

Conseil supérieur de la **MAGISTRATURE**

Rapport d'activité 2018



CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

RAPPORT
D'ACTIVITÉ 2018

Cet ouvrage a été réalisé par le studio
du département de l'édition de la DILA
Conception graphique : Michelle Chabaud

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

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

© Photographies : CSM

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris, 2019

CONSEIL
SUPÉRIEUR
DE LA
MAGISTRATURE



RAPPORT
D'ACTIVITÉ 2018



SOMMAIRE

L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS	7
LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER	9
COMPOSITION DU CONSEIL	15
REGARDS SUR UNE MANDATURE	19
Les réformes institutionnelles : des enjeux forts mais des perspectives incertaines ..	19
Les évolutions du corps judiciaire	21
Retour sur les préconisations et pratiques de la mandature	24
LA NOMINATION DES MAGISTRATS	39
LE POUVOIR DE PROPOSITION DU CONSEIL	40
CRITÈRES RETENUS POUR L'APPRÉCIATION DES CANDIDATURES LORS DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME LECTURES	43
LA NOMINATION DES MAGISTRATS DU SIÈGE DE LA COUR DE CASSATION	44
LA NOMINATION DES PREMIERS PRÉSIDENTS DES COURS D'APPEL ET DES PRÉSIDENTS DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE	46
LE POUVOIR DE PROPOSITION DU GARDE DES SCEAUX	52
L'activité du Conseil en 2018	52
Les principes et critères guidant le Conseil dans son appréciation	54
Les avis non-conformes et défavorables rendus en 2018	56

Le dialogue avec la chancellerie : les recommandations et signalements, le calendrier des nominations et le profilage des postes	58
Les saisines spécifiques.....	60

LES MISSIONS D'INFORMATION..... 67

Déroulé type d'une mission.....	69
---------------------------------	----

LES PLAINTES DES JUSTICIABLES 71

Les commissions d'admission des requêtes.....	73
L'activité des commissions en 2018.....	73
Activité des commissions sur l'ensemble de la mandature	76

LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS 81

BILAN DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRONONCÉES À L'ENCONTRE DES MAGISTRATS AYANT COMMIS UNE FAUTE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES	82
--	----

LES DÉCISIONS RENDUES EN 2018.....	84
------------------------------------	----

LA DÉONTOLOGIE..... 87

LA FORMATION PLÉNIÈRE.....	88
----------------------------	----

LA RÉVISION DU RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES.....	89
--	----

LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE DU CONSEIL	92
---	----

Principes de fonctionnement	92
-----------------------------------	----

Rapports entre le SAVD et le CSM.....	92
---------------------------------------	----

L'activité du SAVD en 2018.....	93
---------------------------------	----

Les relations avec le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire	97
---	----

LE BUDGET ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	99
Les crédits du Conseil de 2015 à 2018.....	100
UN CONSEIL OUVERT SUR LE MONDE	105
<hr/>	
LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.....	105
<hr/>	
LES ACTIONS NATIONALES.....	110
Les rencontres institutionnelles	110
La communication	111
Les actions de formation.....	112
<hr/>	
ANNEXES	115
<hr/>	
DÉCISION DU CONSEIL DE DISCIPLINE	117
<hr/>	
AVIS DE LA FORMATION PLÉNIÈRE.....	123
<hr/>	
RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS.....	127



L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS

– BILAN ET PERSPECTIVES –

La publication du présent rapport intervient alors que les membres ayant pris leurs fonctions en février 2015 achèvent leur mandat. Le bilan de l'activité de chacune des formations du Conseil requis par la loi organique se prête donc, cette année, à une démarche rétrospective et invite à une mise en perspective sur le temps long.

Que retenir de cette période ? Au-delà de l'aventure humaine et des rencontres qui marquent nécessairement l'exercice de telles fonctions, un constat s'est imposé, au fil des travaux et des missions : celui d'un malaise clairement perceptible au sein du corps judiciaire. Les symptômes du phénomène sont connus : hyper-mobilité professionnelle des magistrats, crise du ministère public, difficulté à pourvoir certains postes, désaffectation pour certaines fonctions... autant de signes dont les rapports d'activité du Conseil se sont fait l'écho. Les causes sont, quant à elles, multiples, qui mettent notamment en jeu l'augmentation continue des contentieux, dans un paysage normatif toujours plus complexe et mouvant, la faiblesse des moyens, la course à la performance pour satisfaire à des indicateurs techniques en apparence bien éloignés de l'idéal de justice, à quoi s'ajoute peut-être une crise de légitimité – commune à l'ensemble des fonctions d'autorité –, voire d'identité, dont l'analyse mériterait d'être conduite.

Nul doute que, dans ce contexte, les attermolements relatifs aux réformes institutionnelles touchant l'indépendance de l'autorité judiciaire, qui est au cœur de notre vie démocratique, ne constituent pas le meilleur des signaux.

En dépit de ce tableau très sombre, le Conseil n'a pas manqué d'être frappé par l'engagement professionnel des hommes et des femmes, magistrats et fonctionnaires, qui chaque jour œuvrent au service de la justice, avec compétence et dévouement. Cette richesse humaine fait la force de l'institution.

En rendant compte de l'exercice de ses missions, le Conseil s'est attaché à tirer les enseignements de quatre années de pratiques et à inscrire la description de ses travaux dans leur continuité. Durant cette période, la déontologie des magistrats a été placée au cœur de son action. Cette volonté s'est traduite par la création en 2016 du service d'aide et de veille déontologique, indissociable de la révision du Recueil des obligations déontologiques des magistrats, dont l'élaboration a animé la deuxième partie de la mandature. Cette révision est aujourd'hui achevée. La publication du présent rapport est l'occasion de revenir sur cette avancée importante, en explicitant les réflexions et les choix opérés.

Le souhait d'ouvrir davantage le Conseil sur le monde a été le second marqueur de cette mandature. Cette orientation s'est manifestée, au plan international, par un fort engagement au sein des réseaux européen et francophone des conseils de justice, dont le Conseil français a assuré la présidence. Les échanges au sein de ces structures avec des représentants d'horizons culturels et juridiques divers ont incontestablement nourri l'exercice de nos missions. Au plan national, le Conseil s'est enfin attaché à mieux communiquer sur ses travaux, tant vis-à-vis des magistrats que du public.

Au-delà de la mise en perspective du passé, le présent rapport entend ouvrir quelques pistes et perspectives pour l'avenir. Le bilan des pratiques est ainsi l'occasion de préparer un passage de relais entre anciens et nouveaux membres, pour que l'expérience acquise ne se perde pas et vienne enrichir les réflexions futures.

Ce passage de relais assurera une transition harmonieuse entre les mandatures. Car, en dépit de son renouvellement régulier, le Conseil supérieur de la magistrature conserve son unité et sa continuité d'action, qui ne sont autres que le reflet de l'unité et de la continuité de l'institution judiciaire tout entière.

L'ANNÉE 2018 : CHIFFRES ET DATES CLEFS

NOMINATIONS

2370

avis rendus
sur proposition
du garde des Sceaux

72

propositions
de nominations

232

auditions

779

observations
examinées

8

recommandations

5

signalements

PLAINTES DES JUSTICIABLES

327

requêtes enregistrées

227

décisions rendues
par les commissions
d'admission
des requêtes

145

requêtes déclarées
manifestement
irrecevables

73

requêtes déclarées
manifestement
infondées

9

plaintes déclarées
recevables

MISSIONS D'INFORMATION

9

cours d'appel ou tribunal
supérieur d'appel visités

40

tribunaux de grande
ou de première instance
visités

106

entretiens individuels

COOPÉRATION INTERNATIONALE

10

réunions du Réseau
européen des conseils
de justice

12

réceptions
de délégations
étrangères

2

colloques internationaux
auxquels le Conseil
a participé, à Québec
et Bruxelles



LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER

9

- | | | | |
|-------------------------|---|------------|---|
| 8 janvier | Intervention à l'École nationale de la magistrature devant la première promotion des magistrats à titre temporaire | | Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 26 janvier 2018 |
| 16 janvier | Examen de la proposition de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal de première instance de Mata-Utu et à un poste d'inspecteur général de la justice ; restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 22 décembre 2017 | 22 février | Propositions de nomination de deux conseillers référendaires à la Cour de cassation |
| 18 janvier | Propositions de nomination d'un auditeur du premier grade et d'un auditeur du second grade à la Cour de cassation
Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Bar-le-Duc et de Verdun | 28 février | Propositions de nomination de huit conseillers à la Cour de cassation |
| 25 janvier | Proposition de nomination d'un auditeur du premier grade à la Cour de cassation
Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Cherbourg, Dunkerque, Laval et Niort
Proposition de nomination au poste de président du tribunal de première instance de Mata Utu | 13 mars | Examen de la proposition de nomination à un poste d'inspecteur général de la justice et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs aux circulaires de transparence des 26 janvier 2018 et 19 février 2018 |
| 1 ^{er} février | Propositions de nomination aux postes de premiers présidents des cours d'appel de Bordeaux et Versailles | 15 mars | Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2018 |
| 2 février | Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les lauréats du concours complémentaire | 16 mars | Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les candidats à l'intégration directe |
| 6-8 février | Mission d'information auprès des cours d'appel de Besançon, Caen et Reims | 20 mars | Examen de la proposition de nomination au poste de procureur général près la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion et au poste de premier avocat général à la Cour de cassation ; restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 27 février 2018 |
| 13 février | Examen de la proposition de nomination à un poste d'avocat général à la Cour de cassation et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 26 janvier 2018 | 21 mars | Session de formation à l'intention des nouveaux chefs de juridiction |
| 15 février | Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance du Mans, Lille et Valenciennes | 27 mars | Examen de la proposition de nomination à des postes d'avocat général à la Cour de cassation, d'inspecteur général de la justice, de premier avocat général à la cour d'appel de Versailles et d'avocat général référendaire à la Cour de cassation |
| | | 29 mars | Session de formation à l'intention des nouveaux chefs de cour |

- 3 avril** Examen de propositions de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saint-Étienne et à un poste d'inspecteur général de la justice ; restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs aux circulaires de transparence des 19 février 2018 et 8 mars 2018
- 5 avril** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence des 19 février 2018 et 8 mars 2018
- 10-12 avril** Mission d'information auprès des cours d'appel de Montpellier et de Toulouse
- 24 avril** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2018
Rencontre avec le ministre de la justice d'Argentine
- 27 avril** Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les auditeurs de justice en pré-affectation
- 3 mai** Proposition de nomination d'un magistrat du siège chargé du secrétariat général de la première présidence
Propositions de nomination de deux conseillers à la Cour de cassation
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence des 19 février 2018 et 8 mars 2018
- 14-17 mai** Visite d'étude d'une délégation du Conseil supérieur de la magistrature du Togo
- 15 mai** Examen de la proposition de nomination aux postes de procureurs généraux près les cours d'appel d'Agen et Fort-de-France et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs aux circulaires de transparence des 19 février 2018 et 12 avril 2018
- 16 mai** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance d'Évry et de Nanterre
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence des 19 février 2018 et 12 avril 2018
- 23 mai** Réunion générale du Conseil
Rencontre avec le Secrétaire général du ministère de la justice, le Directeur des services judiciaires, le Directeur des affaires civiles et du Sceau et le Directeur des affaires criminelles et des grâces
Propositions de nomination de trois conseillers référendaires à la Cour de cassation
- 30 mai-1^{er} juin** Assemblée générale du Réseau européen des Conseils de la Justice
- 31 mai** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Boulogne-sur-Mer, Nancy et Avesnes-sur-Helpe
- 5-7 juin** Mission d'information auprès des cours d'appel de Bourges, Orléans et Pau
- 12 juin** Examen de la proposition de nomination aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de Cusset, Foix, Mâcon, Mulhouse, Roanne et Toulouse
- 13 juin** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Châlons-en-Champagne, Dieppe, Les Sables d'Olonne et Saint-Quentin
- 19 juin** Examen de la proposition de nomination aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'Avesnes-sur-Helpe, Belfort, Brive-La-Gaillarde, Épinal, Montauban, Narbonne et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 30 mai 2018
- 20 juin** Réunion générale du Conseil

- 26 juin Examen de la proposition de nomination à un poste d'inspecteur général de la justice et au poste de premier avocat général près la cour d'appel de Douai ; restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 6 juin 2018
- 27 juin Propositions de nomination aux postes de premiers présidents des cours d'appel de Nîmes, Nouméa, Rouen et Saint-Denis de La Réunion
- 28 juin Conférence de presse sur le rapport annuel d'activité 2017
- 2 juillet Restitution au Conseil de l'action des membres du service d'aide et de veille déontologique (SAVD) au titre de l'année 2017
- 5 juillet Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 6 juin 2018
- 10 juillet Examen de la proposition de nomination au poste de procureur général près la Cour de cassation et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 29 juin 2018
- 12 juillet Proposition de nomination d'un conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence des 27 juin 2018 et 5 juillet 2018
- 16 juillet Rencontre avec le président de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud
- 17 juillet Examen de la proposition de nomination aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de Laval et Colmar et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 27 juin 2018
- 18 juillet Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Castres et Le Havre
- 20 juillet Rencontre avec les auditeurs de justice en début de scolarité à l'École nationale de la magistrature
- 25 juillet Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Charleville-Mézières, Châteauroux, Épinal, La Roche-sur-Yon, Saint-Omer et Sarreguemines
Propositions de nomination d'un auditeur du premier grade et d'un auditeur du second grade à la Cour de cassation
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 juillet 2018
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 19 juillet 2018
- 10-11 septembre Visite d'étude d'une délégation du Conseil des procureurs du Kosovo dans le cadre du projet de jumelage « Renforcement de l'efficacité, de la responsabilité et de la transparence du système judiciaire des juges et des procureurs du Kosovo »
- 10-12 septembre Mission d'information auprès du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon
- 17 septembre Assemblée générale extraordinaire du Réseau européen des Conseils de la Justice
- 19 septembre Session de formation à l'intention des nouveaux chefs de juridiction
- 9 octobre Examen de la proposition de nomination au poste de procureur général près la cour d'appel de Caen et à un poste d'avocat général référendaire à la Cour de cassation ; restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs aux circulaires de transparence des 24 septembre 2018 et 25 septembre 2018
- 11 octobre Proposition de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Nice et Caen
Proposition de nomination d'un président de chambre à la Cour de cassation

12 octobre	Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les candidats à l'intégration directe	15 novembre	Propositions de nomination de quatre conseillers référendaires à la Cour de cassation
16 octobre	Examen de la proposition de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 3 octobre 2018	16 novembre	Audience solennelle d'installation du nouveau procureur général près la Cour de cassation
17 octobre	Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel de Chambéry Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Moulins et Nevers Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 25 septembre 2018	20 novembre	Examen de la proposition de nomination à des postes d'avocat général référendaire à la Cour de cassation et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 26 octobre 2018 Rencontre avec la présidente du Conseil de la magistrature du Québec et le secrétaire général du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)
24 octobre	Réunion générale du Conseil Réunion de la formation plénière du Conseil	21 novembre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 26 octobre 2018
6 novembre	Examen de la proposition de nomination aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de Draguignan et Grenoble et au poste de premier avocat général à la Cour de cassation et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 16 octobre 2018	22-23 novembre	Assemblée générale du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire
8 novembre	Proposition de nomination d'un auditeur du premier grade à la Cour de cassation Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel de Fort-de-France	27 novembre	Examen de la proposition de nomination au poste d'inspecteur général de la justice, chef de l'inspection, et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs aux circulaires de transparence des 26 octobre 2018 et 9 novembre 2018
13 novembre	Examen de la proposition de nomination aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de Belfort et Cherbourg et à un poste d'inspecteur général de la justice et restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 16 octobre 2018	29 novembre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 26 octobre 2018
		3 décembre	Rencontre avec la Conférence des premiers présidents de cour d'appel
		6 décembre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 23 novembre 2018
		10-11 décembre	Élections des membres du Conseil supérieur de la magistrature (mandature 2019-2023)

11 décembre Examen de la proposition de nomination au poste de procureur général près la cour d'appel de Cayenne, aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de Cayenne et Lyon et à un poste d'avocat général à la Cour de cassation en service extraordinaire ; restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 23 novembre 2018

17-18 décembre Élections des membres du Conseil supérieur de la magistrature (mandature 2019-2023)

18 décembre Rencontre avec le bureau de la Conférence des procureurs généraux près les cours d'appel

19 décembre Réunion générale du Conseil

Rencontre avec la Présidente du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Bourg-en-Bresse, Perpignan, Albi, Montargis, Pau et Saint-Nazaire





COMPOSITION DU CONSEIL

L'unité du Conseil, qui symbolise celle du corps judiciaire, n'exclut pas une diversité de ses instances délibérantes. L'article 65 de la Constitution distingue trois formations, auxquelles s'ajoutent des instances informelles.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège dispose d'un pouvoir de proposition pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur proposition du garde des Sceaux, selon une procédure d'avis conforme. Cette formation statue en outre comme conseil de discipline. Sa composition est alors complétée par le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Cette dernière émet des avis sur les propositions de nominations du garde des Sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Si ces avis n'ont, juridiquement, pas un caractère contraignant, les gardes des Sceaux successifs ont, depuis plusieurs années, renoncé à passer-outré ces avis. En matière disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet formule des avis sur les sanctions qui concernent ces magistrats. Elle comprend alors le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. Conformément à l'article 65 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de

l'autorité judiciaire. 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 garde des Sceaux.

La formation plénière ne réunissant pas tous les membres du Conseil et voyant son champ d'intervention circonscrit par les textes, la pratique de « réunions générales » associant l'ensemble des membres, le secrétaire général et ses adjoints, sous la présidence des présidents des formations, s'est instaurée. Ces réunions sont l'occasion de réflexions approfondies sur les questions transversales touchant l'activité du Conseil et l'actualité de l'institution judiciaire. Elles sont aussi un lieu de rencontres avec de hautes personnalités et des représentants du monde judiciaire.

Les réflexions engagées lors de ces réunions trouvent leur prolongement dans différents groupes de travail. Les membres du Conseil sont renouvelés tous les quatre ans. Le collège actuel, qui a pris ses fonctions en 2015, achèvera donc son mandat en janvier 2019. Les présidents des formations exerçant leurs fonctions à raison de leurs qualités respectives de premier président de la Cour de cassation et de procureur général près cette Cour, leur mandat est toutefois distinct de celui des membres. L'année 2018 a ainsi été marquée par le départ de M. Jean-Claude Marin, président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, remplacé par M. François Molins, nommé procureur général près la Cour de cassation suivant décret du 26 octobre 2018.

LES PRÉSIDENTS

Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, Président de la formation plénière, Président de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège

François Molins, Procureur général près la Cour de cassation, Président suppléant de la formation plénière, Président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

Jean-Claude Marin, Procureur général près la Cour de cassation (jusqu'au 30 juin 2018) Président suppléant de la formation plénière Président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

LES MEMBRES

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES, MEMBRES COMMUNS AUX TROIS FORMATIONS

Jean Danet, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes, désigné par le Président de la République

Soraya Amrani Mekki, professeure agrégée des facultés de droit à l'université de Paris-Nanterre, désignée par le Président de la République

Dominique Pouyaud, professeure émérite de droit public à l'université Paris Descartes, désignée par le président du Sénat

Georges-Éric Touchard, conseiller spécial honoraire du président du Sénat, désigné par le président du Sénat

Évelyne Serverin, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique, désignée par le président de l'Assemblée nationale

Guillaume Tusseau, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris, désigné par le président de l'Assemblée nationale

Paule Aboudaram, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien bâtonnier, désignée par le président du Conseil national des barreaux

Yves Robineau, président de section honoraire au Conseil d'État élu par l'assemblée générale du Conseil d'État

Jacqueline de Guillenchmidt, conseiller d'État honoraire, ancien membre du Conseil constitutionnel, désignée par le président du Sénat (jusqu'en mars 2016)

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

Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

Chantal Bussière, première présidente honoraire de la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Éric Maréchal, président du tribunal de grande instance de Montpellier

Christophe Régnard, conseiller à la cour d'appel de Paris

Alain Vogelweith, premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence

Virginie Valton, substitut du procureur général près la cour d'appel de Douai

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

Didier Boccon-Gibod, premier avocat général honoraire à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

Jean-Marie Huet, procureur général honoraire près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Vincent Lesclous, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Versailles

Raphaël Grandfils, premier vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

François Thévenot, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Poitiers

Richard Samas-Santafé, vice-président au tribunal de grande instance de Paris

MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION PLÉNIÈRE

Chantal Bussière, première présidente honoraire de la cour d'appel d'Aix-en-Provence pendant la première moitié de son mandat

Jean-Marie Huet, procureur général honoraire près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, pendant la seconde moitié de son mandat

Éric Maréchal, président du tribunal de grande instance de Montpellier, pendant la seconde moitié de son mandat

Vincent Lesclous, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Versailles, pendant la première moitié de son mandat

Christophe Régnard, conseiller à la cour d'appel de Paris

Alain Vogelweith, premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence

Raphaël Grandfils, premier vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

François Thévenot, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Poitiers

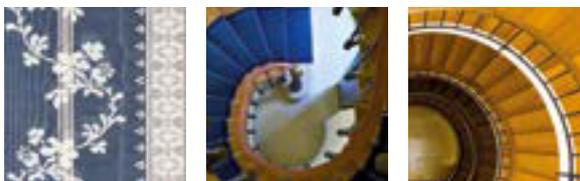
LES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

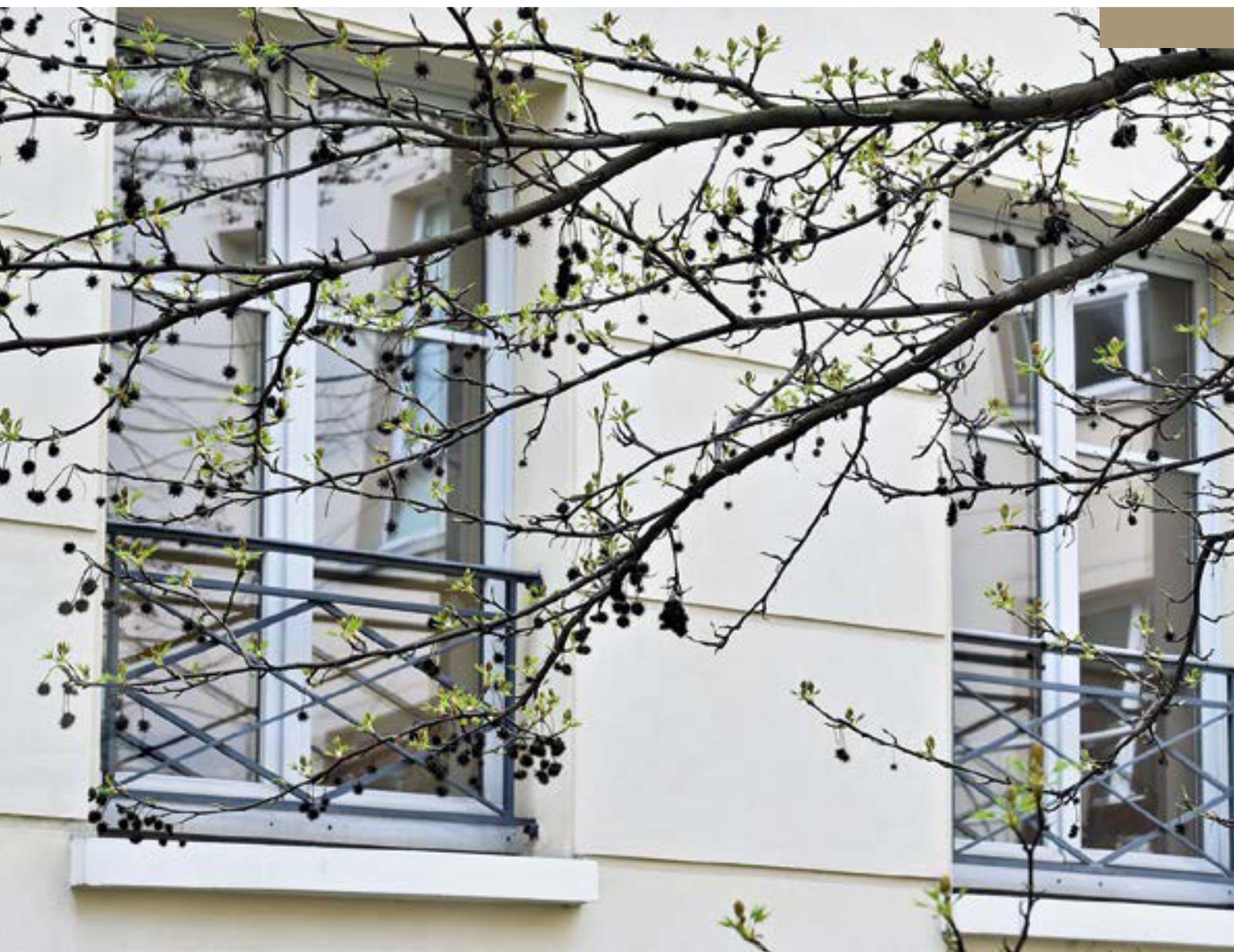
Daniel Barlow, secrétaire général

Pauline Jolivet, secrétaire général adjoint

Sophie Havard, secrétaire général adjoint

Lisa Gamgani, secrétaire général adjoint (jusqu'en avril 2018)





REGARDS SUR UNE MANDATURE

Au terme de leur mandat, les membres du Conseil ont souhaité formuler quelques observations sur les enseignements tirés de leur pratique. Les grandes évolutions à l'œuvre dans le domaine de la justice au cours des quatre dernières années conduisaient naturellement à retenir deux thématiques générales.

La première met en jeu les velléités de réformes de l'institution, de ses structures et de ses modes de fonctionnement. Beaucoup a été dit et écrit à ce sujet. Des propositions ont été émises, des chantiers engagés. Le Conseil a pris sa part dans ce mouvement, que d'aucuns pourraient qualifier de perpétuel. Après bien des discussions, les perspectives n'en demeurent pas moins incertaines. Ce flou ne saurait pour autant masquer les enjeux de réformes nécessaires, pour l'institution judiciaire elle-même, mais aussi pour notre démocratie, dont la justice constitue l'un des piliers.

La seconde thématique retenue concerne l'évolution du corps judiciaire, dont le Conseil a pu observer les profondes mutations en l'espace de quatre ans. Le phénomène le plus saillant tient, ici, à l'hyper-mobilité professionnelle des magistrats. Cette donnée, qui trouve son origine et son moteur dans des vacances de postes à un niveau que l'institution n'avait jamais connu auparavant, peut certes passer pour conjoncturelle mais elle révèle aussi, à n'en pas douter, un malaise plus profond au sein d'une institution qui se cherche et dont la

composition sociologique connaît elle-même des évolutions.

Ce phénomène s'est traduit, de façon très concrète, par une augmentation significative de l'activité du Conseil en matière de nomination. Aussi a-t-il, très naturellement, conduit les membres à émettre des préconisations et à interroger leurs pratiques.

Les réformes institutionnelles : des enjeux forts mais des perspectives incertaines

La période 2015-2018 fut riche en réformes et propositions de réformes. Certaines initiatives ont abouti, tel le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société, devenu la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature. D'autres sont restées au stade d'ébauche ou font encore l'objet de discussions.

La réforme constitutionnelle, qui a connu un premier échec en 2016, avant d'être relancée, plus récemment, est évidemment au cœur des réflexions conduites par le Conseil, pour ce qui regarde la place de la justice dans notre démocratie.

Le Conseil n'a, de fait, pas manqué de prendre position, au cours de sa mandature, sur différents points touchant au renforcement de l'indépendance de l'autorité judiciaire :

- modification de l'article 64 de la Constitution, la mention selon laquelle le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire est « assisté par le Conseil supérieur de la magistrature » renvoyant à une situation antérieure à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a mis fin à la présidence du Conseil par le chef de l'État ;
- alignement, en matière de nomination et de discipline, des pouvoirs de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur ceux de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ;
- modification de l'article 5 de l'ordonnance statutaire, afin de mieux prendre en compte la prohibition des instructions individuelles qui conduit à relativiser les dispositions selon lesquelles les magistrats du parquet sont placés « sous l'autorité du garde des sceaux » ;
- faculté reconnue au Conseil de rendre et de publier d'initiative des avis en dehors de toute saisine du Président de la République ou du garde des Sceaux.

Le Conseil a en outre arrêté une série de positions et propositions sur les questions intéressant sa composition, son organisation et ses moyens de fonctionnement. Soulignant son souhait de voir aboutir une réforme instaurant un alignement pur et simple des modes de nominations et de traitement de la discipline des magistrats du siège et du parquet, il a élaboré différentes préconisations développées ci-après.

Sur les formations du Conseil :

- La création d'une formation unique, chargée de statuer sur toutes les nominations et la discipline des magistrats du siège et du parquet.
- Si le champ de compétence de la formation unique ne pouvait être étendu à toutes les nominations et procédures disciplinaires, le maintien de deux formations distinctes, compétentes, l'une, pour les magistrats du siège, l'autre, pour les magistrats du parquet, ne devrait être envisagé qu'en dehors de ces cas, qu'il conviendrait alors de réserver à la formation plénière.
- La modification de la composition de la formation plénière qui devrait réunir l'ensemble de ses membres, sans exclusion, avec vote double pour les personnalités qualifiées.

Sur la présidence du Conseil et de ses formations :

- Le maintien des présidences des formations du Conseil par le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près cette Cour.

Sur le nombre de membres :

- l'instauration d'une parité entre magistrats et personnalités qualifiées, avec un nombre égal de magistrats du siège, de magistrats du parquet et de personnalités qualifiées.

Sur la représentativité et la désignation des membres :

- Le maintien des catégories actuelles de personnalités qualifiées avec une modification des règles de vote pour leur désignation.

- Le maintien, au sein de chaque formation, de magistrats représentants de la Cour de cassation, de chefs de cours d'appel, de chefs de juridiction et de magistrats n'exerçant pas de telles fonctions.
- La suppression du système dit des « grands électeurs » avec l'instauration d'une élection des représentants des juridictions du fond selon un scrutin de liste national, à la représentation proportionnelle au plus fort reste, dans le respect du principe de parité homme-femme.

Sur le statut des membres :

- Le maintien du système actuel permettant le renouvellement complet des membres tous les quatre ans, hors présidence des formations.
- Le renfort des juridictions que dirigent les chefs de cour et de juridiction membres du Conseil pour leur permettre de faire face à l'ensemble de leurs missions juridictionnelles et administratives en plus de leur mandat au sein du Conseil (par exemple par l'affectation d'un surnombre).

Sur la question budgétaire :

Sur ce point, qui touche au cœur de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil a proposé que lui soit reconnu le pouvoir d'émettre un avis sur les choix budgétaires opérés pour les programmes 166 (justice judiciaire) et 101 (accès au droit et à la justice), cela par le biais de la modification des textes concernant tant la compétence du CSM que le contenu de la LOLF qui fixe les règles procédurales d'élaboration des lois de finances. Il a ensuite été proposé de revisiter son statut budgétaire pour l'ériger en « pouvoir public », habilité au même titre

que les assemblées parlementaires à fixer lui-même, pour les voir votés en l'état, les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Sur ces différentes questions, les propositions formulées par le Conseil n'ont pas été entendues. La réforme constitutionnelle envisagée ne porte, en l'état, que sur deux points : la reconnaissance du caractère conforme des avis du Conseil sur les propositions de nomination au parquet et l'alignement du régime disciplinaire sur celui du siège.

Même en retrait par rapport aux observations qui précèdent, le pouvoir qui serait dévolu à la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet, de statuer par des avis conformes, doit être regardé comme une avancée importante. Encore conviendrait-il que la réforme annoncée ne soit pas différée à nouveau.

Les évolutions du corps judiciaire

De 2015 à 2018, le Conseil supérieur de la magistrature a eu à connaître, au travers de ses différentes missions, des effets importants de l'évolution du corps judiciaire.

En matière de nomination, c'est évidemment la forte activité du Conseil qui doit être retenue comme le fait majeur et, en tout cas, le plus visible, résultant de ces évolutions. Le tableau synthétique ci-dessous en témoigne, qui reprend les données relatives à la période 2011 à 2018, soit le temps de deux mandatures du Conseil.

Ces chiffres traduisent plusieurs phénomènes.

Tout d'abord, et il faut s'en réjouir, ils soulignent l'augmentation sensible des entrées dans la magistrature, qui se traduit, pour la toute dernière période, par un solde annuel positif entre ces entrées et les départs en retraite notamment. Rappelons que le Conseil donne chaque année un avis sur les affectations des nouveaux magistrats, quel que soit leur mode de recrutement.

Ensuite, il est tout à fait certain que sur les cinq dernières années, la vacance des postes

aura favorisé une mobilité qui, au total, aura concerné chaque année un cinquième du corps. Cette mobilité, certes importante, reste très régionale, une fois passé le premier mouvement suivant l'entrée en fonctions. Cette mandature du Conseil a voulu s'attacher à comprendre les diverses formes de cette mobilité, leurs ressorts et leurs effets, sa complexité. Certaines de ses formes ne sont en effet pas réductibles au contexte de vacance de postes, mais renvoient à des évolutions plus profondes du corps judiciaire.

Années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nominations sur pouvoir de proposition de la formation siège	63	70	79	75	93	74	66	72
Avis conformes sur pouvoir de proposition du garde des Sceaux	1 187	1 162	1 239	1 403	1 437	1 357	1 410	1 444
Total avis conformes et nominations de la formation siège	1 250	1 232	1 318	1 478	1 530	1 431	1 476	1 516
Dont juges de proximité et MTT	190	457	288	318	232	181	731	170
Avis favorables de la formation parquet	550	588	585	692	651	621	620	666
Total général siège et parquet	1 990	2 277	2 191	2 488	2 413	2 233	2 827	2 352
Total hors juges de proximité et MTT	1 800	1 820	1 903	2 170	2 181	2 052	2 096	2 182

L'amorce tout à fait nette d'un recul du nombre de postes vacants sur l'année 2018 et l'engagement clairement annoncé de sa poursuite dans les années qui viennent jusqu'à réduire cette vacance à sa dimension frictionnelle modifiera sans nul doute la situation du Conseil en matière de nominations. La mobilité fonctionnelle et/ou géographique en équivalence, aux second et premier grades, s'en trouvera nécessairement réduite.

Pour autant, si on peut espérer que les effets indésirables d'une hyper-mobilité sur certains postes (fonctions de cabinet notamment) iront s'atténuant, certains effets de l'évolution du corps dans sa dimension plus structurelle persisteront à se manifester. Le Conseil continuera d'y être confronté.

Trois constats doivent être rappelés, que la gestion des ressources humaines de la magistrature ne peut ignorer :

- l'importance numérique des magistrats intégrés ou issus des concours complémentaires, qui s'établit aujourd'hui selon des sources concordantes à 30 % du corps. Entrés plus tard dans la magistrature que leurs collègues issus du premier concours, ils sont plus souvent contraints de limiter leurs desiderata à la région où ils ont déjà leurs attaches personnelles ;
- la féminisation du corps, qui emporte plusieurs types de conséquences sur la mobilité, le déroulement des carrières, l'attractivité respective des différents types de postes. Elles tiennent à la fois à des causes sociologiques comme à des dispositions juridiques (exclusion du bénéfice de la loi Roustan). Signalons

aussi, mais la mesure du phénomène reste à faire, qu'elle a sans doute pour effet au regard de décennies passées, de réduire la proportion de magistrats formulant des desiderata liés à ceux d'un autre magistrat ou greffier ;

- l'attractivité différentielle des types de postes à pourvoir relevée :
 - entre les postes du siège et du parquet, à certaines phases de la carrière en tout cas. Le rapport n° 047-18 de l'inspection générale de la justice sur l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public, publié en octobre 2018, analyse avec beaucoup de précision le phénomène ;
 - entre les postes situés dans les grandes agglomérations ou à proximité et les autres, phénomène dont la magistrature n'a pas l'exclusivité.

Les effets conjugués et parfois cumulés de ces trois constats expliquent la très faible attractivité de certains postes. Sans la masquer, la vacance de postes y apportait d'une certaine façon une solution : la possibilité notamment au second grade d'y exercer peu de temps avant de rejoindre des fonctions et des juridictions plus conformes aux souhaits des magistrats concernés.

Il va sans dire que la réduction des vacances de postes dans les prochaines années fera évoluer fortement les données de ces problématiques complexes.

S'agissant des postes de chef de juridiction et aussi des postes hors hiérarchie, les difficultés rencontrées dans la gestion des ressources humaines sont tout aussi réelles.

Certains postes de chef de juridiction au premier degré (1^{er} grade ou B-bis) connaissent une très faible attractivité. Au contraire, les postes de la hors hiérarchie, peu nombreux au regard de la démographie du corps, conduisent celles et ceux qui y candidatent à accepter des mobilités géographiques et fonctionnelles génératrices de difficultés en termes de management mais aussi pour les personnes concernées, contraintes à des éloignements géographiques importants.

Le déroulement de carrière des chefs de juridiction, encadré par la durée limitée d'exercice dans un poste, qui restreint nécessairement les perspectives de postes libres dans un rayon géographique donné au temps « T » d'une mobilité nécessaire, a sans doute des effets sur l'ensemble des candidatures mais ils sont bien plus marqués pour les femmes. Leurs desiderata ont été vérifiés comme étant beaucoup plus réduits que ceux de leurs collègues masculins (cf. Rapport 2017) et statistiquement, leurs chances de les voir satisfaits en sont plus réduites.

Les chefs de juridiction se trouvent encore confrontés aux effets, non moins importants, de l'évolution des greffes avec les difficultés de gestion des ressources humaines bien connues en raison notamment d'effectifs insuffisants.

Ces différents phénomènes ne sont pas seulement sources de complexification dans la gestion des ressources humaines menée au sein des juridictions, des cours d'appel ou par la DSJ et par le Conseil. Ils peuvent aussi générer des tensions, engendrer des risques psychosociaux qui peuvent conduire à des difficultés déontologiques voire des fautes disciplinaires.

Enfin, l'évolution même de la conception de la gestion des ressources humaines dans la magistrature – le fait de devoir préciser, pour plus de postes que naguère, les profils ou en tout cas les compétences et les appétences recherchées, la plus grande autonomie et l'importance de la dimension managériale de certains postes – ajoute à l'importance des mutations en cours que le Conseil a à connaître et connaîtra certainement à l'avenir.

La prochaine mandature devra sans doute poursuivre la réflexion sur toutes ces questions et d'autres encore. Leur complexité est réelle et les approches et avis des uns et des autres peuvent diverger. Mais la diversité des horizons des membres du Conseil s'avère aussi une réelle richesse quand l'objectif commun est de servir l'institution judiciaire, préserver son indépendance et chercher au travers de l'exercice de ses missions les moyens d'améliorer la qualité de la justice.

Retour sur les préconisations et pratiques de la mandature

Sur les préconisations en matière de mobilité

À la suite de l'étude sur la mobilité des magistrats publiée sur son site, un groupe de travail a été constitué au sein du Conseil en vue d'élaborer des préconisations destinées à mieux prendre en considération ce phénomène. Il en est résulté 35 préconisations qui ont été adoptées par le Conseil et publiées dans son rapport d'activité pour l'année 2017 (cf. Rapport 2017, pp. 30-33).

La Direction des services judiciaires (DSJ), à qui ces préconisations avaient été transmises, a bien voulu les examiner et adresser au Conseil

les observations qu'elles suscitaient de sa part. Le Conseil et la DSJ sont convenus de les publier sous la forme du tableau ci-dessous.

