

Audience solennelle de la Cour de cassation du 7 janvier 2011

Extrait du discours de M. Vincent LAMANDA, Premier Président de la Cour de cassation

(...) Ce mois-ci, entre en vigueur la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, complétée par la loi organique du 22 juillet 2010, qui renouvelle le Conseil supérieur de la magistrature, en plaçant précisément en pleine lumière indépendance et déontologie.

Le principal changement consiste en l'effacement du Président de la République et du Garde des sceaux de cette instance dont ils donnaient - fût-ce sans motif - l'impression de limiter l'indépendance.

Désormais, le Premier président de la Cour de cassation préside non seulement la formation disciplinaire, mais aussi celle en charge des nominations des magistrats du siège, à l'exception, que d'aucuns ont qualifié d'insolite, de ceux de la Cour de cassation.

Le procureur général près cette Cour préside la formation chargée des magistrats du parquet. Toutes les nominations des membres du ministère public, y compris les procureurs généraux, font dorénavant l'objet d'un avis du Conseil supérieur.

Toutefois, à ces mesures propres à renforcer l'indépendance de la magistrature, répond une nouvelle composition du Conseil. Contrairement à ce qui est de règle ailleurs, notamment en Europe, chez nous, les magistrats deviennent minoritaires au sein de l'instance qui se prononce sur le déroulement de leur carrière.

Seconde innovation essentielle : la possibilité, pour un justiciable, de saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature de tout manquement imputable à un magistrat et pouvant recevoir une qualification disciplinaire. En l'instituant, la réforme souligne l'importance attachée à la déontologie des juges et des procureurs.

La légitimité du magistrat ne se fonde pas seulement sur la qualité de sa formation ou sur son mode de nomination ; elle repose aussi sur un comportement déontologique irréprochable.

Jusqu'à présent, en l'absence d'organe unique, clairement identifié, les griefs formulés à l'encontre des magistrats étaient adressés au président de la République, au Garde des sceaux ou aux élus, plutôt qu'aux chefs de cour ou de juridiction, pourtant mieux à même de les traiter. C'était paradoxal au pays de Montesquieu.

La saisine directe du Conseil supérieur devrait permettre d'apporter une réponse plus homogène et plus lisible aux plaintes qui connaissent, jusque-là, un traitement éclaté peu transparent. Certes, le plus souvent injustes ou infondées, celles-ci traduisent généralement une incompréhension des mécanismes procéduraux ou une exacerbation d'attentes déçues. Pour autant, elles ne sont pas à négliger, étant parfois révélatrices d'un fonctionnement défectueux du service de la justice, échappé à la vigilance des responsables.

Néanmoins, à l'instar de ce qui existe dans certains pays, pour éviter que cette faculté offerte aux justiciables ne devienne un instrument de pression pesant sur la décision du magistrat, l'instauration d'un dispositif d'examen du caractère sérieux de la dénonciation est apparue indispensable.

Au Royaume-Uni, la révision constitutionnelle de 2005 et ses textes d'application ont mis en place un bureau des plaintes chargé d'assister le Lord Chancellor et le Lord Chief Justice dans l'examen des réclamations.

Au Canada, le conseil supérieur de la magistrature procède à une enquête sur le bien fondé de la plainte avant de la transmettre, le cas échéant, au ministre fédéral de la justice, seul compétent pour engager une poursuite.

En Italie, le conseil supérieur reçoit directement les plaintes et adresse celles qui paraissent mériter une suite au ministre de la Justice ou au procureur général près la Cour de cassation à qui appartient le pouvoir d'introduire l'action disciplinaire.

Le dispositif français est proche. Une commission d'admission est mise en place pour filtrer les plaintes manifestement infondées ou irrecevables. Cette instance est composée de quatre membres du Conseil supérieur de la magistrature, deux personnalités qualifiées et deux magistrats, désignés, chaque année, par le président du Conseil.

Dès lors que la commission d'admission aura décidé de saisir la formation disciplinaire, ses membres ne pourront y siéger, afin de garantir l'impartialité de la composition.

Le législateur a, en outre, prévu, comme je l'avais suggéré lors de la préparation du texte, que la plainte ne puisse être dirigée contre un juge toujours saisi de la procédure.

De plus, elle ne sera plus valablement présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à l'instance.

Il importait, en effet, d'éviter que la réclamation du justiciable n'aboutisse à la remise en cause de la décision rendue par le juge critiqué. Il est impérieux de rappeler que l'acte juridictionnel, qui ne peut être

contesté que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige, n'entre pas dans le champ disciplinaire.

S'il en était autrement, le risque serait grand que soit offerte aux plaideurs de mauvaise foi la faculté de retarder l'issue du procès, de déstabiliser le juge et de porter atteinte aux principes de l'autorité de la chose jugée et du secret des délibérations en cas de collégialité. Au demeurant, il serait difficilement concevable de faire coexister deux régimes différents suivant que le juge statue seul ou avec plusieurs collègues au sein d'une formation de jugement.

