Conseil supérieur de la magistrature s'élèvent à 548 029 € en 2008, contre 498 000 €

en 2007, 394 500 € en 2006, 427 494 € en 2005, 365 000 € en 2004, 315 000 € en 2003 et 298 800 € en 2002.

Ces crédits sont utilisés par moitié pour les frais relatifs aux déplacements et aux missions d'information du Conseil dans les cours et tribunaux, pour un tiers pour les services extérieurs, notamment d'imprimerie (édition des rapports et documents du Conseil) et pour les matériels et fournitures de bureau. Les membres du Conseil supérieur de la magistrature ne disposent pas de moyens propres d'assistance et de secrétariat.

La modestie des moyens de fonctionnement qui lui sont alloués empêche le Conseil de disposer des moyens de documentation, d'étude et d'information qui seraient utiles à l'appui de ses missions, pour lesquels il sollicite, la plupart du temps, des concours exceptionnels, par exemple pour l'informatisation du secrétariat en 2005, l'impression du recueil des décisions disciplinaires du CSM en 2006, la mise en œuvre de la mission qui lui a été confiée par la loi du 5 mars 2007 : l'établissement d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats, ou encore l'amélioration de ses moyens de communication, notamment par internet.

Le total des crédits consommés par le Conseil au titre de son fonctionnement s'est ainsi élevé, en 2005, à 427 494 € (soit 378 704 € + 48 790 € alloués à titre exceptionnel), à 394 500 € en 2006 (soit 381 500 € + 13 000 € de dotation exceptionnelle), à 528 731 € en 2007, et à 548 029 € en 2008 (soit 513 029 € + 35 000 € alloués à titre exceptionnel).

Il estime que ses besoins minimaux au titre du fonctionnement courant (hors dépenses nouvelles liées à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle) ne sont pas inférieurs à 900 000 €, ce qui le laisserait au demeurant dans une situation médiocre par rapport à l'ensemble des autorités administratives indépendantes créées en France depuis 25 ans, dans différents secteurs d'activité, et aux conseils supérieurs de justice européens.



Chapitre II

La nomination des magistrats



Parmi les attributions du Conseil supérieur de la magistrature, celles qui lui sont dévolues en matière de nominations ont occupé une part prépondérante de son activité.

Pour le plus grand nombre des postes, la Chancellerie établit un projet de nominations de magistrats. Ce document dénommé « transparence » est porté à la connaissance de tous les magistrats et du Conseil supérieur de la magistrature. Il comporte les noms des magistrats proposés et celui des non-proposés. Un délai est alors offert afin que le magistrat non proposé, dénommé « observant », fasse part de ses observations au garde des Sceaux et au Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil procède alors à l'étude des dossiers concernant les propositions de nominations de magistrats et de ceux des observants¹. Il rend ensuite ses avis au garde des Sceaux.

Ce dispositif n'est pas applicable aux emplois pour lesquels la formation du siège du Conseil établit des propositions de nominations présentées au Président de la République : postes du siège de la Cour de cassation, premiers présidents de cours d'appel et présidents de tribunaux de grande instance.

L'activité du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nominations s'est caractérisée pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2008 par :

- une augmentation, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, des propositions de nominations dont le Conseil a été saisi par la direction des services judiciaires : ainsi cette formation a été saisie de **1434** propositions (hors juges de proximité), pour un nombre de **1290** sur la période de référence précédente (janvier à décembre 2007); une augmentation encore plus sensible pour les postes de gestion directe de la formation du siège, soit 91 au lieu de 70 pour l'année 2007;
- une légère augmentation, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, des propositions de nominations dont le

1. Lors de la publication d'une « transparence », il est loisible aux magistrats non proposés de former des observations, qui peuvent porter sur tous les postes sur lesquels les magistrats non proposés postulaient.

Conseil a été saisi par la direction des services judiciaires : ainsi cette formation a statué sur **592** propositions pour un nombre de **576** l'année précédente ;

– une diminution du nombre d'avis non conformes pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, soit 27 pour 32 en 2007 ;

– une diminution du nombre d'avis défavorables pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, soit 6 pour 14 l'année précédente ;

– le repyramidage résultant de la réforme statutaire du 25 juin 2001 (transformation d'emplois permettant une élévation de grade) s'est poursuivi en 2008 par la transformation de 100 emplois du 1^{er} grade en emplois comportant un 8^e échelon (B Bis).

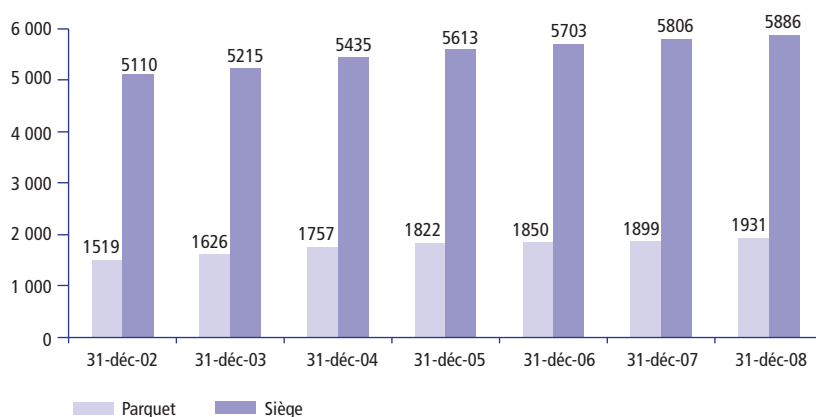
Section 1

L'état du corps judiciaire du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008

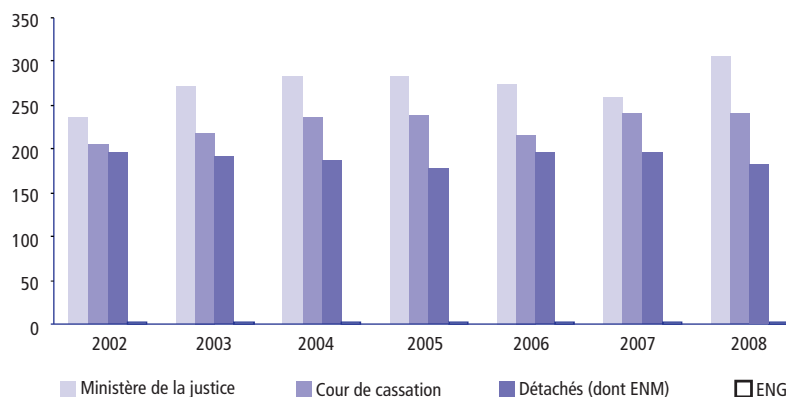
A – Données chiffrées

Au 31 décembre 2008, l'effectif total des magistrats en juridiction (y compris la Cour de cassation – CC en abrégé dans les tableaux ci-dessous) était de 7 817 (5 886 au siège, soit 75,30 % ; 1 931 au parquet soit 24,70 %), ce qui représente 112 magistrats (+ 1,45 %) de plus qu'au 31 décembre 2007.

Évolution du nombre des magistrats – siège et parquet – (y compris Cour de cassation)



Le nombre des magistrats exerçant hors juridiction (ministère de la justice, inspection des services judiciaires, magistrats détachés y compris à l'École nationale de la magistrature, magistrats affectés à l'École nationale des greffes) s'élevait à cette date à 491.

Évolution de la population des magistrats exerçant hors juridiction (2002-2008)

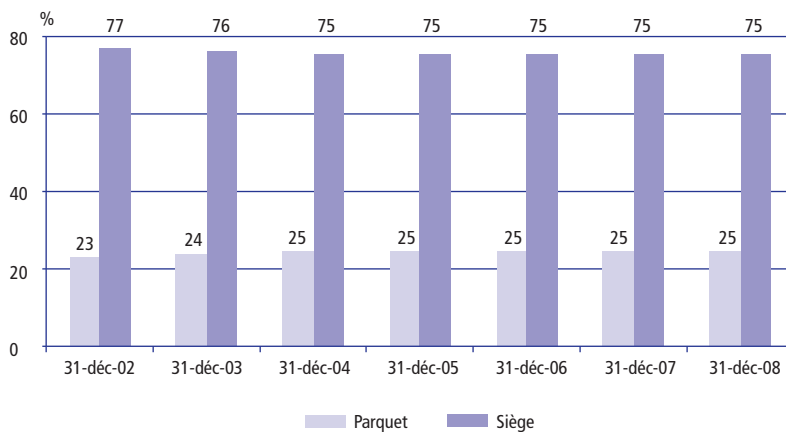
L'effectif réel des magistrats en activité (hors magistrats maintenus en activité en surnombre) était de 8 308 se répartissant en 868 magistrats hors hiérarchie (HH), soit 10,45 % du corps, 4 512 magistrats du 1^{er} grade, soit 54,31 % du corps et 2 928 magistrats du 2^e grade, soit 35,24 % du corps.

Évolution de la structure des emplois/total des magistrats

Grade	Composition du corps						
	au 31/12/2002	au 31/12/2003	au 31/12/2004	au 31/12/2005	au 31/12/2006	au 31/12/2007	Au 31/12/2008
HH	7,38 %	8,53 %	9,47 %	9,83 %	9,52 %	9,76 %	10,45 %
1 ^{er} grade	45,37 %	50,14 %	51,99 %	52,98 %	54,29 %	54,66 %	54,31 %
2 ^e grade	47,25 %	41,33 %	38,54 %	37,20 %	36,19 %	35,58 %	35,24 %

Source des données : DSJ/SDM.

Répartition siège/parquet dans les juridictions (hors Cour de cassation)



Parmi les magistrats des juridictions, siège et parquet confondus, 289 ont choisi d'exercer leurs fonctions à temps partiel.

Positions d'emploi

Positions d'emploi	Plein temps	Temps partiel					Cessation progressive d'activité
		90 %	80 %	70 %	60 %	50 %	
Hommes	3 392	0	4	0	0	2	0
Femmes	4 315	13	183	5	14	68	2
Total	7 707	13	187	5	14	70	2

Source des données : DSJ/SDM.

Évolution des départs en retraite (1985-2008)

	Effectifs		Total	%		Moyenne d'âge au départ	
	Limite d'âge	Sur demande		Limite d'âge	Sur demande	RLA ⁽¹⁾	RSD ⁽²⁾
1985	123	89	212	58 %	42 %	65,3	62,2
1986	148	68	216	69 %	31 %	65,6	62,8
1987	147	64	211	70 %	30 %	65,5	62,5
1988	160	43	203	79 %	21 %	65,3	63,6
1989	157	45	202	78 %	22 %	65,3	62,5
1990	162	51	213	76 %	24 %	65,3	62,0
1991	113	38	151	75 %	25 %	65,3	61,8
1992	114	36	150	76 %	24 %	65,2	60,6
1993	81	27	108	75 %	25 %	65,4	61,9
1994	72	39	111	65 %	35 %	65,4	63,0
1995	56	26	82	68 %	32 %	65,3	61,1
1996	35	36	71	49 %	51 %	65,3	61,0
1997	45	16	61	74 %	26 %	65,3	62,8
1998	25	29	54	46 %	54 %	65,2	61,0
1999	34	30	64	53 %	47 %	65,3	60,8
2000	29	27	56	52 %	48 %	65,1	61,8
2001	23	27	50	46 %	54 %	65,4	60,0
2002	18	36	54	33 %	67 %	65,3	59,8
2003	18	62	80	23 %	78 %	65,3	59,7
2004	29	32	61	48 %	52 %	65,1	61,6
2005	16	44	60	27 %	73 %	65,4	59,5
2006	27	73	100	27 %	73 %	65,3	61,5
2007	15	77	92	16 %	84 %	65,2	61,4
2008	47	86	133	35 %	65 %	65,4	60,8

(1) retraite par limite d'âge.

(2) retraite sur demande.

Source des données : DSJ/SDM.

En 2008, le nombre de départs à la retraite a fortement augmenté. Comme cela est observé chaque année depuis 2001, la majorité de ces départs a lieu sur demande et non en raison de la limite d'âge.

B – La place des femmes dans le corps judiciaire

Les femmes représentent 79 % de la dernière promotion de l'École nationale de la magistrature et 57 % des magistrats en activité. Cependant, cette répartition globale masque des situations très différentes au regard des classes d'âge qui se répercutent sur les contingents par grade.

La proportion prépondérante des femmes dans l'ensemble du corps judiciaire ne se retrouve pas dans les effectifs du parquet.

a) Répartition dans le corps judiciaire

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hommes	3 477	3 494	3 650	3 619	3 563	3 531	3 589
Femmes	3 656	3 818	4 067	4 265	4 463	4 622	4 719
Total	7 133	7 312	7 717	7 884	8 026	8 153	8 308

Source des données : DSJ/SDM.

b) Répartition par tranche d'âge

	25-35 ans	35-45 ans	45-55 ans	55-65 ans	+ 65 ans	Âge moyen
Hommes	23,50 %	35,80 %	42,30 %	60,20 %	70 %	45,3
Femmes	76,50 %	64,20 %	57,70 %	39,80 %	30 %	51,2

Source des données : DSJ/SDM.

c) Taux de féminisation par grade et par rapport à l'effectif total de chaque grade

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
HH	19,19 %	20,39 %	20,80 %	21,91 %	23,30 %	24,87 %	26 %
1 ^{er} grade	46,08 %	48,65 %	50,65 %	51,65 %	52,93 %	54,22 %	55 %
2 nd grade	61,20 %	63,27 %	63,77 %	65,59 %	68,12 %	69,22 %	71 %
Ensemble	50,57 %	52,28 %	52,88 %	53,91 %	55,61 %	56,70 %	57 %

Source des données : DSJ/SDM.

En 2008, le taux de féminisation des emplois hors hiérarchie et des emplois du 1^{er} grade a continué d'augmenter.

d) Répartition hommelfemme – siège/parquet

	2004		2005		2006		2007		2008	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Siège	43 %	57 %	41 %	59 %	41 %	59 %	39 %	61 %	39 %	61 %
Parquet	58 %	42 %	58 %	42 %	56 %	44 %	55 %	45 %	53 %	47 %
Ensemble	47 %	53 %	46 %	54 %	45 %	55 %	44 %	56 %	43 %	57 %

Source des données : DSJ/SDM.

Si les femmes choisissent très majoritairement les postes du siège, leur importance numérique dans la magistrature conduit à leur augmentation progressive dans les postes du parquet.

Section 2

L'examen des nominations

La formation « siège » a tenu 136 séances dont :

- quatre sous la présidence du ministre de la justice, quai Branly, pour la nomination des magistrats du siège aux fonctions de chefs de juridiction ou au sein de la Cour de cassation. Ces séances ont eu lieu les 10 avril, 16 juillet, 23 octobre et 18 décembre 2008.
- six sous la présidence du ministre de la justice, quai Branly, pour statuer sur ses propositions. Ces séances ont eu lieu les 20 février, 15 mai, 19 juin, 16 juillet, 23 octobre et 18 décembre 2008.

La formation « parquet » a tenu 98 séances dont sept sous la présidence du ministre de la justice, quai Branly, pour statuer sur ses propositions. Ces séances ont eu lieu les 4 avril, 15 mai, 19 juin, 27 juin, 16 juillet, 3 octobre et 18 décembre 2008.

Les nominations des magistrats (période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008) sont les suivantes :

Propositions : siège (CSM Élysée)	85
Avis CSM (Alma) – siège – parquet	1 579 (dont 145 juges de proximité) 592
Total	2 256

Il est à noter que les évaluations ne sont pas toujours suffisamment révélatrices de la qualité réelle des magistrats. Les formations relèvent que l'absence d'évaluation récente de certains magistrats leur cause un préjudice. Les chefs de cour doivent veiller à ce que les évaluations soient faites dans le temps prescrit par la loi : l'évaluation est un droit et non une faculté.

Le Conseil regrette l'absence d'évaluation des chefs de cour et des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.

A – Le siège

a) La procédure suivie par la formation du siège

Cette formation fait les propositions de nominations au Président de la République et elle statue sur celles émanant du garde des Sceaux (« transparence ¹ »).

Les propositions de nominations au Président de la République

Il ressort de l'article 65 de la Constitution que la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège propose au Président de la République la nomination des membres du siège de la Cour de cassation (y compris les auditeurs près cette Cour depuis le décret du 2 juin 2008²), des premiers présidents de cours d'appel, des présidents de tribunaux supérieurs d'appel et des présidents de tribunaux de grande instance.

Pour 2008, le Conseil a proposé 85 nominations au Président de la République.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège gère directement ces propositions. Elle recueille les desiderata pour ces postes dès qu'un de ceux-ci se libère et examine les listes de candidats aux fins de convocations.

Pour chaque proposition de nomination, deux membres du Conseil sont désignés comme rapporteurs.

Une audition des candidats sélectionnés vient s'ajouter à cet examen. Celle-ci a lieu devant les membres de la formation et elle est précédée (hors la présence du candidat) d'une présentation,

1. Pour le plus grand nombre des postes, la Chancellerie établit un projet de nomination de magistrats. Ce document dénommé « transparence » est porté à la connaissance de tous les magistrats et du CSM. Il comporte les noms des magistrats proposés et celui des non proposés. Un délai est alors offert afin que le magistrat non proposé, dénommé « observant » fasse part de ses observations au garde des Sceaux et au CSM. Le Conseil procède alors à l'étude des dossiers concernant les propositions de nominations de magistrats et de ceux des observants. Il rend ensuite ses avis au garde des Sceaux.

2. Décret du 2-6-2008 portant publication de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire article R 241-8.

effectuée par les rapporteurs, de la carrière et des évaluations du candidat. En 2008, le Conseil a reçu 145 candidats.

La formation délibère sur chaque dossier et arrête une proposition de nomination lors de ses séances de travail¹.

Une réunion préparatoire se tient avec les membres de la formation, le directeur des services judiciaires, les collaborateurs de celui-ci, en présence d'un membre du cabinet du garde des Sceaux, du conseiller du Président de la République ainsi que du secrétariat administratif du Conseil.

Les propositions de nominations pour les postes de présidents de tribunaux de grande instance sont portées à la connaissance des magistrats. Les candidats qui avaient formulé des desiderata concernant ces propositions ont alors la possibilité de présenter des observations.

Les rapporteurs de la proposition de nomination concernée examinent le dossier du ou des observants, ce qui permet de procéder à la comparaison de toutes les candidatures en présence. Le Conseil arrête alors définitivement une décision de propositions de nominations.

À l'issue de l'ensemble de ces travaux, le Président de la République fixe la date et l'ordre du jour de la séance. Depuis septembre 2007, le garde des Sceaux, vice-président du Conseil, en assure la présidence. Au cours de cette réunion sont présentées les propositions du Conseil. Elles sont portées sans délai à la connaissance de l'ensemble des magistrats sur le site du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que sur l'intranet justice. Les magistrats concernés sont ensuite nommés par décret du Président de la République.

1. La validité des délibérations nécessite la présence d'au moins 6 membres de la formation, les avis devant être formulés à la majorité des voix sans possibilité de procuration.

Les propositions de nominations présentées par le garde des Sceaux

Pour chaque proposition de nomination figurant sur la transparence (tous les postes autres que ceux proposés au Président de la République), il est procédé à la désignation d'un rapporteur chargé d'étudier le dossier du candidat.

Outre le dossier du magistrat proposé, le rapporteur examine également le dossier du ou des observants, ce qui permet de procéder à la comparaison de toutes les candidatures en présence. Il délibère sur chaque dossier et arrête un avis lors de séances de travail¹.

Enfin, une réunion préparatoire se tient avec les membres de la formation, le directeur des services judiciaires, les collaborateurs de celui-ci en présence d'un membre du cabinet du garde des Sceaux, du conseiller du Président de la République ainsi que du secrétariat administratif du Conseil.

Les rapporteurs exposent au nom de la formation les projets d'avis non conformes et les motifs de ceux-ci. Ils recommandent également des candidats non proposés qui mériteraient une nomination. Le directeur des services judiciaires apporte ensuite les précisions qu'il estime utiles.

De son côté, la Chancellerie peut estimer devoir retirer certaines propositions de nomination.

À l'issue de l'ensemble de ses travaux, le Président de la République fixe l'ordre du jour de la séance présidée par le garde des Sceaux au cours de laquelle sont délivrés les avis du Conseil. Ils sont portés sans délai à la connaissance de l'ensemble des magistrats sur l'intranet Justice. Les magistrats concernés sont ensuite nommés par décret du Président de la République.

1. La validité des délibérations nécessite la présence d'au moins 6 membres de la formation, les avis devant être formulés à la majorité des voix sans possibilité de procuration.

b) Les activités de la formation

Les propositions de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008) se présentent ainsi :

Année 2008 – CSM « propositions siège » : état des nominations

	Nombre de candidatures	Nombre de candidats reçus	Nombre de nominations
Premier président de la Cour de cassation	-	-	-
Président de chambre à la Cour de cassation	52	7	2
Conseiller à la Cour de cassation	719	20	13
Conseiller à la Cour de cassation en service extraordinaire	2	2	1
Conseillers référendaires à la Cour de cassation	208	12	7
Auditeurs à la Cour de cassation	13	3	3
Premiers présidents de cours d'appel	252	12	5
Présidents de tribunaux de grande instance	1 178	89	52
Décharges des fonctions de président	2	-	2
Total	2 426	145	85

Il convient de préciser que le Conseil a procédé en 2008 à de nombreuses auditions (145) afin de désigner des magistrats du siège à la Cour de cassation, des premiers présidents de cours d'appel ou des présidents de tribunaux de grande instance.

Le Conseil a proposé 26 nominations à la Cour de cassation dont celles de deux présidents de chambre de cette juridiction à laquelle ils appartenaient déjà en qualité de conseiller.

Il y a lieu de noter le nombre très important de candidatures aux fonctions de conseiller à la Cour de cassation (719 pour l'année). L'âge moyen des candidats retenus est de 57 ans. Il est de 40 ans pour les conseillers référendaires.

En ce qui concerne les premières présidences de cour d'appel, on constate un nombre conséquent de propositions (5). Pour une seule de ces propositions, le candidat était déjà premier président. Les postes ont été pourvus par des hommes dont la moyenne d'âge est de 60 ans.

Sur les 52 présidents de tribunaux de grande instance dont la candidature avait été retenue, 33 n'avaient jamais exercé ces fonctions. Le Conseil souligne qu'il n'existe pas dans ce domaine, comme dans celui des chefs de cour, de filière fermée à ceux qui n'ont jamais occupé ce type de poste.

Il est à souligner que :

- pour les 10 magistrats nommés sur des postes de chef de juridiction classés hors hiérarchie, l'âge moyen est de 54 ans;
- pour les 26 magistrats nommés sur des postes de chef de juridiction classés au premier grade, à l'échelle B Bis, l'âge moyen est de 48 ans;
- pour les 16 magistrats nommés sur des postes de chef de juridiction classés au premier grade, l'âge moyen est de 53 ans dont 7 issus du recrutement latéral.

En ce qui concerne les avis émis pour les magistrats du siège, les chiffres sont les suivants :

Année 2008 : activité de la formation du siège (CSM ALMA SIÈGE)

	Réunion du CSM du 20 février 2008 (transparence du 24 janvier 2008)	Réunion du CSM du 15 mai 2008 (transparence du 17 mars 2008)	Réunion du CSM du 19 juin 2008 (transparences des 17 mars et 23 avril 2008)	Réunion du CSM du 16 juillet 2008 (transparences des 26 juin et 1 ^{er} juillet 2008)	Réunion du CSM du 23 octobre 2008	Réunion du CSM du 18 décembre 2008 (transparence du 22 octobre 2008)
Nombre de projets de nominations examinés par le Conseil	13	4	803	146	16	147
Nombre d'observations	5	0	496	76	0	49
Nombre d'avis conformes	13	2	774	136	15	141
Nombre d'avis non conformes	0	0	14	9	1	3
Nombre de retraits	0	2	3	1	0	1
Nombre de désistements	0	0	12	0	0	2

Quelques enseignements tirés de l'année 2008**Sur les propositions du Conseil supérieur de la magistrature¹:**

La formation du siège s'est attachée, comme l'an dernier, à dégager des critères objectifs pour le choix des magistrats susceptibles d'exercer des fonctions à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal de grande instance.

Elle rappelle qu'il est souhaité pour les magistrats de la Cour de cassation, notamment un haut niveau de connaissances juridiques, le goût de la recherche et de la rédaction. Pour les autres fonctions, sont recherchées l'aptitude à l'administration, à l'animation d'une juridiction et à la communication, et, dans tous les cas, un ensemble

1. Magistrats de la Cour de cassation, chefs de cour d'appel, chefs de tribunaux de grande instance.

de qualités professionnelles avérées, une grande puissance de travail et une entière disponibilité.

Dans le souci d'éclairer le Conseil, il est demandé à chaque chef de juridiction sollicitant soit une mutation à équivalence soit un avancement, de transmettre avant son audition un document synthétique présentant son activité et l'état de sa juridiction. Ce document permet ainsi au Conseil de pouvoir débattre de réalisations précises, de connaître les projets ou les pratiques. Le Conseil ayant en charge la pleine gestion de ces postes, il a le souci de pourvoir immédiatement ou dans les plus brefs délais, les postes qu'il a libérés par ses propositions.

Sur les propositions du garde des Sceaux :

Le Conseil demande à la direction des services judiciaires d'établir une note exposant les lignes directrices du mouvement. Cette note donne au Conseil un éclairage sur les mouvements et la politique de gestion des ressources humaines qui les sous-tend.

Le Conseil a rendu un avis non conforme sur des propositions faites par la Chancellerie sur des intégrations directes malgré l'avis favorable de la commission d'avancement.

Année 2008 – CSM Alma Siège

	Réunion du CSM du 20 février 2008 (transparence du 24 janvier 2008)	Réunion du CSM du 15 mai 2008 (transparence du 17 mars 2008)	Réunion du CSM du 19 juin 2008 (transparences des 17 mars et 23 avril 2008)	Réunion du CSM du 16 juillet 2008 (transparences des 26 juin et 1 ^{er} juillet 2008)	Réunion du CSM du 23 octobre 2008	Réunion du CSM du 18 décembre 2008 (transparence du 22 octobre 2008)
Nombre d'avis non conformes	0	0	14	9	1	3

**Présentation succincte des avis non conformes
(du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007)**

Raisons des avis non conformes aux propositions de nominations	Nombre de cas
Inadéquation du profil professionnel du magistrat avec le poste proposé Dossier avec des réserves et venant de faire l'objet d'un avertissement Situation personnelle Le profil professionnel du magistrat ne permet pas d'envisager des nominations à un poste de juge Dossier insuffisant pour une nomination à un poste de conseiller	3
Objection pour une intégration Le dossier d'intégration laisse apparaître des lacunes	3
Qualité du dossier Le profil professionnel du magistrat ne permet pas d'envisager sa nomination à un poste de vice-président	3
Situation préférable d'autres candidats Meilleur dossier de l'observant	14
Bon fonctionnement des juridictions Le magistrat exerce ses fonctions dans la même ville depuis plus de 10 ans en présence d'un bon dossier d'observant	2
Le magistrat exerce les fonctions actuelles depuis moins de 2 ans	2

B – Les juges de proximité

Année 2008 – Juges de proximité	Dates des CSM	Nombre de candidatures proposées	Nombre de retraits	Nombre de décisions	Type de décisions									
					Complément d'instruction	Décisions de formation probatoire		Avis conformes			Avis non conformes		Avis conformes sur demandes de disponibilité	Avis conformes sur demandes de démission
						25 jours	35 jours	Avec dispense de tout stage en juridiction	Après formation probatoire	Mutations	-	Après stage probatoire		
	CSM du 16 juillet 2008	198	2	196	0	3	93	5	47	10	3	8	9	18
	CSM du 18 décembre 2008	107	3	104	-	19	15	5	23	7	2	15	5	13
	Total	305	5	300	-	22	108	10	70	17	5	23	14	31

Le décret modifiant le recrutement des juges de proximité a été publié le 6 janvier 2007¹ et le Conseil a connu un accroissement significatif de son activité en ce domaine, la Chancellerie ayant soumis 145 nouvelles candidatures.

Pour l'année 2008, sur les 305 nominations de juges de proximité, 17 sont des mutations.

Le Conseil relève qu'au cours de l'année 2008, 14 juges de proximité ont été autorisés à cesser leurs fonctions et 31 démissions ont été acceptées. Les motifs les plus souvent évoqués sont la découverte de l'importance de la charge de travail et les sujétions financières liées aux déplacements qui ne sont pas indemnisés. Sur ce dernier point le nouveau texte a revalorisé le montant des vacances des juges de proximité (décret n° 2007-17 du 4 janvier 2007, publié au *JO* du 6 janvier 2007).

Le Conseil regrette la durée excessive du processus d'instruction des dossiers, parfois jusqu'à plusieurs années, entre la candidature formulée par l'intéressé et la saisine du Conseil.