TABLEAU D'ANALYSE DES PRÉCONISATIONS DU CONSEIL	
Mieux gérer les projets de mobilité	
PRÉCONISATION DU CONSEIL	OBSERVATIONS DSJ
<p>Mieux gérer les repérages de situations familiales rendant nécessaires une mobilité géographique ou fonctionnelle en instituant pour ces questions un référent ou des référents par cour, distincts de l'évaluateur, formés aux questions de gestion des ressources humaines, qui seraient en lien avec la DSJ et le cas échéant le CSM.</p>	<p>Ces situations sont actuellement déjà repérées au sein de la DSJ via plusieurs canaux d'information : les magistrats eux-même peuvent saisir le conseiller mobilité-carrière de leur secteur de leurs problématiques, ils peuvent également en parler avec leur chef de cour ou saisir les syndicats, avec lesquels la DSJ entretient un important dialogue, particulièrement à l'occasion de l'élaboration des mouvements.</p> <p>A ce jour, les chefs de cour demeurent les interlocuteurs institutionnels de la DSJ sur ces questions et il est permis de s'interroger sur la plus-value de ces référents dans le dispositif déjà mis en œuvre.</p> <p>En matière de ressources humaines, les chefs de juridiction demeurent, avec les chefs de cour, les interlocuteurs naturels qui doivent être priorités à cet effet.</p> <p>Par ailleurs la question de la désignation de ces référents se pose, ainsi que de leur décharge éventuelle d'activité.</p>
<p>Organiser des échanges entre référents mobilités des cours limitrophes.</p>	<p>Le même questionnement sur leur rôle par rapport aux conseillers mobilité-carrière, qui connaissent parfaitement leur secteur. En outre, une telle charge supposerait une décharge d'activité.</p>
<p>Favoriser l'annonce à la DSJ 18 mois à l'avance des départs en retraite par les personnes concernées pour une meilleure gestion prévisionnelle des départs et des mouvements ainsi que des conditions de ce départ (solde des CET).</p>	<p>L'objectif de disposer d'une visibilité plus forte des départs à la retraite est pleinement partagé. Il doit être concilié avec la liberté des magistrats de se positionner sur les choix qui leurs sont offerts (possibilité de faire connaître leur intention 6 mois avant la date de leur départ).</p> <p>Les différentes formations délivrées sur la fin de carrière permettent déjà de favoriser au maximum le retour d'information.</p> <p>En tout état de cause, il convient de renouveler l'expérience de la délivrance d'un questionnaire d'enquête à l'attention des magistrats.</p>

<p>Rendre visibles par un repère spécifique dans les transparences diffusées les postes attribués après diffusion d'appel à candidatures (postes profilés notamment) ainsi que les candidats ayant répondu à l'appel.</p>	<p>La DSJ partage cet objectif. Une réflexion est en cours au sein du bureau RHM1 pour mettre en œuvre numériquement cette recommandation : des demandes ont été formalisées auprès du service informatique et de la cellule LOLFI afin de pouvoir informatiser ces informations. En l'état, le seul moyen de rendre visibles les candidats retenus sur appel à candidatures et les postes concernés est une intervention manuelle sur le document, ce qui a pu être le cas à différentes reprises</p>
<p>Limiter le nombre de mouvements en cours d'année souvent incompatibles avec une vie familiale.</p>	<p>La DSJ partage cet objectif et s'efforce de limiter les mouvements intermédiaires et de réduire leur volumétrie. Les statistiques montrent que le nombre de mouvements n'est pas en augmentation. Il convient toutefois de concilier cet objectif avec les ajustements nécessaires compte tenu des impacts des départs en détachements, des transparences CSM, des congés parentaux et disponibilités. Les chefs de cour sont particulièrement attachés à cette possibilité.</p>
<p>Hormis les situations identifiées comme urgentes, éviter les mouvements à brève échéance (moins de 2 mois et demi entre la transparence et l'installation) déstabilisants pour les candidats à la mobilité (difficulté à organiser le déménagement, à permettre l'inscription des enfants à l'école), pour les juridictions (ces annonces interviennent alors que les ordonnances de roulement sont déjà préparées et les assemblées générales déjà tenues) et pour le service (départs précipités complexifiant l'établissement d'outils et de documents propres à assurer un tuilage entre le partant et l'arrivant).</p>	<p>La direction des services judiciaires partage pleinement cet objectif. C'est pourquoi elle s'inscrit déjà dans une démarche de réduction de la volumétrie des mouvements intermédiaires et de diffusion au plus tôt des projets de nomination, compte tenu des contraintes liées au travail d'élaboration des mouvements.</p>
<p>Permettre aux magistrats lorsqu'ils candidatent sur un poste de connaître le nombre de candidats sur ce poste l'année précédente et/ou en l'état.</p>	<p>La DSJ est totalement favorable à assurer une information la plus large possible aux magistrats. C'est pourquoi ces renseignements sont délivrés aux magistrats par les conseillers mobilité-carrière du bureau RHM1 pendant la période d'ouverture de la campagne de desiderata et figurent sur les transparences détaillées si le poste avait fait l'objet d'une proposition lors d'un précédent mouvement. Il importe pour la DSJ de sensibiliser plus fortement encore sur le fait que les magistrats peuvent disposer auprès des conseillers mobilité-carrière de la plus large information.</p>

<p>Publier à l'ouverture de la période de vœux la liste des postes vacants notamment sur les fonctions du siège non spécialisées, en première instance et en appel, l'absence d'indication sur le service (civil, pénal, social, commercial....) pouvant être un frein à des candidatures sur ces fonctions.</p>	<p>La DSJ s'efforce de faire mieux correspondre les compétences des magistrats et les besoins des juridictions en offrant une meilleure visibilité de ces derniers. C'est pourquoi il est régulièrement diffusé des fiches de poste qui sont définies par les chefs de cour et de juridiction, sollicités à cet effet. Cette pratique permet de concilier cet objectif de visibilité des différentes fonctions offertes et le pouvoir d'organisation du service non-spécialisé, qui relève du seul chef de juridiction, seul à même de déterminer leur organisation future. La limite de la prévisibilité réside toutefois dans les départs en chaîne à la suite de mouvements en transparence, qui ne permettent pas toujours d'identifier préalablement les postes qui seront vacants, d'autant que des candidatures internes pourraient se positionner.</p>
<p>Favoriser la diffusion de fiches de postes.</p>	<p>Depuis 2017, la direction des services judiciaires s'est engagée dans une politique de généralisation de la diffusion d'appels à candidatures pour les postes profilés, cette démarche s'inscrivant dans la volonté d'adapter au mieux le candidat retenu au profil du poste concerné. Il est également prévu de faire évoluer le logiciel LOLFI pour permettre une gestion automatisée de ces publications et la gestion de ces candidatures, afin de limiter les risques d'erreurs.</p>
<p>Supprimer l'exclusion du bénéfice de la loi ROUSTAN de l'article 29 du statut.</p>	<p>La suppression de cette exclusion pourrait avoir pour effet l'acceptation de certaines demandes, en contradiction avec les règles habituelles de mobilité, puisqu'il s'agira en réalité d'une obligation de résultat.</p>
<p>Si les magistrats ne bénéficient pas, dans leur statut, de droit au rapprochement familial applicable à la fonction publique, tenir compte dans le calendrier des transparences de celui applicable dans les autres corps de l'Etat, et a minima dans les emplois relevant du ministère de la justice. Dans cet esprit, diffuser, lors de l'ouverture des candidatures, le calendrier prévisible du mouvement et le respecter.</p>	<p>Depuis 2017, la direction des services judiciaires diffuse le calendrier prévisionnel des dates de diffusion des différents projets de nomination programmés et s'efforce de respecter les dates indiquées, voire anticipe la diffusion. Concernant le télescopage des calendriers de mutations dans la fonction publique, la direction des services judiciaires observe qu'elle est en contact régulier avec les administrations employant les conjoints de magistrats pour favoriser des mutations conjointes (transmissions d'attestations de mutation notamment). La transparence de juin permet notamment de prendre en compte des évolutions familiales survenant entre décembre et avril. Il est cependant difficile de modifier le calendrier actuel des transparences qui doit également prendre en compte les dates habituelles d'entrées (auditeurs de justice, concours complémentaire) et de sorties du corps (retraites), afin de compenser les potentiels déséquilibres qui vont en résulter.</p>

<p>Mettre en place un véritable service d'accompagnement pour la sortie de certains postes permettant ainsi une réelle anticipation (outre-mer, détachement ou mise à disposition, chefs de juridiction, international).</p>	<p>La DSJ a pour objectif d'améliorer l'accompagnement des carrières des magistrats, en particulier au moment stratégique de celle-ci. Cet accompagnement est assuré par les conseillers mobilité-carrière et les agents du bureau RHM1 : le pôle outre-mer est à disposition spécifique des magistrats souhaitant revenir d'outre-mer, qui les oriente très en amont, afin de leur permettre de revenir sur les postes souhaités en transparence annuelle.</p> <p>Le pôle de la mobilité externe assure le suivi des magistrats en détachement, mis à disposition, en disponibilité CPR, afin d'organiser des entretiens de mobilité, en lien avec les conseillers mobilité-carrière, pour valoriser au mieux leur expérience sur leur prochain poste en juridiction.</p> <p>Enfin, les chefs de juridiction sont également entendus, notamment lorsqu'ils forment des desiderata pour envisager au mieux les possibilités qui leur sont offertes 2 ans avant l'expiration du délai de 7 ans. La SDRHM a pour objectif de développer ces offres d'entretien, en particulier au bénéfice des chefs de cour et de juridiction.</p>
<p>Faciliter la diversification de la localisation géographique des mobilités externes.</p>	<p>La question de l'offre de mobilité externe, notamment d'un point de vue géographique, est au cœur des réflexions de la direction des services judiciaires, compte tenu de l'existence d'une obligation de mobilité statutaire pour accéder aux postes hors-hiérarchie.</p> <p>Il y a lieu en effet d'offrir de plus larges possibilités géographiques de mobilités externes.</p>
<p>Instaurer l'obligation pour le magistrat formulant des vœux de mobilité de mettre à jour sa situation personnelle et familiale dans son dossier et notamment les informations relatives à la situation précise du conjoint (profession, lieu d'exercice et toutes précisions utiles si la profession en cause est en relation directe ou non avec la magistrature).</p>	<p>La direction des services judiciaires s'associe pleinement à cette préconisation.</p> <p>Une réflexion est en cours pour imposer une étape avant validation des desiderata sur l'intranet.</p>

Repenser les règles sur la mobilité géographique	
PRÉCONISATIONS DU CONSEIL	OBSERVATIONS DSJ
<p>Faciliter la première mobilité après sortie d'école. L'accepter à deux ans dans la mesure du possible et, de façon plus systématique, pour rejoindre dans la cour souhaitée un poste de juge placé.</p>	<p>La direction des services judiciaires porte une attention particulière à la stabilité des effectifs des juridictions. Afin de privilégier une meilleure adaptation au poste, la règle dite des 3 ans est imposée aux magistrats exerçant leurs premières fonctions. Cependant, la prise en compte de situations personnelle, familiale ou médicale, permet de justifier une dérogation à cette règle afin d'obtenir le bénéfice d'une mobilité au bout de 2 années.</p> <p>Des dérogations sont également admises pour les mutations vers l'outre-mer et en retour d'outre-mer. Actuellement, cette dérogation n'est effectivement pas mise en œuvre pour des magistrats qui candidateraient sur des postes de placés. Une réflexion pourrait être engagée.</p>
<p>Hors les cas prévus par le statut notamment pour l'avancement sur place après 7 ans dans le même poste, ne plus exiger de mobilité géographique lors des avancements au premier grade et lors du passage à la hors hiérarchie.</p>	<p>La DSJ a très largement assoupli l'application de la règle de mobilité pour l'avancement au premier grade, en particulier pour favoriser la stabilité des magistrats dans les juridictions qui souffrent d'un défaut d'attractivité ou pour l'exercice de fonctions spécialisées. La DSJ s'est engagé dans cette voie notamment depuis la transparence du 28 février 2011. Dans ces situations, cet assouplissement favorise à la fois la carrière du magistrat en permettant de répondre aux besoins d'une juridiction qui ne bénéficie pas de candidatures utiles.</p> <p>En revanche, et même si des exceptions peuvent être envisagées dans des situations particulières, liées à la bonne administration de la Justice, il n'est pas envisagé, de manière générale, d'abandonner cette règle de gestion qui permet, concrètement, de favoriser le renouvellement des magistrats dans les juridictions particulièrement attractive. Pour l'accès à la hors-hiérarchie, il est difficile d'envisager un avancement sur place systématique compte tenu du nombre de cours d'appel et du risque précité de priver certaines cours moins attractives de candidatures utiles. Bien évidemment, l'ensemble des situations sont examinées de manière particulière et lorsque la situation personnelle du magistrat le justifie ou lorsque le besoin des juridictions le rend nécessaire, des exceptions peuvent intervenir.</p>
<p>En contrepartie, exiger avant tout passage au premier grade qu'un des postes occupés l'ait été pendant au moins 3 ans.</p>	<p>Une réflexion est actuellement en cours quant à l'allongement de la règle de gestion de 2 à 3 ans sur chaque poste, sauf dérogation pour motif personnel ou médical justifié.</p>

<p>Mettre en place des référentiels de “ départ de postes” à remplir nécessairement avant de quitter un poste et assurant une forme de tuilage à distance entre les titulaires successifs, référentiel communiqué en synthèse et dans le respect des nécessités du secret de l’instruction au chef de juridiction ou son délégataire.</p>	<p>La direction des services judiciaires est favorable à cette pratique, sous réserve des prérogatives des chefs de juridiction. Elle est déjà mise en œuvre dans plusieurs juridictions par la réalisation d’un état des lieux.</p>
<p>Institutionnaliser l’état des lieux contradictoire au départ du magistrat.</p>	<p>La direction des services judiciaires est favorable à cette proposition. Elle pourrait également être promue dans une circulaire.</p>
<p>Instaurer sur les trois premières années de présence dans certains postes situés dans une juridiction de faible attractivité un mécanisme d’incitation financière afin de pallier leur désaffectation.</p>	<p>Une réflexion est actuellement en cours quant à cet aspect incitatif ainsi qu’à son coût financier. La mise en oeuvre de cette mesure implique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d’établir une liste des juridictions peu attractives, qui peut se révéler évolutive, - l’obtention de crédits supplémentaires, - l’adaptation aux différentes formes de statuts (modification de l’arrêté ministériel du 30 juillet 2009 pris en application du décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d’une indemnité temporaire de mobilité et listant les juridictions bénéficiaires d’une telle indemnité).
Assurer une certaine stabilité des magistrats dans les juridictions	
PRÉCONISATIONS DU CONSEIL	OBSERVATIONS DSJ
<p>Contractualiser les propositions de nominations sur les postes non demandés en assurant à ceux qui acceptent d’y postuler après appel soit une sortie prioritaire soit des gains d’ancienneté, avec bien entendu un contrat sur une durée minimale dans le poste.</p>	<p>La contractualisation de l’affectation constitue un levier dans lequel la Direction des services judiciaires souhaite s’engager. Il est vrai que des obstacles peuvent exister mais qui apparaissent surmontables. En effet, contractualiser l’affectation suivante d’un magistrat suppose de s’assurer que le poste souhaité en suivant sera accessible pour le magistrat : vacant d’abord et sans aucune candidature « prioritaire » (fixation de magistrat placé). Or, une telle assurance ne peut être donnée 3 à 4 ans après. Toutefois, une forme d’engagement pourrait être prévue avec une obligation de moyens pour la Direction des services judiciaire. Cette politique de contractualisation nécessite de travailler en lien avec le Conseil supérieur de la magistrature. C’est un chantier dans lequel la Direction des services judiciaires souhaite s’engager.</p>

	<p>Concernant la mise en œuvre d'une bonification d'ancienneté favorisant un avancement accéléré comme le prévoit l'article 14 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 qui ouvre droit à une bonification d'ancienneté pour les magistrats exerçant des fonctions judiciaires dans des départements ou collectivités d'outre-mer, l'article 1er du décret n° 88-126 du 05 février 1988 ouvre droit à une bonification d'ancienneté pour les magistrats exerçant des fonctions au sein d'organisations internationales intergouvernementales. Un dispositif similaire existe au profit des fonctionnaires affectés « dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles », sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991.</p> <p>Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sont très vigilants concernant les différences de traitement entre des fonctionnaires d'un même corps. En conséquence, une telle discrimination doit être justifiée <u>soit par l'intérêt général, soit par des différences objectives entre les situations, soit par des circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt du service.</u></p> <p>Des modalités de mise en œuvre spécifiques pourraient être envisagées :</p> <ul style="list-style-type: none"> > une majoration d'ancienneté limitée à un tiers du temps effectivement passé dans la juridiction, à savoir quatre mois par an dans la limite de deux ans ; > le bénéfice de la majoration pourrait être limité à certaines fonctions limitativement énumérées ; > le magistrat ne pourrait en bénéficier qu'à la condition d'être demeuré au moins trois ou quatre ans dans la juridiction. <p>Cette proposition mérite d'être affinée afin de déterminer si elle répond à l'objectif d'attractivité poursuivi. En effet, elle ne favorise que les magistrats du second grade et ceux du premier grade dans les premiers échelons. De plus, elle nécessite la modification du décret en Conseil d'État n° 93-21 du 7 janvier 1993 et de l'arrêté listant les juridictions et les fonctions ouvrant droit à la majoration d'ancienneté.</p>
<p>Poser le principe de trois années dans la juridiction où le magistrat est en poste, pour les mouvements en équivalence, sauf situation personnelle, ou des chefs de cour et de juridiction et sauf candidature sur des postes de magistrats placés.</p>	<p>Une réflexion est actuellement en cours sur ce point. Il convient cependant d'observer qu'avec la réduction prévisible de la vacance d'emploi en juridiction (suite aux recrutements massifs qui entrent en fonction), la mobilité va réduire mécaniquement l'offre de poste diminuant.</p>

<p>Favoriser les mobilités en équivalence strictement fonctionnelles plutôt que strictement géographiques et très régionales hors motifs tirés de situations personnelles.</p>	<p>La DSJ a assoupli l'application du principe de mobilité géographique, notamment au bénéfice des juridictions peu attractives, ou lorsque les besoins de la bonne administration de la Justice le justifie.</p> <p>Aussi, des mobilités en équivalence strictement fonctionnelles sont aujourd'hui possibles.</p> <p>Toutefois, la mobilité fonctionnelle ne peut être totalement dissociée de l'exigence de mobilité géographique afin de garantir l'impartialité du magistrat qui serait en fonctions dans une juridiction pendant très longtemps. Le renforcement de l'exigence d'impartialité objective impose le maintien du critère de mobilité géographique.</p>
<p>Valoriser dans le dispositif d'évaluation les investissements pérennes des magistrats.</p>	<p>La question de la valorisation des magistrats qui s'investissent de manière pérenne dans une juridiction est à approfondir.</p> <p>Il est à noter que l'ordonnance statutaire prévoit expressément une exigence de mobilité, le législateur imposant qu'un magistrat ne puisse passer au 1er grade dans une juridiction dans laquelle il serait affecté depuis 7 ans, ou limitant l'exercice de fonctions spécialisées à une durée de 10 ans.</p> <p>Une règle générale ne saurait être mise en œuvre et il convient de s'assurer au cas par cas de l'investissement du magistrat dans le fonctionnement de la juridiction.</p> <p>En tout état de cause, il apparaît que les chefs de juridiction ainsi que les chefs de cour valorisent déjà d'eux-mêmes, dans le cadre des évaluations, les magistrats qui montrent un investissement marqué dans leur exercice professionnel.</p>

Mieux gérer les mouvements outre-mer	
PRÉCONISATIONS DU CONSEIL	OBSERVATIONS DSJ
<p>Instituer dans tous les outre-mer, voire dans les ressorts moins attractifs, un vrai service de prise en charge et de soutien des arrivées et départs (logement, école, service à domicile, prospective emploi conjoints etc.) au besoin mutualisé avec d'autres corps de l'état.</p>	<p>La DSJ dispose d'un service dédié (pôle outre-mer) pour les questions relevant de ses compétences.</p> <p>Ce pôle assure un suivi personnalisé pour les magistrats exerçant dans les outre-mer.</p> <p>Toutefois, certains sujets relèvent de la compétence du Secrétariat général (logement – crèches – écoles), qui est naturellement déjà sensibilisé à ces problématiques par le biais des plateformes des SAR.</p> <p>La DSJ doit renforcer le lien avec le secrétariat général sur ces questions afin de faciliter l'exercice professionnel des magistrats.</p>
<p>Anticiper d'un an les mouvements outre-mer le plus souvent possible par un système de préavis de sortie de poste des magistrats y servant, sous condition d'un nombre suffisant de candidatures de leur part permettant à la DSJ d'assurer leur sortie et de recruter le magistrat suivant au moins six mois avant leur départ.</p>	<p>Dans la mesure du possible, les postes en outre-mer sont pourvus en transparence annuelle, par conséquent la durée de 6 mois entre proposition et installation est déjà respectée. De la même manière, les magistrats affectés en OM préparent leur sortie bien en amont en prenant contact avec le pôle.</p> <p>Cependant, des situations personnelles particulières entraînent des départs en transparence intermédiaire (mutation conjoint - départ congé parental - disponibilité) et ces postes ne peuvent rester vacants. Les collègues concernés au départ sont toujours sensibilisés sur les problématiques des transparences intermédiaires. Ils sont au besoin contactés par les conseillers mobilité-carrière qui s'assurent que le délai de départ en OM leur convient.</p>
Donner de meilleurs outils de pilotage à la DSJ et au Conseil	
PRÉCONISATION DU CONSEIL	OBSERVATIONS DSJ
<p>Assurer une diffusion des règles et critères présidant aux choix de la DSJ, en même temps que les magistrats sont invités à former leurs desiderata.</p>	<p>Soucieuse de faire connaître à tous les magistrats les règles statutaires et les principes de gestions utilisés par la DSJ pour constituer les transparences, la direction a publié une note diffusée et mise en ligne le 22 novembre 2017.</p> <p>Le logiciel LOLFI permet de conserver les transparences notamment détaillées, permettant d'analyser les mouvements, ainsi que les candidatures exprimées sur chaque poste pourvu.</p>

<p>Recueillir chaque année par enquête anonyme le type de motifs conduisant à vouloir changer de fonction, de région, de juridiction pour mieux anticiper les tendances émergentes dans les choix de mobilité.</p>	<p>Cette démarche est intéressante et mérite d'être approfondie pour sa mise en œuvre effective.</p>
<p>Donner aux magistrats la possibilité d'exprimer leurs orientations de carrière à trois ans (géographiques et fonctionnelles) pour une meilleure anticipation des mobilités par la DSJ.</p>	<p>Cette proposition s'inscrit dans une démarche prospective.</p> <p>Elle est déjà offerte aux magistrats qui le souhaitent par la réalisation d'un entretien de carrière. Il pourrait être envisagé de la rendre plus systématique selon des modalités à définir.</p>
<p>Mettre en place à la DSJ les outils informatiques permettant un traitement de toutes les données recueillies et assurer au CSM un accès à ces données et aux traitements de ces données.</p>	<p>La direction des services judiciaires dispose de l'outil LOLFI, qui alimente quotidiennement l'appliquetif LODAM du Conseil supérieur de la magistrature.</p>
<p>Assurer une vraie gestion des ressources humaines, valorisant les compétences des magistrats (exploitation des entretiens de carrière, des carrières antérieures...).</p>	<p>Au service des magistrats, la direction des services judiciaires propose une écoute permanente par les conseillers mobilité-carrière, qui se déplacent également en juridiction pour proposer des entretiens de mobilité.</p> <p>La direction des services judiciaires doit s'attacher à mieux diffuser auprès des magistrats cette possibilité qui leur est offerte de disposer de cette écoute.</p> <p>La direction des services judiciaires propose ainsi des entretiens de carrière afin de répondre au mieux aux attentes des magistrats en termes de gestion et d'évolution de carrière.</p> <p>Elle organise également des entretiens exploratoires pour repérer notamment et créer un vivier de candidatures pour les postes de chef de parquet.</p> <p>La diffusion d'appels à candidatures ciblés, avec profils de poste donne l'occasion à chaque magistrat d'accompagner sa candidature d'une lettre de motivation mettant en valeur ses compétences spécifiques.</p> <p>La gestion des ressources humaines doit également s'adosser aux chefs de cour qui, par une politique de ressources humaines de proximité permettant d'accompagner au mieux un magistrat dans ses choix.</p>

<p>Instituer une saisie des données relatives à tous les mouvements annuels et permettant une étude annuelle de celles-ci, étude conjointement menée par le DSJ et le CSM ou sous leurs directions.</p>	<p>Ces données sont déjà disponibles à travers l'outil LOLFI. La DSJ partage le souhait du CSM de mener des études conjointes sur ces mouvements.</p> <p>La DSJ partage pleinement le souhait du CSM de mener des études conjointes sur ces mouvements et fait part de son entière disponibilité à l'endroit du CSM</p>
<p>Institutionnaliser une concertation DSJ/ CSM sur les critères de proposition.</p>	<p>La direction des services judiciaires est à la disposition du CSM pour l'institutionnalisation d'un tel dialogue qui ne pourra qu'être une richesse supplémentaire en termes de gestion du corps.</p>

Le lecteur pourra constater que nombre des objectifs visés par le Conseil dans ses préconisations sont partagés par la Direction des services judiciaires. Pour certaines de celles-ci, la DSJ rappelle les évolutions de ses pratiques au cours de la présente mandature, qui vont dans le sens souhaité par le Conseil. Pour d'autres – et notamment celles relatives à l'évolution des critères de la mobilité géographique ou destinées à assurer une stabilité minimale des magistrats dans les juridictions – les préconisations du Conseil se font l'écho de réflexions en cours à l'administration centrale. S'agissant enfin de préconisations plus prospectives et de l'amélioration des outils de pilotage, le lecteur retiendra la nécessité actée de faire évoluer certains outils partagés tel le logiciel LOLFI et de mener plus régulièrement des études tant quantitatives que qualitatives sur ces questions de mobilité fonctionnelle et géographique.

Des divergences de point de vue existent entre l'approche du Conseil et celle de la DSJ, mais celles-ci s'expliquent naturellement en considération de leurs positionnements institutionnels respectifs. Les ressources humaines ne sont pas cogérées par le Conseil et la DSJ.

En revanche, la publication de ce dialogue précis, concret, fondé sur des analyses menées par l'administration centrale, d'une part, et par le Conseil, d'autre part, manifeste leur volonté commune de travailler dans la transparence y

compris lorsqu'il s'agit de réfléchir aux grandes évolutions et à la manière dont elles doivent être prises en compte par les uns et par les autres.

Sur les pratiques de la mandature

Le Conseil supérieur de la magistrature est renouvelé tous les quatre ans pour la totalité de ses membres, nommés ou élus. Le choix par le législateur d'un mandat non immédiatement renouvelable a été opéré en 1994 et, selon le rapporteur du projet de loi au Sénat, il s'agissait de « prévenir tout risque de pression de quelque nature que ce soit ». Au-delà de cet objectif, ce renouvellement constitue une garantie pour les magistrats, en matière de nomination, de ce qu'un regard neuf soit porté sur leur parcours, leur carrière et leurs mérites par chaque mandature.

Mais un renouvellement total du Conseil à chaque mandature peut aussi présenter des inconvénients. Il est permis de craindre que, d'une mandature à l'autre, les pratiques et la réflexion sur celles-ci ne se transmettent que très partiellement et que chaque mandature doive initier une réflexion sur ses méthodes sans bénéficier de l'expérience de ses prédécesseurs.

Ce risque est limité par d'autres dispositions de la loi organique tenant à la composition et au fonctionnement du Conseil.

Tout d'abord, le Premier président et le Procureur général près la Cour de cassation, qui président ès-qualités les deux formations du Conseil, sont, sauf coïncidence entre la date de leur arrivée dans ces fonctions et celle du renouvellement du Conseil, en situation de pouvoir informer une nouvelle mandature sur les pratiques de leurs prédécesseurs. Ensuite, le secrétariat général dont les membres peuvent demeurer en fonction au temps du relais entre deux mandatures, fournit de précieuses informations.

Mais il peut aussi, et de manière complémentaire aux transmissions d'informations par les présidents et le secrétariat général, être évité par un passage de relais écrit entre les deux formations.

Le présent Conseil a souhaité mettre en œuvre une nouvelle approche de ce passage d'une mandature à l'autre. Il a souhaité établir un bilan de ses pratiques à destination de ses successeurs. Il s'agit d'un bilan des pratiques au sens de méthodes de travail et qui ne contient bien entendu pas la moindre réflexion qui de façon directe ou indirecte attirerait aux personnes ou à des postes particuliers.

En un document d'une cinquantaine de pages, destiné aux membres de la prochaine mandature, ce Conseil a tenté de rendre compte de ce qu'ont été de façon très concrète ses

méthodes de travail, ses pratiques en matière de nominations et de missions d'information. Ce document ne prétend aucunement asséner des vérités sur ce qu'il convient de faire ou ne pas faire, au contraire, il rend aussi compte des interrogations et des doutes qui ont pu le traverser.

Son seul objectif est de permettre à ses successeurs de connaître dès leurs prises de fonctions, les questions que la nouvelle mandature devra aborder et d'éclairer si possible leurs choix afin de leur permettre d'améliorer encore le fonctionnement du Conseil.





LA NOMINATION DES MAGISTRATS

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet. »

Article 65 de la Constitution.

L'année 2018 fut, comme les précédentes, marquée par une forte activité sur le terrain des nominations de magistrats. En douze mois, 2 370 propositions du garde des Sceaux ont été examinées par les deux formations. Cette donnée marque une légère baisse par rapport à l'année précédente, qui tient au recul du nombre de propositions relatives aux magistrats exerçant à titre temporaire que le Conseil avait dû entièrement renouveler par l'effet de la réforme opérée par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016. Le nombre d'observations formulées auprès du Conseil par des magistrats concernant ces projets de mouvements marque, lui, une hausse significative, passant de 611 à 779.

S'agissant du pouvoir propre au Conseil, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 72 propositions de nomination à des postes du siège de la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal de grande instance.

En dépit des contraintes inhérentes à cette activité, les délais de traitement sont restés particulièrement performants. La durée moyenne d'examen des propositions de nomination communiquées par le garde des Sceaux s'est établie à 23 jours pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et 25 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ces résultats trouvent leur explication dans la forte mobilisation des membres et des agents du secrétariat général, ainsi que dans l'amélioration de leurs outils de travail.

LE POUVOIR DE PROPOSITION DU CONSEIL

En application de l'article 65 de la Constitution, le Conseil émet des propositions pour la nomination des magistrats du siège à la Cour de cassation, des premiers présidents des cours d'appel et des présidents de tribunaux de grande instance. Pour remplir cette mission, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège suit une procédure de sélection rigoureuse.

Des appels à candidatures sont régulièrement diffusés afin d'informer le corps judiciaire des postes vacants ou susceptibles de le devenir. L'attention des magistrats est appelée sur le nécessaire respect des délais fixés par ces publications, qui conditionnent la recevabilité des candidatures. Certains appels sont ciblés sur une ou plusieurs juridictions à pourvoir. D'autres, plus généraux, portent mention de postes spécifiques, sans arrêter de liste limitative. Dans la majorité des cas, il est précisé que les candidats ne doivent pas définir leurs choix en considération des seules indications fournies par la circulaire. Une nomination peut en effet rendre vacant un poste relevant du pouvoir de proposition du Conseil. Celui-ci peut alors émettre une proposition sans procéder à un nouvel appel à candidatures. Aussi, les magistrats ont-ils tout intérêt à formuler leurs desiderata au plus tôt, en considération de leurs projets professionnels, sans attendre la diffusion d'un appel à candidatures. Il convient de préciser, à cet égard, que la publication d'un appel à candidatures n'impose pas aux magistrats déjà candidats de réitérer leurs desiderata :

ceux-ci restent actifs tant que leur auteur n'a pas obtenu satisfaction sur l'un des postes qu'il sollicite. Cette règle doit être nuancée lorsque l'appel à candidatures est assorti d'un profil de poste. En pareille hypothèse, les magistrats intéressés ont en effet tout intérêt à signaler que leur candidature entend répondre au profil ainsi diffusé de façon à s'assurer de sa prise en considération au titre du mouvement spécifique envisagé.

Sur la base des desiderata enregistrés au terme du délai fixé par l'appel à candidatures, le Conseil procède à un examen sur liste. Cette « première lecture » est l'occasion d'écarter les dossiers des magistrats qui ne peuvent être utilement retenus. Tel est notamment le cas lorsque les conditions statutaires requises pour prétendre à un poste ne sont pas réunies. Cette situation est, malheureusement, trop souvent constatée pour les fonctions de conseiller à la Cour de cassation. La pratique révèle en effet qu'une part significative des candidats du premier grade ne remplit pas les conditions prévues à l'article 39 du statut, et ne peut accéder directement à la hors hiérarchie à la Cour de cassation, faute d'avoir précédemment exercé des fonctions de référendaire. Le Conseil appelle donc, à nouveau, l'attention des intéressés sur ce point.

Cette première étape est aussi l'occasion d'écarter les dossiers de candidats ne répondant pas aux critères doctrinaux définis par le Conseil.

Ces exigences visent à une saine gestion des ressources humaines de la magistrature, en même temps qu'elles s'attachent au respect de principes déontologiques dépassant le seul cadre statutaire. Sur le terrain déontologique, le Conseil veille tout particulièrement à prévenir le risque d'atteinte à l'impartialité objective en cas de nomination au poste cible. La gestion des ressources humaines conduit quant à elle à exiger des temps minimaux d'exercice dans les fonctions, afin d'assurer une stabilité – relative – des effectifs et permettre aux magistrats de tirer bénéfice de leur expérience, tout en en faisant bénéficier la juridiction et les justiciables¹. De même, le Conseil veille-t-il à ce que la durée résiduelle d'exercice dans le poste brigué soit suffisante pour permettre un investissement réel du magistrat concerné. Ces principes n'ont toutefois pas valeur d'absolu et peuvent faire l'objet d'exceptions. Tel est notamment le cas lorsqu'un poste devant être pourvu ne suscite pas suffisamment de candidatures. Un appel à candidatures spécifique est alors diffusé, précisant que le Conseil ne s'interdira pas d'assouplir ses critères habituels de nomination.

Les magistrats retenus à l'issue de la première lecture voient leurs candidatures instruites par deux membres du Conseil – une personnalité qualifiée et un magistrat – qui font rapport à la formation compétente, à partir des éléments contenus dans le dossier administratif. Cette « deuxième lecture » est l'occasion d'un nouveau contrôle, plus approfondi, des éléments examinés en première lecture, pour ce qui concerne notamment les incompatibilités et risques de mise en cause de l'impartialité objective. Elle permet surtout une appréciation de

l'adéquation du profil du candidat à la fonction brigüée. Dans ce processus, une attention toute particulière est accordée aux évaluations professionnelles de l'intéressé, aux actions de formation qu'il a suivies, ainsi qu'à ses activités accessoires. Le Conseil s'attache ainsi à examiner tout le dossier. Mais il ne tient compte que du dossier et s'interdit de fonder son appréciation sur des rumeurs ou des « on-dit ». Les magistrats, qui ont désormais accès à leur dossier administratif par voie dématérialisée, doivent donc veiller à sa complétude et à ce qu'il soit le reflet fidèle de leur activité.

À l'issue de la seconde lecture, la formation choisit les candidats qu'elle souhaite entendre. Ceux-ci sont convoqués au Conseil par le secrétariat général. L'existence de candidatures croisées sur différents postes de président ou de premier président rend parfois particulièrement complexe l'organisation de ces auditions et n'offre souvent aucune marge d'adaptation du calendrier. L'audition est conçue par le Conseil comme un entretien de type professionnel. Le candidat est invité à présenter sa candidature, avant d'être interrogé par les membres. Les questions posées visent à s'assurer de sa capacité à remplir les fonctions ou le poste envisagés, en même temps qu'elles tendent à sélectionner les meilleurs.

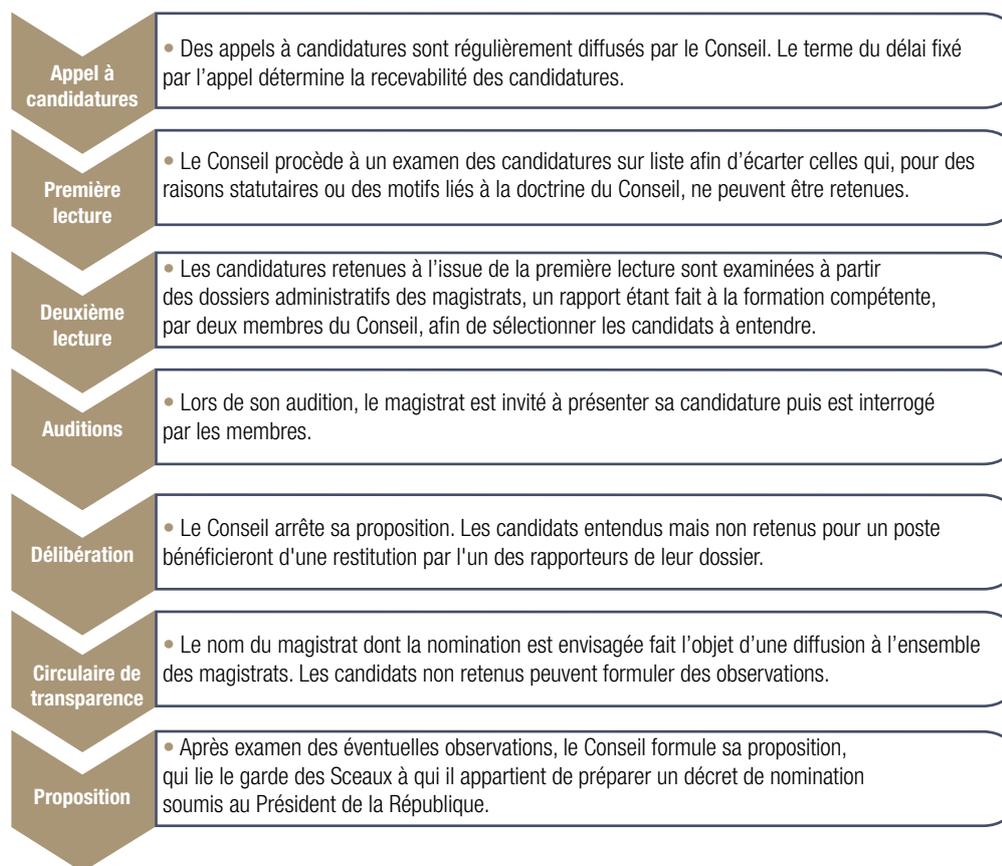
À l'issue des auditions, la formation délibère. Elle arrête son choix à la majorité des suffrages exprimés.

Le nom du ou des magistrats dont la nomination est envisagée fait l'objet d'une diffusion à l'ensemble du corps judiciaire, sous la forme d'une circulaire de transparence ouvrant un

1. Il est, sur ce point, renvoyé aux développements consacrés, dans le présent rapport et dans l'édition 2016, à la mobilité professionnelle.

délai permettant aux candidats non retenus de formuler des observations. Au terme de ce délai, la formation se réunit à nouveau pour examiner les éventuelles observations et formuler

sa proposition définitive. Celle-ci fait l'objet d'une restitution à la Direction des services judiciaires et d'une diffusion à l'ensemble des magistrats sous la forme d'un avis de séance.



CRITÈRES RETENUS POUR L'APPRÉCIATION DES CANDIDATURES LORS DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME LECTURES

La candidature doit respecter les exigences propres aux règles statutaires et principes déontologiques applicables aux magistrats
Le Conseil s'assure de l'absence de toute incompatibilité statutaire. Il veille à prévenir tout risque d'atteinte à l'impartialité objective. Il vérifie le respect des conditions d'accès au grade ou à la hors hiérarchie.
Le candidat doit disposer d'une ancienneté suffisante dans les fonctions qu'il exerce
Cette exigence tire sa justification de la nécessité d'assurer une stabilité minimale du personnel au sein des juridictions, mais aussi du souhait de voir les magistrats tirer profit de leur exercice professionnel dans les postes qu'ils occupent. Une nomination dans de nouvelles fonctions ne peut, en principe, intervenir qu'après l'expiration d'un délai de deux ans dans les fonctions précédentes. Pour les chefs de cour et de juridiction, ce délai est porté à trois ans. Des dérogations à ces exigences peuvent être admises pour tenir compte de situations personnelles particulières ou de l'intérêt du service.
Le candidat doit disposer d'une durée résiduelle d'exercice suffisante dans les fonctions qu'il brigue
Pour les candidats approchant l'âge de la retraite, la durée résiduelle d'exercice dans la fonction sollicitée doit, dans l'intérêt du service, être d'au moins deux ans, selon les règles de limite d'âge applicables aux intéressés. Une durée de trois ans est toutefois exigée pour les fonctions de chef de cour et de juridiction, afin de garantir une stabilité dans ces postes de direction, ainsi que pour les fonctions de conseiller à la Cour de cassation, en raison du temps requis pour l'acquisition de la technique de cassation.
Le dossier doit démontrer l'adéquation du profil à la fonction
Le Conseil s'assure de la qualité du dossier du candidat et, le cas échéant, de la concordance de son profil avec celui recherché.
Une mobilité géographique peut être exigée
L'article 2 du statut interdit à un magistrat d'être nommé chef de la juridiction (tribunal ou cour d'appel) dans laquelle il exerce. Le Conseil a étendu cette interdiction à une durée de cinq ans suivant le départ de la juridiction.

LA NOMINATION DES MAGISTRATS DU SIÈGE DE LA COUR DE CASSATION

En 2018, le Conseil a proposé la nomination de 27 magistrats à des postes du siège de la Cour de cassation, selon la répartition suivante :



L'examen du nombre de nominations proposées par le Conseil sur la durée de son mandat montre l'importance du renouvellement des effectifs de la Cour de cassation intervenu entre 2015 et 2018.

Avec les propositions de 60 conseillers, 35 conseillers référendaires et le renouvellement de l'ensemble des auditeurs, c'est à peu près la moitié des membres de la Cour qui a été nommée au cours de cette mandature.

Cette situation, qui est susceptible de poser des problèmes de fonctionnement à la Cour de cassation, a aussi eu nécessairement une incidence sur le fonctionnement des autres

juridictions dont les effectifs ont été dégaïnés sans compensation immédiate.

Le Conseil a, certes, poursuivi en 2018 sa politique d'anticipation des sélections faites pour la Cour de cassation, afin que les propositions programmées puissent être prises en compte le plus rapidement possible dans les circulaires de transparence ultérieures.

Il n'y est pas toujours parvenu, de sorte que le souhait, déjà exprimé, de transparences spécifiques dédiées au remplacement des magistrats proposés par le Conseil reste d'actualité.

Comme toutes les nominations intervenant sur proposition du Conseil, le choix des candidats a été effectué à l'issue d'un processus d'instruction des dossiers particulièrement délicat, compte tenu du nombre élevé de candidatures aux fonctions de conseillers et de conseillers référendaires.

En 2018, le Conseil a eu à examiner 205 candidatures aux fonctions de conseiller et 138 candidatures aux fonctions de conseiller référendaire.

Après un premier examen permettant d'écarter les candidatures manifestement irrecevables ou prématurées, le Conseil a ainsi étudié 68 dossiers de magistrats postulant à un emploi de conseiller et 100 dossiers de magistrats postulant à un emploi de conseiller référendaire, avant de procéder à 23 auditions pour les postes

de conseiller et à 24 auditions pour les postes de conseiller référendaire.

Dès lors que le Conseil ne prend en considération que les dossiers des magistrats candidats, la fiabilité du système de sélection implique que les évaluations faites par les chefs de cours reflètent le plus rigoureusement possible la réalité des compétences développées par les magistrats dans l'exercice de leurs attributions.

L'aptitude au travail en collégialité, les connaissances juridiques et le sens de l'application du droit, les qualités rédactionnelles font partie des items que le Conseil prend spécialement en considération pour les candidats aux fonctions du siège de la Cour de cassation et il est important que, si un magistrat a manifesté de l'intérêt pour ces fonctions au cours de son entretien d'évaluation ou à une autre occasion, l'évaluateur émette une opinion circonstanciée sur les qualités requises pour l'exercice de telles fonctions.

Le Conseil veille également à assurer à la Cour de cassation un recrutement aussi varié que possible.

Cela est vrai pour toutes les fonctions, notamment pour celles de conseiller, auxquelles tout magistrat présentant les aptitudes requises doit pouvoir accéder, même s'il n'a jamais exercé antérieurement à la Cour de cassation comme conseiller référendaire.

Si les anciens conseillers référendaires représentent un pourcentage important des nominations (proche de 50 %), ces magistrats n'ont pas un droit acquis au retour à la Cour : ce

retour doit être justifié par les compétences du candidat, qui sont appréciées de façon intrinsèque, mais aussi par comparaison avec celles des autres magistrats aspirant à ces fonctions.

La diversité des profils composant la Cour est, du point de vue du Conseil, une source de richesse, de même qu'il lui paraît important que les conseillers référendaires, lorsqu'ils retournent dans un tribunal ou une cour d'appel, y demeurent pour un temps suffisant afin de faire bénéficier cette juridiction de l'expérience acquise auprès de la Cour.

Si, au vu du nombre de candidatures aux fonctions de conseiller référendaire, la réalisation d'un avancement au premier grade sur un tel poste est rare, le Conseil l'a envisagé cette année pour un magistrat issu de l'intégration, conscient de tout l'apport que constitue pour la magistrature et, *a fortiori*, pour la Cour de cassation, l'expérience professionnelle antérieure de ces magistrats mais également de la difficulté pour eux, à raison même de ce parcours, de justifier d'au moins deux années d'ancienneté au premier grade pour postuler comme référendaire avant l'âge limite de 47 ans, prévue par le statut.

En 2018 le Conseil a veillé à l'application de ces principes, fixés au cours des années précédentes.

LA NOMINATION DES PREMIERS PRÉSIDENTS DES COURS D'APPEL ET DES PRÉSIDENTS DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

Au cours de l'année 2018, le Conseil a proposé la nomination de :

8	37
premiers présidents de cour d'appel dont 3 femmes, soit 37,5%	présidents de TGI dont 11 femmes, soit 29,72%

Les chefs de cour

Seuls 8 postes de premiers présidents se sont libérés en 2018. Ont ainsi été pourvues les cours d'appel de Bordeaux, Versailles, Nîmes, Nouméa, Rouen, Saint-Denis de La Réunion, Chambéry et Fort-de-France.

Si ce nombre peut paraître relativement faible, il n'en confirme pas moins l'important *turn-over* sur les postes de chefs de cour constaté depuis le début de la mandature. Sur les 36 cours d'appel, le Conseil a, depuis février 2015, proposé la nomination de 37 premiers présidents et en pourvoira sans doute un 38^e avant le terme de son mandat, des auditions étant programmées en janvier 2019 sur un de ces postes.

3 femmes ont été nommées, sur les cours de Bordeaux, Rouen et Chambéry, soit un *ratio* de 37,5 % – si tant est qu'un pourcentage, sur un

si faible nombre, ait une signification – contre 41,66 % en 2017 et 28,57 % en 2016.

Ce chiffre est à mettre en relation avec une baisse significative du nombre de candidatures féminines sur ces postes : 24 % en 2018 contre 33,53 % en 2017 et 39,86 % en 2016, même si ce taux reste supérieur à ceux qu'ont connus les deux précédentes mandatures, presque toujours inférieur à 20 %. Il semble donc que, cette année, les femmes se soient à nouveau restreintes dans leurs desiderata.

Néanmoins, bien que ne représentant que 21 candidatures sur 89 (23,59 %), et 12 candidates sur 45 (soit 26,66 %), 3 femmes ont été nommées sur les 8 postes pourvus (37,5 %).

Un autre phénomène peut inquiéter : celui du faible nombre de candidatures sur ces éminents postes.

Ce ne sont en effet que 89 candidatures qui ont été enregistrées pour ces 8 postes, soit une moyenne de 8,9 par poste (Nouméa n'enregistre que 5 candidatures contre 18 pour Bordeaux).

Ce niveau s'élevait encore à 14,41 en 2017, à 21,14 en 2016, alors qu'il n'était jamais inférieur à 30 sous les deux précédentes

mandatures, atteignant même un seuil de 55,6 candidats par poste en 2014. Le seul fait que 3 cours d'outre-mer aient été à pourvoir cette année ne peut suffire à expliquer ces données. D'une part, parce que certaines de ces cours ont attiré un nombre de candidats supérieur au chiffre médian pour 2018 ; d'autre part, parce qu'on peut s'étonner que des cours aussi prestigieuses que Bordeaux ou Versailles n'aient attiré respectivement que 18 et 12 candidats. Il s'agit donc d'une réelle désaffection pour ces fonctions à responsabilités supérieures, qui s'accroît au fil des ans.

Il convient en outre de relever que ces 89 candidatures émanent de 45 candidats différents, ce qui ramène alors la moyenne à 5,6 candidats par poste, du fait des candidatures croisées. Ce chiffre est encore en baisse par rapport aux années précédentes (il était, pour mémoire, de 6,86 % en 2016). Si l'on déduit de ces 5,6 candidats ceux présentant des incompatibilités sur le poste, ceux nommés dans l'intervalle à d'autres fonctions, ceux ne justifiant pas encore de trois années de fonctions dans leur poste actuel, ceux dont le dossier ne permet pas d'envisager leur nomination, on prend alors conscience du fait que le Conseil n'a désormais qu'un choix restreint parmi les candidats et se trouve amené à renouveler des appels à candidatures sur certains postes.

Les chefs de juridiction

La formation compétente pour les magistrats du siège, a, au cours de l'année 2018, proposé les nominations de 37 présidents de tribunaux de grande instance (dont 12 postes hors hiérarchie), chiffre stable tout au long

de la mandature et qui confirme, ici encore, le *turn-over* relativement important sur ces postes. Sur les quatre années de la mandature, ce sont ainsi 146 postes de président qui ont été pourvus.

Comme pour les postes de premier président, la baisse du nombre de candidatures ne laisse pas d'inquiéter :

- 357 candidatures ont été enregistrées sur ces 37 postes, soit une moyenne de 9,65 candidatures par poste (contre 11,66 en 2017, 10,5 en 2016, 18,5 en 2015 et 25 en 2014) ;
- mais ce sont en réalité 192 candidats qui postulaient sur ces 37 postes, soit une moyenne de 5,19 candidats par poste, du fait de candidatures croisées ; en effet, si certains n'ont postulé que sur un seul des postes examinés par le Conseil cette année, d'autres postulaient sur 6, 7, voire 11 postes. Cette donnée est, elle aussi, en baisse constante ; elle se situait encore à 5,9 en 2016.