L'indépendance du juge doit être protégée avec vigilance. Elle n'est pas, pour lui, privilège, mais devoir envers lui-même comme envers les autres.

Pour mener à bien cette nouvelle mission, le Conseil supérieur doit disposer de moyens appropriés.

Un mécanisme de délégation d'investigations a été prévu. La Commission d'admission des requêtes sollicite du chef de cour ou de juridiction dont dépend le magistrat mis en cause, ses observations et tous éléments d'information utiles. Elle peut toutefois entendre le magistrat ainsi que le justiciable.

Il serait souhaitable, comme je l'avais suggéré, que la commission d'admission puisse, dans certains cas, confier des vérifications à un ancien membre du Conseil, un conseiller à la Cour de cassation ou un magistrat d'un grade au moins égal à celui de l'intéressé.

La pratique se chargera sans doute de pourvoir, avec sagesse, aux besoins nés de la diversité des situations rencontrées.

En fournissant un indicateur complémentaire des difficultés d'organisation ou de gestion des ressources humaines pouvant exister au sein de certaines juridictions, la saisine directe par un justiciable offre au Conseil supérieur la possibilité de s'assurer de la bonne administration des cours et tribunaux, et de parfaire ainsi son information en vue des nominations qui lui incombent.

Mais il ne faudrait pas que l'examen des plaintes confère à cette nouvelle attribution du Conseil supérieur un caractère uniquement répressif. La prévention des situations pouvant dériver en conduites fautives mérite aussi son engagement. D'ailleurs, l'article 65 de la Constitution, issu de la réforme du 23 juillet 2008, prévoit que celui-ci se prononce sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Je proposerai donc aux membres de cette instance de confier à une commission indépendante, placée sous l'égide du Conseil, le soin, en préservant le caractère confidentiel des échanges, de répondre aux interrogations des magistrats et de leur apporter tout conseil ou soutien utile.

Au cœur de la réflexion sur la responsabilité des magistrats se situe la question de l'opportunité de l'élaboration de règles de bonne conduite.

L'objectif poursuivi est double : faire connaître au public les obligations déontologiques des magistrats et permettre à ceux-ci de disposer d'une vision d'ensemble des devoirs de leur état.

Cette démarche s'inscrit dans un vaste mouvement à l'échelon international, ainsi qu'en témoignent l'avis du Conseil consultatif des juges européens de novembre 2002 et la résolution des Nations Unies de juillet 2006.

Elle vise à apporter une réponse appropriée à l'universel doute moral qui conduit l'homme, et, plus que tout autre, le magistrat, à s'interroger sur la valeur de ses actes.

La société confie au juge un périlleux pouvoir sur ses concitoyens, afin de rétablir, par ses décisions, l'harmonie rompue par la survenance de l'infraction ou l'irruption du litige.

Parce que la Justice est au cœur du pacte social, le magistrat doit, en permanence, être animé par une conception exigeante de sa fonction. Dans ces conditions, sa décision devrait s'imposer à tous, en premier lieu aux auxiliaires de justice et aux forces de l'ordre.

L'exigence démocratique requiert l'éthique des magistrats, comme elle commande le respect des décisions
juridictionnelles.

S'agissant de l'éthique de la magistrature, une première réponse a été apportée, en 2003, par le rapport de la Commission présidée par le Premier avocat général Jean Cabannes. Celle-ci a proposé que les principes directeurs d'éthique fassent l'objet d'un code constamment tenu à jour.

Pour sa part, le Conseil supérieur a privilégié une présentation d'ensemble de la jurisprudence disciplinaire depuis 1958 dont se déduit le comportement du digne et loyal magistrat. Il a établi, avec le concours de notre juridiction, et diffusé, en mai 2006, un tel répertoire.

Moins d'un an plus tard, la loi organique du 5 mars 2007 a confié au Conseil supérieur de la magistrature le soin « d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats ».

Le Conseil supérieur était conscient qu'il était doublement hasardeux de vouloir couvrir, dans ses moindres détails, l'attitude du magistrat au palais et à la ville. L'exhaustivité du recensement est en l'espèce illusoire. Toute énumération devient rapidement obsolète. Les lignes directrices qu'il a tracées, en juin 2010, s'articulent autour de six principes : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la légalité, l'attention à autrui, la discrétion et la réserve.

Que l'on ne s'y trompe pas : chaque fois qu'un seul magistrat faillit, c'est la justice entière qui est discréditée, c'est le recours à l'institution de résolution pacifique des conflits qui se trouve fragilisé.

Il revient au Conseil supérieur de la magistrature de veiller à la réunion des conditions d'une justice digne d'une démocratie moderne, dans laquelle des magistrats compétents, diligents et soucieux de leurs devoirs, travaillent dans la sérénité avec tous les acteurs du monde judiciaire. (...)