1. Décret n° 2007-17 du 4 janvier 2007 modifiant le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Année 2008 – Juges de proximité : origines professionnelles des nouvelles candidatures

Origine professionnelle	CSM « juge de proximité » du 16 juillet 2008		Représentation des origines professionnelles		CSM « juge de proximité » du 18 décembre 2008		Représentation des origines professionnelles		Total ANNEE 2008		Représentation moyenne annuelle des origines professionnelles
	Nouvelles candidatures : 104				Nouvelles candidatures : 41				Nouvelles candidatures : 145		
Magistrats honoraires	6	5,77 %	3	7,32 %	3	7,32 %	9	6,21 %			6,21 %
Anciens juges consulaires	1	0,96 %	2	4,88 %	2	4,88 %	3	2,07 %			2,07 %
Avocats ou anciens avocats	19	18,27 %	20	48,78 %	20	48,78 %	39	26,90 %			26,90 %
Notaires ou clercs de notaire	7	6,73 %	2	4,88 %	2	4,88 %	9	6,21 %			6,21 %
Police ou gendarmerie	9	8,65 %	1	2,44 %	1	2,44 %	10	6,90 %			6,90 %
Huissiers	2	1,92 %	-	-	-	-	2	1,38 %			1,38 %
Conseils juridiques	-	-	-	-	-	-	-	-			-
Enseignants en droit	3	2,88 %	-	-	-	-	3	2,07 %			2,07 %
Consultants en droit des assurances	3	2,88 %	-	-	-	-	3	2,07 %			2,07 %
Juristes en entreprise	16	15,38 %	4	9,76 %	4	9,76 %	20	13,79 %			13,79 %
Maîtres de conférences	1	0,96 %	1	2,44 %	1	2,44 %	2	1,38 %			1,38 %
Assistants de justice	2	1,92 %	-	-	-	-	2	1,38 %			1,38 %
Médiateurs (de la République, judiciaire ou familial)	1	0,96 %	-	-	-	-	1	0,69 %			0,69 %
Conciliateurs de justice	4	3,85 %	1	2,44 %	1	2,44 %	5	3,45 %			3,45 %
Directeurs d'hôpital	1	0,96 %	-	-	-	-	1	0,69 %			0,69 %
Cadres supérieurs des entreprises privées	17	16,35 %	3	7,32 %	3	7,32 %	20	13,79 %			13,79 %
Cadres supérieurs de la fonction publique ou des collectivités territoriales	12	11,54 %	4	9,76 %	4	9,76 %	16	11,03 %			11,03 %

C – Le parquet

a) La procédure suivie par la formation du parquet

Les méthodes de fonctionnement adoptées par la formation du parquet ont été les mêmes que celles exposées dans le précédent rapport.

Au cours de l'année, la formation du parquet a reçu 52 candidats aux fonctions d'avocat général à la Cour de cassation et de procureur de la République.

En outre, elle a été saisie pour la première fois de trois propositions de nomination au poste d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, fonction instituée par la loi organique du 5 mars 2007.

Concernant ces propositions et à l'instar de la pratique adoptée pour les postes d'avocat général à la Cour de cassation, la formation du parquet a procédé à l'audition des magistrats proposés par le garde des Sceaux avant d'émettre son avis.

b) L'activité de la formation

Au cours de la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2008, l'activité de la formation du parquet se résume ainsi :

	Réunion du CSM du 18 décembre 2008 (transparence du 22 octobre 2008)	CSM du 3 octobre 2008	CSM du 16 juillet 2008 (transparences des 26 juin et 1 ^{er} juillet 2008)	Réunion du CSM du 27 juin 2008	Réunion du CSM du 19 juin 2008 (transparences des 17 mars et 23 avril 2008)	Réunion du CSM du 15 mai 2008 (transparence du 17 mars 2008)	Réunion du CSM du 4 avril 2008 (transparence du 24 janvier 2008)
Nombre de propositions	81	31	66	2	352	11	49
Nombre d'observations	37	6	22	0	149	0	43
Nombre d'avis favorables	80	31	20	2	345	11	46
Nombre d'avis défavorables	1	0	2	0	0	0	3
Nombre de retraits	0	1	0	0	2	0	0
Nombre de désistements	0	0	0	0	5	0	0
Nombre de « passé outre »	0	0	0	0	0	0	0
Réceptions de candidats	8	12	1	2	6	0	23
– dont candidats au poste de procureur à la Cour de cassation	4	12	1	–	6	–	23
– dont candidats au poste de 1 ^{er} avocat général à la Cour de cassation	–	–	–	–	–	–	–
– dont candidats au poste d'avocat général à la Cour de cassation	1	–	–	2	–	–	–
– dont candidats au poste d'avocat général référénaire à la Cour de cassation	3	–	–	–	–	–	–
Réception d'observants sur les postes de procureur	0	–	1	–	2	–	11

D – Les avis défavorables du parquet

En 2008, la formation du parquet a été saisie de 592 propositions de nominations. Elle a émis 6 avis défavorables, soit 1,01 % de l'ensemble des propositions. À la différence des années précédentes, l'autorité de nomination a suivi l'intégralité des avis émis par la formation.

E – Les observations

Pour le plus grand nombre de postes, la Chancellerie établit un projet de nomination de magistrats. Ce document dénommé « transparence » est porté à la connaissance de tous les magistrats et du Conseil supérieur de la magistrature. Il comporte les noms des magistrats proposés et celui des non-proposés. Un délai est alors offert afin que le magistrat non proposé, dénommé « observant », fasse part de ses observations au garde des Sceaux et au Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil procède alors à l'étude des dossiers concernant les propositions de nominations de magistrats et de ceux des observants.

Lorsque l'examen du dossier d'un magistrat observant révèle des aptitudes affirmées à exercer les fonctions pour lesquelles il n'a pas été retenu par la direction des services judiciaires, le Conseil supérieur de la magistrature peut le recommander auprès de la Chancellerie et veille à ce que sa recommandation soit suivie d'effet.

De telles recommandations, par définition assez exceptionnelles, peuvent être formulées au soutien d'un avis défavorable ou non conforme, ou en parallèle d'un avis favorable ou conforme à la proposition de nomination.

Les magistrats utilisent largement la possibilité d'émettre des observations sur les propositions figurant dans la transparence, ce qui favorise des choix éclairés. Le Conseil constate cependant que certains courriers d'observants ne contiennent aucune argumentation au soutien de leur contestation, ce qui conduit à alourdir sensiblement le travail d'examen des transparences.

Année 2008 – Observations CSM Alma

Formation	Nombre d'observants	Nombre de postes observés	Nombre de postes proposés	Rapport postes observés/postes proposés	Nombre de recommandations émises	Rapport recommandations/observants
Siège	244	306	1 129	27,10 %	15	6,15 %
Parquet	133	119	592	20,10 %	10	7,52 %
Total	375	424	1 721	24,63 %	25	6,63 %

Chapitre III

La discipline des magistrats



Section I

L'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature en 2008

Le présent rapport reprend le bilan des interdictions temporaires d'activité et des poursuites disciplinaires engagées depuis huit années, en distinguant, comme les années antérieures, les poursuites à l'initiative du seul garde des Sceaux de celles sur saisine des premiers présidents ou des procureurs généraux en application des articles 50-2 et 63 § 2 du statut de la magistrature.

Il peut être observé que, pour la première fois, les premiers présidents ont été à l'origine de plus de poursuites disciplinaires que le ministre de la justice. Cette évolution a eu pour conséquence d'accroître la charge des rapporteurs des membres du Conseil, qui, ne disposant d'aucun moyen spécifique d'inspection, ont dû procéder eux-mêmes aux auditions et investigations nécessaires. La loi organique qui permettra la mise en œuvre effective des dispositions constitutionnelles promulguées du 23 juillet 2008 autorisant la saisine du Conseil supérieur de la magistrature « par un justiciable » devra prendre en compte la difficulté, pour les rapporteurs du Conseil, de conduire eux-mêmes les investigations indispensables à la suite de telles saisines.

Au 31 décembre 2008, le Conseil était encore saisi des affaires suivantes :

Pour la formation du siège :

- une affaire en délibéré au 21 janvier 2009 (saisine d'un premier président du 14 janvier 2008);
- une affaire en attente de saisine au fond après le prononcé, le 18 décembre 2008, d'une interdiction temporaire d'exercer (demande d'interdiction temporaire du garde des Sceaux du 7 novembre 2008);

- une affaire ayant fait l'objet d'une décision de sursis à statuer du 20 novembre 2007 (saisine du garde des Sceaux du 13 février 2007, *cf.* rapport annuel 2007 p. 45);
- sept poursuites en cours d'instruction par un rapporteur désigné par le Premier président de la Cour de cassation (deux de 2007, cinq de 2008).

Pour la formation du parquet :

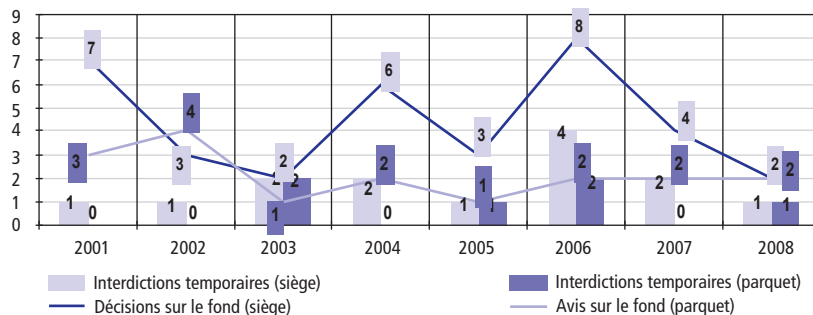
- une affaire ayant fait l'objet d'une interdiction temporaire suivie d'une saisine au fond en 2006;
- une poursuite en cours d'instruction par un rapporteur (saisine de 2007);
- une affaire ayant fait l'objet d'une interdiction temporaire du 11 septembre 2008 suivie d'une saisine au fond du garde des Sceaux en cours d'instruction par un rapporteur.

Activité des formations disciplinaires (2001-2008)

Année	Forma- tion	Interdictions temporaires					Fond (décisions pour le siège et avis pour le parquet)				
		Nombre de pour- suites	Auteur de la demande			Déci- sion ITE	Nombre de pour- suites	Auteur de la demande			Décisions et avis discipli- naires
			GDS	PP	PG			GDS	PP	PG	
2001	Siège	1	1	0	-	1 refus	4	4	0	-	7
	Parquet	0	0	-	0	0	5	5	-	0	3
Total 2001		1	1	0	0	1 refus	9	9	0	0	10
2002	Siège	1	1	0	-	1	3	3	1	-	3
	Parquet	0	0	-	0	0	0	0	-	0	4
TOTAL 2002		1	1	0	0	1	3	3	1	0	7
2003	Siège	3	2	1	-	2	4	2	2	-	2
	Parquet	2	2	-	0	2	3	2	-	1	1
TOTAL 2003		5	4	1	0	4	7	4	2	1	3
2004	Siège	1	1	0	-	2	4	3	2	-	6
	Parquet	1	1	-	0	0	1	1	-	0	2
TOTAL 2004		2	2	0	0	2	5	4	2	0	8
2005	Siège	3	2	1	-	1	7	5	2	-	3
	Parquet	0	0	-	0	1	3	2	-	1	1
TOTAL 2005		3	2	1	0	2	10	7	2	1	4
2006	Siège	2	2	0	-	4	3	3	1	-	8
	Parquet	2	2	-	0	2	3	3	-	0	2
TOTAL 2006		4	4	0	0	6	6	6	1	0	10
2007	Siège	2	2	0	-	2	5	5	0	-	4
	Parquet	0	0	-	0	0	2	2	-	0	2
TOTAL 2007		2	2	0	0	2	7	7	0	0	6
2008	Siège	1	1	0	-	1	5	2	3	-	2
	Parquet	1	1	-	0	1	1	1	-	-	2
TOTAL 2008		2	2	0	0	2	6	3	3	0	4

Activité des formations disciplinaires : nombres des décisions

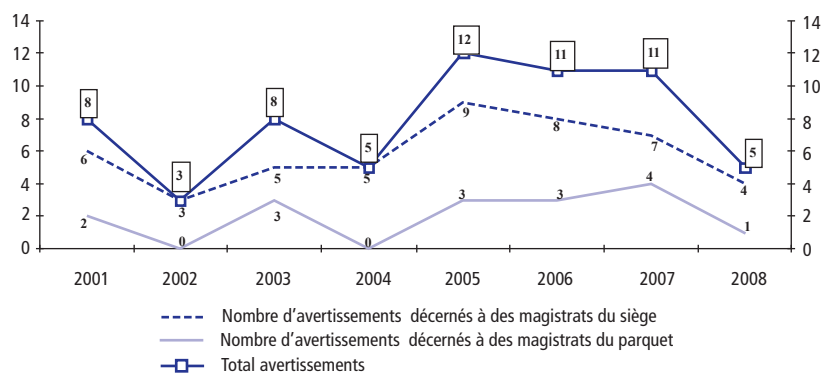
(Sources des données : Cour de cassation)



Avertissements décernés par les chefs de cour (2001-2008)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'avertissements décernés à des magistrats du siège	6	3	5	5	9	8	7	4
Nombre d'avertissements décernés à des magistrats du parquet	2	0	3	0	3	3	4	1
Total avertissements	8	3	8	5	12	11	11	5

Source des données : DSJ/SDM. Seuls ont été pris en compte les magistrats en fonction dans les juridictions (hors Cour de cassation).



Source des données : DSJ/SDM.

Au cours de l'année civile 2008, ont été prononcées deux décisions de la formation du siège et rendus deux avis de la formation du parquet qui ont été suivis par le ministre de la justice dont le texte est reproduit en annexe de ce rapport.

A – Formation du siège

- **13 juin 2008** : déplacement d'office pour un président de juridiction du second degré.
- **17 décembre 2008** : mise à la retraite d'office pour un conseiller de cour d'appel.

B – Formation du parquet

- **18 juillet 2008** : constat que les faits constitutifs d'une faute disciplinaire sont amnistiés.
- **21 novembre 2008** : retrait des fonctions de procureur de la République avec déplacement d'office.

Section 2

Les questions particulières sur le contentieux disciplinaire

A – La responsabilité des chefs de juridiction

Le Conseil supérieur de la magistrature a eu à se prononcer, en 2008, sur la situation d'un président d'une juridiction du second degré et de deux procureurs de la République poursuivis disciplinairement pour leurs responsabilités spécifiques de chefs de juridiction.

La formation du siège, après avoir rappelé qu'aux termes du code de l'organisation judiciaire « *les chefs de juridiction exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le directeur de greffe, qu'ils ne peuvent toutefois se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions, que le directeur de greffe définit et met en œuvre les mesures d'application des directives générales qui lui sont données par les chefs de juridiction, que sous le contrôle des chefs de juridiction, le directeur de greffe exprime les besoins nécessaires au fonctionnement de la juridiction, alloue les moyens octroyés à la juridiction, participe à l'exécution de la dépense et à son suivi; que cette responsabilité est normalement partagée entre les deux chefs de juridiction* », a retenu que le fait de persister à présenter des demandes budgétaires approximatives malgré des préconisations de l'inspection des services judiciaires et de celle des greffes, de ne pas respecter la régularité budgétaire dans le processus d'engagement de la dépense et d'engager des dépenses alors que la disponibilité des crédits n'était pas acquise, caractérisent de graves négligences dans le respect de la procédure budgétaire.

Elle a également sanctionné l'absence de contrôle hiérarchique sur la gestion du budget de fonctionnement de la juridiction, en relevant qu'informé de la situation budgétaire obérée de la juridiction tant par la greffière en chef que par le trésorier-payeur général, ce

chef de juridiction a persisté à faire procéder à des dépenses d'investissement et de fonctionnement non programmées, en s'abstenant de donner des directives générales pour traiter régulièrement les factures de la juridiction afin de respecter la procédure budgétaire.

Retenant que « *ces négligences, carences et abstentions caractérisent un manquement au devoir de contrôle qui incombe aux chefs de juridiction au titre des responsabilités propres de leurs fonctions* », le Conseil a sanctionné ces fautes disciplinaires.

Dans son avis du 18 juillet 2008, la formation du parquet a apporté plusieurs précisions sur l'étendue des pouvoirs et de la responsabilité des chefs de parquet.

Elle a ainsi notamment affirmé :

- que « *la détermination par le procureur de la République, des diligences à accomplir au cours de l'enquête préliminaire, relève de ses pouvoirs propres et ne saurait revêtir les caractères d'une faute disciplinaire, dès lors qu'elle ne révèle pas, de sa part, un manque de rigueur d'une particulière gravité ou une volonté de nuire aux droits des parties* » ;
- que la présentation, dans des rapports administratifs et d'appels, « *péremptoire, parcellaire et réitérée de faits ne rendant pas compte du contenu réel du dossier* » traduit, « *en dépit de l'absence de réaction de la hiérarchie du ministère public, un manquement au devoir de rigueur qu'impose l'état de magistrat et, tout particulièrement, celui de chef de parquet* » ;
- que caractérisant une faute disciplinaire, ces faits, commis antérieurement au 17 mai 2002, ne constituent ni un manquement à la probité ou aux bonnes mœurs, ni, en l'absence de volonté délibérée d'induire en erreur le procureur général, ne sont contraires à l'honneur, et sont donc amnistiés, en application de la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002.

La formation du parquet, dans son avis du 21 novembre 2008, a retenu que « *le fait d'être intervenu directement, à deux reprises, pour assurer successivement le recrutement de personnes avec*

lesquelles il entretenait une liaison, dans des emplois en lien étroit avec le tribunal où il exerçait ses fonctions», constitue, pour un chef de parquet, des manquements à la délicatesse qui procèdent d'une confusion entre la vie privée et l'exercice de ses fonctions et qui caractérisent une rigueur insuffisante dans l'exercice de ses fonctions de chef de juridiction.

B – Les précisions sur le plan procédural

a) Sur le rôle du rapporteur

La formation du siège a été conduite à préciser le rôle des rapporteurs dans la procédure disciplinaire sur deux points :

- le rapporteur n'est pas tenu de convoquer les témoins dont le magistrat poursuivi demande l'audition, de procéder à des auditions en sa présence ou de satisfaire aux demandes d'investigation dès lors qu'elles ne sont pas utiles à l'examen de la poursuite ou ne présentent pas d'intérêt au regard des griefs retenus dans la saisine ;
- le fait d'entendre le magistrat poursuivi sur des questions préétablies par le rapporteur, en lien avec les griefs articulés dans la saisine, ne remet pas en cause le principe d'impartialité qui s'attache à sa mission, dès lors que dans son rapport, il n'a pas modifié la saisine préalable et n'a pas préjugé l'appréciation finale du Conseil de discipline.

b) Sur l'absence du magistrat poursuivi lors de l'audience du Conseil de discipline

La formation du siège a rejeté une demande de renvoi écrite d'un magistrat qui n'était ni présent ni représenté à l'audience, après avoir joint l'incident au fond. Le Conseil n'a pas retenu l'existence d'un cas de force majeure (4^e alinéa de l'article 57 du statut) compte tenu des circonstances particulières de l'espèce et a donc statué par une décision réputée contradictoire.

Chapitre IV

**Les missions
transversales
du Conseil en 2008**



Section 1

Les missions d'information

A – Définition et objectifs des missions

Selon l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, chaque formation du Conseil supérieur de la magistrature peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel et tribunaux et de l'École nationale de la magistrature (ENM).

Composées en général, selon l'importance de la cour d'appel, de quatre à six membres appartenant aux deux formations du siège et du parquet, conduites par l'un des membres, chef de la délégation, ces missions permettent au Conseil :

- de mieux connaître la situation des juridictions et de l'ENM, afin de jouer pleinement son rôle d'assistance du Président de la République en sa qualité de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, prévu à l'article 64 de la Constitution;
- d'informer sur le terrain ses interlocuteurs de sa réflexion, de ses méthodes et de ses actions;
- de recueillir sur place toutes observations utiles, afin de mieux apprécier les difficultés rencontrées et la spécificité des postes à pourvoir;
- de ménager des rencontres individuelles avec les magistrats qui le souhaitent, pour examiner leurs préoccupations professionnelles.

B – Déroulement des missions en 2008

Les missions se sont réparties en 2008 de la façon suivante :

Cours d'appel	Dates	Chefs de mission	Juridictions ou institutions visitées
ENM	10-11 mars	M. Michel LE POGAM	
Nouméa	12-22 avril	M. Francis BRUN-BUISSON	CA Nouméa
Papeete	19-27 avril	M. Dominique LATOURNERIE	CA Papeete
Agen	1-3 juillet	M. Dominique LATOURNERIE	CA Agen TGI Agen, Marmande, Cahors, Auch
Toulouse	1-3 juillet	M. Jean-François WEBER	CA Toulouse TGI Albi, Castres, Foix, Montauban, Toulouse, Saint-Gaudin
Bastia	15-17 septembre	M. Hervé GRANGE	CA Bastia TGI Bastia, Ajaccio
Paris	13-17 octobre	M. Jean-Michel BRUNTZ	CA Paris TGI Paris, Auxerre, Bobigny, Créteil, Évry, Fontainebleau, Meaux, Melun, Sens

C – Organisation des missions

Un programme type est adressé aux chefs de cour. Ceux-ci proposent des adaptations en fonction des spécificités locales et des disponibilités des juridictions et des autorités concernées.

En toute hypothèse, des réunions sont souhaitées avec :

- les chefs de cour (en tout début de mission, pour une présentation générale, et en fin de mission, en vue d'établir un premier bilan);
- les chefs des tribunaux de grande instance;
- l'ensemble des magistrats du ressort de la cour, dans le cadre d'une ou plusieurs assemblées générales;
- les magistrats qui ont souhaité des entretiens individuels;
- les représentants des organisations syndicales de magistrats et à leur demande les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires, essentiellement pour des questions d'ordre général, ainsi que les auditeurs de justice à l'ENM;

- les chefs de greffe de la cour d’appel et des tribunaux de grande instance, ainsi que le directeur du service administratif régional;
- les bâtonniers du ressort, et le président de la chambre des avoués;
- les autres représentants du monde judiciaire, et les autorités locales, dans le cadre d’une réunion plus informelle;
- le préfet du siège de la cour, et, en fonction des possibilités, les autres préfets du ressort (ces rencontres apparaissent justifiées par le statut constitutionnel du Conseil, l’intérêt de recueillir la réflexion de l’autorité préfectorale sur l’institution judiciaire, et l’utilité d’une opération de communication du Conseil en direction de l’autorité préfectorale);
- les représentants de la presse locale écrite, parlée et audiovisuelle.

On doit préciser en outre que le Conseil souhaite pouvoir aborder, à l’occasion de ses déplacements, non seulement des questions spécifiques relatives à la situation des juridictions visitées et à celle des hommes et des femmes qui les servent, mais aussi des questions de fond de portée plus générale concernant notamment les réformes et les réflexions en cours sur l’institution judiciaire.

D – Quelques observations inspirées des missions

Des rencontres régulières entre l’ENM et le CSM apparaissent essentielles au regard des missions exercées par ces deux institutions. Rejoignant une tradition déjà bien ancrée, une délégation du Conseil se transporte donc chaque année (et non pas une fois tous les quatre ans, comme pour les cours d’appel) à l’École.

Ce déplacement, qui n’exclut nullement d’autres réunions à un rythme plus rapproché, permet de fructueux échanges avec les auditeurs et les responsables, notamment sur la formation initiale et continue, comme sur le respect des règles de déontologie qu’un magistrat se préparant à occuper son premier poste ne saurait ignorer.

Il est à noter que la visite réalisée en 2008 s’est avérée particulièrement utile, puisque, au-delà de la qualité de l’organisation mise en place, elle se situait à une époque où la loi organique du 5 mars

2007 avait apporté des modifications importantes dans la scolarité des auditeurs de justice (recommandations fonctionnelles initiales désormais inscrites au dossier du magistrat, stage avocat...) et que le projet de réforme de grande ampleur de l'ENM était déjà largement avancé.

Les missions effectuées dans les juridictions ont montré à la fois une bonne qualité professionnelle générale des magistrats et un attachement profond à leurs fonctions, mais aussi de grandes inquiétudes soulevées par les réformes en cours, souvent ressenties par les intéressés comme remettant en cause l'institution judiciaire dans ses fondamentaux.

Par ailleurs, les chefs de juridiction, comme les directeurs de greffe, ont une nouvelle fois insisté sur la très grave insuffisance du nombre de fonctionnaires.

La complexité de la gestion des situations, à la suite de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire et de l'organisation des pôles de l'instruction (se chevauchant dans l'avenir avec la perspective de la disparition du magistrat instructeur), a également été soulignée.

Les déplacements effectués dans les territoires d'outre-mer ont confirmé la présence de contraintes spécifiques exposant les magistrats métropolitains à un isolement, parfois douloureusement senti. Le Conseil maintient sa volonté de se montrer particulièrement vigilant sur les nominations à ces postes d'outre-mer, et de permettre, autant que possible, un retour dans des délais raisonnables et dans des conditions satisfaisantes.

La visite de la cour d'appel de Bastia a mis en évidence les difficultés rencontrées dans ce ressort et les moyens mis en œuvre pour y remédier. L'institution judiciaire et ses représentants sont fréquemment menacés en Corse, et les palais de justice sont une cible souvent revendiquée. Les mesures de sécurité y ont été largement développées. Les restructurations immobilières, effectuées notamment dans

ce contexte, sont causes de perturbation, mais leurs réalisations apportent d'évidentes améliorations.

Il convient de relever que la cour d'appel a signé un contrat d'objectif avec le ministère, pour la période allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juillet 2007. Il portait sur tous les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'administration judiciaire et de l'activité juridictionnelle, tant pour la cour que pour les deux tribunaux de grande instance du ressort.

Si tous les objectifs contractuellement fixés n'ont pu être atteints, le bilan d'ensemble est fortement positif. L'organisation générale est structurée et professionnalisée.

La mission réalisée dans le ressort de la cour d'appel de Paris, en octobre 2008, a mobilisé la quasi-totalité des membres du Conseil.

Compte tenu du nombre des juridictions visitées, dont les différences en termes de dimensions et de types de contentieux traités sont très affirmées, plusieurs délégations ont été constituées. Elles se sont rendues au siège de la cour d'appel et des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Fontainebleau, Melun, Créteil, Sens, Auxerre, Évry et Meaux.

Sans entrer dans le détail du cas particulier que représente chacune de ces juridictions, on peut relever une constante, déjà soulignée pour la province, qui est la préoccupation relative à l'importance, la composition, la structure et quelquefois la qualité des effectifs des greffes.

Par ailleurs, deux points spécifiques peuvent être rappelés :

- au niveau de la cour elle-même, la visite du Conseil est intervenue, alors qu'une réorganisation du siège, impliquant la création de pôles de compétence, initiée par le premier président était en cours. Cette réorganisation, qui aura évidemment des incidences sur l'organisation du parquet, suscitait interrogations ou inquiétudes – ou espoirs – chez nombre de magistrats ;

– au niveau de l'ensemble des juridictions de la cour, les entretiens individuels, comme les rencontres avec les représentants syndicaux, ont montré une inquiétude très vive des magistrats quant à leurs perspectives de carrière, dans le ressort. Le sentiment souvent exprimé, et plus particulièrement au niveau de la cour d'appel, est celui d'un avenir professionnel incertain (notamment pour l'accès à la hors hiérarchie), entraînant un risque de désengagement.

Section 2

Les relations extérieures

A – Les réceptions de personnalités ou de délégations étrangères

L'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ont suscité, en 2008, comme au cours des années précédentes, un intérêt soutenu dans les pays les plus divers. C'est ainsi que le Conseil a accueilli :

- les ministres de la justice jordanien et polonais, ce dernier étant accompagné de son vice-ministre et de ses collaborateurs;
- les magistrats de Cours suprêmes de Roumanie, du Liban, du Maroc ou encore d'Irlande du Nord;
- des membres du Conseil de la magistrature du Mexique et du Conseil judiciaire de Slovaquie;
- des chercheurs de l'université de Tokyo;
- des inspecteurs des services judiciaires du Bénin et du Niger;
- le chef du service juridique de la direction des cours et tribunaux du Danemark;
- un avocat de Hong Kong.