Si l'on distingue selon la taille de la juridiction, on retrouve :

- 45 candidatures pour les 3 juridictions du groupe 1 (Lille, Évreux, Nanterre), soit une moyenne de 15 candidatures par poste, étant précisé que si Lille n'a recueilli que 7 candidatures, Évreux et Nanterre ont nécessité un nouvel appel à candidatures, le Conseil souhaitant disposer d'un choix suffisamment large de candidats, quitte à élargir ses critères habituels ;
- 129 candidatures sur les 9 autres postes hors hiérarchie, soit une moyenne de 14,33 candidatures par poste, ce qui, là encore, recouvre des réalités très différentes, depuis Valenciennes ou Nancy (9 candidats chacune) jusque Nice (25 candidatures) ou Bourg-en-Bresse (30) ;

– 137 candidatures sur les 25 postes restants, du premier grade, soit une moyenne de 5,48 candidatures par poste. Là encore, la localisation géographique de la juridiction, sa taille, sa proximité avec une grande ville, génèrent des situations très disparates. Certaines juridictions, même après plusieurs appels à candidatures, ne recueillent que 2 ou 3 candidatures – dont il convient de retirer les candidats soumis à une incompatibilité sur le ressort, ou nommés

sur un autre poste dans l'intervalle – alors que d'autres comme Laval, Saint-Nazaire ou Pau, comptaient de 11 à 13 candidatures.

L'évolution au cours des dernières années fait clairement apparaître cette désaffection pour les postes de chef de juridiction, moins marquée pour les postes de président de petites et moyennes juridictions hors hiérarchie.

Nombre moyen de candidatures par poste	TOTAL	dont 1 ^{er} grade	dont hors hiérarchie
2014	25	23,6	26
2015	18,5	10,1	30
2016	10,5	8	18,2
2017	11,6	8,2	23,1
2018	9,65	5,48	14,5

La part des candidatures féminines s'élève quant à elle à :

- 41,62 % sur les postes hors hiérarchie ;
- 43,75 % sur les postes du premier grade, soit en très léger retrait par rapport à 2017 (respectivement 42,16 et 45,29 %). 2018 se classe ainsi en deuxième position depuis 2006.

Sur l'ensemble de ces 37 postes, 11 femmes ont été nommées, soit 29,7 %, pourcentage en régression par rapport aux années précédentes (42 % en 2015, 38,88 % en 2016 et 37,14 % en 2017).

Ces résultats sont néanmoins faussés par le fait que sur un certain nombre de postes, le Conseil n'avait le choix qu'entre des candidatures masculines, ce qui, sur une base de 37,

vient nécessairement impacter les pourcentages de manière importante.

Le délai moyen entre la vacance d'un poste et la proposition du Conseil s'est élevé cette année à 63 jours, soit une situation dégradée par rapport à 2017 (42 jours) ou 2016 (52 jours). Cette situation s'explique notamment par le fait que certains postes ont nécessité plusieurs appels à candidatures.

La question de l'attractivité des postes de chefs de juridiction, déjà relevée dans les précédents rapports, devient donc cruciale. Elle met en cause non seulement la diversité du choix de candidats se présentant au Conseil, mais aussi la durée des vacances de ces postes dans des juridictions déjà en difficultés.

FOCUS

Réflexions sur l'attractivité des fonctions de chef de juridiction

Les causes de la désaffection constatées pour les postes de chef de juridiction sont multiples et doivent, pour certaines, être recherchées au-delà même de la magistrature. Ainsi, le faible nombre de candidats sur les plus petites juridictions, dans des ressorts souvent isolés, peut s'expliquer pour partie par l'attrait des nouvelles générations pour les métropoles. De même, si cette cause n'est pas récente, le fait que les deux membres du couple travaillent, peut conduire un certain nombre de magistrats, femmes ou hommes, à limiter leurs desiderata géographiques pour éviter d'être éloignés de leur famille, *a fortiori* lorsque les nominations sur les fonctions de chef de juridiction se font tout au long de l'année, déconnectées du calendrier des mutations sur les autres postes de la magistrature et, plus largement, de la fonction publique.

Dans les plus petites juridictions, la charge que représentent les fonctions de chef, dans un contexte de vacances de postes généralisées, oblige, outre les tâches spécifiques du président ou du procureur, à conserver une activité juridictionnelle intense. Ce contexte de pénurie peut aussi conduire certains fonctionnaires ou magistrats à attribuer aux chefs de juridiction la responsabilité d'une situation qu'ils subissent eux aussi de plein fouet et qui les conduisent parfois à des arbitrages peu populaires pouvant générer chez certains d'entre eux une forme de souffrance qu'il convient de ne pas minimiser. L'absence d'encadrement intermédiaire ou d'équipe venant en assistance au chef de juridiction conduit en outre à renforcer son isolement.

Ces fonctions passionnantes sont désormais considérées dans la magistrature comme ingrates et peu attractives. C'est principalement le cas dans les plus petites juridictions mais aussi dans les très grosses structures, les magistrats légitimes à postuler aux fonctions de chefs de juridiction du groupe 1 semblant désormais privilégier les fonctions de chef de cour.

Causes endogènes. Causes exogènes. Sans doute aussi une nécessité, pour les autorités de nomination, de réfléchir ensemble aux moyens de contrer cette pénurie de candidatures, pour conserver, à moyen et long terme, une possibilité de choisir le meilleur candidat pour le poste cible. Cette année, comme en 2017, certains postes de présidents de juridiction n'ont pu être pourvus qu'après un troisième appel à candidatures, la vacance de poste induite sur le long terme (jusqu'à une année pour l'un de ces postes) ne faisant que renforcer les difficultés de la juridiction concernée.

Il n'est pas ici question de formuler des préconisations mais d'évoquer des pistes pour une réflexion commune de la Direction des services judiciaires et du Conseil supérieur de la magistrature, chacun en ce qui les concerne, dans leurs pouvoirs de proposition respectifs.

Améliorer les conditions d'exercice des chefs de juridiction nécessite sans doute de réfléchir à la notion d'équipe autour du chef de juridiction.

Il ne semble pas envisageable de généraliser les postes de secrétaire général dans des juridictions où il est déjà parfois difficile de pourvoir les postes d'encadrement intermédiaire. Toutefois, il conviendrait *a minima* de garantir un secrétariat dédié au chef de juridiction, et de réfléchir à une généralisation des postes de chef de cabinet ou d'envisager l'affectation d'un directeur des services de greffe supplémentaire afin de seconder le chef de juridiction dans un certain nombre de tâches purement administratives, proportionnellement plus chronophages dans les petites structures ou dans les juridictions, y compris hors hiérarchie, non pourvues de postes de secrétaire général.

Les formations des nouveaux chefs de juridiction dispensées par l'École nationale de la magistrature – tout comme les formations préparant à l'exercice des fonctions d'encadrement et d'encadrement intermédiaire – n'ont eu de cesse de se multiplier et s'améliorer. Au-delà, sans doute conviendrait-il de favoriser les conditions d'un meilleur passage de relais entre les chefs de juridiction successifs par des outils dédiés, au-delà du dossier partagé de juridiction, permettant au nouvel arrivant une prise de connaissance plus rapide et efficace des problématiques locales et du contexte de son nouvel exercice.

Une autre piste pourrait être trouvée, par-delà la seule question de la charge de travail induite par ces fonctions, en réfléchissant à une meilleure compatibilité du calendrier des nominations avec la vie familiale. Un certain nombre de magistrats limite en effet leurs desiderata au plan géographique pour ne pas prendre le risque, en dehors d'une affectation en septembre, d'avoir à choisir entre un déménagement en cours d'année scolaire et une trop longue période de célibat géographique – ayant en outre des incidences financières. Pourrait sans doute être imaginé un système consistant à différer l'installation dans les nouvelles fonctions après la publication de la proposition de nomination, permettant de restreindre les mouvements effectifs de chefs de juridiction à deux ou trois périodes par an (notamment janvier et septembre).

Une telle évolution présenterait en outre l'avantage de permettre de choisir le successeur avant le départ effectif du titulaire du poste, d'assurer ainsi un meilleur « tuilage » dans les prises de fonctions, et aussi de garantir une plus grande adéquation encore du magistrat proposé sur chaque poste. En effet, en l'état, les postes sont pourvus au fur et à mesure qu'ils se libèrent, tant au siège qu'au parquet, un magistrat pouvant ainsi être nommé sur le premier poste se libérant parmi ceux sur lesquels il a postulé, alors que son profil aurait pu s'avérer particulièrement intéressant pour un poste se libérant quelques semaines plus tard. Examiner ensemble un plus grand nombre de nominations permettrait aux autorités concernées d'affiner encore la sélection des candidats. Les limites à une telle évolution se trouvent sans doute dans la répartition des compétences, en matière de nomination, entre la chancellerie et le Conseil supérieur de la magistrature, mais aussi, de manière plus résiduelle, dans la limitation à sept ans de l'exercice des fonctions de chef de juridiction.

Une réflexion mériterait d'être menée sur les questions indemnitaires. Si désormais toutes les juridictions ont été élevées au rang de Bbis, bon nombre de présidents ou procureurs de ces petites juridictions n'ont pas l'ancienneté requise pour accéder à l'échelon indiciaire permettant de bénéficier de la rémunération correspondante. Un certain nombre d'entre eux est encore exclu du bénéfice de la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI). De fait, certains d'entre eux peuvent toucher une rémunération inférieure à celle de magistrats sous leur autorité, du fait par exemple des indemnités de fonctions, de permanence et d'astreinte des vice-présidents chargés des libertés et de la détention.

Si l'on ne postule pas sur ces fonctions pour des considérations indemnitaires, il convient toutefois que l'accès à ces fonctions n'entraîne pas une perte de revenus. Comme évoqué plus haut, en devenant chef de juridiction, certains magistrats s'astreignent à un célibat géographique, qu'il soit temporaire en attendant que leur famille puisse les rejoindre, ou sur le plus long terme. Les frais induits par les transports, le double logement, ne sont pas négligeables et peuvent légitimement dissuader certains collègues.

Même lorsque leur famille les accompagne sur leur nouveau lieu d'affectation, le délai restreint entre la proposition de nomination et l'installation effective rend compliquées les démarches aux fins de trouver un nouveau logement, déménager, scolariser les enfants... Le ministère de la justice a décidé il y a quelques années de renoncer aux logements de fonction pour les chefs des plus grosses juridictions, sans même envisager l'hypothèse d'une augmentation de la redevance due par les bénéficiaires et alors que les cadres

d'autres directions de notre ministère ont vu se développer encore récemment l'accès à de tels logements. Au-delà des seuls avantages financiers, l'accès aux logements de fonction limitait l'embarras de rechercher en urgence un logement adapté, rendant le magistrat d'autant plus rapidement disponible pour prendre la mesure de ses nouvelles fonctions. *A minima*, une réflexion pourrait être envisagée pour permettre – comme d'ailleurs pour tous les personnels du ministère de la Justice – la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement à la mobilité géographique comme cela existe dans d'autres ministères.

Enfin, il conviendrait sans doute d'améliorer la lisibilité du parcours des chefs de juridiction. La limitation des fonctions à 7 années génère une forme d'angoisse des intéressés dès leur 3^e ou 4^e année de fonctions, lorsqu'ils ne sont pas choisis sur un autre poste. L'actuelle mandature avait envisagé, un temps, de procéder à des entretiens avec les chefs de juridiction et de cour à l'approche de leur 3^e année de fonctions, afin de les aider à orienter au mieux leurs desiderata. Cette piste mériterait d'être affinée et supposerait que le Conseil puisse libérer un temps suffisant pour y procéder, ce que l'activité de l'actuelle mandature n'a pas permis.

LE POUVOIR DE PROPOSITION DU GARDE DES SCEAUX

L'activité du Conseil en 2018

En 2018, le Conseil a été saisi de 2 370 demandes d'avis par le garde des Sceaux. Ce nombre est sensiblement inférieur à celui de l'année précédente, qui avait marqué un pic dans l'activité en matière de nomination, du fait de la mise en œuvre de la réforme des statuts de juge de proximité et de magistrat à titre temporaire. Passé cet épisode, le nombre de propositions soumises à l'examen du Conseil s'est maintenu à un niveau élevé, confirmant, s'il était besoin, l'actualité des constats précédemment formulés sur le phénomène d'hyper-mobilité professionnelle marquant l'évolution actuelle du corps judiciaire.

1 513 propositions ont été examinées par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, qui a corrélativement traité 665 observations de magistrats relatives à ces projets de mouvements. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, été rendue destinataire de 687 propositions, connaissant ainsi son plus haut niveau d'activité depuis le début de la mandature. Le nombre d'observations adressées au Conseil sur ces propositions a, paradoxalement, connu une baisse, 114 recours ayant été enregistrés. Il peut être relevé, à cet égard, que sur les quatre années de la mandature, cette donnée n'a cessé de décroître, au parquet, passant de 198 en 2015, à 158 en 2016, puis 122 en 2017, pour connaître en 2018 son niveau le

plus bas, alors que les taux de suivi des recommandations et signalements formulés à la suite de ces observations restent très satisfaisants (*cf. infra*). Ce phénomène est propre au parquet. Le nombre d'observations enregistrées au siège ne connaît, sur quatre ans, aucune évolution linéaire comparable.

Si l'activité est restée forte, les délais d'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux sont restés performants. En moyenne, les restitutions ont été effectuées dans les 23 jours suivant la communication des propositions, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, et 25 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet – il est à relever que ces durées incluent le temps accordé aux magistrats pour formuler des observations, qui est fixé par la chancellerie et pendant lequel le Conseil ne peut débiter ses travaux.

Comme les années précédentes, les formations ont pris soin d'examiner en priorité les mouvements de départs et de retours vers les juridictions situées outre-mer et de restituer les avis correspondants en urgence, afin de faciliter l'installation des magistrats concernés.

La principale cause de retard dans l'examen des dossiers demeure l'absence d'évaluation professionnelle actualisée de magistrats proposés ou observants. Cette situation a concerné 329 dossiers en 2018. En pareille situation, le

Conseil sursoit au prononcé de son avis jusqu'à communication de l'évaluation faisant défaut, afin de pouvoir statuer en pleine connaissance de cause et assurer une égalité de traitement entre les candidats, *a fortiori* lorsqu'ils sollicitent un poste en avancement.

Le tableau ci-après dresse le bilan des demandes d'évaluations professionnelles et des sursis prononcés, en limitant l'examen aux seules circulaires de transparence :

	Parquet			Siège		
	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés
2018	591	65	10	1 353	264	32
2017	554	54	6	1 333	112	15
2016	579	84	5	1 301	118	6
2015	614	13	0	1 390	60	3

Une telle situation ne saurait être regardée comme satisfaisante. Outre les retards qu'elle génère dans l'examen des dossiers, elle conduit à réaliser en urgence l'évaluation des magistrats concernés, dans des conditions parfois peu satisfaisantes. Aussi, l'attention de tous est-elle régulièrement appelée sur la nécessité de procéder aux évaluations en temps et en heure.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 1 444 avis conformes et 11 avis non-conformes. Elle a formulé 3 recommandations et 5 signalements. Comme en 2017, elle a procédé à l'audition des candidats aux postes de premier président de chambre, cette pratique ayant confirmé sa pertinence. Elle a, en outre, procédé à l'audition exceptionnelle d'un candidat aux fonctions de président de chambre, afin de lever certaines ambiguïtés apparues lors de l'instruction du dossier.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis 666 avis

favorables et 5 avis défavorables. Elle a formulé 5 recommandations.

Cette formation a procédé à l'audition de 52 magistrats proposés à des fonctions du parquet général de la Cour de cassation, de procureur général, de procureur ou d'inspecteur général de la justice. 11 observants sur ces postes ont aussi été entendus.

11 propositions intéressaient le parquet général de la Cour de cassation, dont le poste de procureur général. 16 concernaient l'inspection générale, dont 9 inspecteurs généraux et 7 inspecteurs, 126 propositions étaient à destination des parquets généraux près les cours d'appel (dont 6 postes de procureurs généraux). 375 intéressaient les parquets près les tribunaux de grande instance, dont 23 postes de procureur. Enfin, 70 postes concernaient l'administration centrale du ministère de la justice.

Les avis ont notamment porté sur les propositions de nomination de :



Les principes et critères guidant le Conseil dans son appréciation

Pour l'appréciation des propositions qui lui sont soumises, le Conseil veille au respect des exigences énoncées par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Il a en outre défini des principes doctrinaux destinés à assurer une saine gestion des ressources humaines de la magistrature et tenir compte de principes déontologiques dépassant le seul cadre statutaire.

Les règles statutaires

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

- aucun magistrat n'est éligible à des fonctions en détachement s'il n'a accompli quatre ans de service effectif ;
- l'avancement sur place est fermé à un magistrat exerçant depuis plus de sept ans

dans une même juridiction (et non plus cinq comme avant la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016) ;

- le passage du second au premier grade n'est désormais plus conditionné par une exigence de mobilité statutaire ;
- à l'exception des conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à la Cour de cassation, nul ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions au premier grade et satisfait à une obligation de mobilité non juridictionnelle – cette dernière exigence ne valant que pour les magistrats ayant pris leur premier poste après le 1^{er} septembre 2020¹ ; si ces deux fonctions sont juridictionnelles, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes ;
- nul ne peut accéder à un poste hors hiérarchie de la Cour de cassation s'il n'occupe déjà un poste hors hiérarchie, sauf s'il a exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation.

Les principes non statutaires

Le Conseil veille, dans l'exercice de ses compétences en matière de nominations, à assurer un équilibre entre la nécessaire mobilité des magistrats et le « nomadisme judiciaire ».

Le plus connu et le plus général des principes guidant son appréciation est certainement la règle dite « des deux ans », en vertu de laquelle un magistrat doit avoir accompli deux années de service effectif à compter de son installation dans ses fonctions (et non à compter du décret de nomination) avant de pouvoir prétendre à une mutation. Des exceptions sont toutefois admises, mais de manière restrictive,

¹. Article 50, XI de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 modifiant la fin du IV de l'article 36 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007.

lorsqu'une situation personnelle ou familiale contraint un magistrat à changer de résidence, ou, dans l'intérêt du service, lorsque le candidat est le seul « utile » pour occuper un poste ne pouvant demeurer vacant.

À ce principe, la Direction des services judiciaires (DSJ) a souhaité ajouter, il y a quelques années, une règle dite « des trois ans » pour toute fonction exercée en sortie d'école. Cette exigence n'a pas été reconnue comme sienne par le Conseil. Elle a, au reste, fait l'objet de nombreuses exceptions, au point que le Conseil s'interroge en l'état sur sa lisibilité.

Au-delà de ces règles générales, d'autres principes tentent de réguler les durées d'exercice dans les postes de direction ou d'encadrement. Les fonctions de chef de juridiction sont ainsi limitées, par l'ordonnance statutaire, à une durée maximale de sept années dans un même poste. Au-delà de cette règle plafond, le Conseil estime que de telles responsabilités justifient une certaine stabilité pour s'exercer de manière crédible et reconnue dans un ressort. Aussi, une durée minimale de trois ans est-elle exigée avant d'accepter ou de décider d'une mutation.

De son côté, la Direction des services judiciaires applique à la hiérarchie intermédiaire une règle comparable d'exercice minimal de trois ans avant d'envisager de retenir une candidature à un mouvement. Cette exigence n'est pas reconnue comme sienne par le Conseil qui, dans ses précédents rapports, avait souligné la nécessité d'une meilleure information des magistrats à ce sujet.

Pour ce qui regarde la mobilité géographique, l'année 2018 a confirmé les orientations

et tendances dessinées en 2016 et 2017. L'adage « outre-mer sur outre-mer ne vaut » n'est plus regardé comme un principe directeur pour le choix des nominations intéressant les juridictions ultramarines. Le Conseil retient, en la matière, que, s'il demeure des spécificités géographiques et humaines, mais aussi culturelles, propres à l'outre-mer, la gestion de certains territoires en métropole peut à certains égards soulever des questions analogues. La situation des juridictions ultramarines est en outre très variable. Les problématiques judiciaires mais aussi et surtout leur attractivité sont fort dissemblables. Enfin, le pseudo-adage introduit des inégalités de traitement entre les magistrats originaires de métropole et ceux qui sont originaires ou ont en outre-mer des liens familiaux.

Le Conseil a donc estimé que la nécessité d'empêcher que ne s'installe chez certains la tentation d'une mobilité restreinte à l'outre-mer ne doit pas interdire des assouplissements à la règle, y compris pour des avancements sur place. Plutôt qu'une règle générale plus ou moins adaptée, le Conseil préfère, s'agissant des postes en outre-mer, et notamment dans des juridictions difficiles, faire preuve de la plus grande attention sur la pertinence et l'adéquation aux fonctions des propositions qui lui sont faites, d'autant qu'elles résultent souvent d'un exercice de choix fort restreint.

Plus généralement, au-delà des règles statutaires, mais en convoquant les principes éthiques et déontologiques qui doivent guider tout mouvement, le Conseil prend en considération des exigences tenant aux conditions d'exercice professionnel dans le poste envisagé et aux difficultés auxquelles le magistrat risque

de se trouver confronté en raison de sa situation personnelle, familiale, ou des fonctions ou activités qu'il a antérieurement exercées. Dans certains cas, et toujours après un échange contradictoire avec la DSJ, ces considérations peuvent conduire à un avis non-conforme ou défavorable, spécialement lorsque sont en cause des situations faisant apparaître un risque déontologique ou de conflit d'intérêts.

Les avis non-conformes et défavorables rendus en 2018

Au cours de l'année 2018, les formations du Conseil ont rendu 11 avis non-conformes et 5 avis défavorables qui ont, tous, fait l'objet de motivations communiquées à l'autorité de proposition et au magistrat concerné.

Comme par le passé, plusieurs types de considérations ont pu guider les choix du Conseil.

Certains avis non-conformes ont été motivés par les qualités intrinsèques du dossier du candidat proposé.

Le Conseil a ainsi émis un avis non-conforme à une proposition de nomination dans des fonctions de vice-président chargé des fonctions de l'instruction « en raison des réserves exprimées dans les évaluations professionnelles de l'intéressé quant à l'exercice de ses précédentes fonctions de juge d'instruction [...], qui ne rendent pas opportune sa nomination dans des fonctions analogues au sein de la même juridiction. Les réserves portant sur l'exercice de ses fonctions actuelles de juge des enfants démontrent en outre ses difficultés à assumer des fonctions spécialisées. »

Il a, de même, écarté une proposition de nomination à des fonctions de conseiller de cour d'appel considérant que les insuffisances et réserves mises en évidence par l'évaluation professionnelle de l'intéressée ne permettaient pas d'envisager sa nomination dans une juridiction de taille restreinte.

Dans un autre cas, il a estimé, au vu des éléments figurant dans le dossier administratif du magistrat concerné, qu'il était souhaitable que celui-ci évolue dans une équipe et avec un encadrement que seul un grand parquet était susceptible de lui offrir.

Cette approche fondée sur la qualité du dossier prévaut pour les nominations des auditeurs de justice dans leur premier poste. Deux avis non-conformes ont ainsi été prononcés en 2018, concernant des postes de juge placé, sur les motifs suivants :

« Les réserves émises dans le dossier de l'intéressé quant au déroulement de son stage ne rendent pas opportune sa nomination dans des fonctions de juge placé, qui nécessitent de bonnes connaissances de base, une grande polyvalence et de réelles facultés d'adaptation. »

« Les nombreuses réserves émises lors du stage juridictionnel quant au comportement de l'intéressée rendent inopportune sa nomination dans des fonctions de juge placé qui, au-delà des compétences et de l'aptitude techniques, nécessitent une grande polyvalence et de réelles facultés d'adaptation. »

Il en va de même pour les lauréats du concours complémentaire, le Conseil ayant pu considérer que les réserves exprimées dans le dossier de

l'intéressée ne permettent pas d'envisager son affectation en qualité de juge au tribunal de grande instance concerné par le projet de mouvement.

Dans d'autres cas, c'est de la comparaison du dossier du candidat proposé avec celui d'un ou plusieurs observants que résulte l'avis non-conforme.

Le Conseil a ainsi estimé à plusieurs reprises que « Un observant, doté d'une ancienneté supérieure, présente un dossier de meilleure qualité. »

En pareille hypothèse, il n'hésite pas à émettre une recommandation au bénéfice de l'observant concerné.

L'année 2018 a été marquée par une augmentation significative des propositions motivées par le profilage de certains postes. Dans ces cas, le Conseil se livre à une analyse comparée des profils du candidat retenu par la Chancellerie et des éventuels observants. Dans cette démarche, le recours à la fiche de poste est incontournable.

Le Conseil a pu s'interroger sur la pertinence d'un profilage de poste concernant des fonctions de président de chambre de la famille. Ce cas a donné lieu à un avis non-conforme sur les motifs suivants : « À supposer admise la légitimité d'un profilage sur le type de contentieux considéré, le Conseil relève qu'un observant présente une ancienneté supérieure et dispose d'un dossier d'une qualité au moins équivalente. »

Des considérations analogues ont guidé la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Deux avis défavorables ont ainsi été motivés par le souci de prévenir tout risque de conflit d'intérêts. Dans le premier cas, le Conseil a considéré que les responsabilités exercées au plan administratif par le candidat proposé à des fonctions de substitut, à l'occasion de ses activités professionnelles antérieures à son intégration dans la magistrature, ne permettaient pas d'envisager en l'état son affectation dans la juridiction du chef-lieu du département concerné. Dans le second cas, c'est l'exercice antérieur de fonctions de greffier dans la juridiction cible qui était en cause, cette considération tenant moins à un risque de conflit d'intérêts qu'à de possibles difficultés de positionnement.

Les trois autres avis défavorables étaient motivés par des considérations tenant au profil des magistrats proposés et à leur adéquation avec l'exercice des fonctions envisagées. Le Conseil a ainsi estimé qu'en dépit de ses qualités, le dossier du magistrat proposé ne faisait pas apparaître un profil attestant une appétence et des compétences le qualifiant spécifiquement pour l'exercice de fonctions d'avocat général à la Cour de cassation. Dans un autre cas, il a considéré que l'audition du candidat n'avait pas permis de mettre en évidence les qualités et le positionnement requis pour l'exercice des responsabilités de chef de parquet. Enfin, il a retenu, pour un auditeur de justice ayant choisi un poste de substitut dans un parquet de taille modeste, que les réserves exprimées dans son dossier ne permettaient pas d'envisager une telle nomination, invitant la chancellerie à lui proposer une structure d'accueil plus étoffée.



Le dialogue avec la chancellerie : les recommandations et signalements, le calendrier des nominations et le profilage des postes

À l'occasion de l'examen des propositions qui lui sont soumises, le Conseil peut adresser au garde des Sceaux des recommandations au bénéfice de magistrats ayant formulé des observations et dont la situation lui paraît digne d'être prise en considération lors d'un prochain mouvement. Il peut aussi signaler le cas de magistrats dont la situation personnelle ou familiale lui paraît justifier une mutation (à raison, par exemple, de difficultés de santé ou de la nécessité d'un rapprochement de conjoint ou d'ascendant).

Ces recommandations et signalements peuvent être formulés concomitamment à un avis non-conforme ou défavorable sur la proposition de nomination du garde des Sceaux. Ils peuvent aussi – ce cas est le plus fréquent – être émis sans remise en cause du mouvement. La chancellerie s'engageant à y donner une suite favorable, au titre du dialogue qu'elle entretient avec le Conseil, cette solution permet de tenir compte de la situation du candidat tout en évitant de créer une vacance de poste dans la juridiction concernée.

En 2018, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a formulé 3 recommandations et 5 signalements. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis 5 recommandations.

Le taux de suivi de ces mesures est variable d'une année sur l'autre et ne peut être apprécié qu'avec un certain recul. C'est ainsi qu'au siège, les recommandations formulées avant le 31 juillet 2018 ont, toutes deux, produit leurs effets dans l'année, tandis qu'un seul des trois signalements enregistrés à cette date était satisfait. Au parquet, la recommandation formulée avant le 31 juillet a été prise en compte par le garde des Sceaux. Les autres recommandations et signalements de 2018, plus récents, n'ont pas produit leurs fruits à la date de rédaction du présent rapport. L'ensemble des recommandations et signalements émis au siège en 2017 a en revanche été suivi d'effet. Le taux de satisfaction reste moindre au parquet puisque deux des quatre recommandations de 2017 ont été productives, pour 4 signalements sur 5.

Au-delà de ce dialogue institutionnel, le Conseil et la Direction des services judiciaires entretiennent des échanges constants pour les besoins de l'examen des propositions de nominations de magistrats.

La DSJ s'efforce ainsi, à l'occasion de la présentation orale des transparences, mais aussi par une note qui l'accompagne, d'explicitier toute proposition qui déroge aux critères habituels présidant à ses choix ou à ceux du Conseil. Elle fait notamment état des situations personnelles pouvant justifier une dérogation à ces critères. La note de présentation de la transparence peut aussi contenir des précisions sur un choix tenant à la recherche d'un profil particulier pour un poste déterminé.

En cours d'examen, le Conseil peut, avant de rendre un avis non-conforme ou défavorable,

solliciter de la DSJ des éléments d'information complémentaires, voire des explications, sur tel ou tel aspect du dossier justifiant, aux yeux du Conseil, un complément d'instruction.

Dans ce processus, la motivation des avis non-conformes ou défavorables, comme les échanges réguliers entre le Conseil et la DSJ, en dehors même de toute transparence, permettent à cette direction de mieux anticiper les préoccupations du Conseil et les critères qui sont les siens.

Le calendrier des nominations reste un sujet de débat.

Le Conseil a parfaitement conscience du fait que, lorsqu'il exerce son pouvoir de proposition, il provoque des vacances de postes qui perturbent le fonctionnement des juridictions. Nommer par exemple comme conseiller à la Cour de cassation un président de chambre de cour d'appel est de nature à désorganiser le service assuré en cour d'appel par le magistrat proposé.

Pour y remédier, le Conseil s'efforce d'anticiper sur les mouvements de magistrats préparés par le ministère de la justice, afin que le départ du magistrat proposé puisse être immédiatement pris en compte dans l'élaboration d'une nouvelle transparence.

Cela ne s'avère malheureusement pas toujours possible.

Aussi, le Conseil reste-t-il favorable à la publication de transparences intermédiaires permettant de combler les vacances de postes le plus rapidement possible.

Les saisines spécifiques

La part d'activité du Conseil consacrée à ces saisines peut paraître résiduelle au regard du reste des propositions de nomination, ou relever d'un contrôle plus formel, portant sur la seule « recevabilité » de la demande et non sur sa pertinence (demandes de détachements, de mise en disponibilité, maintiens en activité en surnombre...).

Le Conseil s'astreint néanmoins, en ces domaines, à la plus grande vigilance sur les questions relatives aux incompatibilités et critères de nomination, afin de préserver les magistrats de conflits d'intérêts majeurs au regard de leur précédente profession ou de leur activité professionnelle concomitante à l'exercice des fonctions de magistrats à titre temporaire ou magistrat honoraire juridictionnel.

Le Conseil veille en outre, lorsqu'un magistrat s'apprête à partir en détachement ou en disponibilité, à ce que ses évaluations professionnelles soient à jour. Il est ainsi conduit à prononcer des sursis à statuer, afin qu'un défaut d'évaluation ne constitue pas un handicap pour l'intéressé à l'occasion d'une future candidature.

Les auditeurs de justice

En 2018, 359 propositions de nominations d'auditeurs de justice dans leur premier poste ont été examinées (237 pour le siège et 122 pour le parquet). Le Conseil a ainsi été appelé à se prononcer sur la prise de fonctions de la plus importante promotion de l'École nationale de la magistrature de ces dernières décennies.

Deux propositions ont donné lieu à des avis non-conformes ; une à un avis défavorable. En application des dispositions de l'article 26 de l'ordonnance statutaire, les auditeurs concernés se sont vus proposer par la DSJ un nouveau poste, ces nouvelles propositions ayant ensuite été validées par le Conseil.

Le contrôle du Conseil ne s'opère pas sur l'aptitude de l'auditeur de justice à devenir magistrat – cette compétence relève du jury –, mais sur les éventuelles incompatibilités statutaires (et plus largement les conditions du respect des règles d'impartialité objective et de prévention des conflits d'intérêts) et sur l'adéquation du poste choisi aux éventuelles réserves émises à l'issue de la période de formation, afin d'éviter de mettre le magistrat en difficulté dans son exercice professionnel.

C'est cette seconde considération qui a conduit la formation compétente pour les magistrats du siège à rendre ces deux avis non-conformes sur des propositions de nomination dans des fonctions de juge placé, considérant que celles-ci nécessitent d'importantes compétences et aptitudes techniques, une grande polyvalence et de réelles facultés d'adaptation. Au parquet, l'avis défavorable émis était en lien avec la taille du parquet que devait intégrer l'auditeur de justice, les réserves émises dans ses évaluations ayant conduit le Conseil à privilégier sa nomination dans un parquet plus important à même de mieux épauler l'intéressé dans ses premiers mois de fonction.

Le Conseil a pu s'étonner, il y a quelques années, d'avis de redoublement ou d'exclusion rendus par le jury pour des auditeurs

ayant obtenu de mauvaises notes au concours de classement, contrastant avec leurs bonnes évaluations durant la scolarité et le stage. Il avait à l'époque souhaité s'en entretenir avec le président du jury. Il a pu s'interroger cette année sur des déclarations d'aptitudes à l'ensemble des fonctions rendues par le jury pour des auditeurs ayant rencontré des difficultés récurrentes durant la scolarité et le stage et faisant l'objet d'avis défavorables du directeur de centre de stage, du coordonnateur régional de formation, du directeur de l'École nationale de la magistrature, qui préconisaient soit un redoublement, soit d'éviter l'affectation dans certaines fonctions. Le Conseil ne dispose toutefois pas de l'ensemble des éléments soumis au jury et il ne s'agit là que d'un constat.

Le Conseil a en outre statué sur les propositions de première nomination à des fonctions judiciaires des 46 lauréats du concours complémentaire (23 au siège, 23 au parquet). Un seul avis non-conforme a été rendu.

Les détachements, placements en position de disponibilité et démissions

Les détachements

En 2018, le Conseil a rendu 75 avis sur des propositions de détachement, 25 concernant des magistrats du siège et 50 des magistrats du parquet.

Après une baisse relative en 2017 (67 contre 94 en 2016 et 82 en 2015), le nombre de demandes repart à la hausse. Il apparaît ainsi qu'après une politique de la Direction des

services judiciaires visant à réduire le nombre de détachements pour faire face à la vacance de postes en juridictions – par la limitation de leur durée ou la réduction des postes proposés en détachement –, le nombre de magistrats placés dans cette position statutaire revient au niveau moyen du début des années 2010, soit aux alentours de 250. Ce nombre s'établit en effet à 244 au 31 décembre 2018, alors qu'il était descendu à 201 en 2016. Il n'en reste pas moins bien en deçà du seuil maximal de 20 % du total de l'effectif du corps judiciaire prévu à l'article 70 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

Le contrôle opéré par le Conseil sur les départs en détachement est, en l'état des textes, purement formel. Il consiste à vérifier que le candidat remplit les conditions statutaires prévues aux articles 4, 12 et 68 de l'ordonnance précitée, et notamment qu'il justifie de quatre années de services effectifs dans la magistrature. Le Conseil s'assure néanmoins de l'absence d'obstacle déontologique à l'exercice des fonctions envisagées.

Le Conseil continue de solliciter qu'une réflexion s'engage sur les conditions de nominations à certaines fonctions justifiant que toutes les garanties soient prises pour assurer et affirmer l'indépendance des magistrats qui y sont nommés. Il en va ainsi, notamment, des postes de directeurs des écoles (École nationale de la magistrature, École nationale des greffes, École nationale d'administration pénitentiaire et École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse), des postes à l'Inspection générale de la justice, ou encore des postes de magistrats français dans les juridictions internationales.

En l'état, ces postes sont pourvus sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la justice, après avis conforme ou favorable du Conseil, mais sans transparence, sans possibilité, pour les candidats écartés de présenter des observations au Conseil, et donc sans pouvoir, pour ce dernier, de s'assurer que le choix se soit porté sur le meilleur candidat à des fonctions pourtant essentielles à l'indépendance de la magistrature (formation des magistrats, contrôle des juridictions, rayonnement de la France à l'étranger).

Les disponibilités

Les données relatives aux demandes de placement de magistrats en position de disponibilité restent stables puisqu'en 2018 le Conseil a été saisi de 39 propositions, contre 40 en 2017 et 31 en 2016.

Comme les autres années, les motifs de ces demandes sont principalement d'ordre personnel (disponibilité de droit pour suivi de conjoint, pour élever un enfant de moins de 8 ans après expiration des droits à congés parentaux, etc.).

La ventilation de ces demandes entre magistrats du siège et du parquet peut toutefois interroger puisque, pour la première fois, le nombre de magistrats du parquet ayant sollicité une mise en disponibilité (18) est quasiment équivalent au nombre de magistrats du siège formant une telle demande (21), soit un ratio de 46,15 % (contre 22,5 % en 2017, 16,13 % en 2018), sans commune mesure avec la proportion de magistrats du parquet au sein du corps.

Il est sans doute difficile de donner une interprétation à ces chiffres, portant sur quelques unités, au regard du nombre global de magistrats. Il conviendra toutefois d'observer avec attention l'évolution sur les prochaines années aux fins de déterminer si ces données sont purement conjoncturelles ou si elles peuvent être interprétées comme l'un des symptômes de ce qui est communément appelé la « crise du ministère public ».

Les démissions

Le Conseil n'a été saisi en 2018 d'aucune demande de démission de magistrats « de carrière » – contre 4 en 2017, 7 en 2016, 5 en 2015 et 8 en 2014.

Les suspensions pour motif médical

La loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012 a introduit dans l'ordonnance statutaire la possibilité pour le ministre de la Justice de saisir un comité médical national en vue de l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée.

Ce texte a ainsi vocation à s'appliquer lorsque l'état de santé d'un magistrat ne lui permet plus de poursuivre son exercice professionnel mais que l'intéressé n'entame aucune démarche volontaire. Dans l'attente de l'avis du comité médical national, le ministre peut suspendre l'intéressé, « dans l'intérêt du service », après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature ; la procédure est contradictoire et l'avis, non public, est rendu après audition du magistrat concerné. Le magistrat conserve l'intégralité de son traitement. Si, dans les six mois de la décision de suspension, le comité médical ne s'est pas

prononcé, cette mesure cesse de plein droit de produire ses effets.

Ces dispositions ont pour vocation d'éviter de traiter sous l'angle disciplinaire des difficultés en lien avec l'état de santé du magistrat (addictions, maladies neurologiques, psychiatriques...) ne lui permettant plus d'exercer, au moins temporairement, ses fonctions.

Toutefois, les décrets d'application de ce texte n'ont été publiés qu'en 2016.

Ce n'est qu'en 2018 que le Conseil a été saisi pour la première fois sur ce fondement. Il y a donné une suite favorable (*cf. infra*, p. 85).

Les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT)

Au sein de la formation compétente pour les magistrats du siège, l'année 2017 avait été lourdement grevée par l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 et de son décret d'application n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 supprimant les fonctions de juge de proximité et modifiant le statut des magistrats à titre temporaire.

Les dispositions transitoires permettaient en effet aux juges de proximité d'être nommés magistrats à titre temporaire, après avis du Conseil, en étant dispensés de formation probatoire. Au titre de ces seules dispositions transitoires, la formation avait ainsi été saisie de 563 propositions de nominations.

En 2018, la situation est revenue à la normale, la formation ayant examiné 170 propositions relatives à des MTT, ce qui correspond à l'activité qu'elle avait connue en 2016 pour les propositions relatives aux juges de proximité (171).

Elle a ainsi rendu des avis conformes sur :

- 3 demandes de mutations ;
- 6 demandes de mise en disponibilité ;
- 1 demande de réintégration après disponibilité ;
- 21 démissions ;
- 27 renouvellements de mandat ;
- 13 propositions de nomination après stage probatoire.

Concernant les candidatures nouvelles (99) :

- 52 ont été reçues favorablement, le candidat étant soumis au stage probatoire de 80 jours (durée maximale prévue par les textes) ;
- 26 candidats ont vu leur stage probatoire réduit à 40 jours (il s'agit principalement d'avocats généralistes ou de professionnels aguerris à l'activité juridictionnelle) ;
- 14 ont été dispensés de stage (principalement des magistrats honoraires) ;
- 7 candidatures ont fait l'objet d'avis non-conformes, dont deux après stage probatoire.

Ce chiffre de 99 candidatures nouvelles est à mettre en relation avec les candidatures aux fonctions de juge de proximité que pouvait examiner la formation dans les dernières années d'existence de ce statut (41 en 2017, 42 en 2016, 76 en 2015, 95 en 2014). Parallèlement, la part des demandes de mise en disponibilité est en nette régression (6 soit 3,5 % des saisines, contre 36 en 2015, soit 10,34 % et 58 en 2016 soit 33,9 %).

Ces données confirment que la baisse du nombre de candidats ne traduisait pas une désaffection pour les fonctions judiciaires mais une forte inquiétude quant au devenir statutaire des juges de proximité.

Tout comme pour les juges de proximité, les candidats aux fonctions de MTT sont regroupés dans deux promotions chaque année. Le Conseil prend part à la formation dispensée par l'École nationale de la magistrature. Il présente, à chaque promotion, ses missions et évoque avec les intéressés les questions relatives à la déontologie, aux règles d'incompatibilité, ainsi que les outils permettant de s'assurer de leur respect.

Avec les recrutements massifs d'auditeurs de justice, cet afflux de magistrats à titre temporaire constitue une bouffée d'oxygène pour les juridictions. À la marge, le Conseil a néanmoins pu s'interroger sur le contenu des avis des chefs de juridiction et de cour, légitimement partagés entre la nécessité de garantir un niveau de recrutement suffisant et le besoin de combler les vacances de postes.

Les maintiens en activité de service

L'activité du Conseil a ici très légèrement fléchi, puisqu'il a examiné 16 demandes de maintien en activité en surnombre (12 au siège et 4 au parquet), alors que les chiffres étaient stabilisés légèrement au-dessus de 20 depuis plusieurs années (20 en 2017, 23 en 2016, 21 en 2014 et 2015).

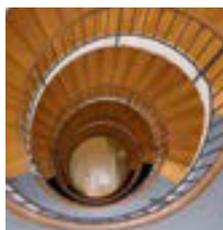
Toutes ces propositions ont fait l'objet d'avis conformes ou favorables, à l'issue d'un examen prenant en considération l'aptitude des magistrats concernés à poursuivre leur activité professionnelle au-delà de l'âge de la retraite ainsi que l'intérêt du service au sein des juridictions d'accueil.

Cette baisse, très relative, est peut-être à mettre en relation avec la multiplication des statuts spécifiques (MAS, MTT, magistrat honoraire pour l'exercice de fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles).

Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

Ce nouveau statut relève des articles 41-25 et suivants de l'ordonnance statutaire, dans leur rédaction issue de la réforme du 8 août 2016.

En 2018, le Conseil a examiné 89 candidatures : 79 au siège et 10 au parquet, qui ont toutes fait l'objet d'avis conformes ou favorables.



FOCUS

Décisions rendues par le Conseil d'État en matière de nomination de magistrats

Parmi les décisions rendues par le Conseil d'État en matière de nomination de magistrats en 2018, deux méritent plus particulièrement d'être évoquées ici, en ce qu'elles précisent la nature juridique des circulaires de transparence et propositions de nomination, que celles-ci relèvent du pouvoir de proposition du garde des Sceaux ou du Conseil supérieur de la magistrature.

Dans la première de ces décisions, rendue le 25 octobre 2018¹, le Conseil d'État a rejeté une requête en annulation de plusieurs projets de nomination de magistrats et des décrets de nominations subséquents. La requérante s'était portée candidate à plusieurs emplois hors hiérarchie de présidente de chambre mais ses demandes avaient systématiquement été écartées par le garde des Sceaux qui proposait d'autres magistrats à ces postes. Certaines de ces propositions avaient fait l'objet d'avis non-conformes du Conseil supérieur de la magistrature, sur les observations de la requérante, notamment en raison de la qualité supérieure de son dossier. Celle-ci a saisi le Conseil d'État de recours contre les propositions de nomination ayant fait l'objet d'un avis conforme du Conseil, et contre les décrets de nomination subséquents.

Le Conseil d'État a considéré, au visa des articles 27-1 et 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 :

« que la proposition de nomination d'un magistrat soumise par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, au Conseil supérieur de la magistrature constitue un acte préparatoire au décret de nomination du Président de la République. Une telle proposition n'a, dès lors, pas le caractère de décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ».

Le Conseil d'État a eu la même appréciation, dans une décision du 5 décembre 2018², alors qu'il était cette fois saisi d'une requête en annulation d'une circulaire de transparence, d'une proposition de nomination et du décret de nomination subséquent dans le cadre, cette fois, du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature sur un poste de président de tribunal de grande instance.

