

Paris, le 17 février 2021

Madame la Première présidente,

La question de la responsabilité des magistrats de l'ordre judiciaire est aujourd'hui fondamentale. Il s'agit d'une question de confiance et de légitimité dans la justice. Au centre de la régulation sociale, l'institution judiciaire est très exposée. Elle doit être exemplaire.

J'ai évoqué ce sujet, central à mes yeux, dès 2017, au début de mon mandat, avec votre prédécesseur, en lui indiquant que je souhaitais qu'une réflexion soit engagée dans la magistrature. Lors de votre prise de fonction, je vous ai sensibilisé à nouveau sur ce sujet que j'ai ensuite à nouveau abordé lorsque j'ai reçu l'ensemble des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature. Votre Conseil, et je m'en félicite, s'est emparé du sujet et a initié des travaux de réflexion en son sein.

Le dernier rapport d'activité du Conseil de la Magistrature permet de constater une faible activité disciplinaire. En effet, en 2019, les chiffres sont les suivants : 3 saisines de la formation siège et 2 saisines de la formation parquet ; 4 décisions au fond rendues par la formation siège et 2 avis par la formation parquet. En 2020, il y a eu 4 saisines de la formation siège et 2 saisines de la formation parquet ; 5 décisions rendues au fond par la formation siège et 2 avis par la formation parquet.

La grande majorité des saisines a été effectuée par le Garde des Sceaux et une seule saisine a été introduite par la Commission d'admission des requêtes. Les chefs de Cour n'y ont eu jamais recours en 2020 et en 2019 sur le fondement de l'article 50-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Au regard de cette faible activité, qui peut découler d'une faiblesse objective de faits susceptibles de faire l'objet d'une saisine, de la définition elle-même de la faute disciplinaire ou à des pratiques restrictives tant du Garde des Sceaux que des Chefs de Cour, un constat objectif me semble devoir être posé.

Madame Chantal ARENS
Première présidente
Conseil Supérieur de la Magistrature
21, boulevard Haussmann
75009 PARIS

Aussi, en application de l'article 65 de la Constitution, j'ai l'honneur de saisir la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature d'une demande d'avis portant sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des magistrats. J'apprécierais ainsi que votre Conseil me fasse des propositions concrètes sur l'amélioration de la procédure de saisine du CSM par les justiciables, et, du régime de responsabilité (définition de la faute disciplinaire, échelle des sanctions).

Enfin des pistes pourraient être ouvertes sur la façon dont l'institution judiciaire pourrait mieux protéger les magistrats quand ils sont eux-mêmes victimes de faits particulièrement graves.

1. L'amélioration de la procédure de saisine du CSM par les justiciables :

La saisine directe par les justiciables du Conseil supérieur de la magistrature, innovation de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 ayant modifié l'article 65 de la Constitution, a été mise en œuvre par la loi organique n°2010-830 du 22 juillet 2010. C'est ainsi qu'un mécanisme de filtrage des plaintes a été mis en place par la création des commissions d'admission des requêtes.

L'enjeu de cette réforme résidait dans la recherche du juste équilibre entre un surcroît de transparence et de responsabilité du corps judiciaire et la mise en œuvre d'un dispositif qui ne contribuerait pas à déstabiliser l'action quotidienne des magistrats et ne porterait pas atteinte à leur indépendance et à l'autorité de leurs décisions.

Or, il résulte des rapports d'activité du Conseil supérieur de la magistrature que si la moyenne annuelle des plaintes enregistrées depuis l'entrée en vigueur du dispositif en 2011 s'établit à 263, seules 8 plaintes en moyenne ont été annuellement déclarées recevables. En 2019, 11 plaintes ont été déclarées recevables sur les 324 reçues. Cette réforme ne semble donc pas avoir constitué une voie de droit efficace pour les justiciables.

La faible proportion de plaintes déclarées recevables peut découler de la pratique par les plaignants de l'appel au Conseil comme une voie de recours contre une décision qui ne les satisfait pas, ce qui n'est pas la finalité de cette procédure.