Délégations ou personnalités étrangères reçues en 2008

28 février	Une délégation japonaise conduite par Mme Mamiko UENO, professeur de l'université de Tokyo, responsable d'un groupe de recherches à l'institut japonais de droit comparé
4 mars	M. Raymond CHEUNG, avocat à Hong Kong
4 mars	Le ministre de la justice jordanien
11 mars	Une délégation slovaque conduite par MM. Daniel HUDAK, vice-ministre du ministère de la justice et membre du Conseil judiciaire slovaque, et Peter HULLA, directeur de l'académie de formation et membre du Conseil judiciaire slovaque
15 avril	Le ministre de la justice de Pologne, M. Zbigniew CWIAKALSKI, le vice-ministre de la justice, M. L. REDZINIAK, le directeur adjoint du service de coopération internationale et européenne, M. DARKOWSKI, le directeur du centre national de formation des juges et procureurs, M. LECIAK, le chef de section du service de coopération internationale européenne, l'ambassadeur de Pologne en France, M. J-M. PELTIER, magistrat de liaison en Pologne
21 mai	Une délégation de deux inspecteurs des services judiciaires du Bénin et de deux inspecteurs des services judiciaires du Niger
17 juin	Une délégation roumaine de 11 membres : le directeur de l'institut et Mme Doina POPESCU, juge à la Cour de cassation roumaine, Mme Laura RADU, vice-président du tribunal de Bucarest, Mme Valerian CIOCLEI, professeur de droit, M. IONESCU et Mmes CORNEA, LAJOS, EPURAN, VALCEA, auditeurs de justice
9-11 juillet	Mme Gerd SINDING, chef du service juridique de la Direction nationale des cours et tribunaux du Danemark
11 septembre	MM. Moreno CALLADO, membre du Conseil fédéral de la magistrature du Mexique, et Gonzalez CASANOVA, directeur des relations internationales du Conseil
9 octobre	Mme LOUGHRAN, juge et membre de la « Judicial appointments commission » d'Irlande du Nord
10 octobre	Une délégation libanaise conduite par MM. Antoine KHAIR, Premier président de la Cour de cassation et président du CSM, Ghaleb GHANEM, président du Conseil d'État, Sami MANSOUR, président de l'institut d'études judiciaires, Chucri SADER, directeur des études dudit Institut, et Ralph RIACHI, président de la Chambre pénale de la Cour de cassation
9 décembre	Mme Simona Camélia MARCU, juge à la haute Cour de cassation et de justice de Roumanie
19 décembre	Une délégation marocaine composée de MM. Taïeb CHERQAOUI, Premier président de la Cour suprême du Royaume du Maroc, Mustapha MADDAH, Procureur général du Roi près la Cour suprême du Royaume du Maroc, Omar LABIAD, président de chambre à la Cour suprême du Royaume du Maroc, Driss MOULINE, premier avocat général à la Cour suprême du Royaume du Maroc

B – Les réceptions de personnalités françaises

Au cours de l'année écoulée, de nombreuses personnalités ont été consultées en vue de la poursuite de l'élaboration du recueil des obligations déontologiques des magistrats mais également pour parfaire la réflexion des membres sur l'application de la règle des sept ans.

Le Conseil a également souhaité bénéficier d'une présentation de la réforme de la carte judiciaire.

Personnalités extérieures reçues au CSM en 2008

	Noms	Événements
17 janvier	M. Jean-Luc WARSMANN, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale	Invité à la réunion plénière
7 février	M. Jean-François THONY, directeur de l'ENM, et Mme Véronique MALBEC, adjointe au directeur	Invités à la réunion plénière
7 février	M. MOINARD, secrétaire général du ministère de la justice	Présentation de la réforme de la carte judiciaire
6 mars	M. Yann AGUILA, président du GIP, Droit et justice	Invité à la réunion plénière
27 mars	M. Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État	Invité à la réunion plénière
3 avril	MM. Jean-Louis DEBRÉ, président du Conseil constitutionnel et Marc GUILLAUME, secrétaire général	Invités à la réunion plénière
10 avril	M. Jean-Louis NADAL, Procureur général près la Cour de cassation	Réunion de travail
17 avril	M. Nicolas MOLFESSIS, professeur à l'université de Paris II, ainsi que des représentants d'instituts de sondage	Réunion dans le cadre du groupe de travail sur le « recueil des obligations déontologiques des magistrats »
6 mai	MM. Nicolas MOLFESSIS, professeur à l'université de Paris II, Frédéric DABI, directeur du département d'opinion publique à l'IFOP, et Mathieu PONZIO, chargé d'études au département d'opinion publique à l'IFOP	Réunion dans le cadre du groupe de travail sur le « recueil des obligations déontologiques des magistrats »
6 mai	M. Christian VIGOUROUX, conseiller d'État	Réunion de travail
15 mai	M. Philippe SEGUIN, Premier président de la Cour des comptes	Invité à la réunion plénière
12 juin	M. Paul-Albert IWEINS, président du Conseil national des barreaux	Invité à la réunion plénière
10 juillet	M. Léonard BERNARD DE LA GATINAIS, ancien directeur des services judiciaires, procureur général près la cour d'appel de Rennes	Invité à la réunion plénière
10 juillet	Mme Dominique LOTTIN, directrice des services judiciaires	Invitée à la réunion plénière

	Noms	Événements
4 septembre	M. Gilbert AZIBERT, secrétaire général du ministère de la justice	Invité à la réunion plénière
2 octobre	Mme Sylvie MENOTTI, secrétaire générale de la première présidence de la Cour de cassation.	Invitée à la réunion plénière
10 octobre	Mme Naïma RUDLOFF, secrétaire générale du syndicat FO	Réception dans le cadre de l'application de la règle des 7 ans
22 octobre	Organes de presse	Conférence de presse sur le rapport d'activité 2007 en présence de l'IFOP (M. DABI)
24 octobre	Mme Emmanuelle PERREUX, secrétaire général du Syndicat de la magistrature	Réception dans le cadre de l'application de la règle des 7 ans
31 octobre	M. Patrick BEAU, président de la conférence des procureurs de la République	Réception dans le cadre de l'application de la règle des 7 ans
6 novembre	M. Jean-Marie DELARUE, contrôleur général des lieux de privation de liberté	Invité à la réunion plénière
4 décembre	M. Vincent LAMANDA, Premier président de la Cour de cassation	Invité à la réunion plénière
4 décembre	Mme Dominique LOTTIN, directrice des services judiciaires	Réception dans le cadre de l'application de la règle des 7 ans
12 décembre	M. Christophe REGNARD, président de l'Union syndicale des magistrats	Réception dans le cadre de l'application de la règle des 7 ans

C – Les interventions de certains membres du Conseil à l'étranger

Certains membres du Conseil se sont rendus à l'étranger pour échanger, évoquer ou aborder des thèmes ou des sujets relevant des missions du Conseil. C'est ainsi qu'une journée a été consacrée à un débat sur la déontologie positive avec les magistrats d'Europe du Nord.

Les pratiques du Conseil supérieur de la justice belge ont aussi donné lieu à une rencontre à Bruxelles.

Le CSM a également participé au 14^e sommet ibéro-américain ainsi qu'à une mission d'expertise du Conseil de l'inspection judiciaire turc.

Il est par ailleurs intervenu en Bulgarie pour évoquer le sujet de la lutte contre la corruption.

Interventions organisées à l'étranger en 2008

	Noms	Pays - villes	Événements
3-7 mars	Mme Gracieuse LACOSTE	Brésil	14 ^e sommet ibéro-américain
12-19 avril	Mme Gracieuse LACOSTE, MM. Dominique LATOURNERIE, Jean-François WEBER, Jean-Michel BRUNTZ	États-Unis	Cour suprême des États-Unis et de Californie
29-30 juin	Mme Gracieuse LACOSTE, MM. Dominique LATOURNERIE, Jean-François WEBER, Jean-Pierre DRÉNO	Bruxelles	Rencontre avec le Conseil supérieur de la justice belge
3-4 novembre	M. Dominique LATOURNERIE	Ankara	Participation à une mission d'expertise relative à la réorganisation du Conseil de l'inspection judiciaire turc au regard de l'indépendance du pouvoir judiciaire
2 décembre	Mme Gracieuse LACOSTE	Bruxelles	Réunion de la commission politique de l'Union européenne
4-5 décembre	M. Jean-Pierre DRÉNO	Bulgarie	Participation à une mission organisée par l'ambassade de France en Bulgarie sur le thème de « l'indépendance et la lutte contre la corruption »

D – Les participations à des formations ou des séminaires**Participation à des formations et colloques organisés par l'ENM en 2008**

	Noms	Événements
17 janvier	M. Hervé GRANGE	Présentation du CSM au cycle « Connaissance de la justice française » organisé par l'ENM à destination des magistrats étrangers
6 juin	M. Jean-François WEBER	Participation à la session de formation continue « Administration et management » sur le CSM et la gestion des ressources humaines des magistrats

E – Le Réseau européen des conseils de la justice

Depuis 2004, le Conseil supérieur de la magistrature est membre du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) fondé à Rome en mai 2004¹. Il a été réélu pour un mandat supplémentaire de deux ans au comité de pilotage qui s'est réuni en 2008 à Londres et Bruxelles.

1. Sur la création du RECJ, voir rapport d'activité 2003-2004, p. 62-63.

En vertu des nouveaux statuts, le bureau exécutif a été élu en juin 2008; il est composé de l'Espagne, de la France et de la Pologne.

L'Assemblée générale annuelle du RECJ a rassemblé, du 21 au 23 mai 2008, à Budapest, plus d'une centaine de participants, dont une délégation française de quatre membres sur le thème « Gouvernance autonome du pouvoir judiciaire : équilibre entre indépendance et responsabilité ».

Des groupes de travail rassemblant des États membres du RECJ et des observateurs ont été constitués sur les thèmes suivants¹ :

- « Confiance mutuelle en Europe II »
- « Confiance publique »
- « Gestion de la qualité »
- « E-justice »
- « Déontologie »
- « Justice pénale »

La France coordonne les activités du groupe consacré à la déontologie et participe aux travaux de celui dédié à la justice pénale².

Dans ce cadre, la démarche comparatiste entre les pays continue à être privilégiée, car la confrontation d'une vingtaine de systèmes nationaux différents permet non seulement d'alimenter la réflexion générale du réseau, mais aussi d'accroître la confiance mutuelle au sein de l'Union européenne. Tous ces travaux constituent la mise en œuvre des objectifs ayant prévalu à l'adoption de la Charte et à la constitution du RECJ.

Les précédentes remarques du Conseil supérieur de la magistrature sur l'utilité du RECJ dans le cadre d'une démarche commune de coopération européenne sont toujours d'actualité. Le Réseau européen permet en effet d'entretenir une réflexion partagée sur des thèmes en relation avec la garantie de l'indépendance du pouvoir

1. Les travaux des groupes de travail sont accessibles dans la rubrique « Organes du réseau/assemblée générale » du site internet www.enj.net.

2. <http://www.coe.int/ccje/fr>.

judiciaire, et sur des questions d'intérêt commun en matière de justice.

Le RECJ est en relation avec tous les réseaux européens intervenant dans les sphères de la justice pour renforcer la confiance mutuelle, développer une culture judiciaire européenne et mettre en place un dialogue entre les pouvoirs judiciaires et la société civile.

Pour 2008, la mise en place des nouveaux statuts, l'installation d'un secrétariat permanent à Bruxelles, constituaient les défis annoncés dans le rapport 2007.

Le secrétariat permanent du RECJ est opérationnel depuis 2008¹ et un bulletin d'information est régulièrement publié depuis septembre 2008².

Pour 2009, le principal enjeu, pour le Réseau, consistera à fournir une expertise aux institutions européennes car, regroupant des conseils de justice et des « pouvoirs » judiciaires aux formes différentes, dans des environnements juridiques historiques et culturels variés, il doit devenir un interlocuteur privilégié sur les questions ayant trait à la justice, au respect de son indépendance dans l'équilibre des pouvoirs mais aussi soucieux des attentes de l'ensemble des citoyens et des justiciables.

1. ENCJ/RECJ, 66 avenue Louise, Bruxelles.

2. www.encj.eu.

Interventions dans le cadre du RECJ en 2008

	Noms	Villes
28 janvier	Mme Gracieuse LACOSTE	Paris
15 février	Mme Gracieuse LACOSTE	Londres
14 mars	Mme Marie-Jane ODY, M. Denis CHAUSSERIE-LAPRÉE	Rome
17 mars	Mme Gracieuse LACOSTE	Rome
21-23 mai	Mme Gracieuse LACOSTE, MM. Dominique LATOURNERIE, Hervé GRANGE, Luc BARBIER	Budapest
30 mai	Mmes Gracieuse LACOSTE, Marie-Jane ODY, MM. Dominique LATOURNERIE, Francis BRUN-BUISSON, Jean-Pierre DRÉNO, Denis CHAUSSERIE-LAPRÉE	Bruxelles
6 juin	M. Dominique LATOURNERIE, M. Jean-Pierre DRÉNO	Madrid
29-30 juin	Mme Gracieuse LACOSTE, MM. Dominique LATOURNERIE, Jean-François WEBER, Jean-Pierre DRÉNO	Bruxelles
7 juillet	Mme Gracieuse LACOSTE	Londres
25 septembre	Mme Gracieuse LACOSTE	Bruxelles
24 octobre	Mme Gracieuse LACOSTE	Bruxelles
5 décembre	Mme Gracieuse LACOSTE	Paris
12 décembre	Mme Gracieuse LACOSTE	Bruxelles
16 décembre	Mme Gracieuse LACOSTE	Bruxelles



Deuxième partie :

**« LE RECUEIL
DES OBLIGATIONS
DÉONTOLOGIQUES
DES MAGISTRATS »**

**État d'avancement
des travaux du CSM**



Le Parlement, lors du vote de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, a décidé que « *le Conseil supérieur de la magistrature élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats* » (article 18).

Autant cette commande est précise et bien cadrée dans l'objectif assigné à l'organe constitutionnel, autant elle lui laisse toute latitude pour y parvenir. Aucune exigence particulière ni ligne de conduite ou calendrier ne lui sont donnés au-delà de cet article lapidaire, quant aux modalités de réalisation et de rédaction de cet ouvrage.

Dès avril 2007, le Conseil supérieur de la magistrature a mis en place un groupe de travail¹ qui s'est réuni régulièrement², afin de relever ce double défi de réflexion et de rédaction.

Pour ce faire, il a, tout d'abord, entrepris des démarches assez classiques de recherche de précédents et d'éléments de comparaison, notamment à l'étranger, portant aussi bien sur les ouvrages de déontologie proprement dits que sur la méthodologie suivie pour parvenir à leur mise en forme. Autrement dit : « l'avant et l'ailleurs » (chapitre I).

Le groupe de travail s'est ensuite engagé dans des démarches plus innovantes. Puisque les parlementaires voyaient dans la rédaction d'un recueil déontologique des magistrats, une des réponses à apporter à la crise de confiance du public envers sa justice, le Conseil supérieur de la magistrature a estimé nécessaire de connaître l'état d'esprit des magistrats. Il lui est apparu tout aussi important d'interroger l'opinion pour comprendre les causes du malaise. Le Conseil a ainsi sondé « le dehors et le dedans » (chapitre II).

1. Composition du groupe de travail : Dominique LATOURNERIE (coordonnateur), Francis BRUN-BUISSON, Jean-François WEBER, Hervé GRANGE, Jean-Claude VUILLEMIN, Michel LE POGAM, Gracieuse LACOSTE, Marie-Jane ODY, Denis CHAUSSERIE-LAPRÉE et Jean-Pierre DRÉNO.

2. Le groupe de travail s'est ainsi réuni 27 fois entre le 26 avril 2007 et le 14 mai 2009.

Enfin, mûri des multiples éléments de comparaison et des réflexions accumulées lors des deux premières étapes de son cheminement, le Conseil s'est engagé dans un travail plus original, qu'il a commencé à formaliser par écrit. Il a alors constaté que si, en certains domaines, les obligations déontologiques des magistrats apparaissent évidentes, d'autres, moins identifiées, car peut-être moins denses ou correspondant à des exigences plus récentes, sont, en quelque sorte, cachées par les précédentes. En termes de déontologie, le Conseil fait donc le constat de l'existence « d'un premier et d'un arrière-plans » (chapitre III).

Chapitre I

**«L'avant et l'ailleurs» :
la recherche
de précédents
et d'éléments
de comparaison**



Les enjeux

Dès 1996, bien avant que le législateur n'entérine et n'officialise cette pratique par la loi organique du 25 juin 2001, le Conseil supérieur de la magistrature avait décidé, qu'en matière disciplinaire, les audiences seraient publiques pour se conformer aux principes du procès équitable et à l'esprit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui, pourtant, n'était pas formellement applicable à la matière disciplinaire.

Par ailleurs, la première édition du recueil des décisions disciplinaires rendues par le Conseil supérieur de la magistrature avait été publiée au premier semestre 2006¹. Le Conseil avait décidé la rédaction de cet ouvrage, par volonté de transparence, pour combattre la critique de corporatisme souvent véhiculée à l'encontre de la magistrature et, enfin, pour informer les magistrats d'une jurisprudence les concernant au premier chef. Comme il l'a énoncé, le Conseil a voulu « permettre aux magistrats de connaître les exigences pratiques de leur état, et permettre aux justiciables de connaître les conditions d'un exercice impartial de la justice² ».

Par ces deux séries d'initiative, le Conseil avait ainsi montré l'importance qu'il entendait donner aux questions de déontologie et de discipline.

La commande du Parlement de mettre en forme un recueil des obligations déontologiques est apparue comme une étape complémentaire d'un processus de transparence et de clarification. D'ailleurs, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a formellement donné compétence à la formation plénière du Conseil supérieur

1. Recueil des décisions disciplinaires du CSM, contenant l'ensemble des décisions et avis du CSM siégeant comme conseil de discipline des magistrats du siège et du parquet depuis 1959 jusqu'en 2005 – disponible sur son site internet www.conseil-superieur-magistrature.fr, ou sur demande, auprès du secrétariat administratif, 15 quai Branly Paris 7, pour la version papier (01 42 92 89 16).

2. « Contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats » rendue publique le 2 octobre 2003, insérée dans le rapport annuel d'activité 2002-2003 du CSM.

de la magistrature renouvelée, afin de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats (article 65 nouveau de la Constitution, alinéa 8).

Le Conseil a très vite conclu qu'il ne pourrait s'inspirer ni sur la forme, ni encore moins sur le fond, du recueil des décisions disciplinaires rédigé et publié un an plus tôt.

Déontologie et discipline, en dépit de leurs liens évidents, sont, en effet, de nature distincte. La présentation de la matière disciplinaire, à travers le recensement de cas concrets et des décisions rendues à leurs propos, apparaît mal adaptée à la matière déontologique. La rédaction d'un recueil d'obligations déontologiques et non d'un code suppose l'énoncé de recommandations de conduite, envisagées de manière générale et abstraite.

Pour disposer d'une base minimale de travail, le Conseil a étudié les différents ouvrages publiés en la matière, en analysant tout particulièrement les méthodes d'élaboration de tels recueils mises en œuvre et les diverses présentations retenues.

Cette démarche est passée par une approche volontairement très large, quitte à abandonner ensuite certaines pistes de travail qui paraissaient, de prime abord, intéressantes.

Les moyens

1. Textes et documentation interne

Pour débiter ses travaux, le groupe déontologie a réuni et pris connaissance d'une documentation de base, dont les principales références sont les suivantes :

- Avis n° 3 (2002) du Conseil consultatif des juges européens.
- Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz coll. Praxis.
- Code de déontologie du Québec.
- Conseil supérieur de la justice de Belgique, note préparatoire à une réflexion sur une nouvelle déontologie des magistrats, 2007.
- Conseil supérieur de la magistrature, Recueil de la jurisprudence disciplinaire, édition 2006.
- Décision de la Cour suprême du Canada, Ruffo c/ Conseil de la magistrature pour la définition de la démarche du CSM.
- Denis Salas et Harold Epineuse, *L'éthique du juge, une approche européenne et internationale*, Dalloz Actes, 2003.
- Document de Mme le Professeur Mauroy sur l'adaptation de la méthode des conférences de consensus au domaine de la justice, du 7 novembre 2006.
- Documentation de l'École nationale de la magistrature sur le juge d'instruction.
- Documents préparatoires à la loi du 5 mars 2007 de la commission des lois du Sénat.
- Documents transmis par le Président de la Commission des lois du Sénat concernant la déontologie des magistrats de plusieurs pays européens.
- Dominique Commaret, « Les responsabilités déontologiques des magistrats à la lumière de la jurisprudence du CSM » *Juger les juges, du Moyen Âge au CSM*, Association française pour l'histoire de la justice, La Documentation française, 2000.

- Guy Canivet, Julie Joly-Hurard, *La déontologie des magistrats*, 16 janvier 2004, Dalloz-Sirey, coll. Connaissances du droit Dalloz, p. 137.
- Guy Canivet, « Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit », *Revue de législation comparée*, mars 2003, coll. Droit privé et européen, société de législation comparée.
- *Le juge et son éthique*, Cahiers de l'IHEJ, n° 1, 1993.
- Ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut des magistrats.
- Pierre Noreau et Chantal Roberge, « Émergence de principes généraux en matière de déontologie judiciaire : éléments d'une théorie générale », *Revue du barreau canadien*, 2006 vol. 84.
- Pierre Noreau et Chantal Roberge, *La déontologie judiciaire appliquée*, Wilson et Lafleur, 2005, Montréal.
- *Rapport de la commission de réflexion sur l'éthique de la magistrature*, présidée par M. Jean Cabannes, La Documentation française, 5 avril 2005.

2. Travaux de recherches confiés à l'Institut des hautes études sur la justice

Le groupe de travail a éprouvé la nécessité de recenser les expériences étrangères en confiant une mission à une institution extérieure, disposant de l'expérience et des moyens pour réaliser des recherches approfondies, notamment en matière de choix méthodologique.

Le choix s'est porté sur l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ¹) avec qui le Conseil a signé un contrat d'assistance. Cet institut, en même temps qu'il a organisé diverses réunions sur des thèmes donnés, a collationné une large documentation relative aux expériences étrangères émanant de pays à la fois représentatifs et diversifiés².

1. Représenté par M. Antoine GARAPON, secrétaire général de l'IHEJ, assisté dans ce travail par M. Harold EPINEUSE, chargé de mission auprès de cet institut.

2. Cette documentation, mise sur CD-Rom, est consultable, à la demande, auprès du secrétariat administratif du CSM.

M. EPINEUSE a participé à huit réunions du groupe de travail déontologie¹ du Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi ont été analysés et répertoriés par l'IHEJ les éléments suivants :

- Allemagne

Reflections on the Ethics of Judicial Conduct – Schleswig Ethics Roundtable.

Loi fondamentale.

- Amérique latine

Tableau récapitulatif des codes ibéro-américains d'éthique judiciaire et les organes qui les ont promulgués.

Code modèle ibéro-américain d'éthique judiciaire.

- Angleterre et Pays de Galles

Guide to judicial conduct.

- Argentine

Code éthique de la province de Cordoba.

Code éthique de la province de Corrientes.

Code éthique de la province de Formosa.

Code éthique de la province de Santa Fe.

Code éthique de la province de Santiago del Estero.

- Arménie

Commentaries to the republic of Armenia code of judicial conduct.

- Australie

Guide to judicial conduct.

- Autriche

Déclaration des principes de Wels.

- Bosnie Herzégovine

Code of Ethics for judges.

1. 16 mai 2007-31 mai 2007-21 juin 2007-20 septembre 2007-11 octobre 2007-7 novembre 2007-22 novembre 2007-5 décembre 2007-24 janvier 2008.

- Brésil

Projet de Code éthique.

- Canada (niveau fédéral)

Principes de déontologie judiciaire.

- Canada (province du Québec)

Code de déontologie judiciaire, déontologie appliquée.

- Chili

Code éthique.

- Chine (Hong Kong)

Guide to judicial conduct.

- Chine (République populaire)

The Code of judicial Ethics.

- Corée

Judicial Code of conduct.

Principes éthiques des procureurs.

- États-Unis (niveau des États)

ABA Model Code of judicial conduct.

The 2007 ABA model code : taking judicial ethics standards to the next level.

- États-Unis (niveau fédéral)

Code of conduct – Federal judiciary.

Ethics essentials.

- Israël

Code of ethics for judges.

- Italie

Code éthique.

Décret du 23 février 2006 relatif à la responsabilité des magistrats.

- Mexique

Code éthique du Mexique de 2004.

- Nigeria

Judicial ethics training manual for the Nigerian judiciary.

- Organisation des Nations unies (Cour pénale internationale)
Code d'éthique judiciaire.

- ONU (Principes fondamentaux relatifs à la conduite des magistrats)

Les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire.

Renforcement des principes fondamentaux relatifs à la conduite des magistrats.

Report of the fourth meeting of the judicial integrity group – Vienna, 27-28 october 2005.

- Pérou

Code d'éthique du pouvoir judiciaire du Pérou.

- Philippines

Nouveau code de conduite judiciaire pour le pouvoir judiciaire des Philippines.

- Roumanie

Proposition de code éthique au CSM roumain.

The code of ethics for magistrates – Theoretical and practical aspects.
Code de déontologie des juges et des procureurs.

Une note de synthèse de ces documents déontologiques étrangers a été réalisée par l'IHEJ, pour le 31 décembre 2007.

3. Consultations de personnalités extérieures en qualité de sachants

Diverses personnalités, judiciaires ou extrajudiciaires, ont également été contactées et reçues par les membres du Conseil pour qu'elles fassent partager leur expertise et leur éclairage :

- M. Vincent LAMANDA, Premier président de la Cour de cassation, le 18 juillet 2007, au sujet de la conférence de consensus sur l'expertise judiciaire (méthodologie).

- Mme le professeur Brigitte MAUROY, professeur des universités, praticien hospitalier Lille 2 – expert agréé par la Cour de cassation, le 20 septembre 2007, au sujet de la conférence de consensus sur l’expertise judiciaire (méthodologie).
- M. Jean-Paul COLLOMP, avocat général honoraire près la Cour de cassation, le 5 décembre 2007 sur la méthode suivie par le ministère à l’époque où il était inspecteur général des services judiciaires et coordonnateur du comité sur les états généraux de la justice.
- M. Bertrand LOUVEL, premier président de la cour d’appel de Bordeaux, en sa qualité de président de la conférence des premiers présidents, sur la désignation des correspondants-déontologie, le 12 décembre 2007.
- M. André RIDE, inspecteur général des services judiciaires, alors qu’il était président de la conférence nationale des procureurs généraux, le 12 décembre 2007.
- M. Yann AGUILA, président du GIP Droit et justice, sur l’élaboration d’un sondage auprès du grand public et d’une consultation auprès des magistrats, le 6 mars 2008.
- M. Nicolas MOLFESSIS, professeur à l’université Paris II Panthéon-Assas, ainsi que M. Frédéric DABI, directeur du département opinion à l’IFOP et M. Matthieu PONZIO, chargé d’études auprès de cet institut, sur la réalisation des projets de sondage auprès du grand public et de consultation des magistrats, les 17 avril et 6 mai 2008.

Le Conseil a également consulté, par écrit, d’autres personnalités telles le président de la Commission des lois du Sénat ainsi que trois organisations professionnelles représentatives des magistrats et l’École nationale de la magistrature.

Chapitre II

«Le dehors et le dedans» : le point de vue du public et celui des magistrats



Les enjeux

La décision de confier au Conseil supérieur de la magistrature la rédaction d'un recueil des obligations déontologiques est une initiative parlementaire venue s'agréger à un projet gouvernemental plus large relatif au « recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats ».

À cette occasion, les débats devant les assemblées ont mis en avant la nécessité d'une exigence accrue de responsabilité du corps des magistrats¹, après que plusieurs affaires, dont certaines ont entraîné des suites disciplinaires, eurent connu un retentissement médiatique important². D'où la nécessité de rendre public les principes déontologiques qui régissent la magistrature.

Afin de mieux appréhender les critiques émises vis-à-vis de l'institution judiciaire, le Conseil a estimé nécessaire de prendre l'exacte mesure du malaise perceptible dans la magistrature, révélé et amplifié par quelques affaires retentissantes. Il a opté pour une approche globale, par le biais d'un sondage auprès du grand public, d'autant que les deux enquêtes d'opinion, rendues publiques, réalisées en France à ce sujet étaient anciennes³.

1. Ainsi, on peut lire, dans l'exposé des motifs de la loi : « *Le présent projet de loi organique modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature afin de l'adapter à l'exigence accrue de responsabilité que traduit notamment le rapport de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement. Cette exigence renforcée se manifeste dès la phase de recrutement, qui doit permettre d'apprécier l'adaptation des candidats aux spécificités des fonctions de magistrats et se poursuivre tout au long de la carrière du magistrat, notamment par une réaction institutionnelle à d'éventuelles fautes disciplinaires ou comportements incompatibles avec l'exercice des fonctions.* »

2. À ce sujet, on pourra se référer à la réflexion menée par le Conseil : « Les Français et leur justice : restaurer la confiance », travail de réflexion intégré dans son rapport annuel 2007 où le thème du malaise né de ces affaires visant des magistrats a été évoqué (p 27, du tiré à part publié à la documentation française).

3. Le GIP « Mission de recherche Droit et justice » (247, rue Saint-Honoré, 75001 Paris) avait déjà procédé à deux études sur le sujet :

Publication hors série de novembre 1997 : enquête : *Les Français et la justice, jugements et attentes*, sondage exclusif Institut CSA/GIP Droit et Justice.

Publication hors série de mai 2001 : enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice, sondage exclusif Institut Louis Harris/GIP Droit et Justice.

Par ailleurs, il est apparu tout aussi important de connaître l'état d'esprit des magistrats, directement concernés par ces obligations. Deux modalités ont été retenues : une nouvelle enquête auprès de tous les magistrats, confiée à un institut de sondage ; et la mise en place, par le Conseil lui-même, de magistrats « correspondants » dans chaque cour d'appel, chargés de faire « remonter » au Conseil supérieur de la magistrature le résultat des discussions et analyses menées par les magistrats.

Enfin, avant d'aborder le fond de ces questions de déontologie et au-delà de ces consultations, le Conseil a éprouvé le besoin de mener sa propre réflexion, sur le thème de la confiance à restaurer entre les Français et leur justice ; ce sujet est, certes, plus large que la seule question de la déontologie ; mais il est apparu comme une sorte de passage « obligé », le Parlement lui-même ayant exprimé le postulat d'un désamour et d'une incompréhension entre les tribunaux judiciaires et la population, dont une des raisons tiendrait à un manque de repères déontologiques.