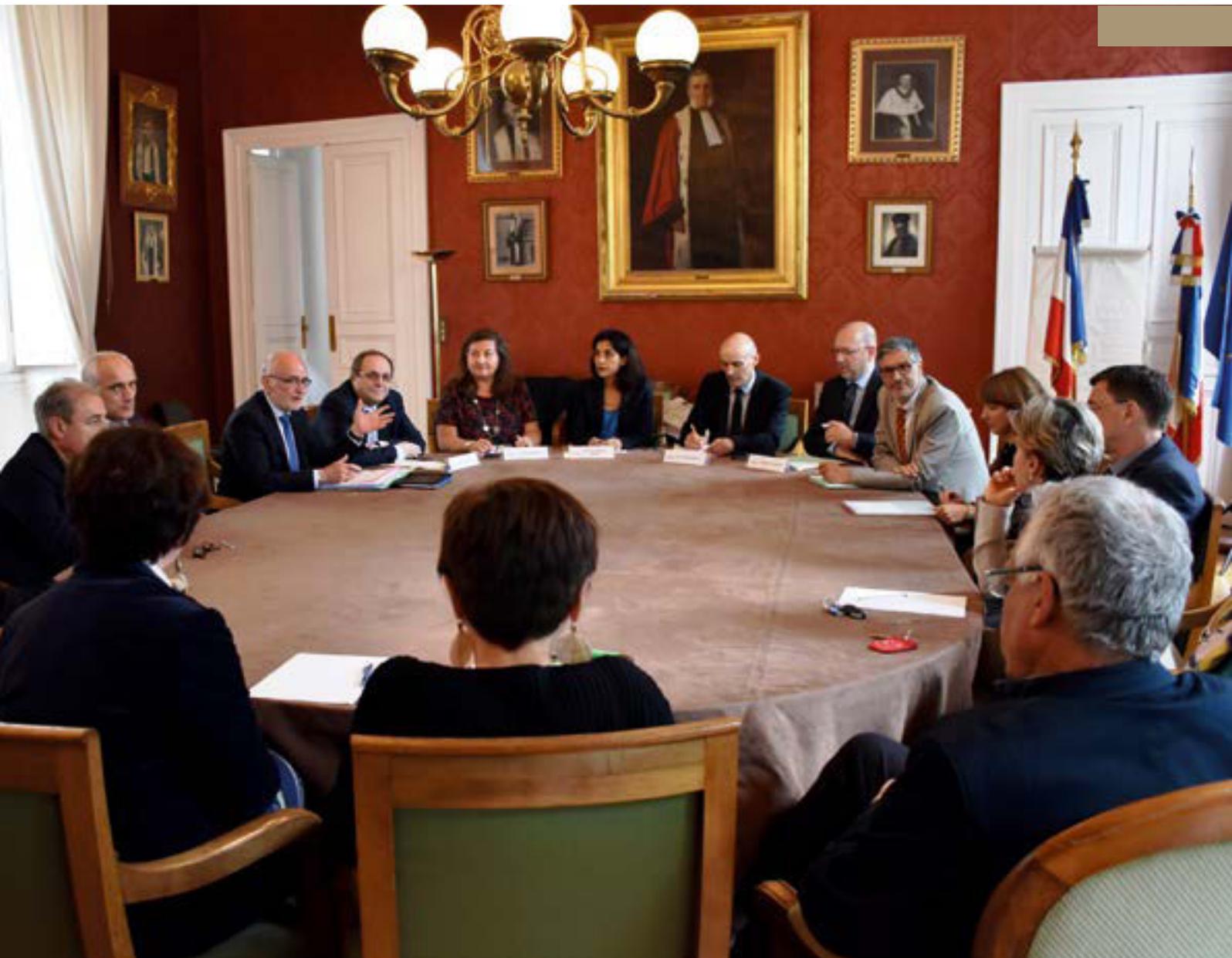
La magistrate concernée avait répondu à un premier appel à candidatures relatif à ce poste. À l'issue de la procédure de sélection du Conseil supérieur de la magistrature, une circulaire dite de transparence était diffusée, aux termes de laquelle sa nomination était pressentie, sous réserve de l'examen d'éventuelles observations des autres candidats. Le Conseil avait ensuite fait savoir, tant à l'intéressée, qu'à l'ensemble des magistrats, qu'il retirait cette transparence et lançait, le lendemain, un nouvel appel à candidatures. Le magistrat finalement retenu pour occuper ces fonctions s'était porté candidat dans le cadre de ce deuxième appel. La magistrate requérante soutenait notamment que la procédure suivie par le Conseil était irrégulière.

Le Conseil d'État soulevait d'office l'irrecevabilité des demandes concernant la circulaire de transparence et la proposition de nomination diffusées par le Conseil supérieur de la magistrature, relevant notamment que :

« La circulaire, dite de "transparence" par laquelle le Conseil supérieur de la magistrature informe, en vue de recueillir leurs observations, l'ensemble des magistrats de ce qu'il envisage de proposer la nomination d'un magistrat dans un poste déterminé, comme la proposition de nomination qu'il formule après avoir recueilli ces observations, constituent des actes préparatoires au décret de nomination du Président de la République et n'ont, dès lors, pas le caractère de décisions faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Il y a lieu, en conséquence, par un moyen qui, étant d'ordre public doit être relevé d'office, de rejeter comme irrecevables les conclusions de Mme Y dirigées contre ces deux mesures. »

Pour retenir la régularité de la procédure de nomination, le Conseil d'État considère que la circulaire de « transparence » n'a pas le caractère d'une décision créatrice de droits et qu'il est dès lors loisible au Conseil supérieur de la magistrature de renoncer à son intention initiale sans avoir à respecter les règles relatives au retrait d'un acte administratif.

1. CE, 25 octobre 2018, Mme X, n° 405418, 408397, 409458, 412649.
2. CE, 5 décembre 2018, Mme Y, n° 416487.



LES MISSIONS D'INFORMATION

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

Article 20 de la loi organique du 5 février 1994.

Cette « possibilité » offerte par le législateur s'est transformée au fil des mandatures en une obligation naturelle pour les membres du Conseil de rendre visite, au cours des quatre années de leur mandat, à toutes les juridictions de métropole et d'outre-mer, de la Cour de cassation au tribunal de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la cour d'appel d'Aix-en-Provence aux sections détachées des Îles Marquises en Polynésie Française, mais aussi à l'École nationale de la magistrature.

En pratique, cette compétence est exercée conjointement par les deux formations du siège et du parquet, qui souhaitent ainsi illustrer l'unité du Conseil, expression de l'unité du corps judiciaire. Dans toute la mesure du possible, chaque juridiction aura été visitée par une délégation composée d'au moins un membre commun, un membre de la formation siège et un membre de la formation parquet.

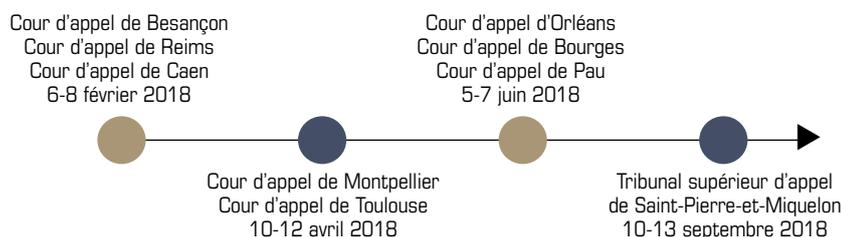
En 2018, le Conseil a terminé son tour de France des juridictions, en visitant 8 cours d'appel et un tribunal supérieur d'appel, 39 tribunaux de grande instance et un tribunal de

première instance. Ces missions ont précisément concerné les ressorts des cours d'appel de Pau, Besançon, Orléans, Bourges, Reims, Montpellier, Toulouse et Caen, ainsi que le tribunal supérieur d'appel et le tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Lors de ces déplacements, 106 entretiens individuels ont été réalisés avec les magistrats qui en avaient formulé la demande.

En l'espace de quatre ans, le Conseil aura donc visité, outre la Cour de cassation et l'École nationale de la magistrature, 36 cours d'appel et un tribunal supérieur d'appel, 167 tribunaux de grande instance et tribunaux de première instance, et réalisé 444 entretiens individuels. Outre ces entretiens formalisés, de fréquentes rencontres informelles, au fil des étapes du déroulement des visites, auront permis d'échanger avec de nombreux magistrats.

Le double objectif des missions d'information consiste, pour le Conseil, à prendre partout sur le territoire, l'exacte mesure de l'exercice quotidien des missions du magistrat dans des



(Ci-contre)
Mission d'information auprès
de la cour d'appel de Pau.

contextes géographiques, immobiliers et humains surtout, si différents, et à contribuer à démythifier le CSM, son fonctionnement, ses moyens, ses outils – nouveaux pour certains, comme le Service d'aide et de veille déontologique.

Les délégations du Conseil fournissent ainsi à l'ensemble des magistrats des informations actualisées sur les conditions d'exercice de ses différentes prérogatives, en matière de nomination, de déontologie et de discipline.

Aucune confusion n'existe avec les missions de contrôles de fonctionnement effectuées à l'initiative de l'Inspection générale de la justice. Du reste, lors de la préparation du déplacement, le secrétariat général du Conseil s'attache à limiter la documentation sollicitée des cours et tribunaux afin de ne pas imposer des charges inutiles aux juridictions. Les membres de la délégation souhaitent seulement disposer d'une présentation synthétique du ressort (démographie, environnement économique, carte des juridictions, présence d'établissements pénitentiaires...), d'éléments précis sur les effectifs de magistrats et de fonctionnaires (y compris les vacances de postes, les magistrats à titre temporaire, les magistrats honoraires juridictionnels ou non juridictionnels, les juristes assistants...), d'un organigramme actualisé du siège, du parquet et du greffe, de données succinctes sur l'activité, les stocks et les délais de traitement des affaires, d'information sur les auxiliaires de justice (nombre d'avocats, qualité des relations...), et d'éléments de contexte sur la vie de la juridiction (problématiques immobilières et matérielles, qualité du dialogue social...). Bien sûr, toutes difficultés particulières doivent être mises en exergue, qu'elles soient liées à la spécificité de la juridiction, à ses relations avec les partenaires

institutionnels et les autorités publiques, à la gestion de contentieux spécialisés ou à toute autre considération. Mais ce sont surtout les attentes relatives aux moyens humains, au défaut éventuel d'attractivité, d'encadrement et aux problématiques liées aux postes à profils qui se sont révélées précieuses à recenser.

En adaptant le déroulement des missions en fonction de l'importance du ressort visité, le Conseil s'est attaché, lors de chacune de ses visites, à :

- s'entretenir avec les chefs de cour ou de juridiction, afin d'identifier les forces et faiblesses du ressort, les points saillants, de commenter la note de présentation transmise en amont, avant un échange avec le directeur de greffe et le DDARJ pour la cour ;
- échanger, à la cour, avec l'ensemble des chefs des tribunaux du ressort, offrant ainsi aux membres de la délégation l'opportunité d'insister sur l'importance de l'évaluation professionnelle des magistrats, sur les légitimes exigences du Conseil quant au respect de sa périodicité, du caractère contradictoire de la procédure, et de la sincérité et de l'authenticité des appréciations portées. La veille déontologique, la prévention des conflits d'intérêts, l'exigence d'impartialité objective, la défense des magistrats injustement mis en cause, la dimension humaine du management, auront également été fréquemment évoquées lors de ces échanges ;
- s'entretenir avec le bâtonnier afin de mesurer concrètement la réalité des relations des barreaux et des avocats avec les chefs de cour et de juridiction, mais aussi avec les magistrats et le greffe et fournir l'occasion d'échanger sur les inquiétudes de certains barreaux relativement aux conséquences de la réforme du réseau judiciaire de proximité ;

– réunir l'ensemble des magistrats disponibles et désireux de rencontrer la délégation, rencontre générale qui constitue bien sûr le temps fort de la visite. Outre le rappel systématique de la nécessité pour chaque magistrat de s'approprier son dossier administratif, y compris dans l'actualisation des formations suivies, le fonctionnement des différentes formations du Conseil, les procédures de nominations, le sort réservé aux observations, les recommandations ou signalements émis par les formations font l'objet d'échanges nourris.

La mission déontologique du Conseil est commentée, notamment à l'aune de la mise en place du Service d'aide et de veille déontologique. De même, le fonctionnement des commissions d'admissions des requêtes des justiciables aura été l'objet de plusieurs questionnements ;

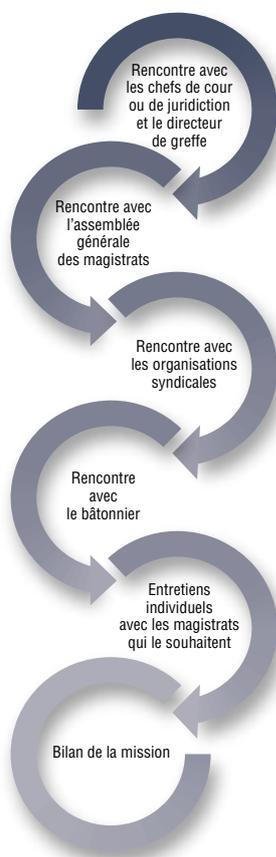
– échanger avec les représentants régionaux des organisations professionnelles de magistrats et de fonctionnaires afin d'approfondir les difficultés de divers ordres que connaissent les juridictions visitées ;

– proposer à tous les magistrats qui le souhaitent un entretien individuel, manifestement apprécié de ceux qui les ont sollicités, permettant aux membres de la délégation de rappeler de façon individualisée les jurisprudences des formations, de préciser comment, très concrètement, sont pris en compte les desiderata et les observations des magistrats. Ces entretiens auront aussi largement contribué à l'information du Conseil, pour ce qui concerne notamment la conciliation parfois difficile de la vie professionnelle avec la vie personnelle des magistrats.

Au terme de son mandat, le Conseil aura ainsi puisé à l'occasion de ces visites en juridiction, riches et denses, de très précieux témoignages de la vitalité du corps judiciaire, de

l'engagement des magistrats, du siège comme du parquet, en dépit de moyens humains et matériels souvent insuffisants ou inadaptés. Les problématiques liées à la mobilité professionnelle, fonctionnelle ou géographique, le défaut d'attractivité pour certaines fonctions (y compris de chefs de juridiction), les conditions concrètes d'exercice de toutes les missions si variées assumées par les magistrats du siège et du parquet, auront ainsi nourri la réflexion permanente des membres du Conseil.

Déroulé type d'une mission





LES PLAINTES DES JUSTICIABLES

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique. »
Article 65 de la Constitution.

Le traitement des plaintes des justiciables est régi par les articles 50-3 et 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Tout justiciable qui estime que, à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature. La saisine du Conseil supérieur de la magistrature ne constitue pas une cause de récusation du magistrat.

La plainte est examinée par une commission d'admission des requêtes composée, selon le cas, de deux membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ou à l'égard des magistrats du parquet et de deux personnalités qualifiées, issues des membres communs aux deux formations.

À peine d'irrecevabilité, la plainte :

- ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure ;
- ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ;
- doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués ;
- doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes

manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Lorsque la commission d'admission des requêtes déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat mis en cause.

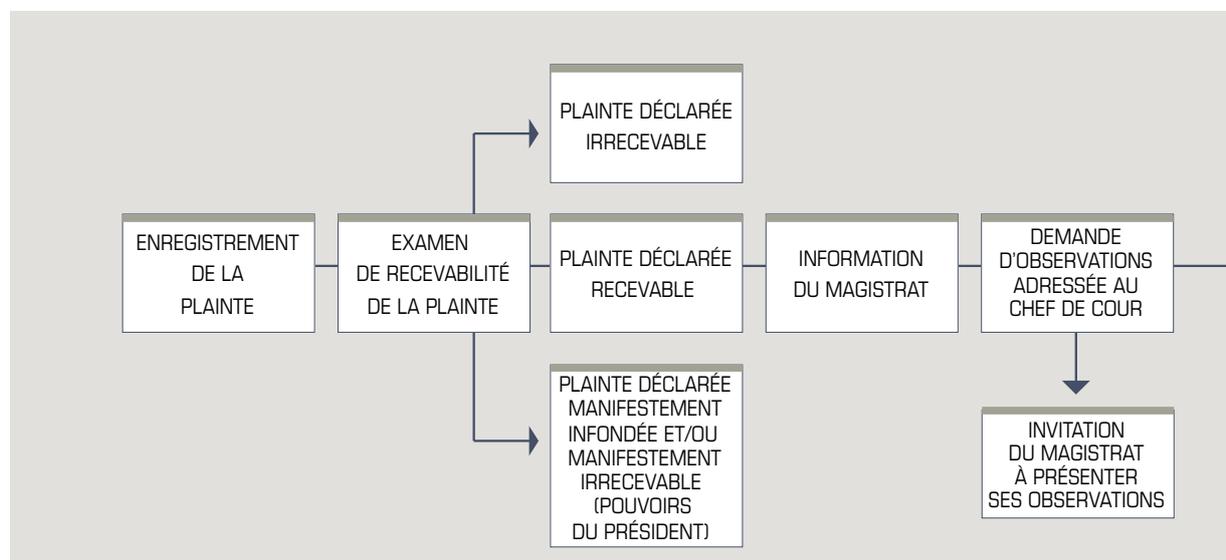
La commission d'admission des requêtes sollicite du premier président de la cour d'appel ou du procureur général près la cour dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles. Le chef de cour concerné invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande, il adresse l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la justice.

La commission d'admission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause et, le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande.

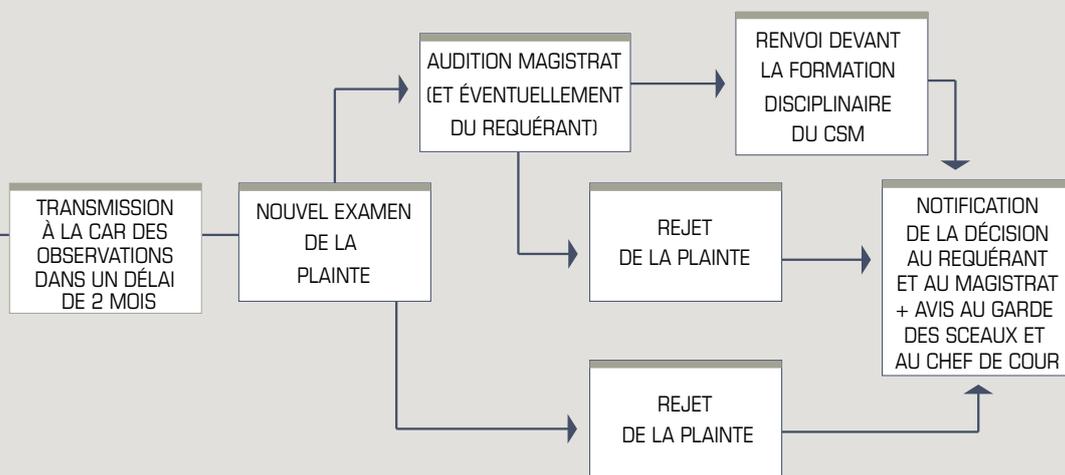
Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes renvoie l'examen de la plainte au conseil de discipline des magistrats du siège ou à la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour et le garde des Sceaux, ministre de la justice, sont avisés du rejet de la plainte ou de l'engagement de la procédure disciplinaire. La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours.

SCHÉMA DE TRAITEMENT D'UNE PLAINTE



CAR Siège 1	CAR Siège 2	CAR Parquet
PRÉSIDENT :	PRÉSIDENT :	PRÉSIDENT :
Paule Aboudaram, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien bâtonnier	Virginie Valton, substitut du procureur général près la cour d'appel de Douai	Jean-Marie Huet, procureur général honoraire près la cour d'appel d'Aix-en-Provence
MEMBRES :	MEMBRES :	MEMBRES :
<ul style="list-style-type: none"> – Jean Danet, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes – Christophe Régnard, conseiller à la cour d'appel de Paris – Alain Vogelweith, premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence 	<ul style="list-style-type: none"> – Soraya Amrani-Mekki, professeure agrégée des facultés de droit à l'université de Paris-Nanterre – Guillaume Tusseau, professeur agrégé de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris – Éric Maréchal, président du tribunal de grande instance de Montpellier 	<ul style="list-style-type: none"> – Évelyne Serverin, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique – Yves Robineau, président de section honoraire au Conseil d'État – Richard Samas-Santafé, vice-président au tribunal de grande instance de Paris



Les commissions d'admission des requêtes

Depuis 2011, trois commissions d'admission des requêtes (CAR), deux pour le siège et une pour le parquet, ont été constituées.

Pour les magistrats du siège, l'existence de deux CAR permet :

- de favoriser plus de souplesse et de célérité dans le traitement des plaintes ;
- et surtout d'éviter que, du fait des règles de départ, le filtre de la CAR ne puisse s'exercer : ainsi a-t-il été décidé de réunir au sein d'une même commission les membres de l'actuel collège issus de la cour d'appel d'Aix-en-Provence afin de permettre à l'autre d'examiner les dossiers intéressant ce ressort en pleine collégialité.

Les commissions sont composées, pour chacune des formations, de quatre membres du Conseil : deux magistrats et deux personnalités qualifiées. Le quorum pour délibérer valablement est fixé à trois sur quatre.

Les membres des CAR sont désignés, chaque année, par le président de la formation concernée.

Leur composition a été renouvelée en février 2017, dans la configuration figurant ci-contre, afin d'assurer un roulement.

Il convient de relever que le texte ne prévoit pas de mécanisme particulier lorsque la plainte du justiciable vise indifféremment des magistrats du siège et du parquet. Ces plaintes sont alors examinées successivement par chacune des CAR compétentes et les décisions rendues sont signées par chacun des présidents des commissions ayant procédé à leur examen. Il existe donc des plaintes « mixtes » mais pas de CAR « mixte » à proprement parler.

L'activité des commissions en 2018

Au cours de l'année 2018, les trois commissions d'admissions des requêtes auront été saisies de 327 plaintes (209 pour le siège, 67 pour

le parquet et 51 dites mixtes), ce qui représente un accroissement significatif par rapport aux années précédentes (*cf.* tableaux), et

notamment en comparant avec l'année 2017 au cours de laquelle seules 245 saisines avaient été enregistrées.

	2015	2016	2017	2018	TOTAL des saisines
Siège	155	179	168	209	711
Parquet	39	26	37	67	169
Mixte	29	45	40	51	165
TOTAL	223	250	245	327	1045

Les commissions qui se seront réunies à 29 reprises en 2018 (9 séances pour le parquet et 20 pour le siège) auront pris 227 décisions (146 pour le siège, 44 pour le parquet et 37 mixtes), dans un délai de traitement moyen – à compter de la réception de la plainte du justiciable – de 103 jours (133 pour le siège, 79 pour le parquet et 96 pour les saisines mixtes).

9 plaintes auront été déclarées recevables (exclusivement pour le siège, aucune pour le parquet ni pour les plaintes mixtes), 145 plaintes ayant été considérées manifestement irrecevables, et 73 manifestement infondées.

S'agissant des plaintes concernant les magistrats du siège, les comportements critiqués concernaient l'activité civile générale (24 %), les affaires familiales (24 %), l'instruction (21 %), le siège correctionnel (10 %), le contentieux social (11 %), le contentieux de l'exécution (4 %) et l'application des peines (2 %).

Concernant les juges d'instance, les plaintes concernaient le contentieux général (56 %), les tutelles (22 %), le tribunal de police (6 %), le

juge de proximité en matière civile (13 %) et le juge de proximité en matière pénale (3 %).

Pour le parquet, les plaintes concernaient principalement les décisions de classements sans suite (54 %), la contestation de l'engagement des poursuites (6 %), les réquisitions à l'audience (7 %) et les réquisitions de non-lieu (2 %), outre des critiques portant sur plusieurs critères ou indéterminées.

Les décisions d'irrecevabilités manifestes étaient, comme les années précédentes, très majoritairement fondées sur la constatation que les plaintes avaient essentiellement pour objectif de contester une décision de justice sans mettre en cause le comportement d'un magistrat (63 %), sur l'insuffisance de l'exposé des faits et griefs (13 %), sur le dépassement du délai prévu par les textes (11 %), ou sur le constat que le magistrat mis en cause était toujours saisi de la procédure.

Sur les neuf plaintes recevables, cinq ont donné lieu à une décision de rejet et quatre sont encore en cours de traitement. Sur les cinq plaintes rejetées, quatre l'ont été après

réception des observations du magistrat mis en cause et de son chef de cour, la dernière a été rejetée après audition du magistrat mis en cause. Le texte prévoit que « la commission d'admission des requêtes sollicite du [chef de cour] dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles. Le [chef de cour] invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande qui lui en est faite par la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur, le [chef de cour] adresse

l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des sceaux, ministre de la justice. » Ces éléments sont indispensables pour permettre à la commission d'apprécier le caractère fondé ou non des griefs formulés par le justiciable.

En 2018, outre l'enregistrement des 327 plaintes de justiciables, le secrétariat général du Conseil aura traité 1 388 courriers relatifs au suivi de celles-ci.



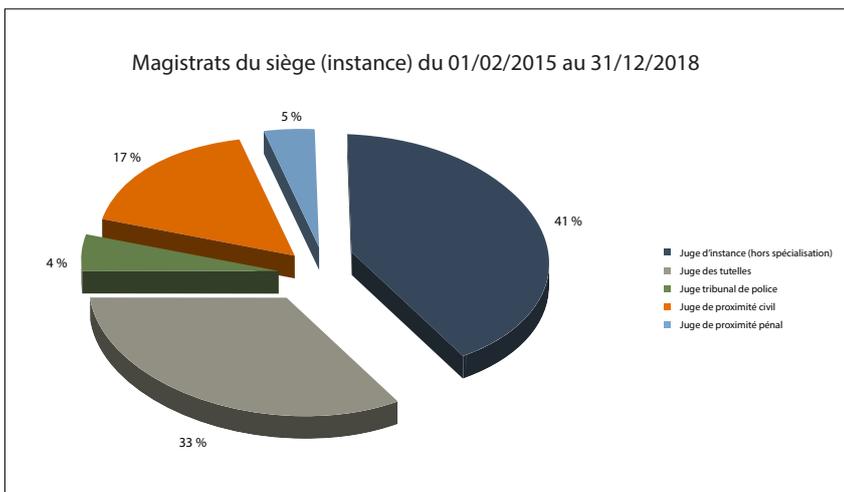
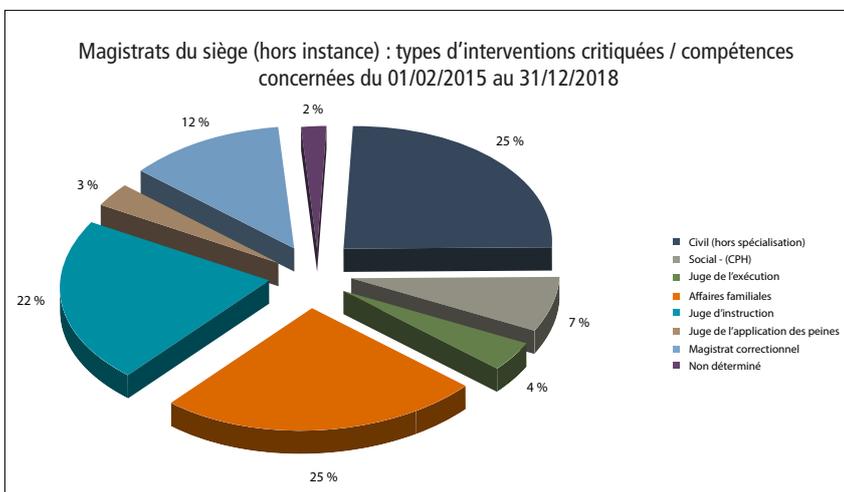
Activité des commissions sur l'ensemble de la mandature

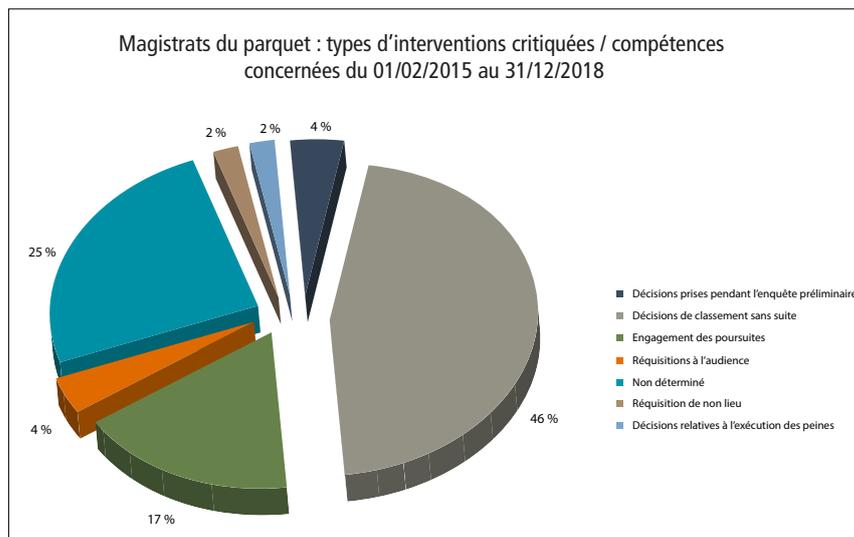
1 045 plaintes de justiciables auront fait l'objet de saisines du Conseil de 2015 à 2018 et 910 décisions auront été rendues : 68,5 % étant déclarées manifestement irrecevables, 28,5 % manifestement infondées, et seulement

3 % recevables. Les décisions d'irrecevabilité concernaient pour l'essentiel des contestations de décisions de justice (68 %), des plaintes contenant des faits et griefs insuffisamment détaillés (11 %), présentées hors délai (7 %), ou émanant de requérants n'étant pas personnellement concernés par la procédure (7 %).

	2015	2016	2017	2018	TOTAL mandature
Nombre de saisines	223	250	245	327	1 045
Nombre de décisions	201	252	230	227	910
Manifestement irrecevables	138	177	163	145	623
Manifestement infondées	53	68	65	73	259
Recevables	10	7	2	9	28
DÉCISIONS Renvoi formation disciplinaire	1	1	0	0 (4 plaintes toujours en cours d'examen)	2

Les schémas ci-dessous décrivant, sur les quatre années du mandat, les comportements ou les types d'interventions critiqués au travers des plaintes adressées au Conseil, illustrent des tendances constatées pour l'année 2018.





Le très faible nombre de plaintes déclarées recevables (28 sur 1 045 saisines enregistrées entre 2015 et 2018), pourrait interroger sur la pertinence du dispositif conçu par le législateur organique en 2010 : les strictes règles de compétence des commissions d'admissions des requêtes, de procédure, de prescription, ne conduisent-elles pas à rendre quasiment virtuelle la possibilité offerte au justiciable (articles 50-3 et 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) de saisir le Conseil d'un « comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions susceptible de recevoir une qualification disciplinaire » ?

Il a déjà été constaté dans de précédents rapports, qu'en dépit des précisions apportées sur le site internet du Conseil, des informations fournies téléphoniquement, par courriels ou par courriers par le secrétariat général, un grand nombre de justiciables persiste à confondre le Conseil avec un ultime organe

de recours contre une décision incomprise ou jugée insatisfaisante. Les réponses apportées par les commissions aux requérants, après examen approfondi de leur demande – au besoin après qu'ont été sollicitées des précisions ou documents complémentaires – veillent à fournir aux justiciables des explications exhaustives et claires sur les raisons pour lesquelles leur demande ne pourra aboutir. Cette démarche pédagogique reste en elle-même particulièrement utile pour ne pas laisser croire qu'une trop grande mansuétude présiderait à l'examen des saisines visant des comportements possiblement fautifs de magistrats.

Par ailleurs, depuis l'instauration de cette procédure de saisines directes, les membres des commissions n'ont cessé de s'interroger sur les conditions de leur saisine, le déroulement de la procédure, etc. À titre d'exemple : comment doit-on entendre la notion de justiciable requérant au sens de la loi (quid d'un

expert, d'un officier de police judiciaire, d'un avocat...); comment apprécier l'exigence « d'indication détaillée des faits et griefs allégués »; que faire si le requérant retire sa plainte? Quelles mesures d'investigations peuvent envisager les commissions saisies? Loin d'être inspirées par un souci de sélection des plaintes ou de corporatisme que la composition paritaire des trois commissions tend précisément à éviter, les décisions des membres des commissions ont, au contraire, pour objectif de ne pas occulter des comportements déontologiques susceptibles d'être sanctionnés disciplinairement.

Pour autant, le louable souci du législateur de veiller à ce que ce droit offert au justiciable n'ait pas pour conséquence de déstabiliser un magistrat ou une juridiction toujours en charge d'une procédure, et de porter ainsi atteinte à son indépendance, peut conduire les commissions à se priver d'une vérification nécessaire pour ne pas alerter indûment le magistrat concerné. Par exemple, il peut sembler paradoxal que,

pour vérifier la recevabilité de leur saisine, les commissions d'admissions des requêtes exigent du justiciable se plaignant du comportement d'un magistrat, dont il n'est pas exclu qu'il soit toujours en charge d'une enquête pénale, qu'il justifie lui-même de ce que la procédure est clôturée, plutôt que de solliciter directement les chefs de cour sur l'état de la procédure. Ne faudrait-il pas assouplir ces critères de recevabilité?

Il ne serait sans doute pas inutile, à la faveur d'une prochaine réforme, que les suggestions déjà formulées, dans des rapports annuels antérieurs du Conseil, sur la clarification des critères de compétence des commissions d'admissions des requêtes, sur la recevabilité des plaintes et sur la simplification des procédures, soient prises en compte et débattues afin de compléter le dispositif normatif dans le but d'appréhender un plus grand nombre de situations justifiant une analyse approfondie, tout en préservant juges et procureurs de toute entreprise dilatoire ou déstabilisatrice.





LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS

Contrairement aux idées reçues, voire aux apparences, le métier de magistrat est l'un des plus surveillés de la fonction publique.

En premier lieu, le pouvoir d'avertissement¹ dévolu aux chefs de cours, bien que prévu « en dehors de toute action disciplinaire », appartient à tout le moins au champ pré-disciplinaire. Versé au dossier du magistrat, dans lequel il figurera pendant trois ans, l'avertissement constitue, de fait, un message fort qui n'est pas dénué d'incidence sur la suite de la carrière de l'intéressé.

En second lieu, concernant la matière disciplinaire proprement dite, le pouvoir de saisine de l'instance disciplinaire dont disposent les chefs de cour² et le pouvoir propre de saisine du garde des Sceaux ainsi que l'action ouverte, depuis 2011, aux justiciables³, rendent bien réelle la menace de sanctions à l'encontre des magistrats se risquant à manquer aux devoirs de leur état.

À cet égard, l'examen de l'activité disciplinaire du Conseil sur dix ans rend compte bien plus fidèlement que la photographie sur une année seule.

Sanctions prononcées ou suggérées par le CSM de 2007 à 2017	Décision siège	Avis parquet	Total
Réprimande - Blâme	10	2	12
Déplacement d'office	4	4	8
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	6	2	8
Retrait des fonctions			
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	5	2	7
Abaissement d'échelon			
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office		1	1
Exclusion temporaire			
Rétrogradation	1		1
Rétrogradation avec déplacement d'office	2	1	3
Mise à la retraite d'office – admission à cesser ses fonctions	12	1	13
Révocation	4	5	9
TOTAL	44	18	62

1. Article 44 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

2. Introduit par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001, ce dispositif est, il est vrai, peu utilisé : dix-huit saisines directes depuis sa création.

L'impossibilité, pour les chefs de cour, de saisir l'inspection générale de la justice aux fins de diligenter une enquête administrative préalable, souvent indispensable, est sans doute la raison principale de ce faible nombre.

3. Article 31 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

BILAN DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRONONCÉES À L'ENCONTRE DES MAGISTRATS AYANT COMMIS UNE FAUTE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES

Le tableau ci-dessus dresse un état des sanctions prononcées par les formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature au cours des dix dernières années.

Sur la période considérée, 62 magistrats en fonctions ont ainsi été sanctionnés. À quoi, il convient d'ajouter :

- 9 décisions portant retrait ou refus de l'honorariat, rendues à l'encontre de magistrats qui n'exerçaient plus au moment du prononcé de la sanction ;
- 69 avertissements (52 au siège et 17 au parquet) prononcés par des chefs de cour d'appel, en amont de toute saisine du Conseil¹.

Si l'on procède à une comparaison sur le temps long, et pour ne s'en tenir qu'aux seules décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature, il apparaît que, depuis 1959, 186 magistrats en fonction ont fait l'objet de sanctions (129 au siège et 57 au parquet).

Les condamnations prononcées entre 2007 et 2017 représentent donc le tiers du nombre total des sanctions émises depuis le début de la Cinquième République, ce qui démontre un renforcement significatif des exigences en la matière.

Dans un cas sur trois, le magistrat sanctionné a été exclu du corps judiciaire, par révocation, mise à la retraite d'office ou admission à

cesser ses fonctions (22 cas, dont 16 au siège et 6 au parquet).

Les autres mesures les plus prononcées sont le déplacement d'office, éventuellement accompagné d'une rétrogradation, d'un retrait de fonctions ou de l'interdiction d'exercer des fonctions à juge unique (26 cas), et le blâme (12 cas).

Il apparaît donc que la responsabilité disciplinaire des magistrats constitue, en France, une réalité.

Plusieurs observations méritent à cet égard d'être formulées.

a) Le corps judiciaire français est sain.

Composé pour l'essentiel de personnes compétentes et dévouées au service de la justice, qui ne ménagent ni leur temps, ni leurs efforts (parfois au détriment de leur vie familiale ou de leur sécurité personnelle), il présente un haut niveau d'exigence en matière déontologique, dont le Conseil peut attester.

Les nombreuses saisines adressées au service d'aide et de veille déontologique du Conseil constituent l'une des manifestations du souci qu'ont les magistrats d'avoir, sur ce terrain, un comportement exemplaire.

1. Ces avertissements sont portés au dossier du magistrat concerné ; depuis la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, ils en sont retirés au terme d'une période de cinq ans.

b) L'exercice de la justice génère par nature des mécontentements qui ne constituent pas nécessairement les symptômes de dysfonctionnements à caractère disciplinaire.

La mise en exergue par les médias de telle ou telle affaire, dont la présentation est parfois partielle, doit à cet égard être prise avec précaution.

c) Lorsque des fautes sont commises, il est de l'intérêt de l'institution de les prendre en considération et de les sanctionner, car il y va de sa crédibilité.

Le rôle des autorités de poursuite, au premier rang desquelles le garde des Sceaux, ministre de la justice, est ici essentiel. Il conditionne l'action du Conseil, qui ne peut se saisir lui-même de faits et ne dispose pas de son propre service d'inspection.

Le dispositif de recueil des plaintes des justiciables est, à cet égard, d'un apport limité puisque, pour la plupart, les saisines n'établissent pas des faits présentant un caractère disciplinaire, mais visent à remettre en cause des décisions de justice qui relèvent de l'exercice des voies de recours.

d) Le système permettant la mise en cause disciplinaire des magistrats est transparent et effectif.

Chaque année des magistrats sont poursuivis, condamnés et sanctionnés. Les audiences sont publiques, les données relatives à la discipline (statistiques, décisions) sont mises en ligne sur le site Internet du Conseil, qui en rend compte dans ses rapports d'activité. Rares sont les professions à pratiquer un tel degré de transparence.

e) En amont de la faute, des actions propres à prévenir les difficultés et y apporter des réponses existent, qui ont été renforcées au cours des dernières années.

Outre le développement de la formation des magistrats, les entretiens déontologiques, comme la mise en place par le Conseil d'un Service d'aide et de veille déontologique, s'inscrivent dans cette perspective. La récente entrée en vigueur de la procédure de suspension pour motif médical, dont les décrets d'application ont été publiés neuf ans après la loi, mérite d'être saluée. Elle a été mise en œuvre pour la première fois le 1^{er} mars 2018 (*cf. infra*).



LES DÉCISIONS RENDUES EN 2018

Au siège

Le conseil de discipline des magistrats du siège a prononcé deux décisions disciplinaires en 2018.

Sur saisine du garde des Sceaux, il a sanctionné, le 19 juillet 2008, un vice-président auquel étaient reprochés des échanges à connotation sexuelle, *via* un réseau de communication téléphonique par Internet, avec un mineur de 17 ans, dont il n'ignorait pas la minorité et qui connaissait sa qualité de magistrat.

Ces faits ont été qualifiés de manquement à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité du magistrat, ayant porté atteinte à l'image et à l'autorité de la justice.

Commis par un magistrat dont le comportement professionnel n'appelait par ailleurs pas d'observation, ils ont été sanctionnés par une décision d'abaissement d'échelon et de déplacement d'office, le Conseil ayant considéré que le contexte dans lequel les faits étaient survenus, sans pression ni contrainte, ainsi que la personnalité exempte de dangerosité, tout comme le parcours professionnel irréprochable de l'intéressé, justifiaient le prononcé d'une sanction mesurée.

Sur saisine du garde des Sceaux, le Conseil a, le 19 décembre 2018, sanctionné un magistrat auquel étaient reprochés les griefs suivants :

- des retards chroniques dans la rédaction de décisions civiles, que le Conseil a qualifiés de

manquements à l'obligation de diligence, au devoir de rigueur, au sens des responsabilités qui s'imposent à tout magistrat ;

- la tenue de propos inappropriés au cours d'audiences correctionnelles, caractérisant autant de manquements au devoir de délicatesse à l'égard des justiciables et des collègues appartenant à la même formation de jugement ou au représentant du ministère public à l'audience.

Considérant que les faits avaient été commis par un magistrat qui avait non seulement été mis en garde à plusieurs reprises mais qui avait aussi déjà fait l'objet d'une sanction disciplinaire, le Conseil a prononcé la sanction d'admission à cesser ses fonctions.

Cette procédure a par ailleurs permis au Conseil de se prononcer sur un point de droit non encore tranché depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique du 8 août 2016 ayant instauré un délai de prescription en matière disciplinaire¹.

Il était soutenu, en l'espèce, que certains des faits poursuivis devaient être regardés comme prescrits pour remonter à plus de trois ans avant l'engagement des poursuites.

Le Conseil a néanmoins jugé que « lorsque qu'une loi nouvelle institue, sans comporter de disposition spécifique relative à son entrée en vigueur, un délai de prescription d'une action disciplinaire dont l'exercice n'était

1. Aux termes de l'article 47 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifié par la loi organique n° 2016-109 du 8 août 2016, le garde des Sceaux ou les chefs de cour ne peuvent saisir le CSM de faits motivant des poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où ils ont eu connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits.

précédemment enfermé dans aucun délai, le nouveau délai de prescription est immédiatement applicable aux procédures en cours mais ne peut, sauf à revêtir un caractère rétroactif, courir qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ».

Le garde des Sceaux ayant engagé les poursuites dans le délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016, le moyen tiré de la prescription a été écarté. Cette analyse est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État¹.

Le délai pour former recours n'étant pas expiré à la date de rédaction du présent rapport, la décision n'est pas jointe en annexe.

Au parquet

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a été saisie d'une seule procédure disciplinaire en 2018, mais à une date trop avancée dans l'année pour que puisse être rendu un avis au cours du même exercice. Son activité en matière disciplinaire s'est donc limitée à la prise d'un avis favorable à l'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat.

Mesure ne relevant pas du champ disciplinaire mais emportant cessation temporaire des fonctions

Le décret n° 2016-213 du 26 février 2016 a rendu effectives les dispositions de l'article 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature modifiées par la loi organique

n° 2012-208 du 13 février 2012, aux termes desquelles :

« Lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit le comité médical national en vue de l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Dans l'attente de l'avis du comité médical, il peut suspendre l'intéressé, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. La mesure cesse de plein droit de produire ses effets si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la suspension, le comité médical ne s'est pas prononcé. »

Saisi dans le cadre de cette procédure d'une demande d'avis faisant état du comportement inapproprié d'un magistrat relevant d'un suivi médical, le Conseil a émis, le 1^{er} mars 2018, un avis conforme à la suspension temporaire de l'exercice de ses fonctions par ce magistrat, dans l'attente de l'avis du comité médical.



1. Conseil d'État, N° 403046, du 20 décembre 2017, ECLI:FR:CECHR:2017:403046.20171220.



LA DÉONTOLOGIE

La déontologie des magistrats est au cœur des missions du Conseil supérieur de la magistrature. Conformément aux dispositions du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution, le Conseil est en effet appelé à rendre des avis en la matière sur saisine du garde des Sceaux, ministre de la justice. Lui revient en outre la responsabilité d'établir et de mettre à jour le Recueil des obligations déontologiques des magistrats, en application de l'article 20-2 de la loi organique du 5 février 1994.

L'année 2018 a été l'occasion de décliner ces différentes missions. Elle a confirmé le rôle joué par le Service d'aide et de veille déontologique, créé en juin 2016, et été l'occasion d'échanges avec la présidente du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire institué par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016.



LA FORMATION PLÉNIÈRE

En application de l'article 65 de la Constitution, « 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. »

En 2018, le Conseil a été appelé à se prononcer sur une saisine du garde des Sceaux, ministre de la justice, lui soumettant la question suivante « eu égard aux exigences déontologiques » rappelées dans le Recueil des obligations déontologiques des magistrats :

« les régimes d'incompatibilité prévus par l'ordonnance du 22 décembre 1958 s'appliquent-ils à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, quelle que soit leur position statutaire d'activité ? »

Cette saisine était adressée au Conseil par M. Jean-Jacques Urvoas, alors ministre de la justice, dans une lettre du 4 avril 2017. En raison de la généralité de ses termes, le président de la formation demandait au garde des Sceaux, par lettre du 12 avril 2017, de préciser les termes, l'objet et la portée de la question soumise au Conseil.