Le principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire, rappelé par le Conseil d'Etat, comme par le Conseil constitutionnel, implique que, dans son activité juridictionnelle, un juge soit préservé de toute pression, critique, poursuite ou menace de poursuite et que sa décision ne puisse être corrigée que par un autre juge, dans le cadre de l'exercice de voies de recours.

Des limites jurisprudentielles à cette immunité ont été posées par le CSM, lorsque l'acte du juge n'est juridictionnel qu'en apparence, est intervenu pour des motifs étrangers à ceux qui devaient la fonder, ou est marqué par une erreur d'appréciation grossière au point de traduire une absence fautive de professionnalisme ou procéder d'une erreur procédurale résultant d'une violation grave et délibérée.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner votre avis, d'une part, sur la possibilité de mieux appréhender l'insuffisance professionnelle du magistrat dans son office juridictionnel, dans le respect du principe d'indépendance, et, d'autre part, de rendre plus efficace le dispositif de plaintes des justiciables.

2. Comportement des magistrats, définition de la faute et échelle des peines disciplinaires

La place centrale prise par l'institution judiciaire dans la régulation sociale s'accompagne nécessairement d'une exigence forte d'exemplarité. Il en va de la confiance des citoyens dans leurs institutions et dans leur légitimité à leurs yeux.

Les justiciables sont particulièrement attentifs au respect par tous les magistrats des exigences déontologiques tenant à l'impératif d'impartialité, objective ou subjective. L'attitude à l'audience est également très observée, de même que la rédaction de la décision.

Ils pointent régulièrement dans les plaintes qu'ils adressent au Conseil, des comportements, mal vécus, mais qui ne sont pas nécessairement de nature à revêtir une qualification disciplinaire : propos d'audience tenus par les magistrats qui peuvent heurter les justiciables alors qu'ils sont en situation de fragilité, difficultés d'obtentions de pièces, manque d'accès au magistrat, notification des droits ou d'un renvoi devant une juridiction dans les geôles ou dans un couloir du tribunal.

Si l'acte juridictionnel doit être évidemment sanctuarisé, je souhaiterais que vous me fassiez des propositions concrètes permettant de mettre un terme, dans le respect de l'indépendance des magistrats, à des comportements qui nuisent à la confiance que nos concitoyens ont dans le fonctionnement du service public de la justice. De manière générale, la formation plénière pourrait utilement formuler un avis sur les moyens de mieux appréhender les comportements de magistrats, notamment à l'audience, et plus généralement à l'endroit des justiciables, qui marquent un manquement à la délicatesse et à la dignité, ou au principe d'impartialité.

Il serait également utile que la formation plénière réfléchisse plus largement à la définition de la faute disciplinaire au sens de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi Organique du statut de la magistrature et aux sanctions actuellement existantes. Le Conseil a pointé, à cet égard, dans son rapport 2019 le choix des sanctions comme étant limité.

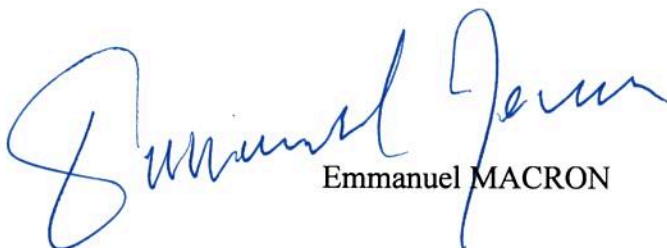
3. Mieux protéger les magistrats

Plusieurs affaires récentes montrent que des magistrats peuvent être eux-mêmes victimes de faits graves susceptibles de revêtir des qualifications disciplinaires voire pénales. Je pense aux situations de harcèlement ou de souffrance au travail intolérables ou aux attaques extérieures pouvant aller au-delà du droit de critique raisonnable. Ces faits doivent pouvoir être appréhendés par l'institution judiciaire et des réponses doivent leur être apportées. Des mécanismes existent, mais leur efficacité est parfois mise en cause.

Je souhaiterais recueillir votre avis sur des pistes d'amélioration de la détection et du traitement de ces dysfonctionnements.

Je vous prie d'agréer, Madame la Première Présidente, l'expression de ma très haute considération.

Bien à vous

Emmanuel MACRON