Les moyens

1. Le sondage grand public

Le Conseil supérieur de la magistrature ne disposant pas des connaissances techniques ni de l'expérience utile en la matière, a fait appel au GIP « Recherche droit et justice », organisme de recherches universitaires et scientifiques, habitué à une approche sociologique du monde du droit et aux contacts avec les entreprises privées.

Le GIP, sous la présidence de M. Yann Aguila, conseiller d'État, après avoir pris en compte les attentes du Conseil supérieur de la magistrature, a accepté le principe d'un partenariat et de l'entière prise en charge financière du coût d'un sondage.

Il a confié à M. Nicolas MOLFESSIS, professeur à l'université de Paris II Panthéon-Assas, le soin de choisir l'organisme de sondage, puis d'assister et de conseiller le Conseil supérieur de la magistrature dans la formulation et la rédaction des questions à poser. Le choix du GIP s'est porté sur l'Institut français d'opinion publique (IFOP), représenté, pour cette opération, par M. Frédéric DABI, directeur du département opinion à l'IFOP, assisté de M. Matthieu PONZIO, chargé d'études au département opinion publique de l'IFOP.

La campagne de sondage s'est déroulée du 23 au 27 mai 2008 auprès d'un échantillon représentatif de 1 008 personnes, selon la méthode des quotas.

Les résultats de ce sondage, ainsi que le commentaire synthétique qu'en a fait l'IFOP, ont été publiés dans le rapport annuel 2007 du Conseil supérieur de la magistrature et a été intégré dans les annexes du tiré à part *Les Français et leur justice : restaurer la confiance* publié à La Documentation française. Il est également disponible sur le site internet. Les résultats de ce sondage ont été repris

et largement commentés dans les médias¹ et dans de nombreux discours d'audiences solennelles de rentrée de cours et tribunaux².

2. La consultation des magistrats

C'est encore l'IFOP qui a été chargé de mener à bien cette opération.

Le recours à un sondage grand public était une démarche peu habituelle pour le Conseil supérieur de la magistrature mais elle n'était pas véritablement nouvelle, en ce sens que deux importantes enquêtes d'opinion menées auprès des Français, au sujet de la justice et rendues publiques, avaient eu lieu en 1997 et 2001. Celle réalisée en 2008 à la demande du Conseil, venait s'inscrire dans une certaine continuité, même si bon nombre de questions étaient spécifiquement tournées vers la déontologie.

1. Alain Salles, « La magistrature explore son divorce avec l'opinion », *Le Monde*, 23 octobre 2008. « Le Conseil supérieur de la magistrature avance des propositions pour restaurer la confiance entre les Français et leur Justice », *Le Bulletin quotidien*, 23 octobre 2008. Laurence Charrette, « Le Conseil supérieur de la magistrature favorable aux caméras dans les prétoires », *Le Figaro*, 23 octobre 2008. « Les magistrats se mobilisent contre leur ministre – Le Conseil supérieur de la magistrature a rendu public, hier, son rapport annuel. Il s'attarde sur le malaise des juges », *Ouest France*, 23 octobre 2008.

2. Discours d'audiences solennelles de rentrée

Dominique Main, premier président de la CA de Poitiers, le 6 janvier 2009 : « Plus que jamais, nous devons susciter et mériter la confiance de nos concitoyens et le respect des autres pouvoirs de l'État. Il nous faut agir dans la clarté, éviter avec soin tout ce qui pourrait créer une ambiguïté, ou entretenir l'impression d'une confusion des rôles. »
Hubert Dalle, premier président de la CA de Rouen, le 9 janvier 2009 : « Dans son dernier rapport d'activité qui porte sur l'année 2007, le Conseil supérieur de la magistrature analyse la crise de confiance dans la justice, dans l'opinion publique, dans la sphère politique et chez les magistrats. »
Patrice Davost, procureur général près la CA de Toulouse, le 8 janvier 2009 : « Oui, il est urgent de remédier à cette dangereuse "crise de confiance" entre les Français et leur justice, dont le dernier rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature analyse les causes et envisage des remèdes destinés à réduire cette fracture, réelle et parfois volontairement entretenue par quelques médias outranciers, prompts à satisfaire une opinion publique fluctuante, qui est le "royaume des émotions, des stéréotypes et de la compassion". »
Jean-Claude Magendie, premier président de la CA de Paris, le 9 janvier 2009 : « Les Français n'ont pas confiance dans leur justice. C'est ce que confirme le sondage réalisé en 2007 à la demande du Conseil supérieur de la magistrature. Nous, les magistrats, ne saurions nous contenter d'en prendre acte tout en le déplorant, ni d'en tirer seulement dépit ou découragement. »
Didier Marshall, premier président de la CA de Caen, le 8 janvier 2009 : « Mais si la justice doit s'adapter, elle doit aussi rester porteuse des valeurs qui la fondent, ce qui est toujours un exercice délicat. Comme l'a rappelé le CSM dans son dernier rapport, il y va de sa crédibilité et de la confiance qu'elle doit inspirer à nos concitoyens. »
Jean-Jacques Zirnelt, procureur général près la CA de Douai : « Je ne saurais passer sous silence la réforme constitutionnelle qui a notamment profondément remodelé le Conseil supérieur de la magistrature désormais présidé par le premier président de la Cour de cassation et pour la formation du parquet par son procureur général. Le Président de la République n'en assure plus la présidence ayant voulu par ce geste couper le lien qui pouvait unir cet organe institutionnel de l'autorité judiciaire au pouvoir exécutif. De même sa composition a été revue par une ouverture plus large à la société civile. Enfin, autre innovation, la possibilité désormais pour tout justiciable de saisir le Conseil de dysfonctionnement dont il s'estimerait être victime. L'année 2009 verra les lois organiques nécessaires intervenir. »

En revanche, la consultation des magistrats au sujet de leur quotidien et de leur vision de la déontologie et de l'image de leur propre corps, a constitué une démarche totalement novatrice.

Le questionnaire a été mis en forme par l'IFOP, avec les précieux conseils de ses représentants, MM. DABI et PONZIO, et du professeur MOLFESSIS. Il a été ensuite adressé aux quelque 8000 magistrats de France, sur leur adresse électronique personnelle, après accord du secrétaire général du ministère de la justice. La consultation (anonyme) s'est déroulée du 2 au 14 juillet 2008.

Là encore, ces résultats ont été repris et commentés, cependant moins largement que ceux de la précédente consultation, car elle n'a pas fait l'objet de publication de la part du Conseil, mais d'une diffusion aux magistrats par l'intermédiaire des correspondants-déontologie qui en ont été destinataires le 13 octobre 2008¹. Elle se trouve en annexe du présent rapport, accompagnée d'une note de synthèse réalisée par l'IFOP.

3. Les contributions des magistrats

Au-delà de cette enquête anonyme, le Conseil a estimé indispensable d'associer les magistrats à sa réflexion, afin qu'ils fassent valoir leurs constats, suggestions et réflexions sur leur propre déontologie.

Il a, en effet, estimé qu'il ne pouvait envisager la réalisation d'un ouvrage sur un tel sujet, sans fournir aux magistrats une « fenêtre d'expression ». On ne peut guère imaginer que ce recueil puisse être accueilli par la profession, si celle-ci n'a jamais eu l'occasion de faire valoir ses idées et préoccupations.

Le Conseil pense que, outre un objectif de plus grande clarté dans l'exercice professionnel quotidien des magistrats, ce recueil devrait être perçu par ces derniers, non pas comme un outil de défiance à leur encontre, mais plutôt comme une reconnaissance

1. À noter cependant le reportage exclusif de Hervé GATTEGNO, « Comment les juges se jugent », *Le Point*, 30 octobre 2008, ainsi que dans la revue *Droit et Justice* n° 31 hiver 2008-2009, l'article du professeur Nicolas MOLFESSIS, p. 8-9 « Le regard des Français et des magistrats sur la justice » et p. 10, l'article de Michel LE POGAM, « Des indications pour les magistrats et pour les chercheurs ».

de la complexité de leur métier : vouloir qu'un ouvrage énonce les obligations déontologiques concernant les magistrats, en confier la rédaction à l'organe constitutionnel chargé de garantir leur indépendance, puis laisser à celui-ci toute liberté quant au contenu, c'est convenir, au moins implicitement, que cet objectif, pour être atteint, doit être mené avec d'infinies précautions.

L'une d'entre elles consiste à entendre et à consulter les premières personnes concernées. Vouloir imposer, sans d'abord discuter et expliquer, paraîtrait le plus court chemin pour aboutir à une réforme mal comprise et rejetée.

C'est dans cette optique que le Conseil a souhaité que tous les magistrats de France puissent s'exprimer librement sur le sujet, soit au niveau local, par l'intermédiaire des correspondants-déontologie, soit directement, en adressant par voie électronique des contributions personnelles.

- **Les correspondants-déontologie du CSM**

Le schéma a été le suivant :

Du 28 février à fin mars 2008 : mise en place de deux correspondants-déontologie dans chacune des 35 cours d'appel, l'un au siège, l'autre au parquet, selon des modalités laissées à la libre appréciation de chaque cour¹. Des correspondants ont également été sollicités auprès des différents services du ministère de la justice et à l'École nationale de la magistrature.

15 mai 2008 : organisation d'une réunion au Conseil supérieur de la magistrature de tous les correspondants-déontologie.

Diffusion aux correspondants-déontologie de 6 questionnaires et bases de réflexions, préalablement préparés par le groupe de travail du Conseil, portant sur les thèmes suivants :

1. Courrier adressé aux chefs de cour le 28 février 2008 expliquant la motivation des membres du groupe de travail sur le choix de désignation des correspondants.

- « impartialité-neutralité », diffusé le 20 juin 2008, avec retour des synthèses et réflexions de groupes ou individuelles attendu pour le 30 septembre 2008;
- « indépendance », diffusé le 9 octobre 2008, avec retour des synthèses et réflexions de groupes ou individuelles attendu pour le 30 novembre 2008;
- « intégrité », « légalité », « chefs de juridiction », « autres valeurs », diffusés le 10 décembre 2008, avec retour des synthèses et réflexions de groupes ou individuelles attendu pour le 2 février 2009.

- **Les contributions individuelles**

Un accès direct a été mis en place sur la page intranet du ministère de la justice, à l'aide d'une fenêtre spéciale « CSM-déontologie », espace dédié à ce sujet et aux échanges entre le Conseil et les magistrats qui le souhaitent. Un certain nombre de contributions, souvent originales, ont ainsi enrichi la réflexion du Conseil.

4. La réflexion du Conseil supérieur de la magistrature sur « les Français et leur justice : restaurer la confiance »

Même si le thème de ces recherches et réflexions était bien plus large que la question de la déontologie et a été publié dans le rapport 2007 du Conseil, il paraît nécessaire de l'évoquer ici, car :

- Il contient, en annexe, le sondage auprès du grand public, réalisé par l'IFOP, à l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature, initialement pour servir au travail sur le recueil de déontologie. Dès les résultats connus, en juin 2008, le Conseil a constaté qu'ils étaient si éclairants et utiles pour illustrer sa réflexion sur la crise de confiance que traverse l'institution judiciaire, qu'il a décidé de l'annexer et le rendre public sans plus attendre.

Il n'en reste pas moins que ce sondage aborde à plusieurs reprises, notamment dans ses questions n^{os} 2-3-8-9-10-11-12-13-15-16-18¹, le sujet de la déontologie dans la magistrature.

• Cette réflexion sur « les Français et leur justice » consacre plusieurs développements à la question de la déontologie. On pourra ainsi utilement se reporter à certains thèmes tels que :

– les soupçons de politisation de la magistrature (p. 26-28) : « *Il est une conviction fortement ancrée dans l'opinion de certains hommes et femmes politiques selon laquelle certains magistrats utiliseraient, de manière militante et idéologique, les pouvoirs que leur confère la loi* » ;

– une justice respectable et respectée (p. 54-56) : « *Pour répondre à la critique du corporatisme et de l'incapacité de la justice à se remettre en cause malgré des dysfonctionnements importants, aux conséquences parfois dramatiques, trois axes de remèdes paraissent se dégager : procéder, d'abord, à une analyse systématique de ces dysfonctionnements, leur nature juridictionnelle ne devant pas constituer un obstacle dirimant ; gérer ensuite tout aussi systématiquement les comportements inadmissibles relevant de la matière disciplinaire ou de la déontologie ; éviter, enfin, toutes formes d'excès publics qui troublent l'opinion dans l'image de neutralité et d'impartialité qu'elle attend des magistrats* » ;

– une veille déontologique et disciplinaire accrue (p. 56-57) : « *La nature même de leurs fonctions astreint les magistrats à des obligations déontologiques et de dignité strictes et renforcées* » ;

– un corps assumant sa dualité dans l'unité (p. 69-70) : « *Ne pas laisser penser qu'une connivence quelconque existe entre siège et parquet* ».

1. Cf. rapport annuel du CSM 2007 et tiré à part *Les Français et leur justice : restaurer la confiance* édité à la Documentation française.

Quelques exemples de questions posées dans ce sondage :

Parmi les raisons suivantes, lesquelles expliquent le mieux votre confiance à l'égard de la justice ? Avec entre autres choix de réponse : la justice est indépendante – la justice est équitable et juste.

Je vais vous citer un certain nombre de propositions concernant l'amélioration de la justice en France. Pour chacune d'entre elles, quel est votre avis ? Avec entre autres choix de réponse : mettre en place un code de règles déontologiques – accroître les possibilités de sanctions disciplinaires.

Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un juge pour remplir ses fonctions ? Avec entre autres choix de réponse : l'honnêteté, l'intégrité – l'impartialité – la capacité à douter – le respect du secret professionnel.

Chapitre III

«Le premier et l'arrière-plans» : des obligations déontologiques plus ou moins perceptibles



Les enjeux

En fin d'année 2008, début 2009, une fois achevés les travaux de recherches des antécédents de comparaison d'expériences à l'étranger, de consultations de sachants et d'interrogations du grand public et des magistrats, le groupe déontologie disposait désormais d'un large corpus d'informations. Il restait à les exploiter et à les mettre en forme.

Cette troisième étape correspond à un travail de réflexion et de rédaction dévolu au seul Conseil, enrichi des connaissances et informations accumulées lors des deux précédentes. Cette phase décisive est en cours.

Il ne saurait être question de la décrire dans le détail, pour la simple raison que le travail n'est pas achevé et que l'ouvrage, totalement original en France, faut-il le rappeler, fait encore l'objet de fréquentes modifications et de nombreux ajustements.

Pour autant, le Conseil peut évoquer, sans attendre, le constat d'un enjeu, apparu voilà peu durant cette troisième étape, la plus personnelle et active pour les membres du groupe déontologie qui s'y consacrent : si quelques grands thèmes se sont imposés, presque comme des évidences, en matière de déontologie des magistrats – ce qui ne les rend pas pour autant faciles à traiter –, d'autres, moins visibles de l'extérieur de l'institution, sont apparus, notamment grâce aux contributions des magistrats.

Il existe donc un premier et un arrière-plan dans les obligations déontologiques des magistrats, sans qu'il faille voir, dans cette mise en perspective, des degrés différents d'intensité, mais bien plutôt les différentes facettes d'un même sujet.

L'enjeu consiste à repérer toutes les déclinaisons de la déontologie, sans se limiter aux plus classiques, à aller au-delà des évidences, pour regarder à l'arrière ce qui peut être ramené devant.

Les moyens

Cette troisième phase, relevant d'un travail proprement interne au Conseil, a connu plusieurs étapes :

- L'exploitation des informations et documents préalablement recueillis : il s'est agi de faire un tri parmi ces multiples données, pour dégager les thèmes à retenir et les éléments nécessaires à l'élaboration du plan de l'ouvrage¹. La bibliothèque et la documentation, provenant essentiellement des recherches de l'IHEJ, ont été facilement consultées par tous les membres du groupe déontologie, d'autant plus que M. EPINEUSE, chercheur et membre de cet institut, est venu en exposer le contenu au fur et à mesure de sa contribution.

- L'exploitation des résultats du sondage grand public et de la consultation des magistrats réalisés par l'IFOP, a été facilitée par les notes de synthèse et les commentaires, après retour d'expérience, que le directeur du département opinion de cet institut et son adjoint, ont fourni au Conseil supérieur de la magistrature. Il n'est cependant pas sûr que toute la richesse des travaux réalisés par l'IFOP ait été complètement perçue et exploitée, au point que le Conseil ne voit qu'avantage à ce que d'autres s'en emparent².

- L'exploitation des contributions fournies par les sachants et autres personnalités, n'a pas posé de difficulté particulière.

- En revanche, face à la masse et à la richesse des réponses aux questionnaires adressés aux magistrats, par le biais des correspondants-déontologie, un travail de mise en exergue des idées majeures, puis de synthèse, a été nécessaire. Il a été confié à l'un des greffiers en chef du Conseil supérieur de la magistrature, aidé par deux assistantes recrutées à cette fin.

1. Parmi les réunions s'étant étalées d'avril 2007 à mai 2009, de 2 à 4 heures environ chacune, onze ont concerné cette troisième phase.

2. À ce sujet, voir les articles du professeur MOLFESSIS et de M. LE POGAM, déjà cités, dans la revue du GIP *Droit et Justice*.

- L'identification et le regroupement des grands thèmes déontologiques et l'ébauche d'un plan de l'ouvrage : c'est à ce stade que certains d'entre eux se sont imposés d'emblée, non seulement parce que toutes les expériences étrangères, tous les travaux sur le sujet, les mentionnent, mais aussi, et surtout, parce qu'ils sont consubstantiels à la matière déontologique des magistrats.

Il en est ainsi de l'indépendance, de l'impartialité ou de l'intégrité. Pour autant il serait hâtif de conclure qu'il s'agit là de thèmes rebattus et figés : d'abord parce qu'ils connaissent des déclinaisons nombreuses et complexes ; ensuite parce qu'ils doivent sans cesse être adaptés à l'évolution du monde judiciaire et de la société.

Ainsi, l'indépendance des membres du parquet doit-elle être actuellement comprise à l'aune des bouleversements qu'a connus cette fonction, qui s'est profondément transformée au cours de ces vingt dernières années (politique de la ville, politique associative...).

Si la notion de probité n'a évidemment pas été bouleversée dans son essence même, il faut cependant l'appréhender dans le contexte de la médiatisation de la société, qui amplifie le moindre événement et à laquelle n'échappent pas les faits et gestes du magistrat. Elle doit également être déclinée au regard des nouvelles responsabilités administratives et budgétaires dévolues aux magistrats.

Le groupe de travail s'applique donc à approfondir et à revisiter ces grands thèmes classiques de la déontologie du magistrat, étant observé, qu'en fait, bien peu d'études ont été consacrées au sujet, les thèmes proches que sont le disciplinaire ou la responsabilité connaissant un peu plus de succès¹.

1. Pour quelques exemples de doctrine ou d'ouvrages évoquant la déontologie des magistrats, entre autres : Rapport de la commission Cabannes, déjà cité. Christian VIGOUROUX, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2006. D'autres ouvrages ou doctrines spécifiques à la magistrature, traitent de la discipline et de la responsabilité : Jean-Claude MAGENDIE, « La responsabilité des magistrats : contribution à une réflexion apaisée », *Revue Dalloz*, 6 octobre 2005, n° 35, chronique, p. 2414-2421. Guy CANIVET et Julie JOLY-HURARD, *La déontologie des magistrats*, Dalloz, coll. Connaissances du droit. « À propos de la loi n° 95-884 du 3 août 1995 ou réflexions sur l'honneur de magistrat » D. 1996, chron. p. 197.

Mais d'autres domaines d'intervention des magistrats, moins souvent évoqués et aux contours plus incertains – ceci expliquant sans doute cela – méritent d'être envisagés sous l'angle de la déontologie :

– ainsi des relations au sein même des juridictions, mais aussi avec le public et les différents acteurs de la vie judiciaire, ce qui pourrait être qualifié « d'attention à autrui » ;

– ainsi de l'attitude du magistrat, qui, doté, par la loi, de pouvoirs exorbitants, décide, dans un contexte souvent passionné, de la garde d'un enfant, de la mise sous tutelle d'une personne vulnérable, ou de la liberté d'autrui... Quelles sont les limites, à l'audience, en termes de déontologie, auxquelles est astreint un juge envers un accusé, un prévenu, une partie civile, ou leurs avocats, adeptes parfois d'une défense virulente ?

– l'interrogation peut être la même pour un membre du parquet, malgré la liberté de parole dont il dispose à l'audience ;

– ou encore, de la question du lien hiérarchique, au siège comme au parquet, qui mérite, sans doute, quelques approfondissements : comment l'expérience et l'autorité d'un président d'audience collégiale, d'un magistrat chef de service, d'un chef de juridiction, peuvent-elles s'exercer sans méconnaître l'indépendance des magistrats ?

C'est l'analyse des centaines de réponses et contributions, soit individuelles, soit issues du travail commun initié par les correspondants-déontologie, qui a guidé le Conseil vers ces sujets moins évidents que d'autres. Il n'est guère étonnant que ces pistes d'analyse nouvelles soient suggérées par les magistrats : ils sont les mieux placés pour connaître et témoigner des nouveaux enjeux auxquels ils sont confrontés, signaler l'évolution de leur métier, y compris en matière de déontologie.

* * *

Le groupe de travail déontologie doit désormais poursuivre la rédaction de son projet de recueil pour le soumettre, dans un dernier temps, à l'ensemble des membres du Conseil supérieur de la magistrature, qui y apporteront toutes modifications et améliorations nécessaires.

Le Conseil le doit non seulement au Parlement qui, par la loi organique du 5 mars 2007, lui a confié cette mission, mais également aux magistrats qui, à 90 % de ceux qui ont été consultés, disent lui faire confiance pour définir la déontologie des magistrats, et qui, à 63 %, considèrent qu'un tel recueil améliorera la justice en France¹.

Le Conseil le doit aussi aux Français, qui placent l'honnêteté et l'intégrité, l'impartialité et la légalité, qui sont autant de valeurs déontologiques fortes et classiques, parmi les qualités essentielles requises pour un magistrat. Les Français adhèrent, à 94 %, à l'idée que la mise en place d'un recueil de règles pour les magistrats améliorera le fonctionnement de la justice. Ceux d'entre eux qui connaissent l'existence et le rôle du Conseil supérieur de la magistrature sont 84 % à lui faire confiance pour élaborer le recueil de ces obligations déontologiques².

1. Consultation, déjà citée, réalisée par l'IFOP, auprès des magistrats en juillet 2008 : voir les résultats ci-après et les résultats détaillés sur le site internet www.conseil-superieur-magistrature.fr.

2. Sondage, déjà cité, réalisé par l'IFOP, auprès du grand public, en mai 2008 : voir le détail en annexe du rapport annuel 2007 du CSM, ou dans le tiré à part, à la documentation française.



Les magistrats et la déontologie

**Consultation des magistrats
du 23 juillet 2008**

Résultats d'ensemble



Sommaire

1 – La méthodologie	99
2 – Les résultats de l'étude	100
A – Degré de confiance comparée entre différentes institutions dont la justice	100
La confiance accordée à différentes institutions	100
Le sentiment sur la confiance accordée par les Français à la justice	100
Les raisons perçues de la confiance des Français à l'égard de la justice	101
Le sentiment sur les raisons perçues de la défiance des Français à l'encontre de la justice	101
B – Le fonctionnement global et détaillé de la justice	102
Le jugement à l'égard du fonctionnement de la justice en France	102
Le jugement sur la nécessité de réforme de la justice	102
La satisfaction pour différents aspects du fonctionnement de la justice	103
C – Les représentations associées aux magistrats	104
Les traits d'image associés aux magistrats du siège	104
Les qualités essentielles requises pour un magistrat du siège	105
Les traits d'image associés aux magistrats du parquet	106
Les qualités essentielles requises pour un magistrat du parquet	107
D – Les attentes d'amélioration de l'institution	108
L'adhésion à différentes propositions pour améliorer le fonctionnement de la justice	108
La préférence entre une juridiction composée d'un juge ou de plusieurs juges	109
La préférence entre une augmentation ou une limitation de la possibilité de recours après une décision de justice	109
La légitimité de nouvelles règles en matière d'indépendance de la justice	109
La confiance accordée au Conseil supérieur de la magistrature dans différents domaines	110
Le sentiment sur la modification du système de responsabilité civile des magistrats	110
Le sentiment sur la modification du système de responsabilité disciplinaire des magistrats	111
E – Les magistrats et la déontologie	111
La principale qualité définissant un magistrat respectueux de la déontologie	111
Les effets perçus de la diffusion des obligations déontologiques des magistrats	112

F – Le regard sur sa situation professionnelle	112
La satisfaction à l'égard de sa situation professionnelle actuelle	112
La satisfaction à l'égard de différents éléments relatifs à sa vie professionnelle	113
L'utilité de la formation initiale suivie	113
L'utilité de la formation continue suivie	114
Le système préféré en matière d'avancement de carrière	114
Le système préféré en matière de statut de la magistrature	114
Le système préféré pour favoriser la confiance du grand public dans la justice	114
L'évolution perçue du métier de magistrat au cours des dernières années	115
La fierté d'exercer le métier de magistrat	115
Le conseil à un proche de devenir magistrat	115
Le niveau de confiance en son avenir et celui du corps des magistrats	116



FD/MP N° 1-7048
Contacts IFOP : Frédéric Dabi /
Matthieu Ponzio
Tél. : 01 45 84 14 44
matthieu.ponzio@ifop.com



Conseil supérieur
de la magistrature

1 – La méthodologie

Méthodologie

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'IFOP. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction. Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'IFOP.

Étude réalisée par l'IFOP pour :	Le Conseil supérieur de la magistrature
Échantillon	Consultation de l'ensemble des 8 000 magistrats de France par questionnaire auto-administré en ligne. Au total, 1 209 questionnaires ont été remplis.
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu par questionnaire auto-administré en ligne (CAWI – <i>Computer Assisted Web Interviewing</i>).
Dates de terrain	Du 2 au 14 juillet 2008

2 – Les résultats de l'étude

A – Degré de confiance comparée entre différentes institutions dont la justice

La confiance accordée à différentes institutions

Question : D'une manière générale, diriez-vous que vous avez tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance dans les institutions suivantes ?

	Total confiance (%)	Tout à fait confiance (%)	Plutôt confiance (%)	Total Pas confiance (%)	Plutôt pas confiance (%)	Pas du tout confiance (%)	Total (%)
La fonction publique	93	11	82	7	7	-	100
L'armée	92	20	72	8	7	1	100
La justice	92	18	74	8	7	1	100
Les hôpitaux	90	12	78	10	9	1	100
L'école	85	11	74	15	13	2	100
La police	84	6	78	16	15	1	100
Les élus	33	1	32	67	51	16	100
Les médias	19	-	19	81	58	23	100

Le sentiment sur la confiance accordée par les Français à la justice

Question : Et pensez-vous que les Français dans leur ensemble ont tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance dans la justice ?

	Ensemble (%)
Total Confiance	37
• Tout à fait confiance	-
• Plutôt confiance	37
Total Pas confiance	63
• Plutôt pas confiance	59
• Pas du tout confiance	4
Total	100

Les raisons perçues de la confiance des Français à l'égard de la justice

Question : Parmi les raisons suivantes, lesquelles expliquent le mieux selon vous la confiance des Français à l'égard de la justice ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
La justice est indépendante	30	70
La justice est rendue par des magistrats compétents	30	78
La justice est accessible à tous, quels que soient leurs moyens financiers	21	54
La justice est la même pour tous	8	34
La justice est équitable et juste	5	27
La justice est adaptée aux évolutions de la société	4	26
La justice est efficace	2	12
Total	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner trois réponses.

Le sentiment sur les raisons perçues de la défiance des Français à l'encontre de la justice

Question : Et parmi les raisons suivantes, lesquelles expliquent le mieux selon vous la défiance des Français à l'encontre de la justice ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
La justice est trop compliquée	36	79
La justice est trop lente	32	79
La justice n'est pas la même pour tous	10	36
La justice se trompe trop souvent	7	22
La justice coûte cher	7	46
La justice n'est pas indépendante	4	13
La justice n'est pas adaptée aux évolutions de la société	2	16
La justice est inéquitable et injuste	2	8
Total	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner trois réponses.

B – Le fonctionnement global et détaillé de la justice
Le jugement à l'égard du fonctionnement de la justice en France

Question : Estimez-vous qu'en France, à l'heure actuelle, la justice fonctionne globalement très bien, assez bien, assez mal ou très mal ?

	Ensemble (%)
Total Bien	68
• Très bien	2
• Assez bien	66
Total Mal	32
• Assez mal	30
• Très mal	2
Total	100

Le jugement sur la nécessité de réforme de la justice

Question : D'une manière générale, diriez-vous que la justice ?

	Ensemble (%)
Doit être réformée en profondeur	23
Doit être réformée sur quelques aspects	72
Ne doit pas être réformée	5
Total	100

La satisfaction pour différents aspects du fonctionnement de la justice

Question : Pour chacun des points suivants, diriez-vous que le fonctionnement de la justice est très satisfaisant, assez satisfaisant, peu satisfaisant ou pas du tout satisfaisant ?