Cette lettre n'ayant pas reçu de réponse, le président de la formation interrogeait en août 2017 Mme Nicole Belloubet, qui avait succédé à

M. Urvoas, sur les suites qu'elle entendait réserver à cette saisine.

Par lettre du 29 mai 2018, la garde des Sceaux a fait savoir qu'elle « [n'entendait] pas confirmer la saisine de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature ».

Réunie le 24 octobre 2018, la formation plénière après avoir examiné l'ensemble de ces éléments, constatant que la question posée présentait un caractère statutaire et non déontologique, a dit n'y avoir lieu à avis.

LA RÉVISION DU RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

L'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 confie à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature le soin d'élaborer et de rendre public un Recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Le législateur organique n'a pas opté pour un code de déontologie, comme il peut en exister chez certains de nos voisins européens, privilégiant l'élaboration d'un recueil, énonçant des principes de conduite professionnelle, articulés autour des grandes valeurs devant structurer le comportement de tout magistrat. Cette orientation, clairement affirmée lors des travaux parlementaires, « traduit le choix de ne pas figer le contenu de règles par essence évolutives, ni de les détailler dans un catalogue exhaustif mais inévitablement incomplet »¹.

La première édition de ce référentiel a été publiée en 2010, à la suite d'un important travail de conception et d'une large consultation menés par nos prédécesseurs. Il convient de saluer la qualité de ce travail fondateur, qui accompagne depuis lors l'exercice professionnel des juges et procureurs français, et a conduit plusieurs conseils de la magistrature, membres du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) ou du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ), à solliciter la participation du Conseil français aux travaux d'élaboration d'un recueil similaire.

Ces dernières années ont néanmoins mis en lumière la nécessité d'une actualisation du Recueil publié en 2010, pour l'adapter à l'évolution de la société et aux réformes législatives ou réglementaires intervenues depuis lors. Il est ainsi apparu, dès le début de l'actuelle mandature, que la place désormais incontournable des réseaux et médias sociaux n'était pas sans incidences sur la déontologie des acteurs judiciaires. De même convenait-il d'aborder les questionnements relatifs à la notion de conflits d'intérêts, introduite dans l'ordonnance statutaire par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016² ou encore l'interdiction en 2013 des instructions individuelles, que complète l'affirmation d'un principe d'impartialité du ministère public³.

Sur la base de ces constats, l'actuelle mandature a rapidement décidé d'entamer un vaste travail d'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats. Au-delà, elle a souhaité recentrer la déontologie des magistrats sur la notion de qualité de la justice. Le contexte de rédaction du Recueil de 2010 avait en effet pu conduire certains à concevoir la déontologie principalement comme un outil de prévention des fautes disciplinaires⁴. Si ces deux approches sont complémentaires, la déontologie doit d'abord se concevoir dans une approche positive, le comportement du magistrat devant être guidé avant tout par la recherche d'une justice de qualité, dans toutes ses dimensions – sans ignorer que celle-ci dépend largement

1. Rapport n° 176 (2006-2007) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 janvier 2007, p. 97.
2. Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.
3. Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, art. 1 et 3.
4. Houillon et al., *Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale 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*, p. 457 et sq.

des moyens humains, matériels et budgétaires qui lui sont octroyés. Elle est un gage de la confiance des citoyens dans la justice.

C'est dans cette optique qu'un groupe de travail a été constitué au sein du Conseil dès 2015, dont les propositions d'orientation ont été régulièrement soumises à l'avis de l'ensemble des membres.

Plusieurs éléments sont plus particulièrement venus nourrir sa réflexion :

- l'activité disciplinaire du Conseil et celle des commissions d'admission des requêtes des justiciables, en tant qu'elles font apparaître de nouveaux besoins sur le terrain de la prévention des comportements à risque et sur les attentes des justiciables en termes de qualité de la justice ;
- l'institution par le Conseil, en juin 2016, d'un Service d'aide et de veille déontologique (SAVD), qui a permis de mieux percevoir les besoins concrets des magistrats, dans leur exercice professionnel comme dans leur vie personnelle ;
- les échanges que les membres du Conseil ont eus avec les magistrats, à la faveur des missions d'information conduites dans les juridictions, qui ont permis des ajustements afin de mieux tenir compte des contraintes propres à la vie des cours et tribunaux.

Cette réflexion a conduit le Conseil à envisager une refonte complète du Recueil 2010 dont il s'est toutefois très largement inspiré, en recentrant celui-ci sur les valeurs du magistrat, articulées autour des principes cardinaux d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité,

de loyauté, de conscience professionnelle, de dignité, de respect et d'attention portés à autrui, de réserve et de discrétion.

Il a également été fait choix d'abandonner la distinction formelle entre niveau institutionnel, exercice fonctionnel et approche personnelle, qui pouvait conduire à des redites, ainsi qu'à l'insertion, dans le Recueil lui-même, de commentaires et de recommandations, l'option étant prise d'une rédaction plus ramassée faisant ressortir les principes essentiels de déontologie judiciaire.

Ces recommandations sont en revanche reprises et développées dans une annexe conçue comme une approche thématique de situations concrètes auxquelles peut se trouver confronté le magistrat, destinée non pas à lui apporter des réponses « clef en main » mais à l'aider dans sa réflexion déontologique, dans le même esprit que celui qui a présidé à la création du SAVD. Il est en effet apparu que ces situations ne questionnent pas nécessairement un principe isolé mais peuvent mettre en jeu une pluralité de valeurs, qu'il convient alors de combiner entre elles.

Sont ainsi abordés les questionnements portant sur :

- le magistrat, les technologies de l'information et la communication ;
- le magistrat et ses proches ;
- le magistrat et ses autres activités ;
- le magistrat et ses engagements ;
- le magistrat confronté à la justice ;
- le magistrat à l'audience ;
- le management ;

- le magistrat et sa carrière ;
- le magistrat et les pouvoirs locaux ;
- le magistrat, les avocats et les autres auxiliaires de justice.

Initialement conçues comme une seconde partie du Recueil, ces fiches sont finalement publiées en annexe de celui-ci, tenant compte du retour de la consultation menée à compter de l'été 2018.

Le projet élaboré a en effet été communiqué aux trois organisations professionnelles représentatives (Union Syndicale des Magistrats, Syndicat de la Magistrature et Unité-magistrats), aux quatre conférences (des premiers présidents, des procureurs généraux, des présidents de tribunaux de grande instance, et des procureurs), à la direction de l'École nationale de la magistrature, à l'Inspection générale de la justice, à la Direction des services judiciaires, mais également aux membres du Conseil des deux mandatures précédentes (s'agissant de la mandature ayant procédé à l'élaboration du Recueil 2010 et à celle l'ayant pratiqué) et aux membres du Service d'aide et de veille déontologique du Conseil.

D'aucuns ont déploré l'absence d'une consultation de tout le corps. Tel n'a en effet pas été le choix du Conseil, dès lors qu'il s'agissait de « toiletter » et d'actualiser les travaux menés par nos prédécesseurs, dans une présentation innovante, et nullement d'inventer de nouvelles obligations déontologiques. Au surplus, les échanges que le Conseil avait pu avoir au sujet de ce projet à l'occasion de rencontres avec les magistrats (lors des missions

en juridiction, de formations à l'École nationale de la magistrature, etc.) semblaient plutôt présager un accueil favorable à l'approche thématique.

Le groupe de travail s'est ensuite vu confier l'analyse des contributions transmises au Conseil, qu'il s'agisse de propositions d'ajouts, de suppressions, de reformulations, d'interrogations quant au contenu de certaines préconisations. Il en a largement été tenu compte. C'est ainsi que le choix de présenter les fiches dans une simple annexe au Recueil vise à marquer encore plus – au-delà de ce qui est énoncé dans l'introduction du Recueil et le chapeau introductif de ladite annexe –, qu'il n'est pas question d'ajouter aux obligations déontologiques énoncées dans le Recueil, mais d'y apporter des illustrations concrètes.

Le format choisi permettra en outre au Conseil de compléter et faire évoluer ces fiches afin de prendre en considération le caractère vivant et évolutif de la déontologie, et répondre au mieux à l'exigence de qualité devant guider l'exercice de la justice, au gré des évolutions sociales et juridiques.

L'ultime étape a consisté dans l'adoption de ce projet par la formation plénière du Conseil, réunie le 9 janvier 2019, conformément aux dispositions de la loi organique de 1994. Sa publication en annexe au présent rapport d'activité clôture ainsi les travaux de l'actuelle mandature.

LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE DU CONSEIL

Entré en fonction le 1^{er} juin 2016, le Service d'aide et de veille déontologique du Conseil (SAVD) propose à tous les magistrats une aide concrète, sous la forme d'une permanence leur permettant de bénéficier d'informations rapides et adaptées sur les questions qu'ils se posent en matière déontologique. Il assure concurremment une veille propre à nourrir la réflexion du Conseil dans son travail d'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Réunissant des personnalités choisies à raison de leur expérience dans le domaine de la déontologie des magistrats, le SAVD a vu sa composition évoluer en 2017. Y participent désormais : Mme Chantal Kerbec, administratrice honoraire du Sénat, M. Henry Robert, premier président honoraire, et M. Jean-Olivier Viout, procureur général honoraire, tous anciens membres du Conseil.

Principes de fonctionnement

La saisine du Service est ouverte à tout magistrat, en fonction ou honoraire, pour toute question de nature déontologique le concernant personnellement. Un magistrat, et notamment un supérieur hiérarchique, ne peut donc consulter le service pour un problème qui concernerait l'un de ses collègues.

Depuis 2017, la saisine est également ouverte aux auditeurs de justice durant leur scolarité à l'École nationale de la magistrature.

S'opérant sans formalisme, elle peut se faire par simple appel téléphonique, sur la ligne dédiée mise en place par le Conseil, par courriel ou par courrier postal.

L'aide est assurée sous forme d'entretiens téléphoniques entre les membres du service et le magistrat demandeur. La plupart du temps, il s'agit d'une conférence téléphonique à trois participants, les membres du SAVD fonctionnant au moins en binôme, dans une démarche relevant davantage de la maïeutique que des réponses déontologiques pré-formatées.

Les membres du Service sont tenus à une stricte obligation de confidentialité.

Aucun écrit n'est adressé au magistrat. Le SAVD ne délivre pas d'avis formalisé.

Rapports entre le SAVD et le CSM

Le Service rend régulièrement compte au Conseil des problématiques traitées, par l'intermédiaire de trois membres référents (une personnalité qualifiée, un magistrat du siège et un magistrat du parquet), d'initiative ou à la demande de ceux-ci, en assurant une stricte anonymisation des situations évoquées.

L'anonymat des magistrats consultant est ainsi garanti vis-à-vis des membres du Conseil, qui n'ont jamais accès à l'identité des appelants.

Il s'agit ici d'assurer, pour le Conseil, une veille déontologique et de se tenir informé, de manière générale, des problématiques existantes, voire nouvelles, dans ce domaine qui ressortit à sa compétence. Cette démarche a notamment contribué à la mise à jour du Recueil des obligations déontologiques.

L'activité du SAVD en 2018

Au cours de l'année 2018, le service d'aide et de veille déontologique du Conseil a reçu 33 saisines, via la ligne téléphonique dédiée ou l'adresse de messagerie structurelle. Entre sa date de création, le 1^{er} juin 2016, et le 31 décembre 2018, il a donc eu à connaître de plus d'une centaine de situations. Parmi

les demandes enregistrées en cours d'année, 4 émanaient d'auditeurs de justice confrontés à des questionnements déontologiques portant notamment sur la compatibilité de leurs nouvelles fonctions ou de leur futur poste avec leurs activités professionnelles antérieures. Le service a par ailleurs été consulté par des magistrats confrontés à des interrogations relatives à la déclaration d'intérêts.

Ces données illustrent la visibilité et le succès d'une structure désormais clairement identifiée par les magistrats et auditeurs de justice.

Le focus ci-après propose un bilan de l'activité du Service par ses membres, offrant ainsi une vision du SAVD de l'intérieur.



(Ci-contre)
Les membres du SAVD,
Jean-Olivier Viout,
Chantal Kerbec et Henry Robert.

FOCUS

Présentation de 30 mois d'activité du Service d'aide et de veille déontologique par ses membres

Depuis sa mise en place en juin 2016, le Service a été interrogé à environ 125 reprises, soit une fois par semaine en moyenne. Les questions lui sont transmises par le secrétariat du Conseil, lui-même saisi sans forme, par courriel ou téléphone. Il est toutefois possible aux magistrats de réserver l'exposé d'une situation personnelle délicate aux membres du Service : dans ce cas un premier entretien permet de faire part des difficultés rencontrées avant qu'au cours d'un second, soit énoncé l'avis délibéré entre les trois membres du Service ; il arrive aussi qu'un entretien préalable soit nécessaire pour faire préciser des éléments de contexte déterminants.

Très généralement, les magistrats qui saisissent le Service ont déjà entrepris une réflexion d'ordre déontologique : ainsi, il s'agit surtout de les accompagner dans cette démarche, en élargissant la perspective par un éclairage extérieur et en soulignant l'incidence du choix à opérer sur le crédit de l'institution judiciaire auprès de ses usagers et du public. Il est rassurant de relever que dans tous les cas traités, le dialogue avec le magistrat a permis d'aboutir à une solution consensuelle, confortant le plus souvent celle envisagée par ce magistrat.

Cette observation peut laisser penser que les interlocuteurs du SAVD sont les magistrats déjà les plus attentifs au respect de l'éthique professionnelle. C'est probable, mais d'une part, si cela marque les limites de l'action du Service, il reste que conformément à la mission confiée par le CSM, le SAVD répond à un fort besoin de dialogue, parfois insuffisamment satisfait au sein des juridictions. Il offre en effet aux magistrats un point d'appui pour des décisions délicates, quelquefois difficiles à faire admettre à leur hiérarchie ou à leur entourage personnel ou professionnel. D'autre part, l'institution du collège de déontologie, qui peut être saisi par les chefs de juridiction, répond à la nécessité d'éventuels rappels des principes déontologiques.

À ce propos, on doit relever qu'il n'existe aucun « conflit de compétence » entre le collège et le SAVD : ce dernier s'interdit en effet de se prononcer sur les questions relatives à la déclaration d'intérêts (l'article 7-2 du statut prévoyant que l'avis du collège peut être sollicité sur ce point) et plus généralement sur celles dont la résolution pourrait revêtir une portée trop générale. En pratique, les deux institutions apparaissent utilement complémentaires, car ce sont à des attentes distinctes qu'elles répondent, du fait même de leurs modes de fonctionnement différents, caractérisé pour le SAVD par la permanence, la réactivité, l'absence d'écrit et le dialogue confidentiel interactif. Au surplus, des échanges de vue informels entre les membres du collège et ceux du SAVD, le premier ayant eu lieu en octobre 2018, permettent de s'assurer de la convergence de leurs analyses.

L'un des objectifs de la création du SAVD était de permettre au Conseil supérieur de la magistrature de disposer d'une information actualisée sur les préoccupations d'ordre déontologique des magistrats, dans la perspective de la refonte du Recueil des obligations déontologiques. C'est pour y répondre que le service a régulièrement fait part au Conseil des principales questions reçues, en les synthétisant de manière anonyme et expurgée de tout élément d'identification des personnes et juridictions concernées.

Il n'est pas surprenant qu'en un temps où le législateur a mis l'accent sur la prévention des conflits d'intérêts (cf. les articles 7-1 et suivants introduits par la loi du 8 août 2016 dans le statut de la magistrature),

les questions relatives à l'impartialité, subjective ou objective, et à son apparence, aient largement prédominé parmi celles soumises au SAVD.

En cette matière, nombreuses ont d'abord été **les interrogations de magistrats ayant eu un parcours professionnel antérieur** : elles ont porté sur les risques d'interférence de leur ancienne activité avec leurs fonctions, du fait de liens de toute nature, voire des intérêts patrimoniaux, conservés au sein de leur ancienne profession. En particulier, s'agissant d'anciens avocats souhaitant revenir comme magistrats dans leur région d'origine, le Service d'aide et de veille déontologique a pu estimer que la prévention du risque de conflits d'intérêts justifiait d'éviter pour eux certaines affectations, même respectant les incompatibilités statutaires.

Pour l'ensemble des magistrats, les interrogations relatives à l'obligation d'impartialité ont été suscitées par quatre principaux types de situations :

- l'exercice par le conjoint (ou un membre de l'entourage proche) du magistrat d'une activité professionnelle le conduisant à intervenir devant ou au sein de la juridiction, que ce soit comme collègue (notamment au parquet), auxiliaire ou partenaire de justice, voire comme justiciable occasionnel ou institutionnel (par exemple responsable de service contentieux ou cadre bancaire) ;
- l'existence de liens personnels de toute nature entre le magistrat et les auxiliaires et partenaires de l'institution judiciaire et les justiciables eux-mêmes, notamment les victimes ;
- les engagements publics du magistrat, qu'ils soient politiques, associatifs ou religieux : le risque d'atteinte à l'autorité des décisions du magistrat intéressé et au crédit de la justice varie ici en fonction de l'intensité de l'engagement, de sa localisation et de son mode d'expression : ceci sans omettre de rappeler que le magistrat doit conduire une réflexion personnelle sur l'incidence de ses engagements sur sa liberté de décision et donc s'abstenir si cette liberté n'était plus assurée dans tel type d'affaires ;
- la détention d'intérêts financiers dans une entreprise ou une société civile, en distinguant en fonction de l'importance des intérêts en jeu et du mode de gestion patrimoniale choisi et en tenant compte de la nature du contentieux traité par le magistrat.

Mais les questions reçues ont aussi très souvent porté sur le respect des **obligations de probité, de délicatesse et de loyauté**, tant dans l'exercice professionnel que dans la vie privée.

Ainsi, le respect de l'éthique **dans les relations hiérarchiques**, ascendantes ou descendantes, a donné lieu à une vingtaine d'interrogations. À titre d'exemples pour les premières ont été évoquées les conséquences à tirer pour un magistrat du parquet de son désaccord avec le comportement de son procureur ou pour un magistrat du siège du fonctionnement en mode dégradé d'une juridiction en sous-effectif. Pour les secondes, on peut citer la question de l'information due par le chef de juridiction à ses collègues en cas de risque de mise en cause d'un magistrat ou de lui-même dans une procédure pénale.

Toujours dans le cadre des **relations professionnelles**, les magistrats se sont notamment interrogés sur la possibilité d'accepter des invitations d'avocats, d'experts ou d'institutions publiques ou privées, sur l'attitude et les précautions à observer à l'égard des jurés d'assises, hors audience, ou encore sur l'opportunité d'interventions de leur part, ès qualité, au sein de diverses associations.

La volonté d'un strict respect de l'impératif de dignité et de délicatesse qui s'impose aussi au magistrat **dans sa vie privée** a été à l'origine de plus de vingt saisines. Si elles témoignent toutes chez leurs auteurs de la conscience qu'un tel respect est indispensable pour maintenir le crédit de la justice dans l'opinion, elles se caractérisent par la diversité des situations exposées. On citera ainsi, sans être exhaustif : l'adhésion à un club service, la participation à des spectacles publics, la rédaction d'attestations pour un proche les ayant sollicitées en vue de leur production en justice, l'intervention pour son compte ou comme mandataire d'un

parent devant une instance disciplinaire ou juridictionnelle, la fabrication et la vente au public de créations relevant de l'artisanat artistique, la gérance d'une SCI constituée avec des membres de sa famille et des tiers pour administrer un patrimoine à vocation locative, l'acquisition de biens immobiliers de personnes ayant commis une dissimulation fiscale ou faisant l'objet d'un suivi post-sentenciel pour des faits graves. Même s'il n'a été évoqué qu'à deux reprises, il faut encore mentionner le problème posé par l'utilisation que font les magistrats des réseaux sociaux : la « visibilité » de leurs comportements, opinions ou expériences risque d'être considérablement accrue, s'ils ne prennent pas les précautions suffisantes, et avec elle, les mises en cause de leur indépendance ou de leur impartialité.

Plus rarement, le Service a eu à traiter de **questions relatives au secret professionnel**, en particulier pour préciser la portée du secret du délibéré ou donner un avis sur la production de pièces de procédure par un magistrat faisant l'objet d'une plainte.

Les relations avec le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

L'article 28 de la loi organique n° 2016-1990 du 8 août 2016 a créé un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire chargé de :

- rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques ;
- examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2 de l'ordonnance.

Ainsi qu'il l'a indiqué dans ses précédents rapports d'activité, le Conseil considère que l'entrée

en fonction de cette instance n'est pas de nature à remettre en cause l'existence de son Service d'aide et de veille déontologique, les actions de ces deux structures, qui n'agissent pas selon les mêmes modalités, présentant un caractère complémentaire.

L'année 2018 a été l'occasion, pour le Conseil, d'un échange avec Mme Sophie Lambremon, présidente du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire. Cette rencontre a notamment permis d'aborder les modalités de communication entre le collège et le Conseil, la loi organique de 2016 faisant obligation au collège de présenter chaque année au Conseil un rapport public rendant compte de l'exécution de ses missions.



LE BUDGET ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le Conseil supérieur de la magistrature bénéficie d'un programme budgétaire spécifique – le programme 335 – au sein de la mission *Justice*. Ses crédits de fonctionnement sont donc distincts de ceux des juridictions de l'ordre judiciaire, qu'ils ne grèvent pas. Cette autonomie, voulue par le législateur organique, présente un caractère relatif. Le programme 335 demeure en effet soumis aux arbitrages internes à la mission *Justice*, comme aux arbitrages interministériels. Aussi, le Conseil s'est-il prononcé en faveur de la consécration d'une autonomie réelle de son budget, qui passerait par l'octroi d'une dotation spécifique au sein de la mission *Pouvoirs publics*¹. Cette proposition de réforme, énoncée dès 2003 puis reprise dans les rapports d'activité pour 2015 et 2017, n'a toutefois pu être concrétisée à ce jour.

Durant la mandature 2015-2019, les grands équilibres du programme 335 sont restés constants. La part principale des dépenses du budget de fonctionnement, en autorisation d'engagement comme en crédit de paiement, a été consacrée au financement du loyer du site de l'Hôtel Moreau-Lequeu, qui accueille depuis 2013 le siège du Conseil. Ce poste de dépense fait l'objet chaque année d'une hausse mécanique, liée notamment aux clauses de révision des loyers. L'importance des sommes engagées pose la question de l'opportunité d'un emménagement du Conseil dans les locaux du Palais de justice de Paris, libérés par le déménagement

du tribunal de grande instance. Cette option demeure à l'étude, sans qu'aucune décision n'ait été notifiée au Conseil à la date de rédaction du présent rapport.

Les dépenses d'activité correspondent quant à elles au financement des besoins liés à l'exercice de ses missions. Ce titre varie peu d'une année sur l'autre. Une part des crédits est traditionnellement consacrée aux frais de déplacement qui permettent la venue des membres à Paris, pour participer chaque semaine aux séances du Conseil, et assurent la mise en œuvre des missions d'information auprès des cours et tribunaux. Certains postes de dépenses ont pu connaître une hausse ponctuelle, d'une année sur l'autre, pour assurer le financement d'opérations spécifiques. Tel fut le cas, en 2016, pour la refonte des sites Internet et Intranet du Conseil, et l'évolution de ses logiciels métiers. Ces actions se sont traduites par des bénéfices immédiats, tant sur le terrain de l'information du public et des magistrats, que sur celui de l'amélioration des méthodes de travail des membres.

Les dépenses de personnels sont restées stables, qui correspondent au versement des indemnités de fonctions des membres et permettent la rémunération des personnels du secrétariat général du Conseil. Les vacances de postes constatées en 2017 au sein du secrétariat général ont pu être résorbées en fin d'exercice 2018, permettant ainsi aux équipes d'atteindre un

1. Cf. *Rapport d'activité 2017*, pp. 26 et 27.

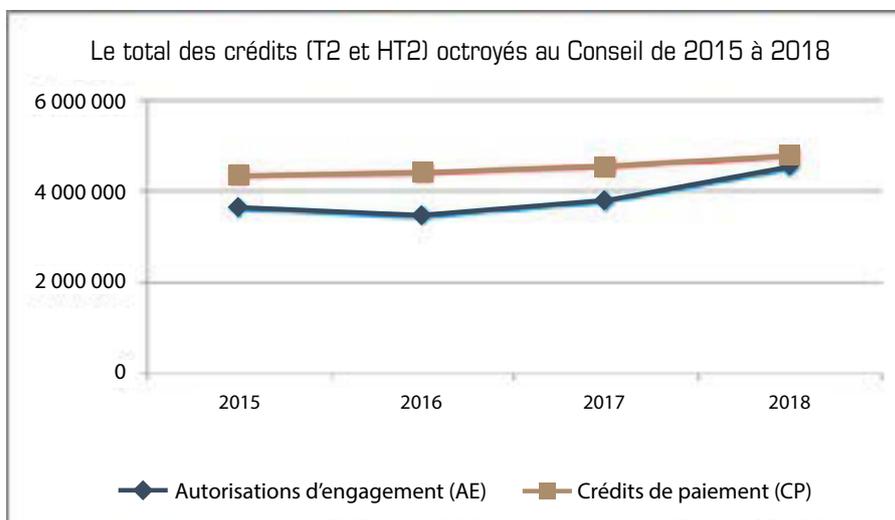
point d'équilibre. L'état des effectifs du programme 335 ne permet toutefois pas d'envisager des actions d'aide et d'assistance aux membres dans la préparation de leurs dossiers, comme le Conseil en a exprimé le souhait¹.

Cette situation n'a pas empêché une évolution favorable des indicateurs de performance du Conseil durant la période considérée, le délai moyen d'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux s'établissant à 23 jours au siège et 25 jours au parquet. Ces

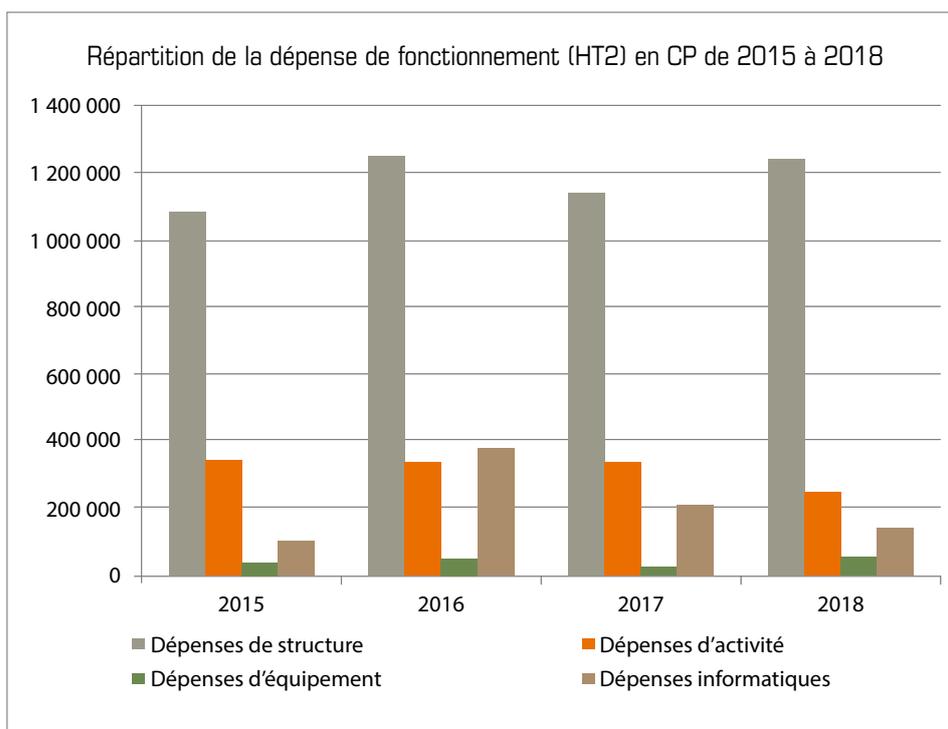
résultats s'expliquent par la forte mobilisation des membres et des agents du secrétariat général ainsi que par l'amélioration de leurs outils de travail respectifs.

Enfin, le programme 335 a fait l'objet, en 2018, d'un contrôle de gestion administrative et financière de la Cour des comptes.

Les crédits du Conseil de 2015 à 2018



1. Cf. Rapport d'activité 2017, p. 19.



FOCUS

Le budget 2018 en chiffres

Les recettes

En 2018, les crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature se sont élevés à 4 503 726 euros en autorisations d'engagement et 4 760 226 euros en crédits de paiement. Les dépenses de personnels (titre 2) ont représenté 2 703 649 euros et les dépenses de fonctionnement (hors titre 2) 1 800 077 euros en autorisations d'engagement et 2 056 577 euros en crédits de paiement.

	Titre 2	Hors titre 2	TOTAL
AE	2 703 649 €	1 800 077 €	4 503 726 €
CP	2 703 649 €	2 056 577 €	4 760 226 €

L'augmentation constatée au regard de l'exercice précédent trouve sa principale explication dans le financement des dépenses de structure, dont le poste principal correspond au paiement du loyer du site du Conseil.

La répartition des dépenses de fonctionnement fait apparaître la part prégnante des dépenses dites de structure dans le budget du Conseil. Celles-ci correspondent, à titre principal, au financement du loyer de l'Hôtel Moreau-Lequeu.

Les conditions de cet hébergement ont fait l'objet d'un audit en 2017, au titre du marché de conseil et d'assistance à l'optimisation des baux de l'État et de ses opérateurs. Cette mission a mis en évidence des conditions de location saines, n'appelant pas de révision en l'état. L'emménagement du Conseil dans les locaux du Palais de justice de Paris permettrait une économie substantielle sur ce poste de dépense. Cette solution n'a toutefois pas fait l'objet d'arbitrages définitifs à la date de rédaction du présent rapport.

Les dépenses d'activité constituent le deuxième poste de dépense en volume. Elles permettent notamment la prise en charge des frais de déplacement liés à la participation hebdomadaire des membres aux séances du Conseil, ainsi que la mise en œuvre des missions d'information au sein des juridictions et la conduite d'actions de coopération internationale. Ce poste a connu une légère diminution en 2018.

Les dépenses informatiques enregistrent elles aussi une baisse, qui trouve son origine dans la réalisation d'économies dans l'exécution de certains marchés.

Les dépenses de personnel correspondent à la rémunération des vingt-deux membres du Conseil, établie conformément aux règles fixées par le décret n° 2011-2061 du 30 décembre 2011, à laquelle s'ajoute celle des effectifs du secrétariat général.

Ce poste de dépenses est stable, les différences constatées entre la programmation et l'exécution tenant, pour une part, aux vacances de postes constatées au sein du secrétariat général qui ont été en partie pourvues en fin d'exercice, pour l'autre, à la nécessité de budgéter les crédits correspondant à d'éventuelles demandes de détachement et d'évolution des taux de décharges d'activité des membres, qui sont de droit.

Les dépenses de fonctionnement

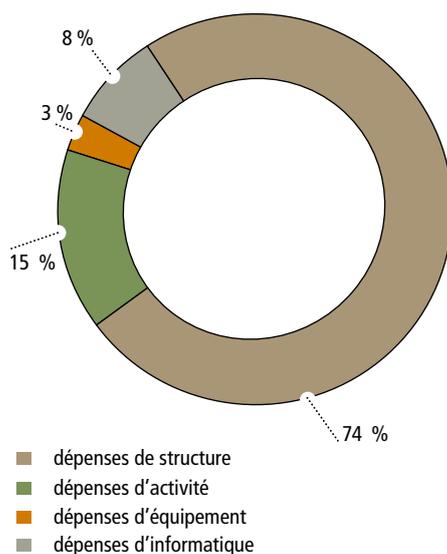
1,56 M€

en autorisations d'engagement

1,69 M€

en crédits de paiement

Répartition de la dépense



Les dépenses de personnel

21

agents au sein
du secrétariat général
(pour 22 ETPT localisés)

2,40 M€

en autorisations d'engagement
et en crédits de paiement

22

membres



UN CONSEIL OUVERT SUR LE MONDE

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les orientations en matière de coopération internationale souhaitées par le Conseil depuis le début de la mandature se sont poursuivies au cours de l'année 2018, permettant de dresser un bilan positif de l'action internationale sur la durée du mandat.

Celle-ci sera présentée, comme les années précédentes, en distinguant les échanges bilatéraux et ceux entretenus au sein des deux réseaux de Conseils de la magistrature.

La présentation de l'activité internationale du Conseil pour l'année 2018 est complétée par une présentation synthétique de celle-ci sur la mandature qui s'achève.

Extension des échanges bilatéraux vers de nouvelles zones géographiques

Sur le plan bilatéral, les sollicitations venant des institutions homologues du Conseil supérieur de la magistrature, qu'elles soient directes ou faites par l'intermédiaire de la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère de la justice ou de l'École nationale de la magistrature, ont émané en majorité d'Europe de l'Est ou du continent asiatique. Ces échanges ont, cette année, dépassé en nombre les échanges avec les partenaires traditionnels que sont les pays d'Afrique sub-saharienne ou du Maghreb.

Ainsi, le Conseil a reçu une délégation de hauts représentants du système judiciaire

ouzbek dans le cadre d'une visite organisée par le programme des Nations unies pour le développement et une délégation du Haut Conseil juridique du Kazakhstan. Il a également accueilli une délégation de membres du Yuan judiciaire de Taiwan et une délégation de magistrats du parquet de Corée du Sud.

Les thèmes abordés lors de ces entretiens sont, au-delà des échanges sur les pratiques, souvent centrés sur la déontologie et l'indépendance.

Les visites d'études, qui se déroulent sur plusieurs jours, sont consacrées au fonctionnement du Conseil et à l'organisation concrète de ses missions. Elles s'inscrivent dans un contexte de projets de réformes ou de réflexions relatives au fonctionnement de l'institution judiciaire dans son ensemble et des conseils de justice en particulier.

En 2018, une visite d'études d'une semaine a été organisée au profit des membres et du secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature du Togo. Le Conseil a également accueilli, dans le cadre du jumelage en cours, une délégation des membres et une délégation des agents du secrétariat administratif du Conseil des procureurs du Kosovo.

Les membres du Conseil ont poursuivi leurs missions d'assistance technique à l'étranger. Outre quatre missions dans le cadre du programme de jumelage « Renforcement de l'efficacité, de la responsabilité et de la transparence du système judiciaire des juges et des procu-

*(Ci-contre)
Colloque annuel
du Réseau francophone
des conseils de la magistrature
judiciaire, Bruxelles,
22 et 23 novembre 2018.*

reurs du Kosovo », il convient de mentionner une action de formation à la déontologie au profit de magistrats vietnamiens et une mission d'expertise en Ukraine sur l'instauration d'un code d'éthique commun aux professions de magistrat et d'avocat.

Au-delà de ces échanges ponctuels, la coopération au sein des deux réseaux de Conseils de la magistrature constitue l'essentiel de l'activité internationale.

Délégations et personnalités étrangères reçues en 2018	
20 février	<i>Rencontre avec une délégation ouzbèke</i> présidée par M. Kozimdjan Kamilov, président de la Cour suprême de la République d'Ouzbékistan.
28 mars	<i>Rencontre avec une délégation sénégalaise</i> composée notamment de M. Mansoure, directeur des services judiciaires, M. Lam, inspecteur général adjoint de l'administration de la justice et M. Guèye, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature.
24 avril	<i>Rencontre avec le ministre de la justice argentin</i> M. German Carlos Garavano, ministre de la justice et des droits de l'homme.
14 au 17 mai	<i>Visite d'études d'une délégation togolaise</i> composée de sept membres du Conseil supérieur de la magistrature et de son secrétaire général.
22 au 25 mai	<i>Visite d'études d'une délégation kosovare</i> composée de membres du personnel administratif de haut niveau du Conseil des procureurs du Kosovo et du parquet spécial du Kosovo.
12 juin	<i>Rencontre avec une délégation kazakhe</i> présidée par M. Donakov Talgal Sovetbekovitch, président du Haut Conseil judiciaire de la République du Kazakhstan.
29 juin	<i>Rencontre avec une délégation jordanienne</i> composée de membres du Haut conseil judiciaire jordanien, du ministère de la justice et de l'inspection de la justice.
16 juillet	<i>Rencontre avec le président de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud</i> M. Mogoeng Mogoeng.
28 août	<i>Rencontre avec une délégation taïwanaise</i> présidée par Mme Li-Hsia Yeh, secrétaire générale adjointe du Yuan judiciaire.
10 et 11 septembre	<i>Visite d'études d'une délégation kosovare</i> présidée par M. Blerim Isufaj, président du Conseil des procureurs du Kosovo.
19 septembre	<i>Rencontre avec le président du Conseil des juges du Kosovo</i> , M. Nehat Idrizi.
14 décembre	<i>Rencontre avec une délégation coréenne</i> composée de membres du parquet suprême de Corée du Sud et du ministère de la justice.

Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)

La présidence de ce réseau, assurée par le Conseil supérieur de la magistrature pendant deux ans à compter de novembre 2016, s'était donnée pour objectif de soutenir la croissance de cette instance tout en lui permettant de devenir un lieu de réflexion pérenne.

Lors du colloque tenu à Dakar en novembre 2017, a été adoptée une résolution sur l'utilisation des médias sociaux par les magistrats. Afin de prolonger les réflexions menées lors de ce colloque, il était apparu que la définition de grandes lignes ou standards, susceptibles de constituer des cadres de référence pour les membres ou observateurs du Réseau impliquait un approfondissement du travail en marge de la tenue d'une conférence annuelle.

Cet approfondissement a pris la forme d'un groupe de travail constitué de personnalités issues de cinq conseils membres : la Belgique, le Liban, le Québec et le Sénégal, le Conseil français étant représenté par son secrétaire général.

Ce groupe de travail a pu échanger grâce aux nouvelles technologies sur le thème : « Les réseaux sociaux et la magistrature – un magistrat branché : à quelles conditions ? » Le résultat de ses travaux a été présenté lors du colloque du Réseau qui s'est tenu à Bruxelles les 22 et 23 novembre 2018. Le groupe de travail formule une série de recommandations parmi lesquelles l'adoption de lignes directrices ou

principes déontologiques sur l'utilisation des réseaux ou médias sociaux pour les magistrats relevant de leur juridiction, l'instauration de sessions de formation et la mise à disposition de cellules d'aide pouvant offrir un soutien pour répondre aux interrogations des magistrats.

Fort du succès de ce premier groupe de travail, à l'issue du colloque de Bruxelles dont le thème était « Le magistrat dans la cité », les membres du Réseau ont adopté une résolution sur la diffusion et la publication des décisions judiciaires. Cette résolution part du constat que le développement fulgurant des technologies de l'information permet une diffusion plus rapide et plus large des décisions et, par suite, un intérêt croissant des citoyens pour celles-ci. Or, peu de tribunaux les commentent ou les expliquent. Un nouveau groupe de travail a reçu mandat pour recenser les pratiques en la matière, exposer les avantages et inconvénients d'une action positive des tribunaux ou des Conseils de justice en termes de communication et d'explications des décisions judiciaires en portant une attention particulière aux risques éthiques et déontologiques.

Le Réseau francophone entend ainsi démontrer sa capacité à constituer un pôle d'expertise pour rechercher et dégager des principes ou standards communs offrant ainsi à ses membres de nouveaux outils pour mener à bien leurs missions. Ce pôle d'expertise doit permettre également au Réseau de se positionner comme un interlocuteur des instances internationales ou nationales lors de l'élaboration de projets de réforme des systèmes judiciaires.

Le Réseau européen des conseils de justice (RECJ)

Le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) a dû rappeler encore en 2018 la nécessité de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Après une première déclaration du bureau exécutif sur la situation en Pologne en juillet 2017, dans la déclaration de Lisbonne prise lors de l'assemblée générale le 1^{er} juin 2018, le Réseau a rappelé que pour être membre, un conseil devait être indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et qu'un examen était en cours pour vérifier que le Conseil polonais respectait ces prérequis.

Le bureau exécutif a fait une déclaration le 4 juillet 2018 de soutien aux magistrats polonais, rappelant qu'un système démocratique basé sur un État de droit ne pouvait fonctionner que si l'indépendance des juges était sauvegardée. Il a souligné que l'indépendance de l'institution judiciaire est indispensable au maintien et à l'amélioration de la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires de l'Union européenne et qu'elle joue également un rôle central pour assurer le respect du droit de l'Union.

À l'issue de la procédure contradictoire avec le Conseil polonais (KRS), le bureau exécutif du Réseau a présenté le 16 août 2018 les résultats de son examen de la situation du Conseil polonais au regard des conditions fixées par les statuts du Réseau. Lors de l'assemblée générale extraordinaire réunie à Bucarest le 17 septembre 2018, un vote a conduit à la sus-

pension de la qualité de membre du Réseau du KRS. Le bureau exécutif a fait part de ses profonds regrets, rappelant que le KRS est l'un des membres fondateurs du Réseau et que ses représentants ont toujours été très respectés et ont largement contribué aux travaux durant de nombreuses années. Il a rappelé que la mesure de suspension – et non d'exclusion – est destinée à démontrer que le Réseau espère que la situation va évoluer vers une indépendance accrue du pouvoir judiciaire en Pologne. À ce titre, il continuera à surveiller la situation de l'État de droit en Pologne et est prêt à offrir aide et assistance pour permettre au KRS de respecter à nouveau les standards européens en matière d'indépendance de la justice.

Les travaux au sein du Réseau se sont poursuivis au cours de l'année 2018, le Conseil français y prenant une part active.

Le groupe de travail sur l'indépendance, la responsabilité et la qualité a publié son rapport présentant la méthodologie pour analyser la qualité de la justice et promouvoir la conduite du changement¹. Ce rapport comprend les indicateurs qui ont été validés par le groupe de travail, les résultats d'un sondage parmi les juges du siège et une analyse approfondie du concept de qualité pour la justice.

Les travaux de ce groupe se sont poursuivis au mois de décembre 2018, pour affiner les critères d'appréciation de la qualité de la justice, en vue de la diffusion courant 2019, d'un nouveau questionnaire portant sur ce sujet.

Le Réseau organise d'autres actions au profit de ses membres.

1. Independence, accountability and quality of the judiciary – validation of methodology, exploring quality of justice and promoting judicial change – ENCJ Report 2017-2018

Ainsi, s'est tenu à Amsterdam, le 4 mai 2018, le « Forum Justice en ligne » (*Digital Justice Forum*) du Réseau. Cette initiative, lancée en 2017, est destinée à promouvoir la modernisation des systèmes judiciaires européens et à faciliter leurs échanges. Le séminaire a réuni des membres du Réseau, des magistrats et des professionnels de l'informatique qui ont pu échanger sur les enjeux et opportunités de la digitalisation et sur la stratégie européenne en matière d'*e-justice*. Les travaux ont été clôturés par une présentation des études de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) sur le thème de la justice en ligne dans les systèmes nationaux.

Au mois de décembre 2018, un atelier sur la sélection et la nomination des juges a été organisé permettant des échanges sur les pratiques et des travaux en sous-groupe qui ont donné lieu à l'adoption de recommandations en la matière.

Enfin, l'assemblée générale annuelle du Réseau, organisée à Lisbonne du 30 mai au 1^{er} juin 2018, sur le thème : « Pour une conduite positive du changement », a été l'occasion de rappeler sa volonté de garantir l'indépendance de la justice. La déclaration de Lisbonne invite les Conseils de justice à travers l'Europe à engager des politiques de conduite du changement avec l'objectif de promouvoir une justice indépendante, responsable et de qualité en renforçant le rôle du pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs.

Il convient de souligner la grande qualité des réflexions menées au sein du RECJ qui a démontré son aptitude à promouvoir les actions requises pour assurer la confiance des citoyens en Europe dans le fonctionnement des institutions judiciaires.

Bilan de l'activité internationale pour la mandature

	Délégations reçues dans le cadre d'échanges bilatéraux	Missions à l'étranger	Réunions du RECJ (groupes de travail, séminaires, assemblées générales)	RFCMJ
2015	11	Moldavie	14	Fondation du réseau novembre 2014 par 6 conseils
2016	5	Sénégal (3) Bénin	14	Adhésion de 11 nouveaux membres Colloque de Paris
2017	10	Mali Kosovo (2)	9	Adhésion d'un nouveau membre Colloque de Dakar Formation déontologie
2018	12	Kosovo (4) Vietnam Ukraine Maroc	10	Adhésion de 2 nouveaux membres Colloque de Bruxelles Restitution travaux du groupe de travail sur les médias sociaux

LES ACTIONS NATIONALES

Organe constitutionnel garant de l'indépendance de la Justice, le Conseil supérieur de la magistrature a manifesté une volonté forte d'ouverture tout au long de la mandature 2015-2019. Cette dynamique s'est traduite par l'organisation de rencontres institutionnelles que sont venus compléter le développement d'actions de communication et la participation à des sessions de formation.

Les rencontres institutionnelles

Le Conseil s'est attaché à constamment enrichir sa réflexion par une politique de rencontres. La pratique des « grands entretiens » a ainsi permis à ses membres d'accueillir, tout au long de la mandature, de hautes personnalités afin d'échanger librement sur l'actualité de l'institution judiciaire, sur son fonctionnement ainsi que sur sa place dans le paysage institutionnel. Introduit en 2016 par M. Robert Badinter, ce cycle d'entretiens s'est poursuivi avec M. Jacques Toubon, Défenseur des droits et ancien garde des Sceaux, puis M. Patrick Poirret, chef de l'Inspection générale de la justice. Des réunions de travail avec le garde des Sceaux ont complété cette démarche, en 2017, dans un contexte marqué par d'importants projets de réforme touchant directement l'institution judiciaire.

En 2018, le Conseil a poursuivi cette action. À l'occasion d'une réunion générale, les membres ont ainsi accueilli M. Stéphane Verclitte, secrétaire général du ministère de la justice, M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires, M. Thomas Andrieu, directeur des

affaires civiles et du Sceau et M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, afin d'évoquer les réformes en cours et le projet de loi de programmation pour la justice. Cette rencontre a été plus largement l'occasion d'un échange sur les grands thèmes d'actualité qui animent l'autorité judiciaire. Elle a permis des discussions approfondies sur les questions touchant au fonctionnement des juridictions.

Les membres du Conseil ont par ailleurs pu s'entretenir avec le directeur des services judiciaires de la question spécifique de l'évaluation professionnelle des magistrats. Cette thématique a fait l'objet d'une réflexion approfondie au sein du Conseil, qui entend poursuivre les échanges avec le ministère de la justice afin de parvenir à une harmonisation des pratiques d'évaluation et une amélioration de leur contenu. En effet, à l'issue de sa quatrième année d'exercice, le Conseil ne peut que constater la faiblesse du système actuel d'évaluation professionnelle des magistrats qui ne favorise pas une gestion efficace des ressources humaines de l'institution.

En décembre 2018, le Conseil supérieur de la magistrature a enfin reçu Mme Sophie Lambremont, présidente du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, institué par la loi organique n° 2016-1990 du 8 août 2016. Cette rencontre a été l'occasion d'aborder différentes problématiques rencontrées par le collège depuis le début de son mandat et d'évoquer notamment la complémentarité de son action avec celle du service d'aide et de veille déontologique du Conseil.



Au-delà de ces rencontres, le Conseil s'est attaché à rester attentif aux demandes légitimes exprimées par les différentes conférences nationales des chefs de cour et des chefs de juridiction. À cette fin, des rencontres ont été organisées, en 2018, avec la Conférence des premiers présidents et le bureau de la Conférence nationale des procureurs généraux.

La réunion avec la Conférence des premiers présidents s'est notamment prêtée, en décembre 2018, à une forme de bilan, en particulier pour ce qui concerne l'activité conduite par le Conseil en matière de nomination. Elle a en outre permis d'évoquer la question liée à la politique de gestion des ressources humaines concernant les premiers présidents et présidents de juridictions, mais aussi la problématique, bien identifiée par le Conseil, de la raréfaction des candidatures à de telles fonctions.

La réunion organisée au siège du Conseil, le 18 décembre 2018, entre les membres de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet et le bureau de la Conférence des procureurs généraux, a quant à elle été l'occasion d'évoquer notamment la question de l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public, les risques d'atteinte à l'indépendance des procureurs et la problématique des évaluations professionnelles des magistrats.

La communication

Mû par le souci constant de mieux communiquer sur ses missions afin de contribuer au maintien de la confiance du public dans nos institutions, le Conseil s'est attaché à développer ses supports de communication institutionnelle afin de rendre compte de tous les

*(Ci-dessus)
Les présidents du Conseil,
entourés de T. Andrieu,
P. Ghaleh-Marzban,
S. Verclytte, R. Heitz.*

aspects de son activité. Cette action est notamment passée par la refonte de ses sites Internet et Intranet en 2016, ainsi que par la création et l'animation du compte officiel Twitter du Conseil. Le Conseil a en outre veillé à informer régulièrement les magistrats sur le contenu des travaux menés, en particulier par le biais des lettres électroniques d'information ou la publication d'articles d'actualité mis en ligne sur les sites du Conseil.

À ces publications se sont ajoutés des échanges avec la presse afin de répondre aux interrogations des journalistes désireux de mieux comprendre l'action du Conseil ou le fonctionnement de l'institution judiciaire.

Cette communication renouvelée contribue incontestablement au rayonnement du Conseil dont les missions sont désormais mieux connues du grand public comme de la communauté judiciaire.

En outre, assumant sa fonction de garant de la sérénité et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, le Conseil a été amené à plusieurs reprises, au gré de l'actualité, à réagir publiquement, au cours des quatre dernières années, par le biais de communiqués de presse. Dans l'esprit du Conseil, ceux-ci doivent toutefois rester exceptionnels afin de conserver leur force et leur caractère institutionnel, sans jamais verser dans le commentaire d'actualité.

Les actions de formation

La volonté d'ouverture du Conseil s'est confirmée en 2018 par une implication constante dans la formation, initiale et continue, des magistrats.

Comme les années précédentes, les membres du Conseil et de son secrétariat général ont ainsi participé à des sessions de formation organisées par l'École nationale de la magistrature ou en concertation avec elle.

Les auditeurs de justice, les stagiaires du concours complémentaire et les candidats à l'intégration directe ont notamment bénéficié de ces échanges.

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

L'accueil dans les locaux du Conseil de sessions dédiées aux nouveaux chefs de cour ou aux nouveaux chefs de juridiction s'est maintenu, créant ainsi un lien de proximité avec des magistrats à un moment de leur carrière où ils devront représenter l'institution judiciaire et s'adapter sans cesse aux difficultés quotidiennes. Ces moments permettent notamment d'évoquer les questions relatives à leur rôle d'animateur de la juridiction, à la nécessaire qualité du dialogue qu'ils devront nouer dans leur ressort et en dehors de celui-ci, et à l'évaluation professionnelle des magistrats, à laquelle le Conseil attache une grande importance. En 2018, trois sessions de formation leur ont été dédiées.

Formations et colloques organisés par l'ENM durant l'année 2018

Date	Lieu	Formation/thème	Public
12 janvier	ENM Paris	Déontologie et statut des magistrats à titre temporaire	MTT
2 février	ENM Bordeaux	Compétences du Conseil, déontologie et discipline du magistrat	Lauréats du concours complémentaire
16 mars	ENM Bordeaux	Compétences du Conseil, déontologie et discipline du magistrat	Candidats à l'intégration directe
21 mars	CSM	Compétences du Conseil et rôle du chef de juridiction	Nouveaux chefs de juridiction
21 mars	ENM Paris	Compétences du Conseil, déontologie et discipline du magistrat	Nouveaux secrétaires généraux
29 mars	CSM	Compétences du Conseil et rôle du chef de cour	Nouveaux chefs de cour
28 mai	ENM Paris	Compétences du Conseil et rôle du chef de juridiction	Plan de formation des cadres
27 avril	ENM Bordeaux	Éthique, déontologie et discipline du magistrat	Auditeurs de justice en pré affectation
20 juillet	ENM Bordeaux	Composition et missions du Conseil, déontologie et discipline	Auditeurs de justice en début de scolarité
19 septembre	CSM	Compétences du Conseil et rôle du chef de juridiction	Nouveaux chefs de juridiction
12 octobre	ENM Bordeaux	Compétences du Conseil, déontologie et discipline du magistrat	Candidats à l'intégration directe



ANNEXES





ANNEXE

DÉCISION DU CONSEIL DE DISCIPLINE

117



DÉCISION EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline des magistrats du siège

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline
des magistrats du siège

Le 25 juillet 2018

M. X

DÉCISION DU CONSEIL DE DISCIPLINE

Dans la procédure mettant en cause :

M. X

Vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx

Poursuivi par le garde des Sceaux, ministre de la justice, suivant saisine du 3 août 2017,

Le Conseil supérieur de la magistrature,

Statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

M. Jean Danet,
Mme Soraya Amrani-Mekki,
M. Georges-Éric Touchard,
Mme Dominique Pouyaud,
Mme Évelyne Serverin,
M. Guillaume Tusseau,
Mme Paule Aboudaram,
M. Yves Robineau,
M. Alain Lacabarats,
Mme Chantal Bussière,
M. Éric Maréchal,
M. Christophe Régnard,
M. Alain Vogelweith,
Mme Virginie Valton,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Daniel Barlow, secrétaire général ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19 ;

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

Vu l'acte de saisine du garde des Sceaux, ministre de la justice, du 3 août 2017 ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 29 août 2017 désignant Mme Serverin, membre du Conseil, en qualité de rapporteur ;

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

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;

Vu la convocation adressée à M. X le 27 juin 2018 et sa notification du 5 juillet 2018 ;

Vu la convocation adressée à Maître A, conseil de M. X, le 27 juin 2018 ;

Après avoir évoqué l'affaire lors de l'audience publique tenue à la Cour de cassation, le 19 juillet 2018, au cours de laquelle M. X a comparu, assisté de son conseil ;

A rendu la présente

DÉCISION

Attendu que, selon les dispositions de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire ;

Attendu qu'en l'espèce, M. X, vice-président d'un tribunal de grande instance, est poursuivi pour avoir eu des échanges à connotation sexuelle, via le réseau « Skype », avec un mineur de 17 ans, dont il n'ignorait pas la minorité et qui connaissait sa qualité de magistrat ;

Que ces faits, dont M. X a admis la qualification pénale à l'occasion d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, caractérisent par nature un manquement à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité du magistrat, ainsi qu'une atteinte à l'image et à l'autorité de la justice ;

Que, cependant, le contexte où ils sont survenus, sans pression ni contrainte, ainsi que la personnalité exempte de dangerosité, tout comme le parcours professionnel irréprochable de M. X, justifient le prononcé d'une sanction mesurée, à savoir l'abaissement d'échelon assorti d'un déplacement d'office ;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence de Mme Évelyne Serverin, rapporteur,

Statuant en audience publique le 19 juillet 2018 pour les débats et le 25 juillet 2018 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature,

Prononce à l'encontre de M. X, la sanction disciplinaire de l'abaissement d'échelon assortie du déplacement d'office, prévue aux articles 45, 2^o et 4^o, et 46, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut des magistrats ;

Dit qu'une copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx, aux fins de notification.

Le secrétaire général,
Daniel Barlow

Le président,
Bertrand Louvel



ANNEXE

AVIS DE LA FORMATION PLÉNIÈRE

123



AVIS DE LA FORMATION PLÉNIÈRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

125

Vu la saisine du garde des Sceaux, ministre de la justice, du 4 avril 2017, soumettant à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature la question suivante, « eu égard aux exigences déontologiques » rappelées dans le Recueil des obligations déontologiques des magistrats:

« Les régimes d'incompatibilité prévus par l'ordonnance du 22 décembre 1958 s'appliquent-ils à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, quelle que soit leur position statutaire d'activité ? »

Vu la lettre du 29 mai 2018 par laquelle la garde des Sceaux, ministre de la justice, indique qu'elle entendait ne pas confirmer cette saisine ;

La formation plénière du Conseil,

Constatant que la question posée présente un caractère statutaire et non déontologique,

Dit n'y avoir lieu à avis.



ANNEXE

RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS

127



RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS

Les valeurs du magistrat

Sommaire

INTRODUCTION	130
L'INDÉPENDANCE	133
L'IMPARTIALITÉ.....	135
<i>Les magistrats du siège</i>	136
<i>Les magistrats du ministère public</i>	136
<i>Les chefs de cour et de juridiction</i>	137
<i>La prévention des conflits d'intérêts</i>	137
L'INTÉGRITÉ ET LA PROBITÉ.....	138
LA LOYAUTÉ.....	139
<i>Le respect de la règle de droit</i>	139
<i>Loyauté dans l'activité juridictionnelle</i>	139
<i>Loyauté dans les relations avec les autres magistrats et les fonctionnaires</i>	140
<i>Loyauté dans l'administration de la justice</i>	140
LA CONSCIENCE PROFESSIONNELLE	142
<i>Compétence professionnelle et bonne administration</i>	142
<i>Efficacité et diligence</i>	143
LA DIGNITÉ.....	144
LE RESPECT ET L'ATTENTION PORTÉS À AUTRUI	145
<i>Le respect du justiciable</i>	145
<i>Le respect des autres professionnels de justice</i>	145
<i>L'attention à autrui et à la collectivité de travail</i>	146
LA RÉSERVE ET LA DISCRÉTION	148
CONCLUSION	150

INTRODUCTION

1. L'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 confie à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature le soin d'élaborer et de rendre public un Recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Issue de la réforme opérée par la loi organique du 5 mars 2007¹, la première édition de ce référentiel a été publiée en 2010, à la suite d'un important travail de conception et de concertation. Elle accompagne, depuis lors, l'exercice professionnel des juges et des procureurs.

Conformément au souhait du législateur organique, ce Recueil ne constitue pas un code de déontologie ayant force réglementaire et dont le contenu serait figé. Il énonce des principes de conduite professionnelle, articulés autour des grandes valeurs devant structurer le comportement de tout magistrat.

Cette orientation, clairement affirmée lors des travaux parlementaires, « traduit le choix de ne pas figer le contenu de règles par essence évolutives, ni de les détailler dans un catalogue exhaustif mais inévitablement incomplet »².

2. Ces dernières années ont, de fait, mis en lumière la nécessité d'une actualisation du recueil publié en 2010.

Les modes de vie évoluant, certaines données n'avaient pu être prises en considération par ses concepteurs. Il en va ainsi, par exemple, de la place, désormais incontournable, des réseaux et médias sociaux, dont l'utilisation, tant par les magistrats que par les justiciables, n'est pas sans incidences sur la déontologie des acteurs judiciaires.

Certaines évolutions législatives ou réglementaires commandaient, elles aussi, une mise à jour. La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016³ a notamment introduit dans le statut de la magistrature la notion de conflit d'intérêts, dont les rapports avec le principe d'impartialité appellent à un examen particulier. Pour les magistrats du parquet, il importait aussi de tirer les conséquences de l'interdiction en 2013 des instructions individuelles, que complète l'affirmation d'un principe d'impartialité du ministère public⁴.

3. Fort de ces constats, le Conseil s'est attaché à une révision d'ensemble du Recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Il s'est, pour ce faire, fondé sur les enseignements tirés de son activité en matière disciplinaire, en tant qu'elle faisait apparaître de nouveaux besoins sur le terrain de la prévention des comportements à risque. Les observations issues de la pratique des commissions d'admission des requêtes, chargées d'examiner les plaintes des justiciables, ont complété cette première approche.

1. Loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, art. 18.

2. Rapport n° 176 (2006-2007)

de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 janvier 2007, p. 97.

3. Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

4. Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, art. 1 et 3.

L'institution, en juin 2016, d'un Service d'aide et de veille déontologique du Conseil a, en outre, permis de mieux percevoir les besoins concrets des magistrats, dans leur exercice professionnel comme dans leur vie personnelle. Au cours des dix-huit premiers mois de son activité, ce service a été l'objet de près de cent saisines. Tout en veillant constamment au strict respect de l'anonymat des personnes à l'origine des questions posées, il a ainsi pu faire part au Conseil des problématiques rencontrées qui étaient parfois totalement ignorées du recueil originel.

Les échanges que les membres du Conseil ont eus avec les magistrats, à la faveur des missions d'information conduites dans les juridictions, ont quant à eux permis des ajustements afin de mieux tenir compte des contraintes propres à la vie des cours et tribunaux.

Enfin, le Conseil a nourri sa réflexion des retours qui lui ont été adressés dans le cadre de la large consultation qu'il a menée sur le projet de refonte du recueil.

4. Ces éléments conjugués ont conduit le Conseil à envisager une refonte complète du recueil, en recentrant celui-ci sur les valeurs du magistrat, qu'il articule autour des principes cardinaux d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de loyauté, de conscience professionnelle, de dignité, de respect et d'attention portés à autrui, de réserve et de discrétion.

La distinction formelle entre niveau institutionnel, exercice fonctionnel et approche personnelle, et l'insertion, dans le recueil lui-même, de commentaires et de recommandations, qui caractérisaient la précédente version, ont été abandonnées au profit d'une rédaction plus ramassée faisant ressortir les principes essentiels de déontologie judiciaire.

Le Conseil a néanmoins jugé important de proposer une approche pratique et situationnelle de ces principes, en complétant la publication du Recueil par la mise à disposition de fiches exposant, de façon thématique, des bonnes pratiques, des commentaires, des orientations et des recommandations, destinées à guider les magistrats dans leur réflexion déontologique.

5. Au-delà des modifications de forme et compléments apportés afin de répondre aux besoins nouveaux de l'institution judiciaire et des personnes qui la servent, ce travail de réécriture s'est nourri de la volonté de centrer la déontologie des magistrats sur la notion de qualité de la justice, sans ignorer que celle-ci dépend largement des moyens humains, matériels et budgétaires qui lui sont alloués.

Le référentiel de 2010 restait fortement empreint du contexte ayant présidé à son élaboration, dans lequel la déontologie était perçue, au premier chef, comme un outil de prévention des fautes disciplinaires⁵.

La notion même de déontologie⁶, centrée sur le devoir professionnel, ne saurait conduire à écarter cette dimension. Mais elle ne saurait davantage réduire l'approche déontologique à une dynamique purement prophylactique, qui ferait perdre de vue l'idée fondamentale selon laquelle, plus que la seule prévention des manquements, le « bon comportement » du magistrat doit avant tout être guidé par la recherche d'une justice de qualité, dans toutes ses dimensions.

C'est bien cette idée d'une déontologie qualitative imprégnant la culture professionnelle des magistrats, plus que normative ou moralisatrice, qui a guidé le Conseil dans la rédaction de cette nouvelle édition du recueil.

5. Houillon et al., *Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale 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*, p. 457 et sq.

6. « Science des devoirs », selon le *Littré* ; « Ensemble des devoirs qu'impose à des professionnels l'exercice de leur métier » pour le *Nouveau Petit Robert*.

6. Les compléments et adaptations auxquels il a été procédé ne remettent nullement en cause la nature et les objectifs de ce référentiel. Les termes du préambule de la première version restent donc d'actualité :

« Rendre la justice est une fonction essentielle dans un état de droit. Les magistrats ont entre les mains la liberté, l'honneur, la sûreté et les intérêts matériels de ceux qui vivent sur le territoire de la République. Ce rôle éminent fonde les exigences que chacun peut avoir à leur égard et appelle des moyens humains, budgétaires et matériels adaptés.

« Les principes, commentaires et recommandations qui suivent ont pour objectif d'établir des références déontologiques pour les magistrats français. Ils ont été conçus pour les soutenir, les orienter et fournir à l'institution judiciaire un cadre permettant de mieux appréhender sa déontologie. Ils ont également pour finalité d'éclairer les représentants des pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que les auxiliaires de justice et le public, afin de faire mieux connaître la complexité de l'action des magistrats dans l'exercice de leurs missions.

« Le magistrat, membre de l'autorité judiciaire, tire sa légitimité de la loi qui l'a voulu indépendant et impartial, principes qui s'imposent aux autres pouvoirs. La méconnaissance de ces impératifs compromettrait la confiance du public.

« Le magistrat démontre, pas son intégrité, qu'il est digne de décider de l'exercice des droits essentiels des individus. Plus que tout autre, il est tenu à la probité et à la loyauté.

« Par sa connaissance, en permanence renouvelée, des textes et des principes applicables, et par son souci de ne jamais renoncer à la protection des libertés individuelles dont il est gardien, le magistrat affirme la prééminence du droit.

« La justice est rendue au nom du peuple français. Le magistrat se doit de prêter attention à ceux qu'il juge, comme à ceux qui l'entourent, sans jamais attenter à la dignité de quiconque, en préservant l'image de la justice et en respectant le devoir de réserve.

« Ce Recueil ne constitue pas un code de discipline mais un guide pour les magistrats du siège et du parquet qui appartiennent, en France, au même corps. Sa publication est de nature à renforcer la confiance du public dans un fonctionnement indépendant et impartial du système judiciaire français. »

7. Le Conseil est enfin conscient que le travail de révision auquel il a procédé ne dispensera pas, à l'avenir, de nouvelles modifications et actualisations, au gré des évolutions sociales et juridiques.

La présente édition se veut donc bien une étape, en forme de contribution à la déontologie des magistrats qui, parce qu'elle se construit chaque jour, dans un exercice à la fois individuel et collectif, constitue une matière vivante.

CHAPITRE PREMIER

L'indépendance

L'indépendance de l'autorité judiciaire est un principe fondamental de valeur constitutionnelle, découlant du principe de séparation des pouvoirs. Elle constitue l'une des garanties de l'Etat de droit. Elle est, pour la société, la condition de sa confiance dans la justice. Elle est, pour le justiciable, la condition d'un procès équitable. Elle est, pour le magistrat, la condition de sa légitimité.

1. L'indépendance de l'institution judiciaire est assurée au premier chef par le statut des magistrats ainsi que par les moyens mis à disposition de l'autorité judiciaire. Elle dépend étroitement des conditions de leur recrutement, de leur nomination et du déroulement de leur carrière.

2. L'indépendance requiert aussi des magistrats un état d'esprit, un savoir-être et un savoir-faire qui doivent être enseignés, cultivés et approfondis tout au long de la carrière.

3. Les magistrats défendent l'indépendance de l'autorité judiciaire. Elle leur impose d'agir et de statuer en application du droit et suivant les règles procédurales en vigueur, en fonction des seuls éléments débattus devant eux, libres de toute influence ou pression, sans avoir à craindre une sanction ni espérer un avantage personnel.

4. Les magistrats diligents et conduisent les procédures, mènent les débats et rendent leurs décisions en toute indépendance.

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils bannissent par principe et repoussent toute intervention tendant à influencer, directement ou indirectement, leurs décisions.

Gardien de la liberté individuelle, ils appliquent les règles de droit, en fonction des éléments de la procédure, sans céder à la crainte de déplaire ni au désir de plaire au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif, à la hiérarchie judiciaire, aux médias ou à l'opinion publique ou à toute autre organisation.

Dès qu'ils pressentent que des influences ou pressions, quelles que soient leurs origines, peuvent être exercées sur eux, ils recourent aux règles procédurales applicables (collégialité, co-saisine, etc.) et peuvent informer leur hiérarchie.

5. L'inamovibilité des magistrats du siège et le principe de l'avancement librement consenti constituent une garantie essentielle de l'indépendance des magistrats.

6. L'indépendance du magistrat dans son activité juridictionnelle est garantie par le respect des exigences d'une bonne administration de la justice (désignation des magistrats, répartition des dossiers, équilibre des charges de travail, etc.).

7. Les chefs de juridiction veillent à l'indépendance des magistrats de leur ressort. Pour ce faire, l'affectation des magistrats dans les services et l'attribution des dossiers doivent avoir lieu selon des critères objectifs, précis, et transparents. Ils ne doivent jamais être guidés par la volonté

d'orienter le sens d'une décision. Seules doivent être prises en compte les nécessités du service régulièrement constatées.

8. Les magistrats préservent leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, en s'abstenant de toute relation inappropriée avec leurs représentants.

S'ils ont, comme tout citoyen, droit au respect de leur vie privée, ils s'abstiennent cependant d'afficher des relations ou d'adopter un comportement public de nature à faire naître un doute sur leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

9. S'ils appartiennent à un même corps et exercent leurs fonctions dans un même lieu, les magistrats du siège et du parquet conservent et marquent publiquement leur indépendance les uns vis-à-vis des autres.

10. Les magistrats du parquet, gardiens de la liberté individuelle, au même titre que les magistrats du siège, développent librement à l'audience, en toutes circonstances, les observations orales qu'ils croient convenables au bien de la justice.

11. Le magistrat bénéficie des droits reconnus à tout citoyen d'adhérer à un parti politique, à un syndicat professionnel, à une association ou à une société philosophique, et de pratiquer la religion de son choix. Il ne peut pour autant se soumettre à des obligations ou des contraintes de nature à restreindre sa liberté de réflexion ou d'action et à porter atteinte à son indépendance.

12. Les magistrats en activité ne sollicitent pas pour eux-mêmes, ni directement ni indirectement, des distinctions honorifiques.

13. Les magistrats ne peuvent être poursuivis ou sanctionnés disciplinairement en raison de leurs décisions juridictionnelles.

CHAPITRE II

L'impartialité

L'impartialité oblige le magistrat à se défaire de tout préjugé. Élément essentiel de la confiance du public dans l'institution judiciaire, elle constitue un droit, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle conditionne le respect du principe fondamental d'égalité des citoyens devant la loi.

1. Le magistrat doit se tenir à équidistance des parties, de manière à rester impartial et objectif dans l'exercice de ses fonctions. Il ne suffit pas qu'il soit impartial dans l'exercice de ses fonctions, encore faut-il qu'il apparaisse impartial.

2. L'impartialité concerne tous les magistrats du siège comme du parquet.

3. L'impartialité du magistrat implique que les modalités d'affectation au sein d'une juridiction reposent sur des critères objectifs et transparents, fondés sur ses seules compétences professionnelles et sa déontologie.

Elle nécessite l'attribution aux juridictions de moyens humains et matériels adaptés à l'exercice de leurs missions, afin d'éviter le recours à toute contribution extérieure publique ou privée.

Elle commande l'application rigoureuse des règles contenues dans l'ordonnance statutaire, le code d'organisation judiciaire, les codes de procédures civile et pénale, sur les incompatibilités professionnelles.

Elle se trouve renforcée par les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts.

4. Les débats judiciaires doivent être, sauf exceptions légales, publics. L'effectivité de la publicité des débats contribue à une justice impartiale.

5. Les magistrats du siège ne peuvent, ni dans leur propos ni dans leur comportement, manifester publiquement une conviction jusqu'au prononcé de la décision.

6. En tout lieu, notamment aux abords et dans la salle d'audience, le magistrat ne doit pas apparaître dans une relation de proximité avec l'une ou l'autre des parties ou leurs conseils.

S'il s'agit d'un magistrat du siège, il ne doit pas apparaître dans une relation de proximité avec le représentant du ministère public, et réciproquement.

7. Le magistrat qui a exercé des responsabilités à l'extérieur du corps judiciaire doit veiller à ce que son impartialité ne puisse, de ce fait, être mise en cause.

8. Il informe son chef de juridiction de toute évolution de sa situation ou de celle de ses proches concernés nécessitant une modification de sa déclaration d'intérêts.

9. Le magistrat doit demander à être dessaisi ou se déporter s'il lui apparaît qu'il a un lien avec une partie, son conseil, un expert, ou un intérêt quelconque à l'instance de nature à faire naître un doute légitime sur son impartialité dans le traitement d'un litige.

10. Le magistrat jouit de tous les droits reconnus à chaque citoyen. Il lui appartient d'apprécier s'il doit demander à être dessaisi ou se déporter chaque fois que son engagement, de nature politique, philosophique, confessionnel, religieux ou associatif, aurait pour conséquence de restreindre sa liberté de réflexion ou d'analyse.

Il s'abstient, dans l'exercice de ses fonctions, de tout prosélytisme de nature à porter atteinte à l'image d'impartialité nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

11. Le magistrat ne peut accepter aucun don ou avantage particulier susceptible de faire douter de l'impartialité avec laquelle il exerce ou a exercé ses fonctions.

12. Le magistrat ne doit pas délivrer de consultation juridique, a fortiori en faisant état de sa qualité. Lorsqu'il donne un avis à des proches, il veille à ce que cette qualité ne puisse être mise en avant ou réutilisée.

13. Le magistrat, qui n'est pas un internaute comme un autre, doit être vigilant dans son utilisation des réseaux sociaux, en particulier lorsqu'il s'exprime sous son identité et en qualité de magistrat.

Les magistrats du siège

Le magistrat doit accueillir et prendre en compte tous les points de vue débattus devant lui, quelles que soient ses opinions personnelles, et faire abstraction de tout préjugé.

14. Le respect du principe de contradiction tout au long de la procédure concourt à l'impartialité de la juridiction devant laquelle la cause est appelée.

15. Dans son aptitude à écouter, ses réactions ou la formulation de ses questions, le magistrat veille à ne pas susciter chez le justiciable un sentiment d'inégalité de traitement. Il ne doit donner aucun signe d'approbation ou de désapprobation, ni commenter les interventions des conseils ou des représentants du ministère public. Dans les motifs de sa décision, il ne doit pas utiliser d'arguments ou d'expressions propres à faire douter de l'impartialité avec laquelle il a tranché le litige.

Les magistrats du ministère public

16. Le magistrat du parquet doit veiller dans la direction et le contrôle des enquêtes à ce que les investigations soient menées de manière impartiale, à charge et à décharge, dans le respect des droits de chacun.

En exerçant le contrôle de la proportionnalité des actes d'enquête et de la loyauté dans l'administration de la preuve, il démontre son impartialité.

Il en va de même dans l'exercice de l'action publique et des réquisitions qu'il prend pour l'application de la loi.

Les chefs de cour et de juridiction

Les chefs de cour et de juridiction veillent au respect du principe d'impartialité par les magistrats du ressort de leur juridiction.

17. Lorsqu'un magistrat fait l'objet d'attaques, notamment médiatiques, mettant en cause son indépendance ou son impartialité, et portant ainsi atteinte à la confiance du public dans la justice, le chef de cour ou de juridiction examine et arrête les mesures les plus appropriées pour mettre fin à cette situation, notamment au vu des explications ou observations que le magistrat en cause aura pris soin de porter préalablement à sa connaissance.

Ces mesures peuvent prendre la forme d'un soutien personnel ou d'un soutien public au magistrat concerné.

18. Dans la définition des attributions des magistrats, le chef de cour ou de juridiction veille à une répartition équitable des tâches. Il s'assure que le service ou le secteur de compétence attribué n'est pas de nature à générer de possibles conflits d'intérêts.

19. Lors de l'entretien déontologique, le chef de cour ou de juridiction s'assure notamment que le magistrat a bien pris la mesure de la nécessité de prévenir toute situation de nature à créer un conflit d'intérêts.

20. Les chefs de cour ou de juridiction doivent veiller à ce que les informations relatives à la situation personnelle des magistrats soient actualisées, en particulier lorsque ceux-ci sont candidats à une mutation.

La prévention des conflits d'intérêts

Le magistrat a une obligation de vigilance afin de prévenir tout conflit entre les devoirs de son état et ses intérêts personnels ou ceux de ses proches.

21. Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

22. En vue de l'entretien déontologique, le magistrat s'interroge de manière sincère sur toute situation qui pourrait apparaître de nature à créer un conflit d'intérêts. Il tient compte, pour ce faire, de l'ensemble de ses intérêts ainsi que des intérêts ou activités de ses proches.

23. Il se déporte, sans attendre une éventuelle récusation, chaque fois qu'une situation peut faire naître dans l'esprit des parties ou du public un doute légitime sur son impartialité tenant à l'existence d'un conflit d'intérêts.

24. Dans ses engagements personnels, le magistrat veille à concilier l'exercice légitime de ses droits de citoyen et les devoirs attachés à ses fonctions judiciaires. Il se comporte ou s'exprime en public avec prudence et modération.

CHAPITRE III

L'intégrité et la probité

Le magistrat se doit d'être intègre pour se conformer aux devoirs de son état.

1. Le magistrat présente, dans son exercice professionnel et dans sa vie personnelle, les qualités d'intégrité qui le rendent digne d'exercer sa mission, légitiment son pouvoir et assurent la confiance en la justice.

2. La probité, qui s'entend de l'exigence générale d'honnêteté, commande l'exercice professionnel, la conduite en société et la vie personnelle.

3. La probité conduit le magistrat à s'interdire tout comportement sanctionné par la loi comme tout comportement indélicat.

4. Il veille à une bonne utilisation des ressources qui lui sont confiées pour l'administration de la justice sans usage abusif ou inapproprié.

5. Il s'abstient de solliciter des interventions indues pour une mutation, nomination ou promotion personnelle ou d'agir en vue d'obtenir un avantage pour lui-même ou pour autrui.

Il s'abstient de toute intervention qui ne s'inscrit pas dans les pratiques régulières de gestion des ressources humaines et qui vise à obtenir, par faveur, la promotion d'un magistrat ou sa nomination à un poste déterminé, hors les cas d'évaluation professionnelle, d'avis sollicité en vue d'une mutation ou pour l'accès à des fonctions intuitu personae.

6. Il s'interdit d'accepter des cadeaux ou faveurs pour lui-même ou pour ses proches, à l'occasion de ses fonctions juridictionnelles.

En dehors de celles-ci, les cadeaux ou faveurs reçus à raison de sa qualité de magistrat ne sont admis que dans la limite des usages internationaux ou institutionnels.

7. Il ne peut faire usage de sa qualité pour obtenir, pour lui-même, ses proches ou ses relations, des cadeaux, faveurs ou avantages de quelque nature qu'ils soient.

Il s'interdit d'utiliser cette qualité ainsi que tout support permettant de la déduire pour toute démarche d'ordre privé.

8. Le magistrat consacre l'essentiel de son temps d'activité professionnelle à l'exercice de l'ensemble de ses fonctions.

CHAPITRE IV

La loyauté

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

Le respect de la règle de droit

La règle de droit s'impose au magistrat. Son application loyale est une garantie contre l'arbitraire et assure l'égalité devant la loi. S'il ne peut se substituer au législateur, le magistrat a charge d'interpréter la loi.

1. Le respect de la légalité s'impose à tout magistrat dans sa mission constitutionnelle de gardien de la liberté individuelle et dans la limite de ses attributions.

2. La légalité s'entend des règles de droit applicables en France. Elle inclut les normes internationales introduites dans l'ordre juridique interne en vertu de la Constitution.

3. Le devoir de légalité impose en particulier au magistrat des obligations précises en vue d'assurer un contrôle vigilant et complet quand la liberté est en cause. Il en va ainsi notamment dans les domaines des contrôles d'identité, des interpellations, de la garde à vue, de la rétention, des perquisitions, de la détention, de l'interception des communications privées, de l'hospitalisation sous contrainte et des mesures de protection juridique et de sûreté.

4. L'obligation de loyauté exige du magistrat qu'il applique les règles de droit sans les outrepasser, les dénaturer, les contourner ou les détourner.

5. Le magistrat doit exercer lui-même l'ensemble des compétences qu'il tient de la loi, notamment à l'égard des services d'enquête. Il ne peut renvoyer à d'autres la responsabilité de dire le droit, qu'il s'agisse notamment d'experts, de médiateurs ou de conciliateurs ou de collaborateurs de justice (juristes assistants, assistants de justice, stagiaires divers).

6. Le magistrat ne peut écarter l'application de la loi au nom d'une idée de la justice qui relèverait de convictions personnelles.

Loyauté dans l'activité juridictionnelle

Le magistrat est, pour toutes les parties, le garant du respect de la procédure.

7. Il applique loyalement les principes directeurs du procès, notamment le principe de la contradiction et celui des droits de la défense. Il fonde ses décisions sur des éléments contradictoirement débattus en se gardant de tout *a priori*.

Il n'utilise pas de procédé abusif qui allonge les procédures ou diffère les décisions.

8. Dans sa décision, le juge doit procéder à une application loyale du droit, avec une égale considération pour les explications des parties.

Dans les procédures dont il a la charge, il doit refuser de prendre en compte les informations dont il a connaissance de manière officieuse.

Dans le respect de ces obligations, il conserve une entière liberté d'esprit pour élaborer sa décision.

9. Le magistrat informe les autres membres de la formation de jugement de faits le concernant personnellement, susceptibles d'affaiblir l'image d'impartialité qu'il doit offrir à l'ensemble des parties.

10. Le magistrat du parquet, dans l'ensemble de son activité professionnelle, et notamment dans la direction et le contrôle des enquêtes et le contrôle de l'activité des officiers et agents de police judiciaire, s'attache à respecter et faire respecter les principes de la procédure pénale et à rechercher, de manière objective, les éléments de preuve nécessaires à l'établissement de la vérité.

Loyauté dans les relations avec les autres magistrats et les fonctionnaires

Le magistrat a un devoir de loyauté à l'égard des chefs de juridiction et de ses collègues. Ce devoir s'exerce dans le respect de l'indépendance juridictionnelle de chacun.

11. Les règles statutaires et d'organisation judiciaire qui déterminent les rapports entre magistrats au sein des juridictions, font l'objet d'une application loyale, dans le respect des missions et responsabilités dévolues aux chefs de juridiction comme des compétences et attributions des magistrats.

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

13. Les chefs de cour et de juridiction ont le devoir de procéder contradictoirement à l'évaluation des magistrats, selon les règles statutaires.

14. Tout magistrat assume loyalement les charges qui lui sont confiées. Il en assume les contraintes de service et se soumet aux astreintes permettant le bon fonctionnement du service de la justice.

Les chefs de juridiction veillent au respect de cette obligation.

15. Les magistrats entretiennent entre eux des rapports loyaux, respectueux de leurs devoirs et de leurs compétences.

16. Le magistrat qui reproche son comportement à un autre magistrat s'interroge sur la possibilité de s'entretenir avec lui de ses griefs avant toute saisine de l'autorité supérieure. Celle-ci lui apporte toute l'écoute nécessaire.

Loyauté dans l'administration de la justice

Les chefs de juridiction assument l'organisation, l'administration et la gestion budgétaire des services du ressort dont ils ont la charge. Dans les cours et tribunaux, cette mission s'exerce de manière concertée dans le cadre de la dyarchie, avec le concours des directeurs de greffe et des services administratifs.

17. Dans le respect des procédures de consultation et d'information, le chef de juridiction veille à la répartition équilibrée des services et assure l'information de l'ensemble des magistrats.

18. Les magistrats, dans l'exercice de leurs fonctions, respectent les normes et bonnes pratiques en vigueur relatives à l'utilisation des fonds publics et à la gestion rigoureuse du service public de la justice.

19. Tout magistrat veille à ce que les moyens mis à sa disposition soient employés selon leur destination institutionnelle.

20. En matière de gestion des fonds appartenant aux justiciables, ou de conservation des biens placés sous main de justice, tels que les objets saisis, le magistrat exerce avec rigueur les contrôles que la loi lui confie.

21. Lorsqu'il est appelé à intervenir dans les procédures d'accès à la magistrature, le magistrat délivre des attestations dans l'appréciation des mérites des candidats qu'il a personnellement constatés.

CHAPITRE V

La conscience professionnelle

Compétence professionnelle et bonne administration

La compétence professionnelle du magistrat est l'une des garanties essentielles de la qualité du service qu'il assure. Sans cette compétence professionnelle, la justice ne peut obtenir la confiance du public indispensable à la légitimité de son action. Pour assurer cette compétence tout au long de sa carrière, le magistrat a une obligation de formation continue lui permettant de développer et d'actualiser les connaissances qui lui sont nécessaires, tant dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles que dans ses responsabilités de gestion, d'organisation et d'administration.

1. Tout magistrat a un devoir de compétence.

2. Le magistrat maintient sa compétence professionnelle tout au long de sa carrière. Il satisfait, à cette fin, à son obligation de formation continue. Il lui appartient d'actualiser ses connaissances et de réinterroger ses pratiques. La formation continue lui permet de mieux prendre en compte tant les évolutions juridiques et techniques affectant le traitement des affaires que l'environnement social, économique et culturel des contentieux dont il a la charge. En cas de changement de fonction, il suit les actions de formation, individuelles ou collectives, lui permettant de maintenir sa capacité professionnelle.

3. La hiérarchie encourage et facilite, par tous les moyens mis à sa disposition, l'accès du magistrat aux moyens de formation, en tenant compte des nécessités de service, dans la répartition des tâches, missions et affectations. Elle prend en compte les actions de formation dans l'évaluation des magistrats.

4. Le magistrat veille à actualiser les connaissances technologiques nécessaires à l'exercice de ses missions.

5. Les magistrats qui assument des responsabilités d'administration et de gestion (chef de juridiction, encadrement intermédiaire, coordonnateur de service, secrétaire général, chargé de mission...), veillent à acquérir, développer et actualiser toutes les connaissances et savoir-faire nécessaires à l'exercice de ces missions.

Les magistrats qui exercent des fonctions d'encadrement veillent à acquérir et développer, dans la mise en œuvre de leur obligation de formation continue, les compétences et connaissances leur permettant d'appréhender la gestion des ressources humaines et de prévenir ou de traiter les risques psychosociaux.

6. Le magistrat quittant un poste, veille à transmettre à son successeur toute information utile pour faciliter sa prise de fonction.

Efficacité et diligence

Il appartient au magistrat d'exercer avec diligence les missions qui lui sont confiées et, le cas échéant, d'alerter sa hiérarchie sur les obstacles qu'il pourrait rencontrer dans l'exercice de ce devoir de diligence avant une dégradation trop importante du service.

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

7. Le magistrat agit avec diligence dans un délai raisonnable.

8. Le respect, par le magistrat, de cette obligation, conditionne la confiance du justiciable dans la justice et évite le risque, pour l'État, d'une action en indemnité.

9. Il veille à concilier la gestion des flux et le traitement des affaires avec l'exigence du délai raisonnable, le respect des règles procédurales et de fond, et la qualité du service rendu au justiciable.

10. Le magistrat dit le droit dans le délai prévu, quelles que soient les éventuelles imperfections, contradictions ou lacunes de la loi.

11. Le magistrat exerce les contrôles que la loi lui confie, notamment dans la surveillance des services gérant des fonds appartenant aux justiciables ou des services en charge de conserver les biens placés sous main de justice, tels que les objets saisis.

12. Le magistrat fait usage, sous réserve que cela ne porte pas atteinte aux droits et libertés des justiciables, des technologies permettant d'améliorer la qualité de la justice.

13. Les chefs de cour et de juridiction assument l'organisation, l'administration et la gestion budgétaire des services du ressort dont ils ont la charge. Cette mission, assurée avec le concours des directeurs de greffe et des services administratifs, implique concertation et recherche de solutions communes au siège et au parquet.

Les chefs de cour et de juridiction, dans la mesure des ressources budgétaires et humaines qui leur sont accordées, veillent à ce que l'allocation et la répartition des moyens offrent au magistrat, compte tenu des ressources dont ils disposent, les conditions nécessaires à l'exercice de son obligation de diligence.

CHAPITRE VI

La dignité

Le devoir de dignité procède du serment. Il impose, à l'égard des tiers, des collègues et collaborateurs, une conduite et des propos conformes à l'état de magistrat.

1. Le magistrat doit s'abstenir d'utiliser dans ses écrits, comme dans ses propos, des expressions ou des commentaires qui, en raison de leur forme ou de leur caractère excessif, sont de nature à porter atteinte à l'image de la justice.

2. La liberté juridictionnelle n'autorise pas l'emploi de termes contraires à la dignité.

3. Le magistrat a droit au respect de sa vie privée. Néanmoins, dans son expression et son comportement publics, il s'oblige à la prudence, afin de ne pas porter atteinte à la dignité de sa fonction et à la crédibilité de l'institution judiciaire.

4. Le magistrat doit être conscient que, même si certains procédés de captation sont illicites, les moyens de diffusion actuels permettent de rendre publics ou relayer des paroles, des écrits, des images ou des actes qui n'avaient pas initialement cette vocation.

CHAPITRE VII

Le respect et l'attention portés à autrui

Le magistrat entretient des relations empreintes de délicatesse avec les justiciables, les témoins, les auxiliaires de justice et les partenaires de l'institution judiciaire, par un comportement respectueux de la dignité des personnes et par son écoute de l'autre. La délicatesse s'entend du comportement d'une personne qui manifeste des qualités de réserve, de discrétion et de prévenance envers autrui.

Le respect du justiciable

1. Le magistrat s'interdit d'utiliser, dans ses écrits comme dans sa communication verbale ou non verbale, des gestes, des propos, des expressions ou commentaires déplacés, condescendants, vexatoires, discriminatoires, agressifs ou méprisants.

2. Lorsqu'elle est requise, la publicité des débats est une garantie du bon déroulement de l'audience. Le magistrat ne tolère pas qu'elle se transforme en spectacle ou soit déviée de son office. Il fait respecter les règles élémentaires de politesse par les parties, les avocats et le public.

3. Le magistrat du siège, qui conduit la procédure ou dirige des débats judiciaires, et celui du parquet, qui exerce l'action publique ou intervient en matière civile, le font avec une autorité respectueuse des personnes.

4. Un magistrat, témoin à l'audience de propos discriminatoires et/ou pénalement répréhensibles, les fait cesser et les fait consigner, afin que toutes les conséquences nécessaires puissent en être tirées.

5. Le président a un devoir général d'explication. Il veille à ce que chaque justiciable ait bien compris le rôle respectif de chaque professionnel.

Le respect des autres professionnels de justice

6. Dans l'exercice de ses fonctions d'autorité, le magistrat respecte ses interlocuteurs, notamment les magistrats et les fonctionnaires de greffe et l'ensemble de ceux qui concourent à l'œuvre de justice.

7. Le magistrat respecte et fait respecter la fonction du greffier qui, garant de la procédure, atteste la réalité de son action et de ses propos, dont il est le témoin statutaire. La présence du greffier, a fortiori lorsqu'elle est prévue par la loi, est une sécurité pour les personnes qui comparaissent, comme pour le magistrat lui-même.

8. Le magistrat assure une présence au sein de la juridiction adaptée aux nécessités du service, aux contraintes du greffe et à celles des autres professionnels de la justice.