	Total Satisfaisant (%)	Très satisfaisant (%)	Assez satisfaisant (%)	Total Pas satisfaisant (%)	Peu satisfaisant (%)	Pas du tout satisfaisant (%)	Total (%)
Le déroulement des procès	80	7	73	20	19	1	100
La clarté des décisions de justice	73	6	67	27	25	2	100
La prise en charge des personnes ayant affaire à la justice	57	5	52	43	38	5	100
Le coût des procédures	43	3	40	57	47	10	100
La durée des procédures	30	1	29	70	58	12	100
L'exécution des décisions de justice	26	1	25	74	55	19	100
La compréhension du fonctionnement de la justice	12	-	12	88	62	26	100

C – Les représentations associées aux magistrats

Les traits d'image associés aux magistrats du siège

Question : Êtes-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas du tout d'accord avec les phrases suivantes ? Les magistrats du siège sont...

	Total D'accord (%)	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Total Pas d'accord (%)	Plutôt pas d'accord (%)	Pas du tout d'accord (%)	Total (%)
Intègres	100	75	25	-	-	-	100
Respectueux de la légalité	100	68	32	-	-	-	100
Respectueux du secret professionnel	98	61	37	2	2	-	100
Impartiaux	98	58	40	2	2	-	100
Dignes	98	46	52	2	2	-	100
Compétents	98	37	61	2	2	-	100
Respectueux du devoir de réserve	97	52	45	3	3	-	100
Indépendants	95	56	39	5	4	1	100
Diligents	88	23	65	12	11	1	100

Les qualités essentielles requises pour un magistrat du siège

Question : Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un magistrat du siège pour remplir ses fonctions ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
La compétence	21	52
L'impartialité	16	46
L'honnêteté, l'intégrité	14	33
L'indépendance	13	35
Le respect de la loi	12	31
La capacité de décision	8	29
La capacité à douter	5	19
Le respect du justiciable	5	24
La capacité d'écoute	4	18
La compréhension de la société	1	5
La capacité de travail	1	7
Le respect des autres professionnels du droit	-	1
Le respect du secret professionnel	-	-
Total	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses.

Les traits d'image associés aux magistrats du parquet

Question : Êtes-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas du tout d'accord avec les phrases suivantes ? Les magistrats du parquet sont...

	Total D'accord (%)	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	Total Pas d'accord (%)	Plutôt pas d'accord (%)	Pas du tout d'accord (%)	Total (%)
Intègres	99	57	42	1	1	-	100
Dignes	98	44	54	2	2	-	100
Compétents	98	41	57	2	2	-	100
Respectueux de la légalité	97	50	47	3	3	-	100
Diligents	96	38	58	4	4	-	100
Respectueux du devoir de réserve	94	40	54	6	6	-	100
Respectueux du secret professionnel	93	40	53	7	7	-	100
Impartiaux	67	19	48	33	27	6	100
Indépendants	36	8	28	64	43	21	100

Les qualités essentielles requises pour un magistrat du parquet

Question : Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un magistrat du parquet pour remplir ses fonctions ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
Le respect de la loi	23	49
La compétence	19	52
L'honnêteté, l'intégrité	14	34
La capacité de décision	11	36
L'indépendance	9	22
L'impartialité	7	21
La capacité à douter	6	22
La compréhension de la société	5	22
Le respect du justiciable	4	23
La capacité de travail	2	12
La capacité d'écoute	-	6
Le respect du secret professionnel	-	-
Le respect des autres professionnels du droit	-	1
Total	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses

D – Les attentes d’amélioration de l’institution

L’adhésion à différentes propositions pour améliorer le fonctionnement de la justice

Question : Je vais vous citer un certain nombre de propositions concernant l’amélioration de la justice en France. Pour chacune d’entre elles, diriez-vous qu’elle serait une très bonne, une assez bonne, une assez mauvaise ou une très mauvaise chose ?

	Total Bonne chose (%)	Très bonne chose (%)	Assez bonne chose (%)	Total Mauvaise chose (%)	Assez mauvaise chose (%)	Très mauvaise chose (%)	Total (%)
Augmenter le nombre de personnels de la justice hors magistrats	98	81	17	2	2	-	100
Augmenter le nombre de magistrats (juges et magistrats du parquet)	87	52	35	13	11	2	100
Rendre publiques les règles déontologiques des magistrats	81	35	46	19	14	5	100
Répartir d’une manière différente les tribunaux sur le territoire	69	20	49	31	26	5	100
Favoriser une plus grande spécialisation des juges et des magistrats du parquet en fonction du contentieux ou du type d’affaire	63	16	47	37	30	7	100
Mettre en place un code de règles déontologiques pour les magistrats	63	15	48	37	26	11	100
Développer le recours à d’autres institutions pour les affaires les plus simples	49	17	32	51	35	16	100
Développer le recours à des autorités administratives indépendantes	28	5	23	72	46	26	100
Accroître les possibilités de sanctions disciplinaires à l’encontre des magistrats	23	4	19	77	49	28	100
Tenir compte davantage de l’opinion publique	7	1	6	93	36	57	100

La préférence entre une juridiction composée d'un juge ou de plusieurs juges

Question : Diriez-vous qu'il est préférable d'être jugé par une juridiction composée ?

	Ensemble (%)
De plusieurs juges pour mieux prendre en compte les intérêts des parties	78
D'un juge pour accélérer les procédures et faire baisser leurs coûts	22
Total	100

La préférence entre une augmentation ou une limitation de la possibilité de recours après une décision de justice

Question : Diriez-vous qu'il est préférable pour améliorer le fonctionnement de la justice... ?

	Ensemble (%)
De favoriser les possibilités de recours après une décision de justice	59
De limiter les possibilités de recours après une décision de justice	41
Total	100

La légitimité de nouvelles règles en matière d'indépendance de la justice

Question : Avec laquelle des deux phrases, êtes-vous le plus d'accord ?

	Ensemble (%)
Il est nécessaire de mettre en place de nouvelles règles pour renforcer l'indépendance de la justice	63
La situation actuelle en matière d'indépendance de la justice est satisfaisante, il n'est donc pas nécessaire de mettre en place de nouvelles règles	37
Total	100

La confiance accordée au Conseil supérieur de la magistrature dans différents domaines

Question : Diriez-vous que vous faites tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance au Conseil supérieur de la magistrature pour... ?

	Total Confiance (%)	Tout à fait confiance (%)	Plutôt confiance (%)	Total Pas confiance (%)	Plutôt pas confiance (%)	Pas du tout confiance (%)	Total (%)
Définir la déontologie des magistrats	90	36	54	10	8	2	100
Assurer la discipline des magistrats	89	35	54	11	9	2	100
Garantir l'indépendance des magistrats	77	27	50	23	19	4	100
Garantir des nominations objectives de magistrats	65	20	45	35	26	9	100

Le sentiment sur la modification du système de responsabilité civile des magistrats

Question : S'agissant de la responsabilité civile des magistrats, diriez-vous que le système tel qu'il existe actuellement ?

	Ensemble (%)
Doit être modifié en vue d'une extension de la responsabilité civile des magistrats	4
Doit être modifié en vue d'une limitation de la responsabilité civile des magistrats	12
Ne doit pas évoluer	84
Total	100

Le sentiment sur la modification du système de responsabilité disciplinaire des magistrats

Question : S'agissant de la responsabilité disciplinaire des magistrats, diriez-vous que le système tel qu'il existe actuellement ?

	Ensemble (%)
Doit être modifié en vue d'une extension de la responsabilité disciplinaire des magistrats	18
Doit être modifié en vue d'une limitation de la responsabilité disciplinaire des magistrats	4
Ne doit pas évoluer	78
Total	100

E – Les magistrats et la déontologie

La principale qualité définissant un magistrat respectueux de la déontologie

Question : Voici une liste de qualités définissant un magistrat respectueux de la déontologie. Quelle est, selon vous, la plus importante ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
L'intégrité, la probité	35	53
L'impartialité, la neutralité	23	52
Le respect de la loi	13	26
L'indépendance	11	23
La compétence professionnelle	10	23
Le respect de l'autre, c'est-à-dire des justiciables et des professionnels du Droit	8	20
Le respect du secret professionnel	-	2
Le respect de l'obligation de réserve	-	-
Total	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses.

Les effets perçus de la diffusion des obligations déontologiques des magistrats

Question : Selon vous, la diffusion des obligations déontologiques des magistrats va... ?

	Total Oui (%)	Oui, certainement (%)	Oui, probablement (%)	Total Non (%)	Non, probablement pas (%)	Non, certainement pas (%)	Total (%)
Permettre de mieux faire connaître la justice au grand public	55	16	39	45	33	12	100
Renforcer la confiance des Français à l'égard de la justice	43	12	31	57	45	12	100
Modifier le comportement de certains magistrats	36	6	30	64	54	10	100

F – Le regard sur sa situation professionnelle

La satisfaction à l'égard de sa situation professionnelle actuelle

Question : Globalement, diriez-vous que vous êtes très satisfait, plutôt satisfait, plutôt pas satisfait ou pas du tout satisfait de votre situation professionnelle actuelle ?

	Ensemble (%)
Total Satisfait	75
• Très satisfait	18
• Plutôt satisfait	57
Total Pas satisfait	25
• Plutôt pas satisfait	22
• Pas du tout satisfait	3
Total	100

La satisfaction à l'égard de différents éléments relatifs à sa vie professionnelle

Question : Pour chacun des éléments suivants concernant votre vie professionnelle comme magistrat, indiquez si vous en êtes très satisfait, plutôt satisfait, plutôt pas satisfait ou pas du tout satisfait ?

	Total Satisfait (%)	Très satisfait (%)	Plutôt satisfait (%)	Total Pas satisfait (%)	Plutôt pas satisfait (%)	Pas du tout satisfait (%)	Total (%)
L'autonomie dans votre travail	93	41	52	7	6	1	100
Les responsabilités dans votre travail	90	35	55	10	8	2	100
La possibilité de changement de fonction siège-parquet en cours de carrière	89	40	49	11	7	4	100
L'ambiance générale dans la juridiction	77	26	51	23	18	5	100
Vos garanties statutaires	77	17	60	23	18	5	100
Votre rémunération	69	13	56	31	24	7	100
La durée de votre temps de travail	56	8	48	44	32	12	100
Les perspectives d'évolution de votre carrière	55	9	46	45	33	12	100
Vos conditions matérielles de travail	50	12	38	50	31	19	100
La charge de travail	47	5	42	53	38	15	100
La reconnaissance de votre travail	46	9	37	54	35	19	100

L'utilité de la formation initiale suivie

Question : Diriez-vous de la formation initiale que vous avez suivie, qu'elle est utile ou pas utile pour l'exercice de votre métier ?

	Ensemble (%)
Elle est utile et je l'utilise	91
Elle est utile mais je ne l'utilise pas	7
Elle est inutile	2
Total	100

L'utilité de la formation continue suivie

Question : Diriez-vous de la formation continue que vous suivez, qu'elle est utile ou pas utile pour l'exercice de votre métier ?

	Ensemble (%)
Elle est utile et je l'utilise	84
Elle est utile mais je ne l'utilise pas	11
Elle est inutile	5
Total	100

Le système préféré en matière d'avancement de carrière

Question : En matière d'avancement de carrière, quel système a votre préférence ?

	Ensemble (%)
Un système de carrière hiérarchisé à la française, tel qu'il existe actuellement	76
Un système à l'anglo-saxonne marqué par l'absence d'évolution de carrière	24
Total	100

Le système préféré en matière de statut de la magistrature

Question : En matière de statut de la magistrature, quel système a votre préférence ?

	Ensemble (%)
Le maintien du système de l'unité de corps des magistrats	78
L'évolution vers une séparation entre les autorités de poursuite et de jugement	22
Total	100

Le système préféré pour favoriser la confiance du grand public dans la justice

Question : Et pour favoriser la confiance du grand public dans la justice, quel système vous semble préférable ?

	Ensemble (%)
Le maintien du système de l'unité de corps des magistrats	69
L'évolution vers une séparation entre les autorités de poursuite et de jugement	31
Total	100

L'évolution perçue du métier de magistrat au cours des dernières années

Question : Avez-vous le sentiment que globalement le métier de magistrat a évolué plutôt en bien ou plutôt en mal au cours des dernières années ?

	Ensemble (%)
Plutôt en bien	26
Plutôt en mal	74
Total	100

La fierté d'exercer le métier de magistrat

Question : D'une manière générale, diriez-vous que vous êtes fier d'exercer votre métier ?

	Ensemble (%)
Total Oui	95
• Oui, tout à fait	56
• Oui, plutôt	39
Total Non	5
• Non, plutôt pas	4
• Non, pas du tout	1
Total	100

Le conseil à un proche de devenir magistrat

Question : Si vous en aviez l'occasion, est-ce que vous conseilleriez à l'un de vos proches, s'il en avait l'envie et les compétences nécessaires, de devenir magistrat ?

	Ensemble (%)
Total Oui	77
• Oui, certainement	41
• Oui, probablement	36
Total Non	23
• Non, probablement pas	18
• Non, certainement pas	5
Total	100

Le niveau de confiance en son avenir et celui du corps des magistrats

Question : En pensant à l'avenir, diriez-vous que vous êtes très optimiste, plutôt optimiste, plutôt pessimiste ou très pessimiste pour... ?

	Total Optimiste (%)	Très optimiste (%)	Plutôt optimiste (%)	Total Pessimiste (%)	Plutôt pessimiste (%)	Très pessimiste (%)	Total (%)
Vous-même en tant que magistrat	54	4	50	46	40	6	100
Le corps des magistrats	18	1	17	82	57	25	100

**Le regard
des magistrats
sur la justice,
la déontologie
et leur métier**

**Principaux enseignements
de la consultation
Octobre 2008**



Sommaire

1 – La méthodologie	121
2 – Principaux enseignements	122
A – Des magistrats portant un regard bienveillant sur la justice mais sceptiques sur l'image qu'en ont les Français	122
B – Un fonctionnement de la justice plutôt satisfaisant mais dont on attend une réforme ciblée	125
C – La compétence au cœur des qualités requises pour un magistrat	127
D – Une amélioration de la justice qui doit principalement passer par une augmentation du nombre de professionnels	129
E – La déontologie, une notion renvoyant tant à l'intégrité qu'à l'impartialité	132
F – Des magistrats satisfaits de leur métier mais inquiets quant à son évolution	133



1 – La méthodologie

Méthodologie

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'IFOP. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction.

Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'IFOP.

Étude réalisée par l'IFOP pour :	Le Conseil supérieur de la magistrature
Échantillon	Consultation de l'ensemble des 8 000 magistrats de France par questionnaire auto-administré en ligne. Au total 1 209 questionnaires ont été remplis.
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu par questionnaire auto-administré en ligne (CAWI – <i>Computer Assisted Web Interviewing</i>).
Dates de terrain	Du 2 au 14 juillet 2008

NB : pour la première fois, l'ensemble du corps des magistrats a eu la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'une consultation commanditée par le CSM. Au final, plus d'un magistrat sur sept a renvoyé un questionnaire rempli à l'IFOP, ce qui constitue un bon taux de retour compte tenu de la date de réalisation de l'enquête (première quinzaine de juillet) et de la rapidité avec laquelle celle-ci a été lancée.

S'agissant du profil des magistrats ayant répondu à l'enquête, on observe par ailleurs une homologie quasi parfaite entre la structure des répondants et la structure réelle des magistrats que ce soit au regard du statut (parquet/siège) ou du grade.

2 – Principaux enseignements

A – Des magistrats portant un regard bienveillant sur la justice mais sceptiques sur l'image qu'en ont les Français

• **Les magistrats expriment très largement leur confiance envers la justice** (92 %) mais également à l'égard des principales institutions républicaines, qu'il s'agisse de la Fonction publique (93 %), de l'armée (92 %) ou encore des hôpitaux (90 %). Dans une moindre mesure, l'école et la police bénéficient de niveaux de confiance élevés (respectivement 85 et 84 %). Relevons toutefois qu'il s'agit en l'espèce d'une confiance plutôt modérée dans la mesure où seule une minorité déclare avoir « tout à fait confiance » dans ces institutions, avec respectivement l'armée (20 %) et la justice (18 %) qui obtiennent les scores les plus élevés.

À l'inverse, ces résultats mettent en **lumière un déficit de confiance des magistrats envers deux institutions** : les élus (33 %) et surtout les médias (19 %), un scepticisme sans doute à relier au discours critique sur la justice fréquemment véhiculé par ces derniers.

En dépit de la confiance qu'ils lui accordent, **les magistrats ont le sentiment que les Français portent un regard sévère sur la justice**, seuls 37 % des juges et des procureurs ayant le sentiment que les Français ont confiance dans l'institution.

Relevons que cette perception apparaît **en décalage au regard de ce qui fut observé auprès du grand public**¹ (63 % des Français déclaraient avoir confiance dans la justice) et dénote ainsi des craintes qui subsistent au sein du corps des magistrats quant à la prégnance de l'affaire d'Outreau dans les esprits.

1. Sondage IFOP pour le CSM du 23 au 27 mai 2008 réalisé par téléphone auprès d'un échantillon de 1 008 personnes, représentatif de la population française âgée de plus de 18 ans.

Sur cette question, plusieurs zones de clivages se font jour. Les magistrats de moins de 35 ans font preuve d'un plus grand scepticisme que leurs aînés quant à la confiance en la justice manifestée dans l'opinion (30 % d'entre eux estiment que le grand public fait confiance à la justice contre 40 % des magistrats âgés de 35 à 49 ans et 37 % pour les plus de 50 ans).

L'ancienneté semble également influencer sur les réponses des personnes interrogées. Les magistrats exerçant depuis 10 à 20 ans se montrent les plus enclins à exprimer un tel sentiment sur la confiance accordée par les Français à la justice et se distinguent notamment de leurs collègues plus anciens dans la magistrature (46 contre 33 %).

Cette tendance à croire à la confiance du grand public apparaît enfin davantage marquée parmi les magistrats du siège (39 contre 32 % parmi les magistrats du parquet), les magistrats du premier grade (39 contre 30 % hors hiérarchie), et surtout les juges et les procureurs ayant directement intégré le corps de la magistrature (44 contre 36 % pour ceux intégrés par concours).

- Les magistrats font preuve d'une certaine cohésion en ciblant de manière relativement homogène les raisons de la confiance comme de la défiance des Français à l'égard de l'institution judiciaire.

Ainsi, pour une très large majorité d'interviewés (78 %), **la confiance des Français à l'égard de la justice s'explique avant tout par la compétence des juges et des procureurs**. L'indépendance de la justice constitue également un facteur de confiance pour sept magistrats sur dix. Dans une moindre mesure, l'accessibilité de l'institution à tous les individus quels que soient leurs moyens financiers apparaît comme une autre raison de la confiance des Français envers la justice pour 54 % des magistrats.

À l'inverse, l'égalité de tous devant la justice (34 %), son caractère équitable et juste (27 %) et son adaptation aux évolutions de la société (26 %) semblent, au regard des magistrats, constituer des éléments de confiance moins tangibles envers l'institution.

Relevons enfin les doutes indirectement exprimés ici par les magistrats quant à la perception par les justiciables d'une justice efficace, considérée comme un facteur de confiance par à peine un magistrat sur dix (12 %).

La défiance des Français envers la justice s'articule pour les magistrats autour de deux éléments majeurs, à savoir **sa complexité et sa lenteur** (79 % de citations pour chacun de ces deux facteurs). Les autres raisons telles que le coût trop élevé de la justice (46 %), le fait qu'elle ne soit pas la même pour tous (36 %), ses erreurs trop nombreuses (22 %) mais surtout son inadaptabilité aux évolutions sociétales (16 %), son caractère inéquitable et injuste (8 %) apparaissent de façon marginale dans les réponses des interviewés.

Notons le **décalage flagrant de ces réponses avec celles exprimées par le grand public**¹ puisque les Français interviewés ont **massivement pointé comme éléments de défiance envers l'institution judiciaire son caractère inéquitable et injuste** (43 %, soit 35 points de plus que les magistrats) **et surtout inégalitaire** (la justice n'est pas la même pour tous : 62 % dans le grand public contre 36 %).

Force est de constater que sur cette question toutes les catégories de magistrats citent de manière relativement homogène les mêmes raisons pour expliquer la confiance comme la défiance des Français à l'égard de la justice. Les magistrats hors hiérarchie se distinguent toutefois quelque peu de leurs collègues des premier et second grades en identifiant à hauteur de 40 % d'entre eux l'adaptation de la justice aux évolutions de la société comme source de confiance contre seulement 19 % parmi les juges et procureurs du second grade. Ils se montrent en outre plus nombreux à identifier le coût de la justice comme un facteur de défiance.

1. Sondage IFOP pour le CSM du 23 au 27 mai 2008 réalisé par téléphone auprès d'un échantillon de 1 008 personnes, représentatif de la population française âgée de plus de 18 ans.

B – Un fonctionnement de la justice plutôt satisfaisant mais dont on attend une réforme ciblée

- L'institution judiciaire fait **globalement l'objet d'une forte légitimité auprès de ceux qui en sont les principaux acteurs**. Le fonctionnement de la justice est ainsi perçu positivement par une majorité de magistrats (68 %), même si la plupart d'entre eux (66 %) s'expriment de manière relativement circonspecte en estimant que l'institution fonctionne « assez bien ». Relevons toutefois que seuls 2 % des magistrats ont le sentiment que la justice fonctionne très mal.

Dans le détail, les femmes (72 % contre 65 % des hommes), les magistrats hors hiérarchie (71 contre 63 % en second grade) ainsi que les juges et magistrats dont l'ancienneté est supérieure à vingt ans (70 contre 65 % des personnes ayant intégré la magistrature depuis 5 à 10 ans) se montrent les plus prompts à considérer que la justice fonctionne bien.

- La question de la réforme judiciaire se voit appréhendée d'une façon relativement homogène par les magistrats du siège comme du parquet qui privilégient majoritairement **une réforme de la justice ciblée sur quelques aspects** (72 %). À l'inverse, seuls 5 % d'entre eux refusent toute mutation de l'institution tandis que près d'un magistrat sur quatre (23 %) appelle de ses vœux une réforme en profondeur.

Dans le détail, le sexe se révèle une donnée particulièrement clivante dans la mesure où 30 % des hommes plaident pour une profonde réforme de la justice contre seulement 16 % des femmes.

On peut également observer que plus l'ancienneté est élevée, plus les magistrats se prononcent en faveur d'une réforme en profondeur. Ainsi, quand seuls 16 % des juges et procureurs exerçant depuis moins de cinq ans envisagent une refonte du système, 29 % des magistrats les plus expérimentés expriment ce souhait.

Enfin, en toute logique, les interviewés portant un regard négatif sur le fonctionnement de l'institution aspirent plus largement à

une réforme en profondeur (49 contre 11 % parmi leurs homologues ayant un autre regard sur la question).

- La satisfaction sur les différents aspects du fonctionnement de l'institution judiciaire s'articule principalement autour de deux éléments : **le déroulement des procès (80 % considèrent cette dimension satisfaisante) et la clarté des décisions de justice (73 %)**. Dans une moindre mesure, la prise en charge des personnes ayant affaire à la justice est perçue de manière satisfaisante par une courte majorité d'interviewés (57 %).

Un sentiment de scepticisme prévaut au contraire s'agissant des autres aspects comme les coûts des procédures (43 %), et surtout leur durée (30 %) ou l'exécution des décisions judiciaires (26 %). Enfin, la compréhension du fonctionnement de l'institution fait figure de dimension perçue comme particulièrement problématique, seuls 12 % des interviewés s'en satisfont.

Dans le détail, les magistrates sont systématiquement plus nombreuses que leurs homologues masculins à évaluer de manière satisfaisante les divers aspects testés du fonctionnement de la justice, ce constat se révélant particulièrement marqué s'agissant du déroulement des procès (85 contre 76 % des hommes) ou de la clarté des décisions de justice (80 contre 68 %).

Le degré de satisfaction semble également évoluer selon l'âge et l'ancienneté des magistrats. Ainsi, les interviewés de moins de 35 ans expriment plus nettement leur contentement à l'égard du déroulement des procès (85 contre 77 % pour les magistrats âgés de plus de 50 ans), de la clarté des décisions (76 contre 72 %) et du coût des procédures (50 % contre 33 %).

On peut également observer des différences de perception significatives entre magistrats du siège et du parquet, notamment en ce qui concerne la clarté des décisions de justice (79 % des premiers estimant la situation satisfaisante contre 60 % des seconds), le coût (39 % contre 51 %) ou encore la durée des procédures (32 contre 25 %).

C – La compétence au cœur des qualités requises pour un magistrat

- L'analyse des traits d'image associés aux magistrats révèle que **ces derniers portent un regard globalement bienveillant sur leur propre corps professionnel**. Dès lors, les magistrats du siège sont perçus à l'unanimité comme des personnes intègres et respectueuses de la légalité. En outre, le respect du secret professionnel (98 %), l'impartialité (98 %), la dignité (98 %) et la compétence (98 %) s'avèrent des qualités associées aux juges à la quasi-unanimité. Le respect de la loi (97 %) tout comme leur indépendance (95 %) se voient également massivement évoqués. La diligence apparaît comme la qualité la moins fortement citée chez les magistrats du siège, même celle-ci se voit tout de même relevée par 88 % des interviewés.

S'agissant maintenant des magistrats du parquet, les résultats s'avèrent relativement proches de ceux de leurs homologues du siège. Toutefois, deux différences majeures se font jour. D'abord, **seuls 67 % des interviewés associent l'impartialité aux procureurs. Surtout, une minorité de magistrats (36 %) mentionne l'indépendance comme qualité attribuée aux procureurs.**

Sur ces deux derniers traits d'image, on constate que l'appartenance au siège ou au parquet influe sur les perceptions. Ainsi, les juges doutent davantage de l'impartialité des procureurs, 60 % des magistrats du siège estimant que leurs homologues du parquet sont impartiaux contre 87 % parmi les procureurs. De même, quand 58 % de ces derniers s'estiment indépendants, seuls 27 % des juges expriment un avis similaire.

- Première des qualités requises pour un magistrat du siège comme du parquet, la compétence est évoquée par plus de la moitié des interviewés et dans des proportions similaires pour les deux catégories (52 %). Sur les autres dimensions, on observe que **des qualités spécifiques sont attribuées par les répondants que l'on soit juge ou procureur**. Ainsi, les qualités essentielles attendues d'un magistrat du siège s'orientent autour de la notion d'objectivité, à savoir

l'impartialité (46 %), l'indépendance (35 %) et l'honnêteté (33 %). On attend en revanche plutôt des magistrats du parquet qu'ils se montrent respectueux de la loi (49 %), qu'ils aient une capacité de décision (36 %) mais également qu'ils fassent preuve d'honnêteté (34 %).

D'autres différences notables entre les deux catégories de magistrats peuvent être soulignées. Ainsi, 18 % des interviewés attendent des magistrats du siège une capacité d'écoute, qualité que seuls 6 % d'entre eux considèrent essentielle s'agissant des procureurs. De même, on attend de ces derniers une bonne compréhension de la société (22 %), cette aptitude apparaissant très secondaire s'agissant des juges (5 %).

Selon vous, quelles sont les qualités essentielles que doit posséder un magistrat du siège/du parquet pour remplir ses fonctions ?

	Juges (%)	Procureurs (%)
La compétence	52	49
L'impartialité	46	21
L'honnêteté, l'intégrité	33	34
L'indépendance	35	22
Le respect de la loi	31	49
La capacité de décision	29	36
La capacité à douter	19	22
Le respect du justiciable	24	23
La capacité d'écoute	18	6
La compréhension de la société	5	22
La capacité de travail	7	12
Le respect des autres professionnels du droit	1	1
Le respect du secret professionnel	-	-
Total	(*)	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses.

Dans le détail des résultats, peu de différences se font jour concernant les qualités requises pour un magistrat du siège, ce qui est moins le cas pour les magistrats du parquet. Ainsi, les juges attendent davantage de leurs homologues procureurs qu'ils respectent les justiciables (26 contre 16 % parmi les magistrats du parquet) ou qu'ils soient indépendants (25 contre 14 %). À l'inverse, les procureurs se distinguent des juges en attendant de leurs pairs une capacité de décisions (50 contre 30 % parmi les juges) et à un degré moindre une capacité de travail (20 contre 8 %).

D – Une amélioration de la justice qui doit principalement passer par une augmentation du nombre de professionnels

- En matière d'amélioration de la justice, les juges et procureurs se prononcent largement en faveur d'une **augmentation du personnel magistrat (87 %) mais surtout hors magistrat (98 %)**. Relevons que cette dernière proposition est considérée comme une très bonne chose par 81 % des personnes interrogées. La publication de règles déontologiques se voit également largement privilégiée par plus de huit interviewés sur dix (81 %) comme moyen d'améliorer la situation judiciaire en France, même si une part inférieure de répondants (63 %) légitime la mise en place d'un code réunissant ces mêmes règles.

Dans une moindre mesure, une répartition différente des tribunaux sur le territoire, proposition qui renvoie à la récente réforme de la carte judiciaire, fait l'objet du soutien de 69 % des magistrats tandis que 63 % approuvent l'accroissement de la spécialisation des juges et des procureurs en fonction du contentieux. 49 % se prononcent en faveur d'un recours à d'autres institutions pour les affaires les plus simples.