9. Les chefs de juridiction s'assurent du respect des fonctionnaires et des auxiliaires de justice par les magistrats placés sous leur autorité, et réciproquement.

10. Le magistrat veille à ce que les auxiliaires de justice puissent exercer la plénitude de leurs attributions légales. Il respecte leur secret professionnel.

11. À l'audience et pour ses rendez-vous, la ponctualité, le respect de l'autre, notamment magistrats, avocats, justiciables, sont des conditions de la sérénité de la justice. Le président d'audience veille à la police de l'audience et à la gestion du temps de l'audience en s'assurant que chacun, ministère public, partie civile, défense, témoins et experts, ait la possibilité de s'exprimer à son tour librement hors de toute pression ou manœuvre d'intimidation.

12. Le président veille au respect de la collégialité et à l'expression de chaque magistrat qui dispose d'une voix et il se plie à la décision de la majorité. Il anime le délibéré.

13. L'anonymat que confère le secret du délibéré et qui interdit toute recherche de responsabilité individuelle, n'autorise pas d'abus d'autorité de la part d'un magistrat.

L'attention à autrui et à la collectivité de travail

14. L'attention aux autres exige une disponibilité d'esprit et une réelle capacité à se remettre en cause en acceptant, par avance, le risque d'être critiqué.

15. L'attention aux autres est une qualité attendue du magistrat, qui s'entretient et fait partie de sa formation.

16. Le magistrat veille à ce que ses propos et ses écrits soient intelligibles pour tous, quels que soient leur culture, leur situation ou leur état.

17. À l'audience et pendant le délibéré, le magistrat adopte une attitude d'écoute lors des interventions de ses collègues (lecture du rapport, réquisitions du parquet, avis lors du délibéré...), des plaidoiries des avocats ou déclarations des parties. Il reste vigilant, tout en veillant au bon déroulement des débats, et évite toute manifestation d'impatience, montrant, en toute circonstance, une autorité sereine. La liberté des parties et de leurs conseils de choisir un mode de défense trouve toutefois sa limite dans l'obligation qui incombe au magistrat de veiller, avec impartialité, au respect des personnes et à la dignité du débat judiciaire.

18. L'attitude du magistrat reste, en toutes circonstances, empreinte de neutralité; il ne laisse pas transparaître de sentiments personnels, de sympathie ou d'antipathie, vis-à-vis des personnes impliquées dans les causes dont il a à connaître.

19. Le magistrat s'attache à favoriser les conditions d'une écoute réciproque de qualité et agit avec tact et humanité. Les manquements d'un auxiliaire de justice à ses devoirs propres ne sauraient affranchir un magistrat des siens.

20. Dans les procédures longues et complexes, le magistrat demeure vigilant, se garde de toute opinion arrêtée et conserve une attitude d'écoute attentive, même aux déclarations tardives.

21. Tant à l'occasion de leur implantation, que dans le traitement des procédures, le magistrat veille à ce que la dématérialisation des procédures et le recours aux technologies d'information et

de communication, notamment la visioconférence, ne réduisent pas les droits reconnus aux parties comme à leurs conseils, ni la qualité de l'écoute qui leur est due.

22. Le magistrat se doit de participer à la vie de la juridiction.

Les assemblées générales et les commissions restreintes sont des lieux de débat institutionnel sur toutes les questions importantes concernant la vie de la juridiction.

Le magistrat participe aux assemblées générales et, en cas d'impossibilité, donne pouvoir à un collègue de le représenter. Il marque ainsi son attention à l'ensemble de la juridiction et à ses organes de représentation, et donc à l'ensemble de la communauté de travail.

Pour faire vivre ces instances, chacun doit pouvoir s'y exprimer librement, sous réserve de la délicatesse et du souci constant de l'écoute des autres participants. Les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions doivent y être discutées dans les conditions fixées par le code de l'organisation judiciaire, afin d'enrichir la réflexion individuelle de chaque participant et d'assurer le meilleur fonctionnement possible de la juridiction.

23. Le chef de juridiction met en œuvre les valeurs d'écoute et de respect et veille à ce qu'elles soient partagées par tous les membres de la juridiction.

Dans l'organisation des services, il veille à une juste et équitable répartition des charges et contraintes.

CHAPITRE VIII

La réserve et la discrétion

Le magistrat veille, par sa discrétion et sa réserve, à préserver l'image de la justice.

1. Dans son expression publique, le magistrat fait preuve de mesure afin de ne pas compromettre l'image d'impartialité de la justice, indispensable à la confiance du public.

Cette exigence s'impose quel que soit le moyen de communication utilisé.

2. Toute manifestation d'hostilité au principe et à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions.

3. Le magistrat s'exprime librement dans les limites de son statut.

4. Le magistrat reste tenu par ses obligations déontologiques lorsqu'il exerce les droits légitimement reconnus à tout citoyen.

5. Le devoir de réserve est le même pour les magistrats du siège et du parquet.

6. En dehors des communications institutionnelles propres à la juridiction et des communications à caractère scientifique ou pédagogique, le magistrat ne commente pas ni n'ajoute à ses propres décisions qui, par leur motivation, doivent se suffire à elles-mêmes. Il ne dénigre pas les décisions juridictionnelles de ses collègues, dont la contestation relève de l'exercice des voies de recours.

7. Le magistrat, tenu au secret professionnel et au secret du délibéré, respecte la confidentialité des débats judiciaires et des procédures évoquées devant lui ; il ne divulgue pas les informations dont il a eu connaissance, même sous forme anonyme ou anecdotique.

8. Le magistrat doit faire un bon usage des moyens de communication, afin notamment de permettre une meilleure compréhension de l'action de la justice. Dans ses relations avec les médias, il fait prévaloir une communication institutionnelle ouverte et publique, et ne dénigre pas l'institution ou ses collègues, y compris sous une forme anonyme. En aucun cas, la communication ne doit être détournée à des fins de promotion ou d'intérêts personnels.

9. Le magistrat s'abstient de s'exprimer, même avec prudence et modération, sur les causes dont il est susceptible d'être saisi. Sous réserve des dispositions permettant au magistrat du parquet de rendre publics des éléments objectifs d'une procédure, dès lors qu'il ne porte aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues, le magistrat ne communique pas individuellement avec la presse sur les affaires qu'il a en charge.

10. L'obligation de réserve ne s'oppose pas à la participation du magistrat à la préparation de textes juridiques. Elle ne lui interdit pas, en tant que professionnel du droit, la libre analyse des textes.

Elle ne prohibe pas des prises de position publiques, individuelles ou collectives.

Le magistrat ne soutient ni ne promeut aucun groupe ou aucune organisation dont les valeurs seraient inconciliables avec son état.

Si le magistrat peut se présenter à des élections, dans les limites fixées par les textes, il évite que son engagement politique et son expression publique soient de nature à nuire à l'exercice impartial de ses fonctions.

L'expression publique d'un magistrat ès qualités, quel qu'en soit le support, nécessite la plus grande prudence, afin de ne porter atteinte ni à l'image et au crédit de l'institution judiciaire, ni à l'exercice impartial de ses fonctions, ni à la réserve qu'imposent ces fonctions.

Cette prudence s'impose lors de la publication, par des magistrats, de souvenirs professionnels personnels.

CONCLUSION

De manière générale, le respect des obligations déontologiques définies au présent Recueil doit conduire le magistrat à se référer à un principe général de prudence afin d'éviter de manquer aux obligations de son état

Sans céder à l'inhibition ni se départir du courage qu'implique l'exercice de ses fonctions, il doit, pour ce faire, prendre en considération non seulement les situations auxquelles il se trouve confronté, mais aussi la perception que les parties et le public peuvent avoir de ces situations, en veillant toujours à préserver l'image et l'autorité de la justice.

Il peut, dans cette démarche, solliciter l'avis et les conseils de tiers, dans le respect des obligations de confidentialité auxquelles il est astreint. Les chefs de cours et de juridictions, le service d'aide et de veille déontologique du Conseil supérieur de la magistrature ou le collège de déontologie de la magistrature peuvent notamment être consultés.

Au-delà de ce principe de prudence, les obligations déontologiques du magistrat ne sauraient être circonscrites à la prévention des fautes et des manquements. La déontologie du magistrat doit, au premier chef, être animée par le souci de l'indépendance et de la qualité de la justice dont elle constitue le socle.

Annexe

Sommaire

INTRODUCTION	154
LE MAGISTRAT, LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION	156
MESSAGERIE ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	156
<i>Listes de discussion</i>	157
<i>Réseaux sociaux</i>	157
<i>Hypothèse où le magistrat fait usage des réseaux sociaux sous son véritable nom</i>	158
<i>Hypothèse où le magistrat fait usage des réseaux sociaux sous pseudonyme</i>	158
<i>Hypothèse où le magistrat administre le compte d'une juridiction ou d'un chef de juridiction</i>	159
MÉDIAS	159
<i>Communication à l'occasion du traitement d'un dossier individuel</i>	159
<i>Communication sur le fonctionnement de l'institution</i>	159
LE MAGISTRAT ET SES PROCHES	161
LES INCOMPATIBILITÉS D'ORDRE FAMILIAL	161
LES CAS DE RÉCUSATION	162
L'ACCOMPAGNEMENT D'UN PROCHE EN JUSTICE	162
LES LIMITES DE LA SÉPARATION ENTRE VIE PRIVÉE ET VIE PROFESSIONNELLE	163
LE MAGISTRAT ET SES AUTRES ACTIVITÉS	164
LES CUMULS D'ACTIVITÉS DU MAGISTRAT EN POSITION NORMALE D'ACTIVITÉ	164
<i>Les cumuls soumis à autorisation</i>	164
<i>Les cumuls non soumis à autorisation</i>	165
<i>La déclaration des intérêts</i>	165
LES ACTIVITÉS EXERCÉES HORS POSITION NORMALE D'ACTIVITÉ	166
<i>Les magistrats hors fonctions</i>	166
<i>Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles</i>	166
<i>Les magistrats honoraires n'exerçant pas de fonctions juridictionnelles</i>	167
<i>Les magistrats à titre temporaire</i>	167
LE MAGISTRAT ET SES ENGAGEMENTS	168
LES ENGAGEMENTS POLITIQUES, PHILOSOPHIQUES ET RELIGIEUX	168
LES ENGAGEMENTS ASSOCIATIFS	169
L'ENGAGEMENT SYNDICAL	170

LE MAGISTRAT CONFRONTÉ À LA JUSTICE	172
LE MAGISTRAT, PARTIE À UNE PROCÉDURE	172
<i>Dans son rapport aux services enquêteurs</i>	172
<i>Dans son rapport aux magistrats et fonctionnaires saisis</i>	172
<i>Dans son rapport aux auxiliaires de justice</i>	173
LE MAGISTRAT TÉMOIN.....	173
<i>Dans le cadre privé</i>	173
<i>Dans le cadre professionnel</i>	173
LE MAGISTRAT DEVANT UNE INSTANCE DISCIPLINAIRE	173
LES ATTESTATIONS PROFESSIONNELLES	174
LE MAGISTRAT À L'AUDIENCE	175
EN AMONT DE L'AUDIENCE.....	175
AUX ABORDS DE LA SALLE D'AUDIENCE.....	175
PENDANT L'AUDIENCE.....	176
À L'OCCASION DU DÉLIBÉRÉ ET LORS DU PRONONCÉ DE LA DÉCISION	177
LE MANAGEMENT	178
UN MANAGEMENT PRIVILÉGIANT LA DIMENSION HUMAINE	178
UN MANAGEMENT SOUCIEUX DE L'INDÉPENDANCE.....	178
UN MANAGEMENT PROFESSIONNELLEMENT EXIGEANT.....	179
LE MAGISTRAT ET SA CARRIÈRE	181
LE MAGISTRAT ET SA CARRIÈRE ANTÉRIEURE.....	181
LE MAGISTRAT ET SA CARRIÈRE DANS LA MAGISTRATURE.....	181
LE MAGISTRAT ET SA CARRIÈRE POSTÉRIEURE	183
LA SITUATION DU MAGISTRAT EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE	183
LE MAGISTRAT ET LES POUVOIRS LOCAUX	184
DES RELATIONS NÉCESSAIRES	184
UNE PRUDENCE INDISPENSABLE.....	185
LE MAGISTRAT, LES AVOCATS ET AUTRES AUXILIAIRES DE JUSTICE	187
LES RELATIONS PERSONNELLES ENTRE MAGISTRATS ET AUXILIAIRES DE JUSTICE.....	187
RELATIONS PROFESSIONNELLES ET IMPARTIALITÉ.....	188
LE RESPECT, L'ATTENTION ET LA LOYAUTÉ À L'ÉGARD DES AUXILIAIRES DE JUSTICE À L'AUDIENCE	188
LES RELATIONS PROFESSIONNELLES HORS L'AUDIENCE	189

INTRODUCTION

À l'occasion de la révision du Recueil des obligations déontologiques des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature, qui est chargé par la loi organique de l'élaboration de cette publication, a souhaité supprimer la mention, dans le recueil lui-même, des commentaires et recommandations qui caractérisaient la version rendue publique en 2010.

Cette démarche répond, en premier lieu, au souhait de recentrer le recueil sur les valeurs et principes essentiels de déontologie judiciaire devant guider les magistrats.

Elle entend aussi permettre une présentation plus innovante des commentaires et recommandations fondée sur une approche thématique guidée par la prise en considération des situations pratiques auxquelles les magistrats peuvent se trouver confrontés.

Il est en effet apparu que ces situations ne questionnent pas nécessairement un principe isolé mais peuvent mettre en jeu une pluralité de valeurs, qu'il convient alors de combiner entre elles.

C'est la raison pour laquelle le Conseil a souhaité mettre à disposition des fiches, ici rendues publiques. Celles-ci ne doivent pas être regardées comme revêtant un quelconque caractère normatif mais comme autant d'exemples de situations que les magistrats sont susceptibles de rencontrer dans leur vie professionnelle ou personnelle.

Les bonnes pratiques, commentaires, orientations et recommandations qui y figurent résultent notamment de l'observation de situations vécues, portées à la connaissance du Conseil par divers canaux (services d'aide et de veille déontologique, missions d'information, commissions d'admission des requêtes, examen de dossiers et pratique des auditions dans l'activité de nomination, etc.).

Les thématiques abordées ont été définies en fonction des besoins des magistrats, tels qu'identifiés par les mêmes moyens.

Sont ainsi traités :

- le magistrat, les technologies de l'information et la communication ;
- le magistrat et ses proches ;
- le magistrat et ses autres activités ;
- le magistrat et ses engagements ;
- le magistrat confronté à la justice ;
- le magistrat à l'audience ;
- le management ;
- le magistrat et sa carrière ;
- le magistrat et les pouvoirs locaux ;
- le magistrat, les avocats et les autres auxiliaires de justice.

Dans chaque cas, les hypothèses envisagées n'entendent nullement offrir des solutions clef-en-main, ni épuiser le sujet abordé. Elles constituent autant d'indications qui ne sauraient dispenser le magistrat d'une réflexion personnelle approfondie, complétée, en tant que de besoin, par des échanges avec ses référents déontologiques (chef de cour ou de juridiction, service d'aide et de

veille déontologique, collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire), chaque situation appelant une réponse spécifique tenant compte du cas d'espèce.

Le format choisi permettra au Conseil de compléter et faire évoluer ces fiches afin de prendre en considération le caractère vivant et évolutif de la déontologie, et répondre au mieux à l'exigence de qualité devant guider l'exercice de la justice.

LE MAGISTRAT, LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION

Le magistrat, comme tout citoyen, jouit de la liberté d'expression dans les limites du respect de son serment et notamment des devoirs de réserve, d'impartialité, de délicatesse, du respect du secret professionnel et de l'image qu'il renvoie de la justice.

La liberté d'expression des magistrats a été consacrée aussi bien au plan national qu'international. Les restrictions susceptibles d'y être apportées au titre du devoir de réserve sont appréciées in concreto par les juridictions suprêmes ; d'autres limites à cette liberté tiennent au respect de la présomption d'innocence et au devoir d'impartialité du magistrat.

L'obligation de réserve ne saurait servir à réduire le magistrat au silence ou au conformisme, mais doit se concilier avec le devoir particulier d'indépendance et d'impartialité du magistrat.

Même lorsque le magistrat n'est pas lui-même actif dans les médias ou les réseaux sociaux, le développement des technologies de l'information et de la communication l'expose à un risque accru de mise en cause ou de médiatisation de ses décisions, de ses déclarations ou de son comportement, ce qui l'invite à un surcroît de vigilance quant au respect de ses obligations déontologiques. L'évolution permanente et rapide des technologies de la communication suppose de la part des magistrats, individuellement et collectivement, qu'ils réinterrogent constamment les précautions qu'implique cette vigilance.

Si l'appartenance à des réseaux sociaux relève du domaine de la vie privée et du droit à la liberté d'expression précédemment évoqué, leur usage invite à la prudence et implique une bonne information sur les conditions d'utilisation et de fonctionnement des dits réseaux. Il en va de même de l'utilisation d'espaces d'expression et de forums réservés sur lesquels les magistrats peuvent échanger sur leurs pratiques professionnelles et s'entraider en rompant un isolement propre à certaines fonctions.

Messagerie et communications électroniques

Dans l'exercice de ses fonctions, le magistrat a recours aux messageries ou à la communication électronique dans le cadre de ses relations avec ses collègues, les fonctionnaires de la juridiction, les auxiliaires de justice et les divers services de l'État.

Il veille à rester courtois dans ces échanges, conscient que leur instantanéité peut parfois, par facilité, conduire à des rédactions, des formules abruptes, sources de quiproquos ou pouvant heurter le destinataire.

Dans ses correspondances, le magistrat s'attache donc à ce qu'au-delà du fond, la forme ne revête pas un caractère agressif, voire harcelant, *a fortiori* dans les échanges avec les personnes se trouvant sous son autorité ou à l'occasion d'instructions qu'il adresse à des services extérieurs.

Il veille, par le choix des destinataires, à ne pas opérer une diffusion inadaptée. L'omission d'un destinataire naturel d'un message à large diffusion, tout comme l'envoi en copie à un large cercle d'un message comportant un reproche au principal destinataire, peuvent en effet revêtir un caractère vexatoire ou être ressentis comme tels.

Lorsque le message est relatif à une procédure (instructions dans le cadre de la permanence parquet, messages au greffe), le magistrat veille à ne pas se départir de son impartialité objective.

La prudence invite à réserver, autant que possible, l'usage de la messagerie professionnelle aux activités professionnelles.

Listes de discussion

La participation à des listes de discussion, notamment fonctionnelles, est de plus en plus fréquente et permet des échanges sur les évolutions législatives ou la jurisprudence. Elle contribue à lutter contre l'isolement du magistrat.

Toutefois, au-delà du respect des chartes de discussion spécifiques à chacune de ces listes, le magistrat conserve une prudence nécessaire dans ses échanges, conscient que de nombreuses listes de discussion ne sont ni sécurisées ni cryptées, les règles d'inscription sur ces listes ne permettant pas toujours de s'assurer que le demandeur est un professionnel du droit.

L'échange sur une question juridique ne dispense pas du respect du secret professionnel. Si des éléments de fait sont abordés pour exposer la problématique, ils ne doivent pas permettre d'identifier les parties. Dans le même esprit, avant de faire circuler une décision de justice sur une liste de discussion, le magistrat s'assure de la protection des données personnelles des parties.

Le recours à des listes de discussion ne dispense pas le magistrat de vérifier, conformément à son devoir de légalité, la pertinence des informations juridiques ainsi obtenues.

Comme il est mentionné dans la majeure partie des chartes d'utilisateur de ces listes de discussion, un échange sur cette liste n'a pas vocation à être transmis à un tiers.

Réseaux sociaux

Nul n'est à l'abri des excès et dérives des réseaux sociaux, même lorsqu'il n'y est pas lui-même acteur, le comportement d'un magistrat pouvant être médiatisé par ce biais.

Il est ainsi fréquent que des propos, des comportements d'audience ou encore des prises de position lors de conférences ou colloques, soient enregistrés, diffusés ou relayés sur les réseaux sociaux à l'insu du magistrat, leur donnant un caractère public, et soient utilisés pour mettre en cause son impartialité ou le respect de ses obligations déontologiques.

Lorsque le magistrat a recours aux réseaux sociaux, cet usage doit s'accorder avec le respect de ses obligations déontologiques.

Le degré de prudence s'apprécie différemment selon que le magistrat s'exprime sur les réseaux sociaux sans faire état de sa qualité pour traiter de sujets n'ayant rien à voir avec son activité

professionnelle ou, au contraire, qu'il fait état de cette qualité pour commenter l'actualité judiciaire ou juridique.

Dans tous les cas, il garde à l'esprit qu'il peut être identifié ; il s'enquiert en amont du degré de confidentialité et de publicité de ses publications.

Il veille, dans la création de son profil (nom ou pseudonyme, photographies ou images associées, mention, choix de faire apparaître sa qualité de magistrat...) et dans la « ligne éditoriale » de son compte, à respecter son devoir de dignité, à ne pas avoir recours à des propos injurieux ou indélicats, et à ne pas renvoyer une image susceptible de nuire à l'institution.

Le prétendu anonymat qu'apporteraient certains réseaux sociaux ne saurait affranchir le magistrat des devoirs de son état, en particulier de son obligation de réserve, gage pour les justiciables de son impartialité et de sa neutralité.

L'usage des réseaux sociaux par le magistrat qui y siège ou y requiert, pendant ou à l'occasion d'une audience est, à l'évidence, incompatible avec ces devoirs.

Même lorsque l'usage des réseaux sociaux vise à renvoyer une image plus humaine de la fonction, notamment par des illustrations, le serment du magistrat lui interdit d'évoquer des situations individuelles qu'il a traitées d'une manière qui permettrait de les identifier.

Il garde en mémoire que ses publications sont toujours susceptibles d'atteindre un groupe plus large que celui de ses correspondants directs, par le biais de partages, de captures d'écran ou de montages. Tout message diffusé sur les réseaux sociaux échappe immédiatement à son auteur et peut être diffusé largement, sans son autorisation, y compris s'il l'a effacé.

Si le terme « ami », employé pour désigner les personnes qui acceptent d'entrer en contact par les réseaux sociaux, ne renvoie pas à des relations d'amitié au sens traditionnel du terme, l'existence de contacts entre « amis » ne suffit pas à caractériser une situation de partialité. Il n'en reste pas moins prudent d'éviter d'accepter comme « ami » un individu dont le magistrat a, ou a eu, le dossier en charge.

Hypothèse où le magistrat fait usage des réseaux sociaux sous son véritable nom

Même s'il ne fait aucune référence à sa fonction, le magistrat est alors directement identifiable par les tiers.

Lorsqu'il fait état de sa qualité, il veille, notamment dans la création de son profil (« fiche d'identité ») et dans ses messages, à ne pas faire douter de son impartialité dans les contentieux qu'il traite.

Hypothèse où le magistrat fait usage des réseaux sociaux sous pseudonyme

Parce que le magistrat n'en est pas moins identifiable par recoupements, les mêmes prescriptions s'imposent.

L'anonymat ne l'autorise bien évidemment pas à s'affranchir de ses obligations déontologiques. Il s'astreint donc à conserver un ton compatible avec ses devoirs et son état.

Lorsque le magistrat est amené à s'exprimer sur les réseaux sociaux de manière anonyme, la prudence commande qu'il ne tienne que des propos qu'il soit capable d'assumer s'il venait à être identifié.

Hypothèse où le magistrat administre le compte d'une juridiction ou d'un chef de juridiction

La communication reste alors institutionnelle et respecte les mêmes règles d'impartialité apparente. Elle ne porte pas d'appréciation, positive ou négative, sur une décision rendue.

Médias

Le magistrat qui communique veille à sa formation professionnelle afin de maîtriser les techniques de communication, notamment celle dispensée par l'École Nationale de la Magistrature.

Il y a lieu de distinguer selon qu'il s'exprime sur un dossier individuel ou sur l'institution.

Communication à l'occasion du traitement d'un dossier individuel

Le magistrat est tenu au secret professionnel ainsi qu'à un devoir de discrétion, qui garantit son image d'impartialité.

En matière pénale, le procureur de la République est autorisé à s'exprimer sur les faits objets de l'enquête, dans les limites de l'article 11 du code de procédure pénale. Il veille dans ce cadre à ne communiquer que sur des éléments objectifs, dans le respect des parties et de leurs droits.

Lorsque leur juridiction ou un magistrat de leur ressort est injustement mis en cause, il appartient aux chefs de juridiction d'examiner le moyen le plus approprié de défendre l'indépendance et l'impartialité du ou des magistrats concernés, au besoin par une déclaration publique. Peuvent à cette occasion être rappelés les principes d'indépendance de la justice et expliquées les procédures applicables au cas d'espèce.

S'il est amené à s'exprimer sur une affaire terminée et ayant donné lieu à une audience publique dans laquelle il est intervenu, le magistrat s'attache à en faire une relation objective, évitant l'évocation de tout sentiment ou impression personnels.

Communication sur le fonctionnement de l'institution

Tout comme les magistrats communiquent vers la cité et la société civile par le biais des audiences solennelles ou dans le cadre des conseils de juridiction, le magistrat peut également s'exprimer dans les médias dans un souci pédagogique afin de mieux faire comprendre le fonctionnement de l'institution.

L'enregistrement visuel ou sonore d'une audience est prohibé, sauf autorisation spécifique dans les conditions fixées aux articles L. 221-1 à L. 222-3 du code du patrimoine, et à l'article 308 alinéa 2 du code de procédure pénale. En pareille hypothèse, le magistrat veille au respect de la dignité des parties et à l'image de l'institution.

Pour aller plus loin

Rapport d'activité du CSM, année 2012, pages 201 et suivantes

Avis rendu par le CSM le 26 novembre 2014 sur saisine du garde des Sceaux

CEDH, 16 septembre 1999, *Buscemi contre Italie*

CEDH, *Baka c. Hongrie*, 20261/12, 27 mai 2014, et arrêt de la grande chambre du 23 juin 2016

LE MAGISTRAT ET SES PROCHES

La déontologie du magistrat lui impose de prendre en considération la nature et l'intensité des relations qu'il entretient, ou qu'il a entretenues, avec les différents membres de son entourage. Les liens les plus divers ainsi créés, parfois de longue date, peuvent en effet être perçus par les justiciables et les auxiliaires de justice comme incompatibles avec le respect d'exigences déontologiques aussi fondamentales que l'indépendance et l'impartialité, garantes de l'égalité de tous devant la Justice et devant la loi.

Plusieurs textes offrent une définition juridique, fondée sur des critères objectifs, des situations proscrites (en raison des liens de parenté par exemple) ainsi que des procédures à mettre en œuvre : l'abstention du magistrat ou la demande de récusation par la partie intéressée.

Au-delà de l'application des textes, qui ne sauraient régir par avance la grande diversité des situations concrètes, le magistrat apprécie au cas par cas son aptitude à statuer en conscience, libre de toute pression, de quelque nature qu'elle soit.

Dans cette appréciation, il garde à l'esprit que la notion de « proche » peut s'étendre à toute personne susceptible d'être perçue par un tiers comme faisant partie de son entourage.

Dans cet exercice délicat, la déontologie impose au magistrat de garder à l'esprit qu'aucune de ses obligations déontologiques ne saurait être écartée au seul motif de l'invocation d'une séparation de la vie professionnelle et de la vie personnelle.

Les incompatibilités d'ordre familial

Nul ne peut être nommé magistrat ni le demeurer dans une juridiction dans le ressort de laquelle se trouve tout ou partie du département dont son conjoint est député ou sénateur.

Les conjoints et les parents ou alliés jusqu'au troisième degré ne peuvent, sauf dispense, être simultanément membres d'un même tribunal ou d'une même cour, qu'ils soient magistrats du siège ou du parquet. Si une dispense est possible, dans les grandes juridictions notamment, il leur est en tout cas strictement interdit de siéger dans une même cause. Aucune dispense ne peut être accordée lorsque la juridiction ne comprend qu'une chambre ou que l'un des conjoints est le président de la juridiction ou le chef du parquet près celle-ci.

En aucun cas, même si la dispense est accordée, les conjoints, les parents ou alliés mentionnés à l'alinéa premier ne peuvent siéger dans une même cause.

Pour l'application de cette règle, la personne liée au magistrat par un pacte civil de solidarité est assimilée au conjoint.

Au-delà de cette obligation légale, la déontologie impose une démarche analogue en cas de concubinage ou d'union de fait.

Il appartient à tout magistrat de tenir informée de sa situation familiale ou conjugale l'autorité hiérarchique, à qui incombe le contrôle du respect de ces exigences.

Les cas de récusation

L'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire, d'application générale sauf dispositions particulières à certaines juridictions, énumère neuf cas de récusation.

Sont visées d'abord des situations objectives, définies par des critères précis, dans lesquelles le magistrat est réputé entretenir, ou avoir entretenu, avec une partie des relations incompatibles avec l'exigence d'indépendance et d'impartialité :

- liens de parenté ou d'alliance,
- liens économiques, tels qu'une relation créancier-débiteur,
- liens de subordination, tels qu'un contrat de travail,
- tout procès en cours ou passé.

Les autres cas de récusation prévus au même article appellent une appréciation plus subjective :

- amitié ou inimitié notoire entre le magistrat et l'une des parties,
- intérêt personnel du magistrat à la contestation,
- conflit d'intérêts.

La loi impose d'apprécier la situation concrète en prenant en considération non seulement la relation du magistrat et de la partie en cause mais aussi celle de leurs conjoints respectifs, qui relèvent sans aucun doute de la catégorie de « proches ».

Les dispositions législatives du code de procédure pénale ayant le même objet (article 668) procèdent d'une architecture comparable. Le concubin y est expressément assimilé au conjoint et au partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

Le code de procédure civile (article 341) renvoie à l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire relatif aux causes de récusation. Il traite aussi de l'abstention du magistrat : « Le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer... » (article 339).

Le magistrat fait donc preuve d'une vigilance particulière pour détecter en temps utile un éventuel motif de récusation et en tirer les conséquences quant à son départ. Lorsque le doute est permis, il n'hésite pas à solliciter l'avis de son chef de juridiction et en débattre avec ses collègues au sein de la formation de jugement. Les entretiens de déontologie sont des moments privilégiés pour détecter les difficultés éventuelles.

L'accompagnement d'un proche en justice

Un magistrat sollicité par un « proche » pour l'accompagner et le conseiller dans le cours d'un procès à titre amical ou familial, peut y apporter son concours à la triple condition :

- que la démarche du magistrat soit clairement distincte de l'activité de consultation juridique,
- qu'elle soit gracieuse,

– qu'elle ne permette pas à un justiciable de se prévaloir de l'appui d'un magistrat « proche » pour peser sur le cours de la Justice, que ce soit par oral ou par écrit, *a fortiori* sous l'en-tête d'une juridiction.

Une attestation est ainsi admissible dès lors qu'elle n'est pas rédigée en des termes évoquant une pression sur le magistrat destinataire.

Les limites de la séparation entre vie privée et vie professionnelle

Le magistrat a droit, comme tout citoyen, au respect de sa vie privée. Il reste que ses faits et gestes peuvent être observés par les tiers sans qu'il en soit toujours conscient. Qu'elle soit subie, ignorée ou voulue par le magistrat, cette transparence croissante avec le développement des réseaux sociaux lui crée des devoirs particuliers.

Il veille à ce que d'éventuelles relations conflictuelles avec les membres de son entourage ne l'exposent pas, par leur nature et leur retentissement local, au grief de manquement à la dignité de la fonction de magistrat.

De même, il veille à ne pas entretenir des fréquentations susceptibles de le conduire à cautionner ou sembler cautionner des activités condamnables.

Pour aller plus loin

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : article 7-1

Code de l'organisation judiciaire : articles L.111-6, L. 111-10, L. 111-11

Code de procédure pénale : article 668

Code de procédure civile : articles 339 et 341

LE MAGISTRAT ET SES AUTRES ACTIVITÉS

Au-delà de l'ensemble de ses missions juridictionnelles et administratives, le magistrat peut exercer de multiples activités.

Certaines présentent un caractère accessoire. Elles sont organisées par des textes spécifiques prévoyant la participation, notamment en tant que membre de droit, de magistrats de l'ordre judiciaire à des organismes variés (autorités administratives indépendantes, jurys de concours, collèges, commissions et comités divers). Dans l'exécution de ces missions, les magistrats sont soumis à des règles et obligations déontologiques spécifiques auxquelles il convient de se reporter. Ils n'en restent pas moins tenus par les règles déontologiques de leur statut.

D'autres activités ne sont pas exercées par le magistrat es-qualités, mais par choix personnel. Cette catégorie, vaste, comporte des activités de tous ordres. Parmi celles-ci, les activités syndicales et associatives nécessitent un examen spécifique qui sera traité sous le titre du magistrat et ses engagements.

Restent les activités, parfois sans lien avec les compétences juridiques, exercées parallèlement au métier de magistrat. L'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 ne les ignore pas, mais les vise de manière très générale dans des dispositions éparées. Pour leur description, on distinguera les cumuls effectués par le magistrat en position normale d'activité, et les activités du magistrat placé dans des positions spécifiques.

Les cumuls d'activités du magistrat en position normale d'activité

Les situations de cumul peuvent concerner des activités d'ordre professionnel ou privé, rémunérées ou bénévoles. Certains cumuls sont soumis à autorisation. D'autres peuvent être librement exercés.

Dans tous les cas, la conduite de ces activités doit être menée dans le respect des obligations déontologiques visées au présent recueil.

Les magistrats bénéficiant d'une mise à disposition ou d'une décharge d'activité pour motif syndical, que ce soit à temps partiel ou total, se trouvent en position d'activité au regard de l'article 67 du statut. À ce titre ils se doivent de respecter les incompatibilités prévues aux articles 9 et suivants du même statut.

Les cumuls soumis à autorisation

Le cumul d'activités professionnelles des magistrats est strictement encadré. L'exercice des fonctions de magistrat est, par principe, incompatible avec l'exercice de toutes autres fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée. Cette exigence, énoncée à l'article 8 de l'ordonnance statutaire, doit s'entendre comme posant un principe général de non-cumul d'activités rémunérées, qui connaît des dérogations énumérées.

Le deuxième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance statutaire ajoute que « des dérogations individuelles peuvent être accordées aux magistrats, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance ».

Les activités d'arbitrage sont prohibées, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.

Pour les autres activités, les dérogations doivent être accordées avec la plus grande prudence. L'incompatibilité doit être absolue avec des activités nécessitant une inscription à un régime social libéral, artisanal ou commercial, dans des domaines liés ou non aux métiers du droit.

Le magistrat qui envisage d'exercer une activité relevant d'une dérogation doit former au préalable une demande d'autorisation auprès du chef de cour. En cas de modification des modalités d'exercice, il en informe en temps utile son chef de cour. De leur côté, les chefs de cour contrôlent la nature et l'ampleur des fonctions envisagées, et n'autorisent que celles qui ne présentent pas de risques, non seulement pour la dignité du magistrat et son indépendance, mais aussi pour sa disponibilité. Une fois l'autorisation accordée, ou renouvelée, le magistrat doit exercer ses fonctions dans le respect des obligations déontologiques liées à son statut.

Plus spécifiquement, s'agissant de l'obligation de diligence, l'activité parallèle ne peut empiéter sur la disponibilité du magistrat au point de perturber son service. Enfin, la liberté académique n'autorise pas le magistrat à manquer dans ses enseignements à ses devoirs de loyauté, de réserve et au respect du secret professionnel.

Les cumuls non soumis à autorisation

Le magistrat peut « sans autorisation préalable », « se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques » (article 8 de l'ordonnance statutaire). Ces travaux doivent être conduits dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux devoirs du magistrat.

Sans obliger le magistrat à publier sous pseudonyme, il est préférable que sa qualité ne soit pas mentionnée lorsqu'elle n'a pas de lien avec ces travaux.

La déclaration des intérêts

Que le cumul soit ou non soumis à autorisation, certaines activités doivent être mentionnées dans la déclaration d'intérêts instituée à l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire, qui couvre un large spectre, tant en ce qui concerne leur nature (rémunérées, gratifiées, ou bénévoles), le secteur concerné (public ou privé), que les personnes concernées (le magistrat, son conjoint, son partenaire ou son concubin).

En-dehors des sanctions pénales encourues, ce texte fait naître des obligations déontologiques spécifiques, aussi bien à l'égard du magistrat qui la dépose qu'à l'égard de l'autorité qui la reçoit.

Dans sa déclaration, le magistrat est tenu à une obligation de sincérité et d'exhaustivité. Pour autant, il n'est tenu de déclarer ses activités et engagements personnels que dans la mesure où ils sont susceptibles de créer un conflit d'intérêts. La déclaration ne le dispense pas de demander une

autorisation pour les activités énumérées par l'alinéa 2 de l'article 8 de l'ordonnance statutaire. Il lui appartient d'organiser les services afin d'éviter la survenance d'un conflit d'intérêts.

Le magistrat qui reçoit la déclaration est tenu à une obligation d'information et de prévention. Au cours de l'entretien déontologique, il doit signaler au magistrat les éventuels conflits d'intérêt, et éventuellement l'inviter à y mettre fin. En cas de doute, il doit saisir le collège de déontologie compétent, pour éviter que s'instaurent des situations qui seraient susceptibles de mettre en difficulté le magistrat concerné. Il lui appartient d'organiser les services afin d'éviter la survenance d'un conflit d'intérêts.

Les activités exercées hors position normale d'activité

Les magistrats en disponibilité, retraités ou honoraires, comme les magistrats exerçant à titre temporaire, peuvent exercer les activités de leur choix, sous réserve des restrictions prévues par le statut.

Les magistrats hors fonctions

L'ordonnance statutaire prévoit une information préalable du garde des Sceaux pour l'exercice d'une activité privée par les magistrats en disponibilité, et pendant cinq ans, par les magistrats ayant définitivement cessé leurs fonctions. Le garde des sceaux pouvant s'opposer à cette activité « lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat », la loyauté impose aux magistrats concernés d'informer le garde des sceaux non seulement du début de leur activité, mais aussi de tout changement dans ses modalités d'exercice.

Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

Les magistrats honoraires exerçant les fonctions juridictionnelles peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à leur indépendance.

Ils ne peuvent, dans le ressort du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions juridictionnelles, ni exercer une profession libérale juridique et judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, ni être salariés d'un membre d'une telle profession ; ils ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction à laquelle ils sont affectés.

Sans préjudice de l'application du deuxième alinéa de l'article 8, les magistrats honoraires exerçant les fonctions juridictionnelles mentionnées à l'article 41-25 ne peuvent exercer concomitamment aucune activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités »

Les magistrats honoraires n'exerçant pas de fonctions juridictionnelles

Les magistrats honoraires n'exerçant pas de fonctions juridictionnelles disposent d'une liberté de cumul plus limitée, puisqu'ils ne peuvent ni « exercer de profession libérale juridique ou judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, ni être salariés d'un membre d'une telle profession, ni effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction à laquelle ils sont affectés ».

Les magistrats à titre temporaire

Les magistrats à titre temporaire sont autorisés par l'article 41-14 de l'ordonnance statutaire à cumuler leurs fonctions avec une activité professionnelle, « sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance ». Une obligation d'information est mise à leur charge en cas de changement d'activité professionnelle.

Si aucune autorisation préalable n'est formellement requise, ces activités doivent être précisées lors de la candidature afin de permettre au Conseil supérieur de la magistrature de rendre son avis en connaissance de cause.

De plus, ces activités entrent dans le périmètre de celles qui doivent être déclarées au titre de la prévention des conflits d'intérêts. Lors de l'entretien déontologique, l'autorité qui reçoit la déclaration doit attirer l'attention du magistrat sur les conditions d'exercice et saisir le collège de déontologie en cas de doute sur la compatibilité avec les missions qui lui sont confiées.

Pour aller plus loin

1. Au niveau international, le principe de non-cumul d'activités rémunérées ou non, est posé dans le statut universel du juge adopté le 14 novembre 2017 par le Conseil central de l'Union Internationale des Magistrats dans l'article 6-4, 1, sous l'intitulé « activités annexes » : « Le juge ne peut accomplir aucune autre fonction publique ou privée, rémunérée ou non, qui ne soit pleinement compatible avec ses devoirs et son statut. Il doit veiller à prévenir tous conflits d'intérêts. Le juge ne pourra être nommé à des fonctions extérieures à l'exercice judiciaire sans son accord. »

2. En droit interne, le principe du non-cumul d'activités concerne toute la fonction publique, mais avec des aménagements différents. À comparer avec le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

3. Sur l'article 8 alinéa 2

Conseil constitutionnel, décision 2001-445 DC, 19 juin 2001, Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature

LE MAGISTRAT ET SES ENGAGEMENTS

Les magistrats, comme tous les citoyens, bénéficient des droits et libertés consacrés par les textes constitutionnels, en particulier des libertés d'opinion, d'expression, d'association ainsi que de la liberté syndicale. L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature précise et encadre les droits et obligations des magistrats en la matière.

Les engagements du magistrat relèvent, non seulement de l'exercice des libertés fondamentales précitées, mais également, lorsque celui-ci ne souhaite pas que ses engagements soient rendus publics, de la protection de la vie privée dont les magistrats doivent bénéficier.

L'article 12-2 de l'ordonnance statutaire rappelle ainsi qu'il ne peut être fait état dans le dossier du magistrat ni de ses opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques, ni d'éléments relevant strictement de sa vie privée.

Les incidences déontologiques des engagements du magistrat peuvent résulter tant de la publicité donnée à ces derniers que de la confidentialité, voire du secret, qui entoure certaines activités.

L'implication du magistrat dans la vie de la cité constitue sans aucun doute une source d'enrichissement des pratiques professionnelles de celui-ci en lui permettant d'avoir une meilleure connaissance du contexte dans lequel il exerce ses fonctions. Pour autant, des précautions doivent être prises afin d'éviter qu'il ne soit porté atteinte au principe d'impartialité auquel le magistrat est soumis.

Le droit syndical dans la magistrature est garanti par la loi organique du 8 août 2016 portant réforme de l'ordonnance statutaire. Les risques de conflit d'intérêt doivent être prévenus, comme dans toute autre circonstance, par la pratique du déport. Le magistrat qui s'exprime à titre syndical bénéficie d'une atténuation de l'obligation de réserve afin de lui permettre d'exercer pleinement la liberté syndicale qui implique, par définition, le droit de critiquer le fonctionnement de l'institution judiciaire.

Les engagements politiques, philosophiques et religieux

Les incidences déontologiques des engagements du magistrat sont souvent liées au caractère public de ces derniers. Cette question est particulièrement sensible en ce qui concerne les engagements politiques. La compatibilité de ces engagements avec les devoirs de son état devra ainsi être appréciée au regard de la publicité que le magistrat donne ou qui est donnée à son engagement.

L'article 10 de l'ordonnance statutaire dispose ainsi que « toute délibération politique est interdite au corps judiciaire ainsi que toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République. De même toute démonstration de nature politique est incompatible avec la réserve que leurs fonctions imposent aux magistrats ».

En pratique, ne sont sanctionnés que les propos injurieux ou volontairement provoquant ainsi que ceux de nature à porter atteinte au devoir d'impartialité auquel le magistrat est tenu.

L'article 9 de l'ordonnance statutaire pose le principe de l'incompatibilité des fonctions de magistrat avec l'exercice d'un mandat au Parlement, au Parlement européen, au Conseil économique et social. Il ajoute que « l'exercice des fonctions de magistrats est également incompatible avec l'exercice d'un mandat de conseiller régional, de conseiller général, de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement, de conseiller de Paris ou de membre de l'Assemblée corse dans le ressort de la juridiction à laquelle appartient ou est rattaché le magistrat ».

Enfin, en vertu du même article, « nul ne peut être nommé magistrat ni le demeurer dans une juridiction dans le ressort de laquelle il aura exercé, depuis moins de cinq ans, une fonction publique élective visée au présent article ou fait acte de candidature à l'un de ces mandats à l'exception du mandat de représentant au Parlement européen depuis moins de trois ans ».

Le magistrat peut librement adhérer ou s'engager en faveur d'un parti politique. Les situations de conflit d'intérêts doivent, le cas échéant, être résolues par le déport du magistrat concerné.

Le soutien public apporté par un magistrat en activité à un candidat à une élection politique peut s'avérer problématique selon les fonctions exercées par le magistrat, le ressort de la juridiction où il exerce, la nature de l'élection et les éventuelles affaires judiciaires concernant le candidat faisant l'objet de ce soutien.

Dans ces situations, en cas d'interférence avec l'activité juridictionnelle, le magistrat a l'obligation de se déporter.

Lorsqu'il souhaite se présenter à des fonctions électives, il incombe au magistrat de prendre en considération les impératifs liés à son service et de rechercher avec le chef de cour ou de juridiction les modalités d'organisation les plus adaptées (congrés, placement en position de disponibilité, etc.).

Le caractère confidentiel, voire secret d'un engagement, peut être source de difficultés.

Le devoir de solidarité entre les membres de certaines organisations ou l'existence d'un système de justice propre à celles-ci peuvent générer un devoir de loyauté incompatible avec l'impartialité à laquelle les magistrats sont tenus.