D'autres propositions ne recueillent l'assentiment que d'une minorité d'interviewés. Il en va ainsi pour le développement du recours à des autorités administratives indépendantes (28 %) ou encore l'extension des possibilités de sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats (23 %).

Enfin, l'idée d'une prise en compte de l'opinion publique, approuvée par 7 % des magistrats, s'avère la proportion la plus fortement rejetée.

Sur cette question, le sexe et l'ancienneté s'avèrent des données particulièrement clivantes et semblent exercer une influence notable sur les positionnements en matière d'amélioration du fonctionnement de l'institution judiciaire.

Ainsi, les hommes adhèrent davantage à l'idée d'une répartition différente des tribunaux sur le territoire (73 contre 64 % des femmes), d'une plus grande spécialisation des magistrats en fonction du contentieux (69 contre 57 %), ou encore du recours à d'autres institutions pour les affaires les plus simples (56 contre 41 %). Les femmes soulèvent quant à elles de façon plus prononcée la pertinence d'une augmentation du nombre de magistrats (94 contre 80 % des hommes).

Les jeunes magistrats à l'ancienneté inférieure à cinq ans se déterminent très largement en faveur de l'augmentation du nombre de juges et procureurs (95 contre 80 % des magistrats ayant plus de 20 ans d'ancienneté), et dans une moindre mesure pour le recours à des autorités administratives indépendantes (35 contre 26 %) ou encore pour l'accroissement des sanctions disciplinaires (32 contre 21 %). Les magistrats à l'expérience la plus longue plaident quant à eux plutôt pour la publication des règles déontologiques (83 contre 76 % pour les magistrats exerçant depuis moins de cinq ans), une autre répartition des tribunaux (73 contre 58 %), une plus grande spécialisation en fonction du contentieux (70 contre 48 %) et pour le recours à d'autres institutions pour les affaires les plus simples (50 contre 39 %). Concernant ce dernier aspect, sans surprise, les magistrats du siège s'avèrent moins nombreux que ceux du parquet (45 contre 51 %) à soutenir cette proposition.

- À l'instar de ce qui fut observé auprès du grand public, **les magistrats tendent à privilégier des juridictions composées de plusieurs juges** pour mieux prendre en compte les intérêts des parties (78 %), moins d'un quart des personnes interrogées (22 %) optant

pour une instance composée d'un juge unique en vue d'accélérer les procédures et d'en faire baisser le coût.

L'analyse détaillée fait apparaître une homogénéité dans les réponses des magistrats. On constate cependant une tendance plus marquée parmi les procureurs à privilégier les juridictions composées d'un juge à hauteur de 34 % d'entre eux contre 17 % des magistrats du siège. Cette différence peut notamment s'expliquer par une volonté plus marquée auprès des procureurs d'accélérer les procédures.

- S'agissant des recours, les magistrats se prononcent majoritairement en faveur de leur augmentation (59 %), ce résultat se révélant particulièrement proche de celui mesuré auprès de l'ensemble des Français (57 %). À l'inverse, 41 % des juges et procureurs privilégient une limitation de la possibilité de recours, notamment les magistrats ayant plus de 20 ans d'ancienneté (51 %), ceux estimant que les Français ne font pas du tout confiance à la justice (53 %) et surtout les juges et procureurs hors hiérarchie (63 contre 43 % pour les magistrats du premier grade et 27 % pour le second grade).

Relevons également que les magistrats du parquet tendent davantage à prôner une limitation du nombre de recours, 47 % d'entre eux faisant part d'un tel sentiment contre seulement 38 % parmi leurs homologues du siège.

- **La nécessité de mettre en place de nouvelles règles pour renforcer l'indépendance de la justice** séduit une nette majorité de magistrats (63 %), 37 % se satisfaisant de la situation actuelle. L'édiction de nouvelles règles s'avère particulièrement légitime chez les magistrats dont l'ancienneté est inférieure à cinq ans (72 %).

Dans ce cadre, le Conseil supérieur de la magistrature bénéficie d'un très haut niveau de confiance des magistrats, notamment en ce qui concerne la définition de la déontologie (90 %), la discipline (89 %). Dans une moindre mesure, une nette majorité de répondants accorde sa confiance au CSM en matière de garantie de l'indépendance des juges et des procureurs (65 %) et d'objectivité des nominations des magistrats (65 %).

- Enfin, les magistrats prônent **un certain statu quo sur la question de la réforme du système de responsabilité civile et disciplinaire des magistrats**. Ainsi, 84 % d'entre eux souhaitent que l'actuel système de responsabilité civile n'évolue pas et 78 % formulent un avis similaire en matière de responsabilité disciplinaire.

Près d'un magistrat sur cinq (18 %) estime que le système disciplinaire doit être modifié en vue d'une extension de la responsabilité disciplinaire des magistrats, seuls 4 % faisant part d'un sentiment analogue s'agissant de leur responsabilité civile. À l'inverse, une modification du système en vue d'une limitation de la responsabilité est envisagée de manière plus prononcée en matière civile (12 %) que disciplinaire (4 %).

E – La déontologie, une notion renvoyant tant à l'intégrité qu'à l'impartialité

- **Pour les magistrats, la déontologie renvoie principalement à deux qualités essentielles : l'intégrité (53 %) et l'impartialité (52 %)**. D'autres qualités, comme le respect de la loi (26 %), l'indépendance (23 %), la compétence professionnelle (23 %) ou le respect de l'autre (20 %) se voient évoquées de façon plus marginale.

Relevons enfin que le respect du secret professionnel (2 %) et celui de l'obligation de réserve (jamais mentionné) ne semblent pas correspondre à la définition de la déontologie telle que les magistrats l'envisagent.

Sur cette question, on peut observer une tendance plus prononcée chez les répondants exerçant en région parisienne mais également chez les femmes à placer l'impartialité en tête des qualités définissant un magistrat respectueux de la déontologie.

Au-delà de ces qualités, on observe **des perceptions plus contrastées quant aux effets perçus de la diffusion des obligations déontologiques**.

La diffusion des obligations déontologiques des magistrats permettrait certes de mieux faire connaître la justice au grand public pour une courte majorité de magistrats (55 %). **L'impact s'avère en revanche plus limité sur le renforcement de la confiance des Français à l'égard de la justice** (43 %) et surtout, sur le plan interne, quant à une modification du comportement de certains magistrats (36 % de oui).

Dans le détail des résultats, l'idée selon laquelle la diffusion des obligations déontologiques permettrait de mieux faire connaître la justice au grand public semble une conviction partagée par une majorité de magistrats quel que soit leur profil.

Le sentiment du renforcement de la confiance des Français à l'égard de la justice se voit quant à lui plutôt privilégié par les magistrats les plus âgés (48 contre 35 % parmi les magistrats de moins de 35 ans). Ce constat s'avère nettement plus marqué en ce qui concerne la modification du comportement de certains magistrats. 22 % des juges et procureurs âgés de moins de 35 ans contre 45 % des répondants âgés de plus de 50 ans pensent que la diffusion de ces obligations déontologiques pourra influencer certains magistrats. Un constat similaire est partagé par les hommes (40 contre 31 % des femmes), les magistrats exerçant en région parisienne (43 contre 34 % en province), les juges et procureurs ayant intégré la magistrature directement (45 contre 35 % pour leurs homologues ayant passé le concours) et surtout par les magistrats hors hiérarchie (52 contre 27 % pour leurs collègues du second grade).

F – Des magistrats satisfaits de leur métier mais inquiets quant à son évolution

- **Les trois quarts des magistrats se déclarent satisfaits de leur situation professionnelle** alors que seuls 22 % ne se montrent pas satisfaits. 18 % des magistrats s'estiment par ailleurs « très satisfaits » de leur situation contre seulement 3 % se disant « pas du tout satisfaits ». Ce degré de satisfaction majoritaire ne varie guère selon la catégorie des répondants notamment entre juges et procureurs. Tout juste peut-on noter que les magistrats intégrés par concours font plus largement part de leur satisfaction professionnelle en comparaison

de leurs homologues intégrés directement (75 contre 65 %). Il en va de même pour les magistrats exerçant en Île-de-France (80 % de satisfaits contre 73 % en province).

Contrairement à ce que l'IFOP observe généralement auprès des salariés français, les premiers éléments sous-tendant cette forte satisfaction sont l'autonomie dans son travail (mentionnée à hauteur de 93 % des magistrats dont 41 % « très satisfaits ») et les responsabilités (90 %). De même, la mobilité avec la possibilité de changer de fonction siège-parquet en cours de carrière constitue un autre élément très fort de satisfaction (89 dont 40 % de « très satisfaits »), notamment pour les magistrats à l'ancienneté inférieure à 5 ans (96 %).

On observe parallèlement un contentement fort s'agissant de l'ambiance générale dans la juridiction (77 %) et des garanties statutaires (77 %).

Traditionnellement appréhendé dans le salariat français comme un facteur d'insatisfaction majeur, y compris chez les cadres, **la rémunération recueille un niveau de satisfaction de 69 %**. Il en va de même pour les **perspectives d'évolution de carrière (55 % de satisfaits), dimension qui traditionnellement cristallise les critiques chez les salariés du public comme du privé**.

En revanche, cet enthousiasme s'avère plus limité en matière de conditions matérielles de travail (50 %) mais surtout s'agissant de la charge de travail (47 %) et de la reconnaissance de son travail (46 %).

- Sur un autre sujet, l'utilité des formations proposées aux magistrats s'avère quasi-unanimement reconnue. 91 % des répondants admettent que la formation initiale qu'ils ont suivie leur est toujours utile, cette proportion s'établissant à 84 % s'agissant de la formation continue. Relevons qu'une infime minorité de magistrats (respectivement 2 % et 5 %) pointe l'inutilité de ces formations.

- En matière d'avancement, **le maintien de l'actuel système de carrière hiérarchisé** se voit privilégié par plus des trois quarts des

magistrats (76 %), le système à l'anglo-saxonne marqué par l'absence d'évolution de carrière ne séduisant que 24 % d'entre eux.

Le système français bénéficie notamment de l'assentiment des femmes (82 contre 72 % des hommes) et des jeunes magistrats exerçant depuis moins de cinq ans (84 contre 70 % pour leurs homologues les plus expérimentés). De plus, le maintien de ce système hiérarchisé est sollicité de façon plus prononcée par les magistrats du parquet à hauteur de 82 % contre 73 % pour ceux du siège.

- **Le système de l'unité de corps des magistrats se voit largement plébiscité** : 78 % des juges et procureurs se prononcent en faveur de son maintien. À l'inverse, seuls 22 % espèrent voir ce système évoluer vers une séparation entre les autorités de poursuite et celles de jugement.

On constate toutefois que dans l'optique de favoriser la confiance du grand public dans la justice, la proportion d'interviewés se prononçant en faveur du maintien de l'actuel système d'unité de corps s'établit quant à elle à 69 %.

Une nouvelle fois, les jeunes magistrats et surtout les procureurs tendent à privilégier le statu quo et le maintien de l'actuel système d'unité de corps.

- Les indicateurs globalement favorables sur la situation professionnelle des magistrats doivent cependant être relativisés au regard de **l'évolution du métier de magistrats** perçue par les répondants. **Seuls 26 % d'entre eux ressentent une évolution positive** tandis que 74 % des magistrats perçoivent négativement l'évolution de leur métier, sentiment particulièrement présent parmi les interviewés âgés de moins de 35 ans (80 contre 71 % parmi les plus de 50 ans), les magistrats du deuxième grade (80 contre 59 % pour leurs homologues hors hiérarchie) et les magistrats du siège (76 contre 68 % pour ceux du parquet).

Pour autant, il est frappant de constater que **l'exercice du métier s'avère une source de fierté pour la quasi-totalité des magistrats** (95 %). Ce résultat se révèle particulièrement élevé en comparaison

avec ce que l'IFOP a recueilli auprès d'autres professions ou corps de métiers. Surtout, ce sentiment de fierté se situe 12 points au-dessus de la norme IFOP établie auprès des salariés français. Relevons également que plus d'un magistrat sur deux (56 %), se déclare « tout à fait fier » d'exercer son métier.

- Fiers de leur métier, **plus des trois quarts des magistrats (77 %) conseilleraient à l'un de leurs proches d'intégrer le corps de la magistrature.** Cette proportion s'avère relativement élevée : à titre de comparaison, seuls 56 %¹ des médecins libéraux interrogés dans une récente enquête de l'IFOP font part d'un avis similaire.

Dans le détail, l'ancienneté semble influencer sur cette aspiration à conseiller un proche. En effet, les magistrats ayant moins de cinq ans d'ancienneté se révèlent plus prompts que leurs aînés (et notamment leurs homologues à l'ancienneté supérieure à vingt ans – 87 contre 74 %) à formuler une telle recommandation.

- Au final, la question de la confiance en l'avenir met en lumière **l'existence d'un sentiment quelque peu ambivalent chez les magistrats.** Ainsi, si une majorité d'entre eux se déclare optimiste quant à son avenir propre (54 % dont 4 % seulement de « très optimistes »), moins d'un magistrat sur cinq (18 %) exprime le même sentiment s'agissant de l'avenir de l'ensemble du corps des magistrats. **Ce décalage est saisissant et illustre bien une crise de confiance dans la magistrature.**

L'optimisme quant à son propre avenir semble davantage soutenu parmi les magistrats hors hiérarchie (67 % contre par exemple 52 % pour le premier grade) et les magistrats exerçant en région parisienne (63 %).

Outre ces deux catégories, les magistrats du parquet (22 % contre 16 % pour leurs collègues du siège), ceux âgés de plus de 50 ans (20 contre 10 % parmi les moins de 35 ans) font preuve d'un optimisme un peu plus marqué mais qui demeure nettement minoritaire quant à l'avenir de leur corps professionnel.

1. Sondage IFOP réalisé du 1^{er} au 3 septembre 2008 pour *Le quotidien du médecin* auprès d'un échantillon de 402 médecins représentatif des médecins libéraux français.



ANNEXES

- 1.** Le nouvel article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 relatif au Conseil supérieur de la magistrature résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008
- 2.** Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège (2008)
- 3.** Les avis du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du parquet (2008)
- 4.** Mission aux cours suprêmes des États-Unis et de Californie



**Le nouvel article 65 de la Constitution
du 4 octobre 1958 relatif au Conseil
supérieur de la magistrature résultant
de la loi constitutionnelle n° 2008-724
du 23 juillet 2008**



L'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 (inchangé)

Art. 64 – Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Le nouvel article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 relatif au Conseil supérieur de la magistrature résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 publiée au Journal officiel du 24 juillet

L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 65. Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une 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. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13¹ est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle

1. Dernier alinéa de l'article 13 : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au 3^e alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

« 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.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

« 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. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est

présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

«Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

«Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

«La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.»

**Les décisions du Conseil supérieur
de la magistrature réuni comme Conseil
de discipline des magistrats du siège (2008)**



**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

17 décembre 2008

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, contre Mme X, conseillère à la cour d'appel de A, sous la présidence de **M. Vincent Lamanda**, premier président de Cour de cassation, en présence de, **M. Jean-Claude Becane**, secrétaire général honoraire du Sénat, **M. Dominique Chagnollaud**, professeur des universités, **M. Dominique Latournerie**, conseiller d'Etat honoraire, **M. Jean-François Weber**, président de chambre à la Cour de cassation, **M. Hervé Grange**, premier président de la cour d'appel de Pau, **M. Michel Le Pogam**, président du tribunal de grande instance des Sables-d'Olonne, **M. Luc Barbier**, juge au tribunal de grande instance de Paris, **Mme Gracieuse Lacoste**, conseillère à la cour d'appel de Pau, et **M. Xavier Chavigné**, substitut du procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Assistés de **Mme Sylvie Ménotti**, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 modifié, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

-I-

Vu la dépêche du garde des Sceaux, ministre de la justice, du 2 août 2007, dénonçant au conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme X, conseillère à la cour d'appel de A, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 6 août 2007, désignant M. Xavier Chavigné en qualité de rapporteur ;

Vu l'article 57 de l'ordonnance précitée n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifié par l'article 19 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu le rapport de M. Xavier Chavigné du 8 octobre 2008, dont X a reçu copie ;

Vu le mémoire déposé par Mme X, le 25 novembre 2008 ;

*

Attendu que le Président a rappelé qu'aux termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, l'audience est publique, mais que, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le Conseil de discipline ;

Qu'aucune demande n'ayant été formulée en ce sens, le Président a déclaré que l'audience se tiendrait publiquement ;

Attendu que l'acte de saisine retient, à l'encontre de Mme X, trois griefs :

- 1- le mépris des attentes du justiciable et l'atteinte à l'image de l'institution ;
- 2- des manquements à ses obligations professionnelles et un manque de délicatesse à l'égard de ses collègues qui engendrent une situation préjudiciable à l'équilibre de la juridiction ;
- 3- un manquement à ses obligations statutaires et à son devoir de délicatesse à l'égard de son supérieur hiérarchique ;

Attendu que Mme X n'est pas présente à l'audience, ni personne pour elle ;

Que le Président expose que, la veille de l'audience, elle a adressé, par télécopie reçue le 25 novembre 2008 à 17 h 51, un courrier daté du 24 novembre 2008, par lequel elle sollicite, d'une part, le renvoi de l'affaire, invoquant son état d'extrême faiblesse à l'appui duquel elle joint un certificat médical du Dr Y du 24 novembre 2008, et indique, d'autre part, avoir saisi tardivement un conseil en la personne de M. Z, avocat à A, qui ne pourra se déplacer pour la représenter à l'audience ; que, le même jour, à 17 h 40, M. W, avocat aux Conseils, a déposé un courrier de Maître Z contenant une demande de renvoi eu égard au trop bref délai imparti pour organiser la défense de sa cliente, accompagné d'un mémoire en défense ;

Attendu que la parole a été donnée à M. Pascal Prache, sous-directeur des

ressources humaines des services judiciaires, assisté de Mme Vautherin, magistrat à l'administration centrale, lequel a sollicité le rejet de cette demande de renvoi ;

Qu'il a été décidé de joindre l'incident au fond ;

Que le Président a ensuite donné la parole à M. Chavigné pour la lecture de son rapport, puis à M. Prache, pour ses observations, à l'issue desquelles ce dernier a demandé le prononcé d'une sanction de mise à la retraite d'office ;

Qu'au terme des débats, l'affaire a été mise en délibéré, avis ayant été donné que la décision serait rendue le 17 décembre 2008 à 14 h ;

I - Sur la procédure

Attendu qu'en vertu de l'article 54 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisé, le magistrat cité devant le conseil de discipline est tenu de comparaître en personne et ne peut se faire représenter qu'en cas de maladie ou d'empêchement reconnus justifiés ;

Attendu que Mme X, qui ne comparait pas, produit un certificat médical du 24 novembre 2008 lui prescrivant une mise au repos de trois jours, du 24 au 26 novembre 2008, en raison d'un "syndrome anxio-dépressif" ; que, si elle a pu, par le passé, manifester un certain comportement de fuite face aux conséquences de ses actes, l'empêchement dont elle justifie ainsi, lui permettait de se faire représenter à l'audience ; qu'en revanche, il ne saurait constituer le cas de force majeure revêtant les caractères de l'imprévisibilité et de l'irrésistibilité interdisant au Conseil, aux termes du 4^e alinéa de l'article 57 de l'ordonnance précitée, de statuer en son absence ;

Qu'en effet, par acte d'huissier du 17 octobre 2008, ont été signifiés à Mme X l'avis de convocation du 13 octobre 2008 pour l'audience du 26 novembre suivant, ainsi que le rapport du 8 octobre 2008 ; que ces documents ont été à nouveau portés à sa connaissance par la voie hiérarchique, le 22 octobre ; que Mme X disposait donc d'un délai de plus d'un mois avant l'audience pour prendre toutes dispositions afin de charger un avocat de la défense de ses intérêts ; que, si Mme X indique, dans une télécopie du 25 novembre 2008, avoir constitué tardivement avocat en la personne de Maître Z, il apparaît que celle-ci a saisi son conseil avant le 21 novembre 2008, le mémoire qu'il a établi en sa faveur et signé à cette date, comportant quinze pages dactylographiées et visant vingt et une pièces au soutien de sa défense, ce qui implique nécessairement un certain travail de préparation ;

Qu'en conséquence, il n'y a pas lieu à renvoi de l'affaire ; que la décision sera, dès lors, réputée contradictoire ;

II - Sur les griefs disciplinaires

Attendu qu'il résulte du dossier administratif de l'intéressée, des rapports du premier président de la cour d'appel de A en date des 28 mars 2007 et 31 mai 2007, des

rapports du président de la chambre au sein de laquelle Mme X est affectée, datés des 29 octobre et 13 décembre 2007, 17 janvier, 13 février, 20 février, 12 mars, 19 mars, 10 avril et 29 avril 2008, des auditions effectuées par le rapporteur, complétées des pièces qu'il a fait verser au dossier que, depuis le 8 novembre 2006, Mme X a, dans l'exercice de ses fonctions, montré des insuffisances récurrentes, manifestées par son absence injustifiée à de nombreuses audiences auxquelles elle devait siéger, par la restitution systématique au président de chambre des dossiers dont elle avait la charge, alors qu'aucun travail de rédaction n'avait été accompli, durant cette période, à l'exception de trois brefs arrêts ;

Attendu que, tant dans son audition par le rapporteur que dans son mémoire en défense, Mme X invoque l'altération de son état de santé ; mais attendu que la reprise d'activité à plein temps de Mme X a été validée par le Comité médical supérieur, le 8 juin 2006 ; qu'en l'absence de modification de la situation, son état de santé n'était plus de nature à justifier la gravité ni la persistance des défaillances constatées ;

Attendu qu'en dépit de mises en garde réitérées de sa hiérarchie, l'intéressée ne s'est pas souciée des conséquences subies par les personnes soumises à ses décisions, dans un contentieux familial généralement sensible et urgent ;

Attendu qu'en raison de l'inertie de Mme X, est survenu un ralentissement de l'activité juridictionnelle de la chambre à laquelle elle est affectée, entraînant une situation préjudiciable à l'équilibre de la juridiction ;

Attendu que, sans égard pour la désorganisation durable ainsi créée dans le fonctionnement de la cour d'appel et la répartition des charges de travail entre magistrats, l'attitude de Mme X traduit une carence professionnelle manifeste, un mépris du justiciable et une méconnaissance de ses responsabilités ;

Attendu qu'un tel comportement, qui a incontestablement jeté le discrédit sur la juridiction à laquelle elle appartient, caractérise un manquement au devoir de son état de magistrat ;

Attendu qu'il résulte également du dossier administratif de l'intéressée, du rapport du premier président de la cour d'appel de A, en date du 31 mai 2007, que, malgré plusieurs convocations, Mme X ne s'est pas présentée à son chef de cour en vue de participer à l'entretien d'évaluation pour les années 2005-2006 et s'est refusée à lui rendre compte de son activité ; que Mme X n'a pas contesté ces faits lors de son audition par le rapporteur ;

Attendu que l'ensemble de ces manquements est constitutif d'une violation, par Mme X, de ses obligations statutaires et de ses devoirs de dignité et de délicatesse, tant à l'égard de son supérieur hiérarchique que de ses collègues qui ont dû suppléer ses carences dans l'exercice de ses fonctions ;

Attendu que la persistance et la gravité des fautes disciplinaires commises commandent que Mme X soit définitivement écartée de l'institution judiciaire et que soit prononcée, à son encontre, la sanction de la mise à la retraite d'office ;

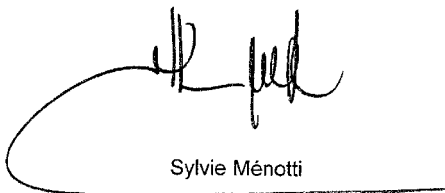
PAR CES MOTIFS :

Après en avoir délibéré à huis clos, statuant en audience publique, le 26 novembre 2008 pour les débats, et, le 17 décembre 2008, date à laquelle la décision réputée contradictoire a été rendue,

REJETTE la demande de renvoi d'examen de l'affaire présentée par Mme X ;

PRONONCE, à l'encontre de Mme X, la sanction de la mise à la retraite d'office prévue à l'article 45-6° de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

Le Secrétaire général
de la première présidence
de la Cour de cassation,
secrétaire du conseil de discipline
des magistrats du siège



Sylvie Ménotti

Le Premier président
de la Cour de cassation,
président du Conseil supérieur
de la magistrature statuant
comme conseil de discipline des
magistrats du siège



Vincent Lamanda

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

13 juin 2008

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, contre M. [redacted]

[redacted], sous la présidence de M. Jean-François Weber, président de chambre à la Cour de cassation suppléant le premier président de la Cour de cassation empêché, en présence de M. Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, M. Jean-Claude Bécane, secrétaire général honoraire du Sénat, M. Dominique Chagnollaud, professeur des universités, M. Dominique Latourmerie, conseiller d'Etat, M. Hervé Grange, premier président de la cour d'appel de Pau, M. Michel Le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables-d'Olonne, M. Luc Barbier, juge au tribunal de grande instance de Paris, Mme Gracieuse Lacoste, conseiller à la cour d'appel de Pau, et M. Xavier Chavigné, substitut du procureur général près la cour d'appel de Bordeaux ;

Assistés de M. Eric Ollat, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

↳

✍

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la dépêche du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 26 avril 2007, dénonçant au conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. _____, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 7 mai 2007 désignant Mme Gracieuse Lacoste en qualité de rapporteur ;

Vu l'article 57 de l'ordonnance précitée n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifié par l'article 19 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu le rapport de Mme Lacoste, dont M. _____ a reçu copie ;

Attendu que le président a rappelé qu'aux termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, l'audience est publique, mais que, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le Conseil de discipline ;

Après avoir entendu Mme Lacoste donner lecture de son rapport, M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires assisté de M. Renaud Le Breton de Vannoise, sous-directeur et de Mme Béatrice Vautherin, magistrat à l'administration centrale, demander le prononcé d'une sanction de retrait des fonctions avec un déplacement d'office, M. _____ en ses explications et moyens de défense, son conseil, Maître Blondel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, en sa plaidoirie, M. _____ ayant eu la parole en dernier ;

Attendu que M. _____ est poursuivi pour un ensemble de faits qualifiés, selon l'acte de saisine, de manquements aux obligations de chef de juridiction et de manquements à l'honneur;

I. - Sur la procédure :

Attendu qu'aux termes d'un mémoire déposé le 3 juin 2008, M. _____ demande l'annulation de la procédure, en se prévalant des dispositions de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : il soutient que "*la procédure disciplinaire suivie à son encontre aurait méconnu les exigences de la défense et celles d'un procès à armes égales tant au niveau de la mission d'inspection qu'au niveau de la façon dont la procédure aurait été conduite par le rapporteur*" ;

+

Mais attendu que l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme n'est pas, en tant que tel, applicable à la procédure disciplinaire des magistrats; que les griefs directement tirés du paragraphe 1 de ce texte sont, en conséquence, sans fondement ;

Que d'ailleurs, le reproche de partialité ne saurait être retenu en l'absence de toute preuve d'un défaut de sincérité affectant les constatations des inspecteurs ;

Qu'en application de l'article 52 du statut de la magistrature, le rapporteur n'est pas tenu de convoquer les témoins dont le magistrat poursuivi demande l'audition, de procéder à des auditions en sa présence ou de satisfaire aux demandes d'investigation formulées dès lors qu'elles ne sont pas utiles à l'examen de la poursuite ou ne présentent pas d'intérêt au regard des griefs retenus dans la saisine ;

Qu'enfin le fait d'entendre le magistrat poursuivi sur des questions préétablies par le rapporteur, en lien avec les griefs articulés dans l'acte de saisine, ne remet pas en cause le principe d'impartialité qui s'attache à sa mission, dès lors que dans son rapport il n'a pas modifié la saisine préalable et n'a pas préjugé l'appréciation finale du Conseil de discipline ;

II. - Sur les griefs disciplinaires :

Sur le grief relatif à l'activité juridictionnelle de M. []

Attendu que le garde des Sceaux reproche à M. [], président de juridiction du second degré [], d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent dans ses activités juridictionnelles en n'ayant qu'une participation très limitée dans ce domaine ; que M. [] conteste ce manquement en reconnaissant que, si l'activité de sa juridiction est modeste, il en assume sa part et qu'aucun retard n'a jamais été allégué;

Mais attendu qu'aucun élément objectif du dossier ne vient contredire cette affirmation; d'où il suit que ce manquement n'est pas établi ;

Sur le grief tiré d'un manquement à l'impartialité

Attendu que les investigations de l'inspection des services judiciaires auraient révélé un processus critiquable dans le mode de désignation et de recours aux assesseurs du tribunal supérieur d'appel et de la cour criminelle, mis en place par M. [], son absence de déport dans les procédures mettant en cause des personnes qu'il fréquente ou qu'il connaît, l'ignorance du risque de voir son impartialité remise en cause dans certaines affaires et l'absence de distance nécessaire à l'exercice de ses fonctions ; que ce reproche est fermement contesté par M. [] qui se déclare victime d'une cabale ;

CS H

Mais attendu que les décisions judiciaires soumises au seul exercice des voies de recours ne peuvent servir de fondement à des poursuites disciplinaires et que la preuve de la partialité de M. [redacted] dans ses décisions juridictionnelles n'est pas rapportée ; le simple fait de recourir à des assesseurs désignés de longue date ou dont il est proche, de même que son absence totale de déport n'établissent pas sa partialité dès lors qu'elle ne ressort pas des éléments du dossier;

Sur le grief relatif à l'activité administrative de M

Attendu que l'acte de poursuite retient, à l'encontre de M. [redacted], le fait de ne pas avoir assuré dans des conditions satisfaisantes son rôle d'administration et d'animation de la juridiction dont il a la charge ; que M. [redacted] conteste ce manquement en expliquant que sa fonction de représentation, dans le contexte spécifique de [redacted], constitue l'essentiel de sa charge administrative ; que s'agissant de la mise à jour de la liste des assesseurs à la cour criminelle, il avance pour explication la difficulté d'en recruter des nouveaux ;

Attendu que s'il incombe au chef de juridiction d'assumer une fonction de représentation, toutefois, cette obligation ne le dispense pas d'exercer les attributions administratives qui relèvent de sa fonction ; qu'à ce titre, constitue, y compris dans le contexte spécifique de [redacted], une négligence le fait de ne pas avoir régulièrement assuré le suivi administratif permettant le renouvellement de la liste des assesseurs à la cour criminelle méconnaissant ainsi la réglementation en vigueur ;

Sur le grief relatif au contrôle budgétaire :

Attendu qu'il est reproché à M. [redacted] d'avoir, par une absence de tout contrôle et de rigueur en matière budgétaire ne pouvant ni s'expliquer par un défaut de compétence ni par une charge de travail excessive, d'une part, manqué de sens des responsabilités et d'autre part, privilégié une conception personnelle de ses fonctions ; à ce titre, il aurait failli à ses obligations de chef de juridiction, par une politique massive d'achats et un défaut de surveillance et de vérification des conditions de gestion des crédits et d'exécution budgétaire, en dépit de précédentes alertes et en présence d'une greffière en chef manifestement dépourvue d'expérience et de formation ; que M. [redacted] conteste ces reproches en invoquant une absence pour congés et maladie de plusieurs mois pendant la deuxième partie de l'année 2003 et en expliquant qu'il avait fait confiance au directeur de greffe;

Mais attendu qu'aux termes des articles R. 812-1 et R. 812-2 du code de l'organisation judiciaire applicables à [redacted], devenus R. 123-3 et R. 123-4 de ce code, les chefs de juridiction exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le directeur de greffe, qu'ils ne peuvent toutefois se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions, que le directeur de greffe définit et met en oeuvre les mesures d'application des directives générales qui lui sont données par les chefs de juridiction, que sous le contrôle des chefs de juridiction, le directeur de greffe exprime les besoins nécessaires au fonctionnement de la juridiction, alloue les moyens octroyés à la juridiction, participe à l'exécution de la dépense et à son suivi ; que cette responsabilité est normalement partagée entre les deux chefs de juridiction;

↳

#

-4-

Attendu que les investigations menées par les inspecteurs ont révélé que M. , malgré sa longue expérience et sa connaissance des juridictions de son ressort, dans une situation de crise budgétaire révélée et répétée depuis la fin de l'exercice 2002 et alors que des préconisations avaient été faites dans le domaine budgétaire par l'inspection des services judiciaires et celle des greffes, a continué à participer à l'élaboration de demandes budgétaires approximatives, sans que des opérations de programme ou de fonctionnement prévisibles et nécessaires y figurent et sans concertation avec les chefs du tribunal de première instance, n'a pas respecté la régularité budgétaire dans le processus d'engagement de la dépense, a fait engager des dépenses alors que la disponibilité des crédits n'était pas acquise;

Attendu qu'informé de la situation budgétaire obérée de la juridiction, tant par le rapport de la greffière en chef en date du 12 février 2004 que par la lettre du trésorier payeur général en date du 25 mars 2004 dont il a été destinataire, soulignant que "*... la politique suivie par la juridiction relève de la cavalerie pure et simple, sans aucun souci de l'orthodoxie budgétaire ...*", M. a persisté à faire procéder à des dépenses d'investissement et de fonctionnement non programmées pendant le courant de l'année 2004, s'est abstenu de donner des directives générales pour traiter régulièrement les factures de la juridiction afin de respecter la procédure budgétaire;

Que ces faits imputables à un chef de juridiction caractérisent une grave négligence dans le respect de la procédure budgétaire et une absence du contrôle hiérarchique sur la gestion du budget de fonctionnement de la juridiction ;

Attendu que l'ensemble de ces négligences, carences et abstentions caractérisent un manquement au devoir de contrôle qui incombe aux chefs de juridiction au titre des responsabilités propres à leur fonction ;

Attendu que l'ensemble de ces manquements, constitutifs de fautes disciplinaires, justifie que soit appliquée à M. la sanction du déplacement d'office ;

PAR CES MOTIFS

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos,

Statuant, en audience publique, le 4 juin 2008 pour les débats et le 13 juin 2008, date à laquelle la décision a été rendue,

Rejette la demande d'annulation de la procédure ;

↩ 

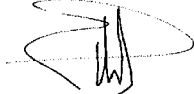
Prononce à l'encontre de M. la sanction du déplacement d'office
prévue par l'article 45- 2° de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958.

Le président de chambre à la Cour de cassation
président du conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège



Jean-François Weber

Le secrétaire général de la première présidence
de la Cour de cassation
secrétaire du conseil de discipline
des magistrats du siège



Eric Ollat

**Les avis du Conseil supérieur
de la magistrature réuni comme Conseil
de discipline des magistrats du parquet
(2008)**

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet

Avis motivé

de la formation du Conseil supérieur de la magistrature
compétente pour la discipline des magistrats du parquet
sur les poursuites engagées contre ,
Procureur de la République près le tribunal de grande instance de

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet composée de :

- **M. Jean-Louis NADAL**, procureur général près la Cour de cassation, président ;
- **M. Francis BRUN-BUISSON**, conseiller maître à la Cour des comptes, détaché au Conseil supérieur de la magistrature ;
- **M. Jean-Claude BÉCANE**, secrétaire général honoraire du Sénat ;
- **M. Dominique CHAGNOLLAUD**, professeur des universités ;
- **M. Dominique LATOURNERIE**, conseiller d'Etat honoraire ;
- **M. Jean-Michel BRUNTZ**, avocat général à la Cour de cassation ;
- **M. Jean-Claude VUILLEMIN**, procureur général, détaché au Conseil supérieur de la magistrature ;
- **M. Jean-Pierre DRÉNO**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Perpignan ;
- **M. Yves GAMBERT**, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Nantes ;
- **M. Denis CHAUSSERIE-LAPRÉE**, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bordeaux ;
- **Mme Marie-Jane ODY**, conseiller à la Cour d'appel de Caen ;

Le secrétariat étant assuré par M. Peimane GHALEH-MARZBAN, secrétaire général du parquet général de la Cour de cassation ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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

Vu la loi n°2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie ;

Vu le code de procédure pénale, et, notamment ses articles 34, 39 et 281 ;

Vu la dépêche, en date du 18 juillet 2006, de M. le garde des Sceaux, ministre de la justice, et ses pièces annexées, à M. le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, saisissant cette formation pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de M.

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. , mis préalablement à sa disposition ;

L'affaire a été mise en délibéré à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation les 19, 20, 21 et 22 mai 2008 et au cours desquels :

M. a comparu, assisté de Me , avocat au barreau de et de Mme , vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de ;

À l'ouverture des débats, M. a déposé des pièces nouvelles, mises à la disposition des membres du Conseil et du directeur des services judiciaires ;

MM. Jean-Claude BÉCANE et Jean-Michel BRUNTZ, rapporteurs, ont procédé à la lecture de leur rapport ;

M. a été interrogé sur les faits dont le Conseil était saisi et a fourni ses explications ;

Messieurs , avocat au barreau de , bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de , président du tribunal de grande instance de , Mme , présidente du tribunal de grande instance de , M. , procureur de la République près le tribunal de grande instance d' , M. , vice-procureur placé auprès du procureur général près la Cour d'appel de , M. ,

conseiller à la Cour et M. , procureur général près la cour d'appel de , ont déposé en qualité de témoins ;

M. Léonard BERNARD de la GATINAIS, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Béatrice VAUTHERIN, magistrat à cette direction, a été entendu et a présenté ses demandes ;

Me et Mme ont été entendus en la défense de M. qui a eu la parole en dernier, le principe de la contradiction et l'exercice des droits de la défense ayant été assurés.

- Sur la procédure.

À l'ouverture de la séance, M. a demandé qu'il lui soit donné acte de la parution d'un article dans le journal « Le Figaro », le 17 mai 2008, comportant des indications sur les sanctions que la Chancellerie demanderait à son encontre.

Après avoir entendu M. Léonard BERNARD de la GATINAIS, directeur des services judiciaires, puis M. , le Conseil a donné acte à ce dernier de sa requête.

- Sur les griefs faits à M.

Par arrêt du 1er juillet 2003, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de , dans le cadre de l'affaire , mettait en accusation et renvoyait devant la cour d'assises du 17 personnes des chefs, notamment, de viols et agressions sexuelles sur mineurs de 15 ans, en réunion.

Le 2 juillet 2004, la cour d'assises du acquittait 7 accusés. Le 1^{er} décembre 2005, la cour d'assises de acquittait les 6 condamnés qui avaient relevé appel du premier verdict.

Les faits dénoncés dans la présente poursuite disciplinaire ont trait au rôle du parquet, tout d'abord dans le traitement des signalements à l'origine de l'affaire, puis dans le suivi de l'information et la préparation des débats devant la cour d'assises du et, enfin, dans les relations entretenues avec le parquet général au cours de la procédure.

A/ Le traitement du signalement initial de l'affaire.

Cinq griefs sont formulés de ce chef : un délai excessif de traitement du signalement, un défaut de précision des réquisitions d'enquête, une insuffisante coordination avec le juge des enfants, une absence de recherche de précédent et une absence de directives écrites concernant la manière de traiter les affaires de mineurs victimes.

1.- Le délai de traitement du signalement initial.

Le rapport initial de la direction de l'enfance et de la famille - antenne de _____, daté du 5 décembre,¹ est parvenu au parquet le 6 décembre 2000.

Dans ce rapport de transmission d'une note, elle-même datée du 30 novembre 2000², évoquant de possibles agressions sexuelles commises par les époux _____ sur trois de leurs enfants mineurs, le président du conseil général indiquait qu'une enquête judiciaire lui paraissait nécessaire et ajoutait qu'il demandait, le même jour, au juge des enfants, la suppression du droit d'hébergement reconnu aux parents.

Quatre notes complémentaires, en date du 8 décembre pour trois d'entre elles, et du 11 décembre pour la dernière, ont été transmises au parquet le 15 décembre et reçues le 18 décembre³. Aucune de ces notes n'évoquait la mise en cause de tiers.

Des notes ultérieures de l'unité territoriale d'action sanitaire et sociale d' _____ (U.T.A.S.S.), des 21 et 22 décembre 2000⁴, mentionnaient, cette fois, des agressions sexuelles commises par des tiers, en présence des parents et contre rémunération. Elles ont été transmises, le 3 janvier, et reçues au parquet le 4 janvier 2001.

Le soit-transmis aux fins d'enquête, adressé au commissariat de _____, signé du substitut placé, Mme _____, est daté du 4 janvier 2001⁵.

L'insuffisance des effectifs du parquet de _____, passés de cinq en 2001 à huit en 2003, l'absence d'encadrement intermédiaire, la charge de travail importante de chacun de ses magistrats tenant à la complexité des contentieux, la surcharge des tâches de la brigade de police spécialisée dans le traitement des affaires de mineurs, éléments dont M. _____ n'avait pas la maîtrise, imposaient la détermination de priorités dans le traitement des procédures. Dans un tel contexte, l'option prise par le procureur de la République de privilégier le traitement des signalements pour lesquels il apparaissait que la protection des mineurs n'était pas encore assurée, ne souffre pas de critique. Les enfants supposés victimes d'atteintes sexuelles étant placés en famille d'accueil et le juge des enfants étant parallèlement saisi d'une demande de suspension du droit d'hébergement des parents, le délai de traitement du signalement initial, soit 29 jours, ne révèle pas une attention insuffisante du procureur de la République, d'autant que le dernier signalement évoquant de possibles agressions sexuelles sur les mineurs par des tiers, en présence des parents et contre rémunération, a été traité le jour même de sa réception au parquet.

¹ A5 bis - D4

² A5 bis - D25

³ A5 bis - D26

⁴ A5 bis - D37 et D38

⁵ A5 bis - D3

2.- Le défaut de précision des réquisitions d'enquête.

Le soit-transmis du 4 janvier 2001 fait état d'agressions sexuelles commises sur _____, et _____, dont les dates de naissance sont mentionnées, sans que soient précisées les investigations particulières à effectuer, ni les délais d'exécution.

Toutefois, selon M. _____, brigadier-chef au commissariat de _____, qui a commencé l'enquête en l'absence du capitaine _____, Mme _____, substitut du procureur de la République, chargé des affaires de mineurs, l'a contacté téléphoniquement pour lui indiquer que le dossier était complexe, en raison de la nature des faits et du nombre possible d'auteurs, ce qui atteste de la réalité d'une concertation entre le parquet et le service enquêteur.

Ce service, informé du contexte familial décrit dans les signalements joints aux réquisitions d'enquête, était, en raison de sa spécialisation dans le traitement des agressions sexuelles contre les mineurs, capable de conduire par lui-même ces investigations, sans qu'il soit utile de préciser les diligences à effectuer.

Au demeurant, ce type d'enquête s'inscrivait dans un cadre en partie contractualisé, puisque le procureur de la République avait signé, le 23 juillet 1996, avec le conseil général du _____ et la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, une charte relative aux modalités d'audition d'un mineur présumé victime de maltraitance, permettant l'utilisation de moyens vidéographiques.

Par ailleurs, la célérité avec laquelle l'enquête préliminaire a été menée n'est pas contestable.

Compte tenu de ces éléments, l'absence de précision des directives n'est pas révélatrice d'un défaut d'attention ou d'une négligence dans le traitement de la procédure et ne revêt pas un caractère fautif.

3.- L'insuffisante coordination avec le juge des enfants.

Il est reproché à M. _____ de n'avoir pas, au moment de l'examen de la procédure, pris l'attache du juge chargé du dossier d'assistance éducative des enfants _____, alors, pourtant, que les services sociaux avaient demandé la suppression du droit d'hébergement des parents, ce dont le parquet était informé.

L'inspection générale des services judiciaires a relevé que cette circonstance avait pu nuire à l'efficacité de l'enquête préliminaire, dans la mesure où « pendant le délai de près de deux mois séparant la date à laquelle ils (avaient) eu connaissance de l'ordonnance du juge des enfants et celle de leur placement en garde à vue, (...), les époux _____, (...), (avaient) eu la possibilité de faire disparaître des éléments matériels à charge et de se concerter avec les éventuels co-auteurs ».

Toutefois, M. _____, juge des enfants, a indiqué aux rapporteurs que, si ses relations avec le parquet n'étaient pas codifiées par écrit, il avait cependant des contacts directs, soit avec le substitut des mineurs, soit avec le substitut de

permanence en cas d'urgence, ce qu'a confirmé Mme _____, substitut des mineurs.

Il a expliqué, de manière pertinente, l'absence d'échanges particuliers avec le parquet au sujet des signalements des 5, 8 et 11 décembre 2000, par la circonstance que l'affaire ne les nécessitait pas, dans la mesure où les enfants étaient placés et où les signalements avaient également été adressés au parquet.

Le risque de déperdition des preuves et de concertation avec des co-auteurs, invoqué par l'inspection générale des services judiciaires, ne peut être imputé à une absence de coordination entre le parquet et le juge des enfants. En effet, ce risque concerne les faits (agressions sexuelles sur les mineurs par des tiers, en présence des parents et contre rémunération) objets du signalement reçu le 4 janvier 2001. Or, à cette date, le juge des enfants avait déjà suspendu le droit d'hébergement des parents _____, par ordonnance du 21 décembre 2000, notifiée le 28 décembre 2000. Ayant ainsi pris connaissance des suspicions d'abus sexuels motivant cette décision, ils avaient eu la possibilité de faire disparaître, le cas échéant, des preuves matérielles, avant même que le signalement du 4 janvier 2001 ne parvienne au parquet.

Au demeurant, la perquisition, effectuée le 20 février 2001, au domicile des époux _____, a permis la saisie de très nombreuses cassettes vidéo pornographiques, dont l'une montrant des relations sexuelles entre eux à proximité d'un très jeune enfant, ainsi que de multiples objets et instruments à connotation sexuelle.

Ce grief n'est donc pas fondé.

4.- L'absence de recherche de précédent.

Dans une note du 8 décembre 2000, l'UTASS mentionnait que _____ avait confié, qu'entendu par les services de police au sujet d'une agression sexuelle dont s'était antérieurement plaint _____, il avait, à la demande de sa mère, menti afin de disculper son père.

Il est reproché à M. _____ le fait que cette précédente procédure, ultérieurement versée au dossier de l'information, n'avait pas alors été recherchée.

Si la recherche des précédents est courante dans ce type de contentieux, l'information essentielle pour la bonne compréhension du contexte familial était détaillée dans la note même de l'UTASS qui relatait, d'une part, les circonstances dans lesquelles _____ avait témoigné dans une affaire d'agression sexuelle dont son frère _____ aurait été victime et, d'autre part, les propos de l'enfant : « *Tu te rappelles quand j'étais à la police pour raconter ce qu'il s'était passé avec _____ . J'avais du mal à dire « le monsieur », j'étais bloqué parce que « le monsieur » c'était mon père ! Maman nous a obligés à inventer une histoire pour qu'on comprend pas que c'était Papa.* »

Il est ainsi établi que l'absence de recherche de ce précédent n'était pas de nature à dissimuler un élément susceptible de fragiliser la poursuite.

La détermination, par le procureur de la République, des diligences à accomplir au cours de l'enquête préliminaire relève de ses pouvoirs propres et ne saurait revêtir les caractères d'une faute disciplinaire, dès lors qu'elle ne révèle pas, de sa part, un manque de rigueur d'une particulière gravité ou une volonté de nuire aux droits des parties.

5.-L'absence de directives écrites concernant la manière de traiter les affaires de mineurs.

Tout en admettant que ce grief doit être apprécié au regard de la taille du parquet de , « supposée permettre des relations informelles qui étaient incontestablement facilitées par la disponibilité du procureur de la République », le garde des Sceaux soutient qu'il « trouve son fondement dans le renouvellement constant des effectifs du parquet, et dans le manque d'expérience des substituts chargés ponctuellement d'affaires de cette nature ».

Toutefois, aucune circulaire du garde des Sceaux, ni aucune instruction du procureur général à n'imposaient, à l'échelon national pour le premier nommé ou dans le ressort de la cour pour le second, la formalisation par écrit de directives concernant la manière de traiter les affaires de mineurs. Il est, en outre, établi que M. consacrait une partie notable de ses activités à parfaire la formation des substituts nouvellement nommés et avait pris l'initiative, avant toute obligation légale, d'établir avec le conseil général du et la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, une charte, signée le 23 juillet 1996, relative aux modalités d'audition d'un mineur présumé victime de maltraitance permettant l'utilisation de moyens vidéographiques.

Le grief ne revêt pas le caractère d'une faute disciplinaire.

B/ Le suivi de l'information et la préparation des débats devant la cour d'assises.

Trois reproches sont articulés : une intervention aux seuls *"points de passage obligés prévus par le code de procédure pénale"*, l'absence de citation, comme témoin, devant la cour d'assises, d'un enquêteur du commissariat de ou du SRPJ de , le fait d'avoir décliné la proposition émise par le procureur général de désigner deux magistrats pour occuper le siège du ministère public à la cour d'assises de

1.- Une intervention aux seuls *"points de passage obligés prévus par le code de procédure pénale"*.

Le garde des Sceaux reproche à M. de n'être intervenu, postérieurement au réquisitoire introductif du 22 février 2001, qu'aux *"points de passage obligés"* que sont la délivrance des réquisitoires supplétifs, le suivi du contentieux de la détention et la rédaction du réquisitoire définitif.

D'une part, il résulte des débats et du rapport de l'inspection générale des services judiciaires que des échanges existaient entre le juge d'instruction et le

procureur de la République, qui témoignent du suivi effectif de l'information par ce dernier.

D'autre part, M. s'est conformé, tout au long de l'information, aux prescriptions du code de procédure pénale et n'a pas reçu d'instructions du parquet général auxquelles il se serait dérobé.

Ce grief n'est, par conséquent, pas fondé.

2.- L'absence de citation, comme témoin, devant la cour d'assises, d'un enquêteur du commissariat de ou du SRPJ de .

Il est reproché à M de n'avoir, contrairement à la pratique usuelle des parquets, fait citer devant la cour d'assises de aucun enquêteur du commissariat de ou du SRPJ de .

L'établissement, par le ministère public, de la liste des personnes qu'il entend faire citer comme témoins relève du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par l'article 281 du code de procédure pénale. L'exercice d'un tel pouvoir, dès lors qu'il n'a pas été détourné par M pour faire obstacle aux droits des accusés ou nuire à la manifestation de la vérité, n'est pas susceptible de constituer une faute disciplinaire.

3.- Le fait d'avoir décliné la proposition émise par le procureur général de désigner deux magistrats pour occuper le siège du ministère public à la cour d'assises de .

Le garde des Sceaux fait grief à M. d'avoir décliné cette proposition, alors qu'une présence renforcée du parquet aurait permis d'affronter plus efficacement les difficultés progressivement rencontrées au cours des débats.

En application des articles 34 et 39 du code de procédure pénale, dès lors que le siège du ministère public n'était pas occupé par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de , la désignation du ou des magistrats chargés de représenter le ministère public auprès de la cour d'assises du incombait au seul procureur général. L'inspection générale des services judiciaires a conclu que la densité et la durée prévisible des débats auraient dû raisonnablement conduire le procureur général à accorder une plus grande attention à la question du choix du ou des magistrats du parquet appelés à soutenir l'accusation, soit en désignant un autre membre du parquet, ne serait-ce que pour pallier tout événement imprévu pouvant affecter le déroulement de l'audience, soit en optant pour un magistrat ayant déjà eu l'expérience d'un procès « hors norme ».

Si M. , consulté par le procureur général , sur l'opportunité de lui adjoindre un autre magistrat pour soutenir l'accusation, a estimé qu'il pouvait assumer seul cette responsabilité, il n'a ni empiété sur les attributions du procureur général, auquel il appartenait de prendre la décision, ni refusé de se soumettre à cette décision quelle qu'elle soit. Dès lors, la seule opinion émise par M. ne caractérise pas un comportement déloyal ou indigne susceptible de revêtir une qualification disciplinaire.

C/ Les relations entretenues avec le parquet général.

Sont reprochés à M. la présentation de l'affaire sous un jour que le contenu de la procédure ne venait pas corroborer, le non-établissement de rapports administratifs sur une période de plus de huit mois, persistant ainsi dans une présentation de l'affaire ne tenant pas compte d'évolutions significatives justifiant son réexamen.

1.- La présentation de l'affaire sous un jour que le contenu de la procédure ne venait pas corroborer : période du 26 juin 2001 au 16 janvier 2002.

Il est fait grief à M. d'avoir adressé des rapports administratifs et des rapports d'appel rendant compte de l'affaire en des termes non étayés par les éléments du dossier d'information et d'avoir présenté, à tort, l'affaire comme celle d'un réseau de pédophiles à l'origine d'un trafic de cassettes pornographiques aux dimensions internationales, ce qui a altéré l'information reçue par le parquet général et transmise à la Chancellerie.

1.1.- Sur la conformité des rapports administratifs et des rapports d'appel aux pièces de la procédure.**1.1.1.- Les rapports administratifs.**

Le garde des Sceaux reproche à M. d'avoir, dans cinq rapports administratifs, livré une présentation de certains aspects de l'affaire ne correspondant pas aux éléments objectifs figurant au dossier.

Dans un rapport du 26 juin 2001, M. a écrit qu'il était "avéré que les adultes tiraient également profit de l'exploitation sexuelle des enfants à l'occasion de la réalisation de documents pornographiques destinés à être commercialisés, une officine de vente de cassettes pornographiques ayant, de toute évidence, servi d'intermédiaire dans ce négoce qui paraissait également mobiliser des structures équivalentes en ", réseau pouvant impliquer "des personnes influentes au sein de la ville d' ", alors, selon le garde des Sceaux, qu' « à ce stade de l'information, ces affirmations ne reposaient que sur des déclarations –celles de Mme en date du 28 mai 2001, et celles de et rapportées par les notes de la DEF– lesquelles n'avaient été suivies d'aucune vérification ».

Dans un rapport du 7 septembre 2001, M. a précisé que "les derniers développements laissent à penser que de nombreux abus sexuels avaient été perpétrés dans la finalité de les enregistrer sur des supports vidéo qui avaient été, par la suite, négociés sur le marché international dans des conditions fructueuses par l'intermédiaire d'une officine ", alors, selon le garde des Sceaux, que "l'existence d'un réseau international résultait essentiellement de l'interrogatoire, le 27 août 2001, de Madame dont les dires n'étaient que partiellement corroborés par la déposition de son fils devant les services de police";

Il est encore fait grief à M. , d'avoir, dans un rapport du 14 novembre 2001, présenté MM. père et fils comme *"des exploitants d'une entreprise établie en réalisant des cassettes vidéo"* et d'avoir indiqué, dans un rapport du 16 novembre 2001, qu'ils *"ont vu leur responsabilité retenue pour des faits qualifiés de réalisation d'images pornographiques intéressant des mineurs en relation avec l'exploitation de leur activité vidéo en "*;

Enfin, il est reproché à M. d'avoir, dans un rapport du 21 décembre 2001, présenté M. fils comme *"un des acteurs essentiels du réseau"* animant *"au côté de son père la structure à l'origine de l'enregistrement et de la diffusion des images pornographiques des mineurs"*, alors, selon le garde de Sceaux, que *"les vérifications entreprises par les autorités judiciaires s'étaient révélées infructueuses dès l'automne 2001 et n'étaient donc pas venues confirmer les affirmations de Mme et de deux de ses enfants quant à l'implication des consorts dans l'organisation d'un réseau"*;

L'analyse objective et rigoureuse des pièces de la procédure ne permet pas de conforter les mentions de ces rapports, et notamment ne valide pas les indications selon lesquelles père et fils auraient été les exploitants d'une entreprise établie en réalisant des cassettes vidéo°.

1.1.2.- Les rapports d'appel.

Il est reproché à M. d'avoir repris, en partie, les termes des rapports administratifs dans des rapports d'appel. Sur seize de ces rapports couvrant la période jusqu'au 26 janvier 2002, quatre reprennent des formulations critiquées par le garde des Sceaux et figurant dans les rapports administratifs.

Dans trois rapports des 26 juin 2001, 17 juillet 2001 et 20 août 2001, figure la mention selon laquelle *"il était avéré que les adultes tiraient profit de l'exploitation sexuelle des enfants lors de la réalisation de documents pornographiques destinés à être commercialisés, une officine de vente de cassettes pornographiques ayant, de toute évidence, servi d'intermédiaire dans ce négoce qui paraissait également mobiliser des structures équivalentes en "* ; dans un quatrième rapport, en date du 31 décembre 2001, se trouve l'indication, erronée, selon laquelle *" "* serait *"un des acteurs essentiels du réseau"*.

Il apparaît ainsi que les rapports d'appel ont, eux aussi, rendu compte inexactement des faits de la cause.

° Pour le rapport du 26 juin 2001, notamment A5 bis - D379, D383, D422, D429 et D448 à D458 ; pour le rapport du rapport du 7 septembre 2001, notamment A 5 bis - D523, D548 ; pour les rapports des 14 et 16 novembre 2001, notamment A 5 bis - D565, D617, D715 ; pour le rapport du 21 décembre 2001, notamment A 5 bis - D939.

1.2.- Sur la responsabilité de M. .

M. a indiqué avoir rédigé ces rapports, tant administratifs que d'appel, dont il était alors convaincu du bien-fondé, à partir des éléments de la procédure et de la connaissance qu'il avait de l'affaire.

La présentation péremptoire, parcellaire et réitérée de faits ne rendant pas compte du contenu réel du dossier ne constitue pas un manquement au devoir de loyauté, dès lors qu'il n'est pas établi que M. aurait sciemment tenté de travestir la vérité en présentant comme vrais des faits non corroborés par les éléments de la procédure. Elle traduit, en revanche, un défaut de rigueur de sa part.

Par sa gravité et la répétition de ses manifestations, un tel manquement excède les limites de ce que permettrait de justifier la lourdeur des tâches pesant sur le parquet de et caractérise une faute professionnelle.

Selon l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, *"cette faute (disciplinaire) s'apprécie pour un membre du parquet (...), compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique"*.

Si le principe hiérarchique, inscrit à l'article 5 de l'ordonnance précitée, sur lequel est fondée l'organisation statutaire du ministère public et auquel tout magistrat du parquet est soumis, confère à l'autorité supérieure le pouvoir de donner des instructions, il est également, pour cette dernière, source d'obligations, dont celles de vérifier et valider les informations reçues et transmises.