D'une manière générale, le magistrat s'abstient de souscrire à un engagement susceptible de restreindre sa liberté de réflexion et d'analyse. La pratique du serment, qu'il soit d'allégeance ou de solidarité sélective, ou de vœux d'obéissance, qu'il implique l'appartenance à certaines organisations philosophiques ou religieuses risque d'être incompatible avec les devoirs d'indépendance et d'impartialité du magistrat.

Les engagements associatifs

La connaissance du contexte socio-économique du ressort dans lequel le magistrat exerce ses fonctions est un élément essentiel de la qualité de l'action et des décisions de celui-ci. À cet égard, l'implication des magistrats dans les associations de la politique de la ville, d'accès au droit, de médiation ou d'action éducative constitue un moyen de mieux appréhender les enjeux des

politiques judiciaires et leur impact sur l'environnement social. Elle permet également à d'autres acteurs publics de bénéficier de l'indispensable expertise des magistrats et de mieux comprendre le sens de l'action judiciaire.

Néanmoins, la participation des magistrats à la vie des associations partenaires de l'institution judiciaire (associations de contrôle judiciaire, de médiation familiale, d'action éducative, d'accès au droit, d'aide aux victimes,) peut, dans certaines circonstances, porter atteinte à l'obligation d'impartialité à laquelle les magistrats sont soumis. Il n'est pas souhaitable qu'un magistrat puisse être membre du bureau exécutif d'une association à laquelle il confie des mesures, sauf à prendre le risque d'être soupçonné de favoriser financièrement une structure dont il est l'un des dirigeants. Il en est de même si le magistrat a vocation, en raison de ses missions judiciaires, à exercer un contrôle sur cette structure ou sur la mise en œuvre des mesures qu'il lui confie. À cet égard, il n'apparaît pas opportun qu'un juge des enfants soit membre du bureau exécutif d'une association d'action éducative ou d'hébergement accueillant des mineurs de son cabinet.

La pratique du déport peut permettre de résoudre les situations de conflits d'intérêts ou d'atteinte à l'impartialité qui pourraient résulter des engagements associatifs du magistrat. Un magistrat exerçant une activité d'information juridique bénévole sera ainsi conduit à se déporter s'il est saisi d'une affaire concernant une personne qu'il a rencontrée dans le cadre de ses activités associatives.

Elle peut néanmoins être insuffisante dans l'hypothèse où le magistrat exerce des fonctions de dirigeant au sein d'une association intervenant dans le champ judiciaire, en particulier lorsqu'il est conduit à représenter celle-ci et à s'exprimer publiquement en son nom, et que cette association œuvre dans le champ couvert par les fonctions et le service précis confiés au magistrat. À titre préventif, il devra évoquer cette situation dans le cadre de sa déclaration d'intérêts et de l'entretien déontologique afférent afin qu'une réponse soit apportée à la question de la compatibilité des fonctions juridictionnelles exercées et de l'engagement associatif.

L'engagement syndical

La liberté syndicale du magistrat est affirmée par une jurisprudence ancienne et constante du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil d'État, et a été consacrée dernièrement par la loi organique du 8 août 2016 portant réforme de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

L'article 10-1 de l'ordonnance statutaire garantit la liberté syndicale aux magistrats qui peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats.

L'article 7-2 de cette même ordonnance précise que « la déclaration d'intérêts des magistrats ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du magistrat, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement ». Cette déclaration d'intérêts porte notamment sur les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ainsi que sur les fonctions et mandats exercés à la date de l'installation.

Dès lors, l'engagement syndical d'un magistrat ne saurait en soi être incompatible avec les devoirs de son état, en particulier avec l'obligation d'impartialité à laquelle il est tenu.

Il appartiendra néanmoins au magistrat, membre d'une organisation syndicale, de se déporter dans une affaire dans laquelle celle-ci serait partie afin de prévenir un risque de conflit d'intérêts.

Si les statuts des principales organisations syndicales prévoient communément qu'elles ont vocation à défendre les intérêts moraux et matériels de leurs membres, la plupart d'entre elles se donnent également pour objectif de défendre l'indépendance de la justice, ce qui les conduit à intervenir dans le débat public ou politique, par exemple à l'occasion d'affaires politico-médiatiques ou de faits divers ayant donné lieu à traitement judiciaire.

Au titre du manquement à l'obligation de réserve, toute critique de nature à porter atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer aux justiciables est susceptible d'être sanctionnée par les organes disciplinaires. Pour autant, la dénonciation par une organisation syndicale de dysfonctionnements judiciaires, doit être envisagée au regard de l'atténuation du devoir de réserve dont bénéficient les magistrats lorsqu'ils s'expriment à titre syndical, sous réserve que les propos tenus ne soient ni dénigrants ni injurieux.

Les prises de position d'une organisation syndicale ne sauraient servir de fondement à la mise en cause de l'impartialité d'un magistrat au seul motif qu'il est membre de cette organisation syndicale.

LE MAGISTRAT CONFRONTÉ À LA JUSTICE

Le magistrat peut être amené, dans un cadre professionnel ou personnel, à être lui-même justiciable ou témoin.

Il ne met pas en avant sa qualité. Il ne laisse pas davantage penser que les magistrats bénéficieraient de privilèges.

La même prudence s'impose lorsqu'un proche du magistrat est impliqué dans une procédure.

Le magistrat s'interdit toute immixtion dans une procédure dont il n'est pas saisi, que ce soit dans le but d'influer sur le cours ou l'issue de celle-ci, ou simplement de se renseigner sur son évolution. Même dépourvue d'arrière-pensée, une telle intervention est susceptible de faire naître chez son interlocuteur le sentiment que le magistrat cherche à faire pression et chez la partie adverse qu'il cherche à influer sur le cours normal d'une procédure.

Ainsi, il n'use pas de sa qualité pour obtenir des enquêteurs, greffiers ou magistrats, des pièces de la procédure en dehors des cas prévus par la loi.

Au-delà des instances civiles ou pénales dans lesquelles il intervient comme partie ou témoin, certaines préconisations doivent être rappelées lorsque le magistrat est entendu dans le cadre d'une enquête administrative ou d'une procédure disciplinaire, ou encore lorsqu'il est sollicité au soutien d'une candidature à l'intégration dans la magistrature.

Le magistrat, partie à une procédure

Dans son rapport aux services enquêteurs

Le magistrat ne fait pas état de ses fonctions pour échapper à ses responsabilités ou éviter que soit constatée une infraction qu'il aurait commise.

S'il a des raisons légitimes de contester un procès-verbal ou une décision de justice, il exerce les voies de recours ouvertes à tout justiciable.

Lorsqu'il est amené à déposer une plainte, il le fait sur la base d'éléments objectifs, conscient du poids que sa parole pourrait avoir dans l'enquête dès lors que, de son fait ou non, sa profession sera connue.

Dans son rapport aux magistrats et fonctionnaires saisis

Autant que lui permettent les règles procédurales applicables, le magistrat veille à ce que sa cause soit soumise à un magistrat qu'il ne connaît pas.

À l'audience, il s'abstient de toute attitude pouvant apparaître comme un signe de connivence avec les magistrats en charge du dossier ou les fonctionnaires qui l'assistent.

De la même manière, le magistrat ayant à connaître du dossier d'un collègue évite tout propos ou comportement pouvant laisser croire aux autres parties qu'il accorde un traitement particulier à son homologue.

Dans son rapport aux auxiliaires de justice

Lorsqu'il est assisté d'un conseil dans le cadre de la procédure le concernant, il prend soin de ne plus traiter les dossiers de cet avocat ou de son cabinet.

Il appartient au magistrat d'apprécier, selon la relation qui s'est nouée entre le conseil et lui-même et selon l'apparence de proximité qu'elle a pu donner, la durée de cette abstention au-delà du temps de la procédure.

Le magistrat reste vigilant dans sa relation avec les auxiliaires de justice lors de l'exécution de la décision qui le concerne.

Le magistrat témoin

Dans le cadre privé

Le magistrat peut être sollicité pour témoigner dans une procédure. Il veille alors particulièrement à la sincérité de son témoignage, n'apportant au débat que des faits objectifs et personnellement constatés.

S'il est amené à rédiger une attestation, bien que sa profession figure au titre des mentions requises, il ne s'exprime qu'en sa qualité de témoin des faits qu'il rapporte. Il n'invoque pas ses fonctions pour ajouter du crédit à son propos ou influencer indûment la prise de décision du magistrat saisi.

Dans le cadre professionnel

Lorsqu'il est attrait comme témoin en sa qualité de magistrat ayant eu à connaître du dossier (*ex* : juge d'instruction cité par l'une des parties devant la cour d'assises) devant une juridiction de jugement, il est, plus que tout autre, conscient de la portée de son témoignage.

Il fait preuve de prudence dans la formulation de son témoignage et se garde de livrer de simples impressions.

Le magistrat devant une instance disciplinaire

Le magistrat est libre de sa défense.

S'il peut notamment produire, à l'appui de celle-ci, des pièces ou des éléments couverts par le secret de l'instruction ou le secret professionnel, dans la stricte limite de ce qui est nécessaire à sa défense, il n'est en revanche pas délié du secret du délibéré.

Les attestations professionnelles

Lorsqu'il est appelé à intervenir dans les procédures d'accès à la magistrature, le magistrat répond aux sollicitations de l'autorité chargée d'instruire la demande, fût-ce pour décliner la demande d'attestation.

Il ne rédige pas d'attestations de complaisance et apporte un témoignage sincère sur l'appréciation des mérites du candidat.

Les mêmes principes s'appliquent pour toute attestation ou toute appréciation sollicitée pour l'accès à un emploi public ou privé, comme pour l'accès à une formation.

Pour aller plus loin

Art. 47 CPC et 42 CPP

LE MAGISTRAT À L'AUDIENCE

L'audience publique est par excellence le lieu d'exposition de la justice, placé sous le feu de la critique, amplifiée par les médias et les réseaux sociaux.

Le juge ou le procureur doivent avoir conscience que toute parole, au cours de cette séquence, même lorsqu'ils la considèrent comme banale ou ordinaire, peut avoir un retentissement particulier pour un justiciable qui ne maîtrise pas nécessairement les termes et les usages judiciaires.

Il en résulte pour les magistrats, du siège comme du parquet, une obligation stricte d'exemplarité et de soumission aux devoirs de leur état. Cette même obligation continue bien évidemment d'exister lorsque la formation siège en audience non publique.

En amont de l'audience

Le magistrat étudie les dossiers qui lui sont attribués en amont de l'audience afin de pouvoir mener celle-ci avec compétence, efficacité.

L'examen préalable du dossier permet, de même, d'anticiper les questions juridiques et les contestations de faits, ainsi que les éventuelles difficultés en lien avec l'obligation faite au magistrat de préserver l'apparence de l'impartialité.

Le magistrat se déporte, sans attendre une éventuelle demande de récusation, chaque fois qu'une situation peut faire naître, dans son esprit, dans celui des parties ou du public, un doute légitime sur son impartialité ou l'existence d'un conflit d'intérêts. En cas de doute, il soumet la question au débat contradictoire et prend soin de l'acter.

Lorsqu'il y a lieu d'alléger le rôle d'une audience trop chargée, le magistrat anticipe les décisions de renvoi en fondant celles-ci sur des critères objectifs (détention en cours, urgence, ancienneté du dossier, précédents renvois .) ; il prend alors l'attache des parties, dans le respect du principe de la contradiction, pour évoquer la possibilité du renvoi.

Aux abords de la salle d'audience

Avant l'ouverture de l'audience, le magistrat observe, dans les parties publiques du palais de justice, un comportement qui ne doit en aucun cas pouvoir être interprété par le justiciable ou le public comme une forme de légèreté, de désinvolture ou de parti pris.

A fortiori lorsqu'il porte le costume d'audience, il évite, en public, toute manifestation de familiarité, d'amitié ou d'inimitié entre magistrats du siège et du parquet, avec le greffier et avec les auxiliaires de justice.

Pendant l'audience

Le même devoir de contrôler son comportement s'impose lors des entrées à l'audience, des départs en délibéré ou retours de délibérés.

Au-delà de la nécessaire apparence d'impartialité, ce contrôle par le magistrat de ses attitudes et de l'impression que peut donner sa manière d'échanger avec le ministère public et les avocats manifeste aussi son respect du justiciable.

Les magistrats du siège et du parquet veillent à ce que leur appartenance à un corps unique et leur proximité fonctionnelle ne puissent se traduire par des attitudes et des comportements de nature à créer, chez le justiciable, une impression de confusion entre les fonctions de poursuite et de jugement.

Durant l'audience, le respect du justiciable commande aussi le choix des mots et le ton sur lequel ils sont prononcés.

Dans la mesure du possible, un appel des causes en début d'audience permet d'apprécier la charge de celle-ci et d'examiner immédiatement les éventuelles demandes de renvoi. Il permet aussi, lorsque l'audience est manifestement trop chargée, d'envisager les renvois d'office en début d'audience, évitant ainsi au justiciable d'attendre inutilement toute la durée d'audience.

Si le magistrat ne découvre une cause de récusation qu'en cours d'audience, sans avoir pu au préalable solliciter son départ, il en fait état aux parties et envisage le cas échéant le renvoi de l'affaire.

D'une manière générale :

- les attitudes systématiques de refus ou d'acceptation des demandes des parties sont à éviter ;
- seuls les renvois justifiés doivent être acceptés ;
- les mesures d'instruction utiles sont confiées à des professionnels sur la base de critères objectifs ;
- à l'audience, les magistrats mènent les débats ou y participent, avec tact, autorité sereine et impartialité ;
- ils accordent un traitement égal à toutes les parties, accusation, défense, partie civile, ainsi qu'à leurs représentants ;
- le rapporteur ne doit pas montrer que son opinion est formée ou laisser entendre que les explications des parties sont inutiles.

La tension liée à la nature d'une affaire comme la charge importante ou la durée excessive d'une audience conduisent le magistrat à une vigilance toute particulière pour respecter et faire respecter la dignité des personnes.

Le magistrat est attentif aux débats. Il ne manifeste pas de lassitude et n'effectue pas d'autres tâches pendant l'audience.

Les échanges prolongés entre les membres du tribunal pendant une plaidoirie ou les réquisitions sont à proscrire : ils seront inévitablement interprétés comme la preuve d'une inattention aux arguments du ministère public ou des parties.

Le procureur, de même, doit rester dans une attitude d'écoute pendant les plaidoiries. Les manifestations de mépris ou de désintérêt sont à proscrire. Si le ministère public peut, quand il l'estime nécessaire, demander à reprendre la parole après une plaidoirie, il ne saurait s'autoriser à interrompre un avocat pendant qu'il plaide.

Il appartient au président de la formation de veiller à ce que le ministère public n'interrompe pas l'avocat pendant qu'il plaide et qu'il ne soit pas interrompu ou perturbé durant ses réquisitions.

Dans ses réquisitions à l'audience pénale, le procureur s'efforce de concilier les commentaires les plus sévères que peut appeler une affaire et le respect de la personne. En tout état de cause, la liberté de parole n'autorise ni les insultes ni la vulgarité.

Les magistrats s'abstiennent de tout comportement ou propos portant atteinte à la dignité de la partie civile, du prévenu ou de l'accusé, des témoins ainsi que toute expression à caractère discriminant au regard de l'appartenance de l'intéressé à un groupe ou une communauté.

À l'issue des débats, le magistrat veille à ne pas échanger avec les parties, auxiliaires de justice, ministère public dans des conditions laissant penser qu'il recueille des éléments complémentaires non soumis au contradictoire, quand bien même il s'agirait de propos en aparté concernant un autre dossier (propos tenus à voix basse, etc.).

À l'occasion du délibéré et lors du prononcé de la décision

En audience collégiale, le prononcé de la décision pénale sur le siège, immédiatement après la plaidoirie, accréditant l'idée de l'inutilité des débats et du délibéré, est à éviter. Seule une discussion libre entre les membres de la formation est une garantie de la réalité de la délibération et de l'examen des arguments avancés par chacune des parties.

Que ce soit en audience collégiale ou à juge unique, le magistrat donne à voir qu'il ne prend sa décision qu'après une écoute attentive des parties et après un temps consacré à peser les intérêts en présence.

Le magistrat respecte les dates de délibéré et veille à la qualité de la motivation de ses décisions.

LE MANAGEMENT

L'exercice de responsabilités managériales, en administration centrale, dans les cours d'appel ou dans les tribunaux, comme chef de juridiction, chef ou coordonnateur de pôle ou de service, impose des exigences éthiques et déontologiques spécifiques.

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

Ces responsabilités, qui supposent, pour ceux qui les exercent, exemplarité et rigueur dans le respect de ces valeurs, au plan professionnel comme au plan personnel, exigent une disponibilité réelle, ainsi qu'un devoir de veille déontologique vis-à-vis des magistrats placés sous leur autorité.

Un management privilégiant la dimension humaine

Les chefs de cour et de juridiction s'attachent à prévenir les risques psychosociaux, à prendre en charge les personnes qui y sont exposées et à favoriser l'expression de ces dernières.

Le souci d'une répartition la plus équitable des tâches, la prise en compte des attentes des fonctionnaires de greffe, une particulière écoute et attention à autrui, la vigilance sur la qualité de vie au travail animent les chefs de cour et de juridiction et les coordonnateurs de pôle ou de service dans l'exercice quotidien de leurs fonctions hiérarchiques.

Garants de la qualité de relations humaines, ils respectent les magistrats, les fonctionnaires et les auxiliaires de justice. Ils veillent à la qualité des relations entre fonctionnaires et magistrats.

Un management soucieux de l'indépendance

Lorsqu'un magistrat est injustement mis en cause, notamment par les médias, le chef de juridiction examine le moyen le plus approprié de défendre l'indépendance et l'impartialité de ce magistrat, au besoin par une déclaration publique.

Les chefs de cour ou de juridiction, dans leurs relations avec les responsables publics, les élus, veillent à ne pas prendre d'initiatives ou de positions qui seraient susceptibles de porter atteinte à l'exercice indépendant et impartial de leurs fonctions par les magistrats de leur ressort.

Les chefs de juridiction, soucieux de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats dans leur ressort, veillent à ce que la répartition des contentieux et des attributions de services, ne génère pas de conflit d'intérêts prévisible en fonction des informations portées à leur connaissance par les magistrats.

Ils s'efforcent, par la concertation, d'optimiser l'organisation des services et la répartition des magistrats en fonction de la charge de travail.

Les chefs de cour et de juridiction facilitent et favorisent l'accès à la formation des magistrats de leur ressort, notamment en veillant à une répartition adaptée des tâches et des attributions.

Les premiers présidents et les présidents respectent le principe du juge naturel dans la répartition des dossiers, lequel exclut tout choix personnel dans leur attribution, en méconnaissance des règles et décisions qui ont été préalablement définies.

Les chefs de cour et de juridiction, au travers des organes de concertation – commission restreinte et plénière, assemblée générale, commission permanente d'études, comité technique des services déconcentrés – favorisent dans la transparence, un dialogue social de qualité. Dans ces instances, ils veillent au respect de la liberté d'expression comme de l'écoute de l'autre, dans le souci constant de l'amélioration du fonctionnement de la juridiction.

Les chefs de juridiction veillent à préserver dans la répartition des locaux et dans l'organisation des services l'indépendance respective des magistrats du siège et du parquet.

Un management professionnellement exigeant

À l'occasion des entretiens déontologiques prévus par la loi, les chefs de juridictions s'assurent du caractère complet des déclarations d'intérêts des magistrats. Le respect de la périodicité de l'évaluation des magistrats s'impose aux chefs de juridiction, comme aux chefs de cour, ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'administration centrale. Ils veillent à ce que la procédure d'évaluation respecte son caractère contradictoire, le calendrier des opérations, l'exhaustivité et la sincérité des appréciations portées sur le comportement professionnel du magistrat et ses potentialités réelles. Ils s'attachent à cette fin à recueillir, autant que possible, l'avis des présidents de formation avec lesquels le magistrat a travaillé. Lorsqu'un chef de cour initie une nouvelle jurisprudence en matière d'évaluation, il accompagne celle-ci de toutes les explications nécessaires. De la même manière, le chef de cour s'attache à rendre transparents les critères de fixation de la prime modulable.

Les chefs de cour et de juridiction, dans l'exercice quotidien d'une dyarchie harmonieuse, veillent à associer la direction de greffe à toute initiative ou modification des organisations susceptible d'affecter le greffe.

Ils s'assurent, avec les moyens humains et matériels mis à leur disposition, du traitement diligent des procédures dont la juridiction est saisie. Il veille à la qualité de l'accueil des justiciables dans l'ensemble des juridictions de leur ressort.

Ils prennent en compte, dans la mesure du possible, les recommandations émises par les chefs de cour ou l'Inspection Générale de la Justice lors des contrôles de fonctionnement.

Les chefs de cour, avec le concours du directeur du service administratif régional, assurent une répartition équitable des moyens humains et matériels délégués au ressort. Ils exercent un contrôle effectif du respect de la procédure budgétaire et de la consommation des crédits alloués.

Les responsables des budgets opérationnels de programme sont attentifs à la juste prise en compte de l'expression des besoins des autres cours d'appel.

En élaborant leur rapport biennuel d'activité, les chefs de cour décrivent de manière objective leur contribution personnelle à l'animation, l'administration et la gestion de leur ressort.

Les chefs de cour et de juridiction tiennent à jour des outils de pilotage pertinents et exhaustifs de nature à faciliter, à leur départ, la prise de fonctions de leurs successeurs et à assurer la continuité du service de la justice.

Pour aller plus loin

Évaluation des magistrats : article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, article 19 du décret 93-21 du 7 janvier 1993 modifié, Circulaires annuelles sur l'évaluation et l'inscription au tableau d'avancement

Entretiens déontologiques : article 7-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifiée notamment par la loi organique du 8 août 2016, article 11 -1 et suivants du décret du 7 janvier 1993 modifié, notamment par le décret du 2 mai 2017, Circulaire SJ 17-366 du 31 octobre 2017 et annexes

Commission permanente d'étude : arrêté du 8 décembre 2014

Assemblées générales, du siège et du parquet, assemblée plénières, commissions restreintes, commissions plénières : Articles R 312-27 et suivants du COJ pour les cours d'appel, R 212-22 et suivants pour les TGI, D 221-1 et suivants pour les TI, modifiés par les décrets du 8 décembre 2014, du 26 avril 2016, et du 28 août 2017

Rapports des chefs de cour : Article 38-1 al 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifié par la loi organique du 8 août 2016

« Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature du 26 novembre 2014.

LE MAGISTRAT ET SA CARRIÈRE

La carrière des magistrats s'inscrit dans le cadre d'une politique de gestion des ressources humaines que conduisent, du point de vue des missions qui sont respectivement les leurs, le Conseil supérieur de la magistrature et le Ministère de la justice. Le magistrat est néanmoins acteur du déroulement de sa carrière, cette démarche individuelle s'inscrivant dans le respect de ses obligations déontologiques.

Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonctions, prête serment en ces termes : « Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. » Il ne peut, en aucun cas, être relevé de ce serment.

C'est pourquoi, au sein du corps judiciaire, qui appelle à des fonctions qui, si elles sont multiples et variées, présentent toutes un fort contenu déontologique, « faire carrière » ne saurait être un objectif en soi. Si l'ambition et la poursuite de l'épanouissement professionnel sont légitimes, ils ne se conçoivent que dans le respect des devoirs de l'état de magistrat.

Ceux-ci appellent en outre à une vigilance particulière les magistrats qui, avant de rejoindre le corps, ont pu exercer d'autres professions ou qui, après l'avoir rejoint, peuvent continuer à le faire.

Le magistrat et sa carrière antérieure

Les exercices professionnels antérieurs les plus variés sont de nature à nourrir la diversité du corps des magistrats et à accroître sa familiarité avec les enjeux de société auxquels doivent faire face les juridictions.

Lorsque le magistrat a exercé une activité professionnelle antérieure, il veille avec un soin particulier à ce que les relations qu'il pourrait avoir avec les membres de son ancienne profession ne puissent nuire à son impartialité ou à son apparence d'impartialité.

Cette exigence déontologique peut aller au-delà des seules incompatibilités énoncées par les règles statutaires. Il appartient donc au magistrat de s'interroger sur les risques d'atteinte à son apparence d'impartialité. Dans cette démarche, il tient compte notamment de la taille du ressort et de la nature de l'ancienne activité exercée et fournit aux autorités de nomination tout renseignement de nature à permettre l'appréciation des situations d'incompatibilité statutaire ou déontologique.

Le magistrat et sa carrière dans la magistrature

L'engagement au service de la justice, dans le respect des devoirs de l'état de magistrat et le souci du bon fonctionnement de l'institution, n'est pas exclusif de l'aspiration de chaque magistrat à un déroulement de carrière lui assurant un exercice professionnel épanouissant.

Le magistrat est conscient que sa durée d'exercice dans un poste déterminé lui permet de mieux prendre la mesure de la fonction et évite de désorganiser le service ou la juridiction.

Sous réserve de la prise en compte de la situation individuelle du magistrat, l'intérêt du service et la bonne administration de la justice supposent en effet que l'affectation dans un poste s'opère pour une durée raisonnable, tant du point de vue de sa brièveté que de sa longueur.

C'est notamment le cas dans les fonctions de cabinet, qui exigent un temps minimal de prise de connaissance et de suivi des dossiers.

Les chefs de cour et de juridiction s'attachent à ce que la durée d'exercice de leurs fonctions leur permette d'assumer pleinement leurs missions.

S'il approche l'âge de la retraite, le magistrat s'interroge également quant à l'existence d'une durée résiduelle suffisante d'exercice dans les fonctions auxquelles il se porte candidat.

Pour permettre un examen complet par les autorités de nomination, il fournit les renseignements permettant de connaître la date prévisionnelle de départ à la retraite. L'annonce de la mutation d'un magistrat ou l'approche de la fin de son exercice professionnel ne le dispense de poursuivre jusqu'à son terme l'accomplissement de ses missions avec la même exigence éthique.

La conscience professionnelle impose aux magistrats de s'assurer de l'adéquation de leurs aptitudes et compétences aux fonctions qu'ils briguent.

À l'égal du chef de cour et de juridiction, le magistrat veille à ce que son dossier administratif soit parfaitement à jour et permette à l'autorité de nomination une appréciation pleine et entière de ses aptitudes.

À cette fin, il est recommandé au magistrat de prendre le plus grand soin dans l'établissement du bilan d'activité qui lui est demandé aux termes de l'art. 12-1 l'ordonnance statutaire (annexe I) et d'y faire figurer toutes informations qu'il juge utile quant à ses activités passées (description littérale, éléments statistiques, perspectives d'évolution, etc.). Il lui appartient de veiller à sa formation, qui constitue une obligation professionnelle et à inscrire celle-ci dans le cadre de la construction d'un véritable projet professionnel.

Le magistrat qui est placé en position de détachement contribue à l'enrichissement de ses compétences, de même qu'à la valorisation de l'image de la magistrature. Il s'emploie à ce que l'institution judiciaire puisse bénéficier à terme de l'expérience acquise hors des juridictions. En outre, il veille à ne pas être détaché ou placé en disponibilité auprès d'autorités ou d'acteurs institutionnels tels que des autorités politiques ou administratives (p. ex. l'administration préfectorale) relevant du ressort de la juridiction qu'il s'apprête à quitter.

À son retour de détachement, le magistrat veille à ce que son impartialité ne puisse être mise en doute, en raison notamment de la situation professionnelle et institutionnelle qui a pu être la sienne et des liens qu'il a pu y nouer.

Indépendamment des règles statutaires qui s'imposent à tous, les magistrats dont certains membres de la famille sont eux-mêmes magistrats veillent, notamment par leurs affectations géographique et fonctionnelle, à ce que leur impartialité et leur indépendance ne puissent être mises en doute.

Un exercice trop prolongé d'une même fonction sur un même ressort peut exposer le magistrat à un risque accru de mise en cause de son impartialité.

La mobilité géographique permet de se préserver de relations trop proches avec des personnalités locales, notamment les auxiliaires de justice, les associations partenaires, les médias, les milieux économiques et sociaux. Elle contribue, comme la mobilité fonctionnelle, à un exercice professionnel impartial.

Une mobilité géographique et fonctionnelle limitée oblige le magistrat à une vigilance accrue afin de garantir son indépendance et son impartialité.

Le magistrat est soumis à une obligation de résidence. S'il est compréhensible, à un certain stade de la carrière et de la vie personnelle, que des dérogations puissent lui être apportées, celles-ci ne peuvent qu'être limitées. Surtout, elles doivent garantir que le magistrat soit suffisamment présent et impliqué dans sa juridiction afin d'être parfaitement intégré à la communauté de travail, par exemple pour y accompagner les projets locaux et y faire vivre la collégialité.

Le magistrat et sa carrière postérieure

Au terme de sa carrière, le magistrat n'est pas pour autant délié d'un certain nombre d'exigences déontologiques relevant de son état.

Ainsi, il est rappelé qu'aux termes des articles 9-1 et 9-1-1 de l'ordonnance portant statut de la magistrature, les magistrats et anciens magistrats ne peuvent exercer la profession d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire ou travailler au service d'un membre de ces professions dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux magistrats de la Cour de cassation.

Les magistrats et anciens magistrats ne peuvent occuper un emploi au service des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Saint-Pierre-et-Miquelon ou de leurs établissements publics lorsqu'ils ont exercé leurs fonctions sur le territoire de la collectivité intéressée depuis moins de deux ans.

La situation du magistrat exerçant à titre temporaire

Il lui revient de prendre particulièrement garde à éviter toute confusion entre l'exercice de ses fonctions de magistrat et l'exercice d'une autre profession, actuelle ou passée. Par exemple, un MTT qui exerce simultanément la profession d'avocat doit naturellement s'interdire de connaître à quelque titre que ce soit des affaires intéressant des justiciables qui peuvent par ailleurs être ses clients. Il s'interdit de faire bénéficier ses clients ou anciens clients de son accès aux juridictions ou suggérer, ou encore laisser croire, qu'il puisse le faire.

Les magistrats honoraires demeurent soumis aux mêmes obligations déontologiques.

LE MAGISTRAT ET LES POUVOIRS LOCAUX

L'implication de l'institution judiciaire dans l'élaboration de diverses politiques publiques conduit le magistrat à développer des relations, dont l'importance dépend des fonctions qu'il exerce au sein de la juridiction, avec les pouvoirs locaux : élus, membres du corps préfectoral, responsables d'administrations territoriales ou d'État, représentant de diverses professions ou secteurs économiques, etc.

Ces relations sont nécessaires à une bonne insertion de la Justice dans son environnement institutionnel, économique et social. Elles lui permettent d'assumer ses responsabilités au sein des structures qui participent à l'élaboration des politiques judiciaires, en particulier celles relevant de la prévention de la délinquance, de l'accès au droit, de l'aide aux victimes ou de la médiation. Elles sont gage d'une connaissance approfondie des contextes locaux et d'une meilleure appréhension des enjeux locaux de l'action judiciaire.

Elles nécessitent néanmoins prudence et vigilance afin d'éviter que ces relations ne génèrent des conflits d'intérêts et ne portent atteinte aux devoirs d'indépendance et d'impartialité auxquels sont soumis les magistrats.

Des relations nécessaires

Si tous les magistrats n'ont pas vocation à développer des relations avec les acteurs locaux, plusieurs dispositions législatives ou réglementaires font obligation à certains d'entre eux de participer à l'animation de diverses politiques publiques. À titre d'exemple, l'article 39-1 du code de procédure pénale confie au procureur de la République la responsabilité d'animer et de coordonner la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire. L'article 55 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique donne au président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département la présidence du conseil départemental de l'accès au droit, et au procureur de la République la vice-présidence.

L'article 9 du décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire prévoit la création dans chaque tribunal de grande instance et dans chaque cour d'appel d'un conseil de juridiction composé notamment des représentants locaux de l'État, des représentants des collectivités territoriales et des parlementaires élus du ressort. Ce conseil de juridiction constitue, selon les termes du décret précité, « un lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité ». L'article 8 du même décret dispose que « le projet de juridiction élaboré à l'initiative des chefs de juridiction, en concertation avec l'ensemble des personnels de la juridiction, est présenté en tout ou partie, au sein du conseil de juridiction, aux personnes, organismes et autorités avec lesquels la juridiction est en relation ».

Bon nombre de collectivités territoriales participent, dans le cadre de conventions avec la Justice, au financement d'associations intervenant dans le champ de l'accès au droit, de l'aide aux victimes ou de la médiation. Les chefs de juridiction comme les magistrats délégués à la politique

associative sont à cet égard les interlocuteurs privilégiés des élus locaux et des représentants des administrations territoriales aux fins de définir les financements dont les associations doivent bénéficier au regard des objectifs qui leur sont assignés.

De même, la création, la construction ou la restructuration de sites de justice nécessitent une concertation approfondie avec les acteurs locaux, en particulier avec les élus des collectivités territoriales concernées. Il en est de même pour la création et l'animation de maisons de justice et du droit ou de points d'accès au droit.

Les chefs de juridiction ou leurs délégués entretiennent des relations avec les acteurs locaux au regard non seulement de leurs obligations légales et réglementaires mais aussi des fortes incidences de certaines politiques publiques sur le bon fonctionnement de la Justice.

En dépit des nombreuses charges qui sont les leurs, les magistrats participent, dans la mesure du possible, aux instances de concertation et d'animation de ces politiques, en occupant pleinement la place qui leur revient, dans le respect des prérogatives et des responsabilités de leurs partenaires.

Lorsqu'une collectivité territoriale comprend, en tout ou partie, plusieurs ressorts de tribunaux de grande instance ou de cours d'appel, ou que les découpages administratifs ne recoupent pas ceux de la carte judiciaire, il appartient aux chefs de juridiction concernés de se concerter et de s'organiser afin d'assurer une représentation effective et cohérente de l'institution judiciaire auprès des acteurs locaux.

Une prudence indispensable

La nécessité impérieuse de prévenir toute atteinte aux devoirs d'indépendance et d'impartialité qui régissent le fonctionnement de la Justice implique une vigilance particulière dans les relations que le magistrat est conduit à développer avec les acteurs locaux.

Les relations personnelles avec les élus locaux appellent une vigilance particulière dès lors qu'elles pourraient être de nature à faire naître des doutes dans l'esprit des justiciables ou du public sur l'impartialité et l'indépendance.

De telles relations pourraient également rendre difficile le rôle de protection que les chefs de juridiction doivent assurer lorsque des magistrats font l'objet d'attaques injustifiées par des acteurs locaux.

À cet égard, la participation à une instance partenariale est à proscrire lorsqu'un proche (conjoint, ascendant, descendant...) exerce un mandat électif ou une fonction au sein d'une collectivité territoriale membre de cette instance.

Dans le respect des dispositions de l'article R. 212-64 du code de l'organisation judiciaire, il est exclu que des affaires individuelles, concernant des tiers et *a fortiori* un interlocuteur local, puissent faire l'objet d'échanges dans le cadre d'instances de concertation.

Le risque de voir les acteurs locaux aborder des situations individuelles est encore plus fort lorsque la concertation porte sur un territoire restreint tel qu'un quartier où l'identification des personnes et des familles concernées par des actions de prévention ou de répression de la délinquance

est aisée. Il appartiendra aux représentants de l'institution judiciaire de veiller à ce qu'à l'occasion de ces échanges des informations nominatives issues des enquêtes menées sous l'autorité de la Justice ne soient pas communiquées à des tiers (bailleurs sociaux, éducation nationale, prévention spécialisée...).

Lorsqu'un acteur local est impliqué dans une affaire judiciaire, tout particulièrement lorsqu'il est mis en cause, les magistrats membres des instances de concertation devront s'abstenir, aux fins notamment de ne pas porter atteinte à la présomption d'innocence, de toute attitude ou propos faisant référence à une telle affaire.

Cette vigilance n'a pas seulement vocation à s'exercer lorsque le magistrat est en juridiction mais également lorsqu'il l'a quittée. Il est ainsi pour le moins inopportun que des magistrats honoraires, en disponibilité ou en détachement exercent des responsabilités dans des collectivités territoriales ou des organismes qu'ils ont eu à connaître, peu de temps auparavant, dans le cadre de leurs fonctions de magistrat.

Il en va de même, au retour d'un détachement, de mise à disposition ou d'un placement en position de disponibilité.

LE MAGISTRAT, LES AVOCATS ET AUTRES AUXILIAIRES DE JUSTICE

Les magistrats du siège, les magistrats du parquet, et a fortiori les chefs de juridiction ont charge d'entretenir des relations avec le Barreau et les autres auxiliaires de justice qui établissent parfaitement leur souci d'indépendance, d'impartialité, de respect et d'attention à autrui, de dignité et de loyauté, de réserve et de discrétion. Une relation adéquate du magistrat avec les avocats et tout auxiliaire de justice mobilise l'ensemble de ces valeurs.

Une première attention doit être portée aux relations personnelles entre magistrats et auxiliaires de justice. Nées avant ou pendant l'exercice professionnel des uns et des autres, les relations amicales ou plus intimes ou bien encore celles tenant à la qualité de justiciable du magistrat ne doivent pas conduire celui-ci à manquer à son devoir d'impartialité.

Quand bien même le magistrat conserve la bonne distance, l'impartialité objective doit l'amener à prendre constamment soin, dans le cadre professionnel de ne pas laisser penser aux justiciables et aux observateurs de la justice qu'il manquerait à ce devoir.

En toute circonstance et sans pour autant manquer à ses autres devoirs, le magistrat doit veiller à respecter la personne et les droits et prérogatives des auxiliaires de justice et à se conduire avec eux loyalement.

Enfin, hors l'audience, les magistrats et de façon particulière les chefs de juridiction doivent entretenir un dialogue fructueux avec les auxiliaires de justice dans l'intérêt même d'une bonne administration de la Justice.

Les relations personnelles entre magistrats et auxiliaires de Justice

L'indépendance et l'impartialité du magistrat le conduisent à être vigilant dans ses relations avec les auxiliaires de justice qui seraient de nature à faire naître des doutes dans l'esprit des justiciables ou du public sur leur impartialité et leur indépendance.

Des liens de proximité voire d'amitié peuvent exister entre les magistrats du siège, entre magistrats du siège et magistrats du parquet, ou encore entre magistrats et avocats. Le devoir d'impartialité oblige le magistrat à s'en abstraire, afin d'accueillir chaque argument dans les causes qui lui sont soumises sans idée préconçue. Si la nature du lien conduit le magistrat à considérer que son impartialité peut être mise en cause, il se déporte.

De même la nomination dans une juridiction où le magistrat compte, parmi les auxiliaires de Justice, des connaissances parfois de longue date, n'empêche nullement la poursuite de ces relations, mais conduit à la vigilance et à bien distinguer les échanges amicaux et la relation professionnelle.

Une relation de couple entre magistrat et avocat, qu'elle soit officialisée ou non, implique de la part de ceux-ci le respect absolu des secrets auxquels chacun est lié et, plus largement, une séparation entre vie professionnelle et vie personnelle qui limite tout échange relatif à l'activité

précise de l'un et de l'autre et notamment l'échange d'informations relatives aux dossiers traités ou aux personnes et intervenants qu'ils concernent. Le magistrat se déporte dans toutes les affaires où l'avocat concerné ou son cabinet intervient. Si cette relation de couple est susceptible d'incidences sur le fonctionnement du service, il veille à en informer son chef de cour ou de juridiction.

Le magistrat amené dans sa vie personnelle ou professionnelle à consulter un avocat ou à lui demander de prendre en charge la défense de ses intérêts ou de ceux de ses proches doit s'abstenir de traiter les dossiers dans lesquels cet avocat intervient pendant toute la durée de la procédure et de son exécution. De façon générale, le magistrat doit veiller à repérer sitôt qu'il est possible toute situation de proximité avec un avocat ou son cabinet qui implique la nécessité pour lui de se déporter.

Relations professionnelles et impartialité

Le magistrat du siège comme du parquet veille à traiter l'ensemble des auxiliaires de justice sur un pied d'égalité afin de préserver sa juridiction de toute critique sur le terrain de l'impartialité objective. Il se garde par exemple, dans les relations professionnelles, et notamment à l'audience (audience publique ou de cabinet), de donner des signes inégaux de proximité, de cordialité, des marques de déférence ou de respect inégales avec l'un plus qu'avec l'autre. Cela ne doit pas le conduire à manquer de courtoisie avec tous mais à l'être également avec chacun et de façon parfaitement neutre.

Le respect, l'attention et la loyauté à l'égard des auxiliaires de justice à l'audience

Les magistrats du siège quel que soit le domaine dans lequel ils interviennent (civil, pénal) et notamment les présidents des formations collégiales ou les juges ne sauraient manquer au respect et à l'attention qu'ils doivent à tous ceux devant lesquels ils exercent leurs fonctions. Il appartient aux magistrats comme aux avocats d'entretenir une forme de courtoisie dans leurs échanges.

Les magistrats du siège et notamment les présidents des formations collégiales ou les juges uniques veillent à ce que chaque partie, partie privée et ministère public, tienne son rôle, tout son rôle et rien que son rôle sans dérapage ni excès.

Le respect dû à l'intervention de l'avocat lors de l'audience constitue le gage de débats sereins et contribue à la qualité de la justice. Les incidents d'audience sont gérés dans le respect d'autrui et loyalement.

Ces incidents d'audience, même si l'avocat a pu manquer par ses propos ou son comportement à ses propres règles déontologiques, ne sauraient se régler par une surenchère d'agressivité ou un manquement du côté du magistrat à ses propres devoirs. Et si l'incident ne semble pas pouvoir être réglé sur le champ de manière à permettre une reprise des débats de façon apaisée, il y a lieu de suspendre l'audience afin de permettre une intervention du bâtonnier.

Le magistrat ne saurait signifier qu'il est inutile de plaider tel ou tel point sous prétexte d'une « ferme jurisprudence ». Le magistrat apprécie le dossier qui lui est soumis sans faire intervenir dans

le traitement de celui-ci, ni à l'audience ni dans sa décision, l'appréciation qu'il porte sur les qualités et défauts de l'auxiliaire de justice.

Les relations professionnelles hors l'audience

Les magistrats peuvent avoir, sur le plan personnel, des préférences marquées pour le respect de certaines règles de forme ou d'orthographe. Le rappel d'un souhait quel qu'il soit doit être effectué avec bienveillance. Les règles de rédaction des textes publiés au *Journal officiel* de la République Française ne sauraient en tout cas fonder un refus de prendre en compte un acte ou un courrier qui n'aurait pas respecté le souhait précédemment exprimé¹.

Le magistrat respecte l'exercice professionnel de tous les auxiliaires de Justice. Il doit prendre en compte, dans la mesure du possible, les contraintes de la profession d'avocat.

Le magistrat s'efforce autant qu'il est possible d'aménager l'ordre dans lequel les dossiers sont évoqués à une audience afin de ne pas empêcher l'exercice de leurs fonctions par les avocats.

Il lui revient de respecter l'exercice professionnel de tous les auxiliaires de Justice.

Les chefs de juridiction favorisent, en toute occasion, un dialogue loyal et fructueux avec les professionnels partenaires de la juridiction. Ce dialogue doit permettre, dans l'intérêt du service de la justice et de ses usagers, de rechercher dans la concertation les organisations optimales par les diverses professions, après échange sur leurs contraintes respectives.

Les relations entre les chefs de juridiction et les bâtonniers, qui constituent le ferment de ce dialogue, reposent sur l'ouverture, la confiance mutuelle et la loyauté. Elles ne doivent pas, pour autant, manquer à la réserve ou à la discrétion.

L'ensemble de ces recommandations s'appliquent bien évidemment, en les adaptant, aux relations professionnelles établies entre les magistrats du siège ou du parquet et les agents ou officiers de police judiciaires dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

1. Circulaire du 21 novembre 2017 relative aux règles de féminisation et de rédaction des textes publiés au *Journal officiel* de la République française. NOR : PRMX1732742C

UNE VERSION ÉLECTRONIQUE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ 2018
DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
EST ACCESSIBLE SUR LE SITE INTERNET DU CONSEIL
À L'ADRESSE SUIVANTE :

www.conseil-superieur-magistrature.fr

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
21, boulevard Haussmann
75009 Paris
Tél. : 01 53 58 48 40
csm@justice.fr

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 604190010-000119 – Dépôt légal : janvier 2019



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT

Conseil supérieur de la MAGISTRATURE

« Tous les ans,
le Conseil supérieur de la magistrature
publie le rapport d'activité
de chacune de ses formations. »

Article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994

La présente édition intervient alors que les membres ayant pris leurs fonctions en février 2015 achèvent leur mandat. Elle est donc l'occasion, au-delà de l'exposé des travaux ayant rythmé l'année 2018, d'un regard rétrospectif sur quatre ans.

Les activités en matière de nomination, de déontologie et de discipline des magistrats y sont mises en perspective, de même que les actions réalisées au titre des missions d'information et de la coopération internationale.

Ce rapport se veut ainsi le reflet d'une période riche en réflexion et en évolutions, pour le Conseil supérieur de la magistrature comme pour l'institution judiciaire.



Ce tiré à part a été imprimé
pour la conférence de presse
du Conseil supérieur de la magistrature.

Le rapport sera prochainement
disponible pour le public.

Diffusion
**Direction de l'information
légale et administrative**
La Documentation française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France