Or, l'envoi des rapports administratifs au parquet général de n'a entraîné, de la part de celui-ci, aucune demande de renseignement complémentaire, alors même que les rapports, en dates des 26 juin, 7 septembre et 21 décembre 2001, étaient accompagnés de pièces de procédure n'en corroborant pas les mentions et qu'une copie intégrale du dossier, en permanence actualisée, était à sa disposition.

À aucun moment de la procédure, le parquet général et la direction des affaires criminelles et des grâces, informés du contenu du dossier, n'ont appelé l'attention du procureur de la République sur le décalage existant entre le contenu de ses rapports et les pièces qui y étaient jointes, ni usé de leur pouvoir d'instruction. Ce constat n'exonère cependant pas M. de sa responsabilité.

2.- Le non-établissement de rapport administratif sur une période de plus de huit mois : du 16 janvier au 10 octobre 2002.

Le garde des Sceaux reproche à M. de n'avoir pas établi de rapport administratif, entre le 16 janvier et le 10 octobre 2002, en dépit des évolutions notables de la procédure, s'agissant d'une part des revirements constatés dans les déclarations de concernant le fait d'homicide d'une fillette, d'autre part de la disjonction de cet aspect du dossier et, enfin, de la réception du rapport de synthèse du 4 mars 2002, établi par la police , qui exprimait des doutes sur la fiabilité des déclarations de . Ces éléments, selon le garde des Sceaux, *"étaient de nature à modifier la perception du dossier d'instruction et l'analyse initiale du procureur de la République"*.

M. a indiqué avoir entretenu des relations très régulières au sujet de cette procédure, tant avec le procureur général près la cour d'appel de , qu'avec les magistrats de son parquet général.

Lors de son entretien avec l'inspection générale des services judiciaires, le procureur général a souligné l'existence de relations régulières entre le parquet de et le parquet de la cour d'appel permettant l'échange d'informations sur le dossier. Il a précisé, tant devant les rapporteurs qu'au cours des débats, que, de manière générale, M. téléphonait régulièrement et qu'il n'avait pas besoin d'aller chercher l'information.

S'agissant d'abord du revirement de M. , intervenu lors de son interrogatoire du 19 février 2002¹⁰, M. a précisé, sans être démenti, en avoir rendu compte oralement au procureur général.¹¹

Au surplus, il a mentionné ce changement d'attitude dans plusieurs rapports d'appel, en dates des 4, 18, 25 avril, 28, 29 mai, 10 juin, 2 juillet et 4 septembre 2002. Il n'a, toutefois, fait référence expressément à la disparition de la fillette et aux rétractations de sur ce point que dans deux rapports en dates des 19 juillet et 17 septembre 2002.

L'ordonnance de disjonction des faits de meurtre commis sur une fillette, rendue le 19 avril 2002¹², a fait l'objet d'un recours de la part d' et . Deux rapports d'appel ont été établis à cette occasion, le 28 mai 2002¹³, portant ainsi à la connaissance du parquet général l'option procédurale prise par M. qui a déclaré, sans être démenti, en avoir oralement avisé le procureur général.

Enfin, le rapport de synthèse du 4 mars 2002 de la police , transmis en exécution de la commission rogatoire internationale du 7 septembre 2001 qui exprimait précisément des doutes sur la fiabilité des déclarations de Madame et de ses enfants, a été adressé, le 29 mars 2002, par le parquet général de au secrétariat du tribunal de grande instance de , qui l'a reçu le 3 avril 2002¹⁴. Il est ainsi établi que le parquet général a eu connaissance de ce rapport.

Eu égard à l'importance de la procédure et à sa gravité, il aurait été souhaitable que, durant cette période, M. établît des rapports administratifs destinés à la mettre en perspective.

Toutefois, cette carence ne peut être considérée comme fautive, dès lors que l'information du parquet général a résulté, en partie, des rapports d'appel et de comptes rendus téléphoniques et que le procureur général avait également le devoir d'assurer le suivi de la procédure et de solliciter des éléments complémentaires, alors même qu'il était informé par d'autres voies des évolutions de celle-ci. Par

¹⁰ A5 bis - D1178

¹¹ A103, page 7

¹² A5 bis - D1625

¹³ A93-162

¹⁴ A5 bis - D1592

ailleurs, des articles parus dans la presse nationale à partir de février 2002 mettaient en cause la conduite de l'information judiciaire et relaient, notamment, les rétractations de M. quant au meurtre de la fillette.

Or, ne figure à la procédure qu'une seule demande écrite de renseignements du parquet général, en date du 21 mai 2002.

Le grief selon lequel le procureur de la République n'aurait pas informé le parquet général des évolutions notables du dossier manque donc en fait.

Pour l'ensemble des raisons ci-dessus exposés, les éléments contenus dans les griefs formulés par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, à l'encontre de M. , ne peuvent être considérés comme des fautes disciplinaires, à l'exception de ceux tirés du défaut de fiabilité de l'information transmise au parquet général.

La présentation péremptoire, parcellaire et réitérée de faits ne rendant pas compte du contenu réel du dossier traduit, en effet, en dépit de l'absence de réaction de la hiérarchie du ministère public, un manquement au devoir de rigueur qu'impose l'état de magistrat et, tout particulièrement, celui de chef de parquet.

La loi n°2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie dispose dans son article 11 que « *Sont amnistiés les faits commis avant le 17 mai 2002 en tant qu'ils constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles* » et précise, dans son quatrième alinéa, que « *sont exceptés du bénéfice de l'amnistie prévue par le présent article les faits constituant des manquements à l'honneur, à la probité ou aux bonnes moeurs* ».

Les faits, constitutifs d'une faute disciplinaire, relevés à l'encontre de M. , commis antérieurement au 17 mai 2002, ne constituent pas un manquement à la probité ou aux bonnes moeurs. En l'absence d'une volonté délibérée du procureur de la République d'induire en erreur le procureur général, ils ne sont pas non plus contraires à l'honneur et, de ce fait, sont amnistiés.

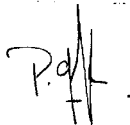
PAR CES MOTIFS,

- **Donne acte** à M. _____ de la parution d'un article de presse le 17 mai 2008 renfermant des indications sur les sanctions que la Chancellerie demanderait à son encontre ;
- **Dit** que les faits reprochés à M. _____, à l'exception de ceux tirés du défaut de fiabilité de l'information transmise au parquet général, ne constituent pas des fautes disciplinaires ;
- **Constata** que les faits constitutifs d'une faute disciplinaire sont amnistiés ;
- **Emet**, en conséquence, l'avis qu'il n'y a lieu à sanction disciplinaire ;

M. _____ **Dit** que le présent avis sera transmis à Mme le garde des Sceaux et notifié à par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à la Cour de cassation, le 18 juillet 2008.

Le secrétaire



Peimane GHALEH-MARZBAN

Le président



Jean-Louis NADAL

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet

Avis motivé

de la formation du Conseil supérieur de la magistrature
compétente pour la discipline des magistrats du parquet
sur les poursuites engagées contre ,
Procureur de la République près le tribunal de grande instance de

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet composée de :

- **M. Jean-Louis NADAL**, procureur général près la Cour de cassation, président ;
- **M. Francis BRUN-BUISSON**, conseiller maître à la Cour des comptes, détaché au Conseil supérieur de la magistrature ;
- **M. Dominique CHAGNOLLAUD**, professeur des universités ;
- **M. Dominique LATOURNERIE**, conseiller d'Etat honoraire;
- **M. Jean-Michel BRUNTZ**, avocat général à la Cour de cassation ;
- **M. Jean-Pierre DRÉNO**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Perpignan ;
- **M. Yves GAMBERT**, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Nantes ;
- **M. Denis CHAUSSERIE-LAPRÉE**, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bordeaux ;
- **Mme Marie-Jane ODY**, conseiller à la Cour d'appel de Caen ;

M. Jean-Claude BÉCANE, secrétaire général honoraire du Sénat et M. Jean-Claude VUILLEMIN, procureur général, détaché au Conseil supérieur de la magistrature, membres du Conseil, ont fait connaître au Conseil qu'en raison d'impossibilités matérielles, ils ne pourront être présents à la présente séance ;

Le secrétariat étant assuré par M. Peimane GHALEH-MARZBAN, secrétaire général du parquet général de la Cour de cassation ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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

Vu la dépêche, en date du 28 novembre 2007, de Mme le garde des Sceaux, ministre de la justice, et ses pièces annexées, à M. le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, saisissant cette formation pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de M. ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. , mis préalablement à sa disposition ;

M. a déclaré qu'il ne souhaitait pas être assisté d'un conseil et qu'il assurerait seul sa défense.

- Sur la demande de non-publicité des débats

M. a sollicité, par une lettre en date du 7 octobre 2008 et à l'ouverture des débats, que la réunion du Conseil supérieur de la Magistrature ne se tienne pas publiquement, au motif que les faits pour lesquels il est poursuivi, concerneraient, en grande partie, sa vie privée et celle de tiers ;

La parole a été donnée à M. ; Mme Dominique LOTTIN, directrice des services judiciaires, assistée de M. Pascal PRACHE et de Mme Béatrice VAUTHERIN, magistrats à cette direction, a été entendue et M. a eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré, le Conseil a décidé que ni la protection de l'ordre public, ni celle de la vie privée de M. , ni celle de tiers, ni aucune circonstance spéciale de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, ne justifiaient une telle exception au principe de publicité de la séance du Conseil, les griefs imputés à M. concernant ses seules activités professionnelles.

A la reprise des débats, M. Denis CHAUSSERIE-LAPRÉE, rapporteur, a procédé à la lecture de son rapport ;

M. _____ a été interrogé sur les faits et a fourni ses explications ;

Mme Dominique LOTTIN, directrice des services judiciaires, a été entendue et a présenté ses demandes ;

- Sur le fond

Par dépêche du 28 novembre 2007, Mme le garde des Sceaux, ministre de la justice, a saisi le Conseil supérieur de la magistrature, dans sa formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet, des faits suivants imputés à M. _____ :

- avoir pris prétexte d'une procédure pénale pour engager une relation intime avec une justiciable ;

- s'être réservé le contrôle de cette procédure, malgré les liens l'unissant à l'une des parties, et d'avoir ordonné son classement sans suite, pour des motifs personnels étrangers aux faits de la cause ;

- être intervenu directement à deux reprises, pour assurer successivement le recrutement de personnes avec lesquelles il entretenait une liaison, dans des emplois en lien étroit avec le tribunal où il exerçait ses fonctions et pour l'une d'entre elles, en favorisant l'octroi d'un salaire injustifié.

* Sur le grief d'avoir pris prétexte d'une procédure pénale pour engager une relation intime avec une justiciable

Il résulte des débats qu'au cours d'une procédure pénale, ouverte courant 2002 au tribunal de grande instance d' _____ et faisant suite à des faits de troubles de voisinage, M. _____, procureur de la République près cette juridiction, a décidé de mettre en œuvre personnellement une mesure de médiation entre les deux parties en cause ; qu'après avoir reçu Mme _____, seule, il l'a convoquée pour un second entretien au cours duquel il l'a invitée à déjeuner ; que par la suite, une relation intime est née entre eux.

Le caractère inhabituel de la mise en œuvre de mesures de médiation par le procureur de la République en personne, la tenue d'entretiens à deux reprises avec une seule des deux parties, l'absence d'établissement de procès-verbal et le témoignage de Mme _____ aux termes duquel M. _____, dès la première entrevue, s'était comporté de manière familière de sorte qu'elle avait compris qu'elle « *l'intéressait* », permettent d'établir ce grief ;

Le fait d'avoir usé des pouvoirs qui s'attachent à ses fonctions pour provoquer une relation intime avec une justiciable constitue un manquement à la dignité et à la réserve imposées au magistrat par son état.

** Sur le grief de s'être réservé le contrôle d'une procédure, malgré les liens l'unissant à l'une des parties et d'avoir ordonné son classement sans suite, pour des motifs personnels étrangers aux faits de la cause*

M. a poursuivi le traitement de la procédure judiciaire mettant en cause Mme , alors même qu'il était engagé dans une relation intime avec elle. Le 29 octobre 2002, il a décidé de classer sans suite cette procédure, bien que les services d'enquête aient fait état d'une situation toujours conflictuelle entre les parties.

M. a reconnu que sa situation personnelle l'avait mis dans l'impossibilité de poursuivre l'une ou l'autre des parties. Le grief est dès lors établi.

Alors qu'il avait l'obligation morale de se déporter et de s'abstenir de toute intervention dans la procédure, dès lors qu'il entretenait ou avait entretenu des relations avec l'une des parties au litige, il a ainsi manqué au devoir d'impartialité auquel tout magistrat est tenu dans sa démarche et dans son action.

** Sur le grief d'être intervenu directement, à deux reprises, pour assurer successivement le recrutement de personnes avec lesquelles M. entretenait une liaison, dans des emplois en lien étroit avec le tribunal où il exerçait ses fonctions et, pour l'une d'entre elles, en favorisant l'octroi d'un salaire injustifié*

- les faits concernant Mme

Trois jours après le classement sans suite de la procédure concernant Mme , M. remettait le curriculum vitae de celle-ci au greffier en chef, en vue de son recrutement en qualité de vacataire au tribunal de grande instance de , en affirmant qu'« il n'y avait aucun problème avec elle ». Il laissait ainsi entendre qu'il connaissait sa valeur professionnelle alors qu'il n'en était rien et que sa recommandation était uniquement motivée par la relation intime qu'il avait nouée avec elle. Il cachait, en outre, au greffier en chef qu'elle venait de faire l'objet d'une procédure pénale, élément qui aurait été de nature à dissuader ce dernier de procéder à cette embauche.

En décembre 2002, il indiquait au greffier en chef du tribunal qu'il n'était pas favorable au renouvellement du contrat de Mme , alors qu'il avait mis fin à leur liaison.

- *les faits concernant Mme*

M. _____ a fait la connaissance de Mme _____, à l'occasion d'un stage qu'elle effectuait au tribunal de grande instance d' _____ du 24 novembre au 9 décembre 2003, leurs relations devenant intimes au début de l'année 2004.

Mme _____ a été recrutée, sur proposition de M. _____ le 30 novembre 2004, en qualité de « *médiateur du procureur et accueillant aide aux victimes* » au sein d'une association d'aide aux victimes et de médiation pénale, constituée le 13 octobre 2004, sur l'initiative de celui-ci.

Entendus par la mission d'inspection, la présidente et le vice-président de l'association _____, tous deux délégués du procureur ont indiqué que l'embauche de Mme _____ « *leur (avait) complètement échappé* », sans qu'ils aient eu connaissance de la nature des relations qu'elle entretenait avec M. _____.

Le choix de Mme _____ a été vivement critiqué par un magistrat lors de l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet du 13 décembre 2004, au motif qu'elle n'était titulaire que d'une capacité en droit et qu'elle n'avait pas la qualification correspondant à cet emploi.

M. _____, greffier en chef, a précisé que l'assistante de justice, titulaire d'un diplôme de troisième cycle en droit pénal, était intéressée par ce poste et aurait dû être recrutée par l'association.

Si Mme _____ a effectué les horaires de travail contractuellement prévus et si le versement de son salaire ne peut dès lors être qualifié d'injustifié, il est établi que M. _____ a usé de sa qualité de procureur pour faire attribuer à sa compagne un emploi qu'elle n'aurait vraisemblablement pas obtenu s'il n'avait pas intercedé en sa faveur et s'il avait laissé s'organiser une véritable concurrence.

Le fait d'être intervenu directement, à deux reprises, pour assurer successivement le recrutement de personnes avec lesquelles il entretenait une liaison, dans des emplois en lien étroit avec le tribunal où il exerçait ses fonctions, caractérise, de la part de M. _____, un abus des fonctions de procureur de la République, ainsi qu'un manquement à la délicatesse.

Les manquements établis à l'encontre de M. _____ procèdent d'une confusion entre sa vie privée et l'exercice de ses fonctions, révèlent une méconnaissance des devoirs de sa charge et caractérisent une rigueur insuffisante dans l'exercice de ses fonctions de chef de juridiction.

PAR CES MOTIFS,

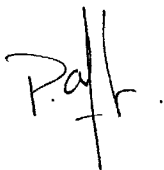
Dit n'y avoir lieu à faire droit à la demande de non-publicité des débats ;

EMET L'AVIS qu'il y a lieu de prononcer contre M. la sanction prévue à l'article 45, 3° du statut de la magistrature, de retrait des fonctions de procureur de la République, assorti d'un déplacement d'office ;

Dit que le présent avis sera transmis à Mme le garde des Sceaux et notifié à M. par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à la Cour de cassation
le 21 novembre 2008

Le secrétaire



Peimane GHALEH-MARZBAN

Le président



Jean-Louis NADAL

**Mission aux cours suprêmes
des États-Unis et de Californie**



Le groupe de travail du Conseil supérieur de la magistrature, dans le cadre de la rédaction du recueil des obligations déontologiques, avait chargé l'Institut des hautes études juridiques (IHEJ) de recenser toutes les expériences étrangères en matière de déontologie et de discipline. Il est apparu que les solutions en vigueur aux États-Unis et au Canada pouvaient être des références intéressantes. Par ailleurs, le système des plaintes contre les juges existant depuis plus de 20 ans dans l'État de Californie, il semblait utile de faire le bilan de son application¹. La mission s'est déroulée sur deux sites, à Washington au niveau fédéral et en Californie².

I. La déontologie et la discipline des juges fédéraux

Les juridictions fédérales ont une réputation nationale d'excellence et d'efficacité que les juges prennent grand soin de maintenir notamment par une déontologie forte³. Le maintien de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire est lié au respect des normes déontologiques que s'imposent les juges. Le pouvoir judiciaire fédéral et chaque État américain ont un code de conduite qui encourage le respect des normes déontologiques les plus élevées.

Selon le premier canon du code de conduite des juges fédéraux, ces derniers doivent « *respecter l'intégrité et l'indépendance du Judiciaire* ». Il est mentionné dans ce code de conduite « *un pouvoir judiciaire indépendant et honorable est indispensable à la justice dans notre société* ».

1. Trois membres du groupe de travail faisant partie de la délégation se rendant à Papeete, Dominique Latournerie, Jean-François Weber et Gracieuse Lacoste, le passage obligé par la Californie a été l'occasion de faire cette mission et de présenter un rapport détaillé au CSM.

2. Cette mission n'aurait pas pu se dérouler sans l'appui et l'assistance de Philippe Caillol, magistrat de liaison français en poste à Washington, l'ambassade de France et le consulat de France à San Francisco qui ont organisé des entretiens, notamment, à la Cour suprême des États-Unis et de Californie, au Sénat, au Federal Judicial Center, à l'American Bar Association, à la Commission on judicial performance de l'État de Californie. Composition de la délégation : Dominique Latournerie, Jean-François Weber, Jean-Michel Bruntz et Gracieuse Lacoste.

3. La délégation a rencontré le juge Breyer de la Cour suprême des États-Unis et la juge Joyce L. Kennard de la Cour suprême de Californie.

Le système de recrutement des juges fédéraux¹, qui ont tous eu auparavant une expérience d'avocat ou de juriste reconnu, fait que les questions d'impartialité, de conflits d'intérêts et d'intégrité ainsi que de transparence sont essentielles. C'est la procédure d'*impeachment* qui permet de mettre un terme aux fonctions d'un juge à la Cour suprême ou d'un juge fédéral². Cette opération est enclenchée à l'issue d'une procédure de mise en accusation qui n'a été engagée que sept fois seulement en 200 ans³. La lourdeur de la procédure explique la priorité qui est donnée à la prévention et l'existence de codes de conduites⁴. Ceux-ci énoncent des « canons », puis ces principes déontologiques sont déclinés de manière très concrète et complète. Ils sont régulièrement actualisés sur toutes les questions susceptibles de se poser aux juges, allant jusqu'à donner des conseils avec des références⁵.

En amont de la procédure d'*impeachment* au niveau fédéral, depuis le *Judicial Conduct and Disability Act de 1980*, les États-Unis ont mis en place un contrôle disciplinaire des juges. Quiconque estime qu'un juge s'est livré à un comportement préjudiciable à l'administration efficace et rapide de la justice, ou qu'il n'est pas en mesure de s'acquitter de ses fonctions en raison d'une invalidité physique ou mentale, peut porter plainte auprès du greffe de la cour d'appel du circuit ou siège celui-ci⁶. Sur les plaintes à l'encontre des juges, les échanges ont porté sur les écueils à éviter et les précautions que révèle l'expérience américaine. Dans le système fédéral, le traitement

1. L'article III de la Constitution fixe le mode de nomination des juges à La Cour suprême et leurs privilèges, identiques à ceux des autres juges fédéraux : ils sont nommés par le président des États-Unis avec le consentement du Sénat.

2. Ils peuvent seulement être destitués après jugement par le Congrès selon la même procédure d'*impeachment* qui s'applique au Président des États-Unis, ce qui n'est jamais arrivé à aucun juge de la Cour suprême. L'*impeachment* a été voté une fois par la Chambre des représentants en 1804 à l'encontre du juge Samuel Chase, qui a ensuite été acquitté par le Sénat.

3. L'*impeachment* est destiné à mettre en cause la responsabilité pénale individuelle du titulaire d'un siège gouvernemental. Le Congrès est amené à apprécier l'opportunité politique des poursuites et de la condamnation, et c'est souvent la Chambre des représentants qui décide de l'ouverture de la procédure, historiquement, elle a voté la mise en accusation 17 fois, sur un peu plus de 60 procédures lancées. Le Sénat n'a voté la culpabilité que sept fois, toujours pour des juges fédéraux, la première fois en 1803.

4. http://www.judiciary.state.nj.us/rules/appendices/app1_jud.htm.

5. <http://www.abanet.org/judicialethics/home.html>.

6. <http://www.uscourts.gov/library/French> (p. 50).

des plaintes est interne, le premier filtre est fait par le *Chief justice* qui vérifie que la plainte ne porte pas sur une décision judiciaire et l'existence d'un manquement au devoir ou l'invalidité. La grande majorité des plaintes est rejetée à ce niveau. Dans le cas contraire, il est tenu de nommer une commission d'enquête spéciale composée de juges et chargée d'examiner les allégations, de rédiger un rapport et de présenter des recommandations par écrit à la Commission judiciaire du circuit qui, après un examen au fond, prendra des mesures. Si un juge s'est livré à des actes graves, notamment à une infraction pénale, le Conseil judiciaire fédéral des États-Unis sera saisi et pourra alors déférer l'affaire au Congrès pour la procédure d'*impeachment*, l'affaire étant également transmise au ministère de la justice pour l'exercice d'éventuelles poursuites pénales.

Pour éviter la déstabilisation du juge visé par la plainte, les plaintes ne sont recevables que lorsque les procédures sont terminées. Le filtrage est très rigoureux. Lorsque la décision de faire une enquête est prise, l'enquêteur désigné, qui peut être un autre juge, doit être indépendant dans son enquête. Dans ce système très particulier, il nous a été signalé qu'au terme de l'enquête, en fait, le juge confondu démissionnait le plus souvent. À titre d'exemples, il y a eu des démissions de juges du fait de leur implication dans des affaires de corruption, de pots-de-vin, d'alcoolisme et d'instabilité mentale. Dans certains cas de comportements déplacés, il y a pu y avoir des excuses publiques.

II. Le barreau et la déontologie des juges

Avec plus de 413 000 membres, l'American Bar Association est l'organisation professionnelle d'avocats la plus importante du monde¹. L'ABA se présente comme la voix nationale de la profession juridique. Ses objectifs sont d'œuvrer à l'amélioration de la justice, à la promotion de programmes d'aide aux avocats et juges dans leur travail, d'accréditer les écoles de droit, de proposer un enseignement

1. La délégation du Conseil a été reçue au siège de Washington.

juridique permanent et de sensibiliser le public, dans le monde, sur l'importance de l'État de droit dans les sociétés démocratiques¹.

L'ABA est très impliquée dans la déontologie des juges, dans la rédaction des codes de conduites; elle propose un code modèle². Il est intéressant de noter que sa révision a été adoptée le 12 février 2007 après un processus transparent de consultation de presque trois années. Le comité du barreau qui s'en est chargé avait le soutien de la conférence des *Chiefs justice* des États-Unis³.

Les juges confirment l'influence du barreau dans la rédaction des codes qui sont adoptés dans tous les États.

Il est indéniable qu'il existe un creuset commun entre juges et avocats.

III. Le contrôle de la gestion et de l'administration des juridictions

Le Conseil judiciaire fédéral des États-Unis est l'autorité qui approuve le budget de la justice et établit les lignes directrices concernant les dépenses qui peuvent être engagées par les différentes juridictions.

En matière de gestion, le *Chief justice* doit s'assurer que les fonds accordés à sa juridiction sont employés dans des conditions légales, rationnelles et efficaces. Le directeur du bureau administratif, agissant sous la direction du Conseil judiciaire, exerce un contrôle dans ce domaine et peut retirer à une juridiction sa délégation de pouvoir en matière budgétaire ou administrative s'il constate que les lignes de dépenses ont été dépassées ou si des procédures légales ou réglementaires ont été enfreintes. Ce bureau effectue des vérifications de

1. <http://www.abanet.org/cpr/judicial/home.html>.

2. <http://www.abanet.org/judicialethics/home.html>.

3. "An independent, impartial judiciary is indispensable to our system of justice. Equally important is the confidence of the public in the independence, integrity and impartiality of our judiciary as an institution. In its work over the last three years, the Joint Commission took great care to adhere to those principles while at the same time providing sound, clear, and reasonable guidance to judges faced with uncertainty. The end result is a Code that should serve both judges and the public well for many years to come. Mark Harrison, Commission Chair."

comptes financiers, des contrôles de gestion, sur l'ensemble des juridictions et des programmes judiciaires, il peut leur offrir des conseils de gestion.

Le General Accounting Office, branche du Congrès qui est chargé des vérifications des comptes, peut réaliser des études générales sur les activités judiciaires.

D'une manière générale, la délégation a pu constater que, malgré les différences, la gestion et l'administration de la justice et son contrôle posent sensiblement les mêmes problèmes.

IV. Déontologie et discipline dans l'État de Californie

Le code de conduite des juges n'est pas qu'un moyen de prévention, il constitue aussi un appui pour le juge qui peut trouver des solutions lorsqu'il doit résoudre une difficulté d'ordre déontologique. Le modèle de recrutement du juge, qui a exercé la profession d'avocat dans le même État, implique une vigilance renforcée du juge sur les questions d'impartialité, de conflits d'intérêts et d'intégrité.

L'élection des juges et le financement des campagnes renforcent ces difficultés. La transparence est avancée pour dépasser ces problèmes.

Le site web de la Cour suprême de Californie permet d'accéder au code de conduite applicable à la Californie, le public pouvant vérifier si les comportements des juges sont conformes aux principes en vigueur.

L'influence de l'ABA dans la rédaction et l'actualisation des différents codes de conduite en application dans tous les États est confirmée.

V. *Commission on judicial performance*, État de Californie

La Californie a été le premier État à prévoir un contrôle disciplinaire sur les juges. C'est l'article VI de la Constitution de Californie qui a institué cette commission en 1960. Depuis, tous les États fédérés ont une commission des plaintes. C'est une agence indépendante d'État chargée de maintenir la confiance du public, dans l'intégrité

et l'indépendance du système judiciaire, par le renforcement de principes de conduites judiciaires.

Elle est composée de onze membres, trois juges désignés par la Cour suprême, deux *attorneys* désignés par le gouverneur et six citoyens, deux désignés par le gouverneur, deux par la Commission des lois du Sénat, deux par le Président de l'Assemblée et a autorité sur les juges de Californie¹. Elle ne peut pas modifier une décision judiciaire et apprécie si les comportements dénoncés sont contraires aux principes du *Code of judicial Ethics*. Elle se réunit environ tous les deux mois.

Le dépôt de plainte est simplifié et peut être fait par l'intermédiaire du site web. Ce site est très pédagogique, il explique qu'une décision judiciaire ne peut être le fondement de la plainte, des exemples de comportements répréhensibles sont donnés.

Chaque année, un rapport public est rendu sur le fonctionnement de la Commission, les procédures, les décisions motivées y figurent.

L'examen des statistiques des cinq dernières années révèle, environ, un millier de plaintes annuelles dont seulement 10 % font l'objet d'investigations. Après enquête, 50 % sont classées et les autres cas font l'objet de sanctions diverses. Les plaintes sont souvent le fait de justiciables déçus ou aigris.

Statistiques année 2007 :

- 1 058 plaintes ont été déposées;
- 975 ont été déclarées irrecevables;
- 83 ont fait l'objet d'enquêtes;
- 45 ont été classées après enquêtes;
- 37 ont donné lieu à diverses sanctions;
- 1 s'est traduite par une démission du juge concerné.

Le bilan qui est fait de ce contrôle externe est satisfaisant mais il nécessite des moyens matériels et humains pour traiter les plaintes, les instruire de manière efficace afin d'éviter la déstabilisation des juges.

1. <http://cjp.ca.gov/>, à l'exception des juges fédéraux.