

Formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature

Avis au Président de la République

Saisine du 17 février 2021

Remis au Président de la République le 24 septembre 2021

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'apprécierai 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.

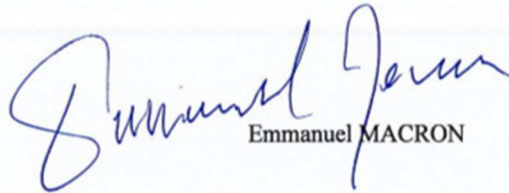
3. Mieux protéger les magistrats

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



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	8
I. PLACER LA DEONTOLOGIE AU CŒUR DE LA FONCTION DE MAGISTRAT	11
II. FAVORISER LA DETECTION DES MANQUEMENTS DISCIPLINAIRES	15
III. AMELIORER LE DEROULEMENT DES POURSUITES DISCIPLINAIRES ET L'ECHELLE DES SANCTIONS.....	20
IV. RENFORCER LA PROTECTION PERSONNELLE ET FONCTIONNELLE DES MAGISTRATS.....	28
CONCLUSION	32
LISTE DES PROPOSITIONS.....	34
ANNEXES	38

INTRODUCTION

L'institution judiciaire fait l'objet de vives critiques, qui portent indifféremment sur l'incompétence des magistrats, leur partialité, les dysfonctionnements du service public de la justice, ses lenteurs, son absence de réelle légitimité démocratique ou encore son laxisme.

A vrai dire, la critique ne concerne ni exclusivement la justice, ni exclusivement la France. Ici, ce sont l'ensemble des autorités chargées de réguler les rapports sociaux qui se trouvent soumises à un certain dénigrement, dont il serait vain de nier la signification profonde et le malaise démocratique qui le sous-tend. Ailleurs, les magistrats sont trop souvent vilipendés, davantage du reste à mesure que certaines démocraties se trouvent confrontées au populisme et à la démagogie.

Pour autant, il convient de ne pas éluder par principe ces critiques, mais au contraire de tenter d'y répondre, ou de porter remède à ce qu'elles dénoncent, si elles ont quelque pertinence. La justice est souvent trop lente mais parfois trop rapide, elle est gratuite mais chère, inscrite sur le territoire mais vécue comme peu accessible, elle individualise ses réponses mais peine à être comprise : ces reproches doivent être entendus.

On doit en revanche s'inquiéter de l'instrumentalisation de ces critiques qui est à l'œuvre. C'est d'ailleurs moins la médiatisation de la justice que son éditorialisation croissante qui fait problème. Le traitement qui lui est réservé est de plus en plus régulièrement nourri par des propos polémiques provenant de diverses origines dont, notamment, la sphère politique, qui alimentent le fantasme d'une magistrature irresponsable. C'est pourquoi, alors que la séparation des pouvoirs et la confiance en la justice sont des fondements essentiels de la démocratie, il est nécessaire d'aborder ces questions avec la sérénité de la réflexion et le souci de l'équilibre.

Ce souci d'équilibre est d'autant plus indispensable que la magistrature est, il faut le rappeler, composée pour l'essentiel de personnes compétentes, dévouées au service de la justice et de leurs concitoyens, imprégnées des exigences déontologiques qui nourrissent leur exercice professionnel et leur vie personnelle.

Il l'est encore davantage lorsqu'on considère les difficultés auxquelles sont confrontés les magistrats, les conditions concrètes dans lesquelles ils doivent assumer leurs missions difficiles, l'accroissement des contentieux, l'instabilité des normes, mais également les menaces et mises en cause dont ils font l'objet et la faiblesse des moyens institutionnels déployés pour y répondre. Ces difficultés n'expliquent pas tout et ne sont pas uniformément réparties, mais elles permettent de mieux circonscrire le champ de ce qui relève de la responsabilité propre des magistrats dans la situation de l'institution.

Responsabilité et protection des magistrats : c'est sur cette double problématique que le Président de la République a demandé au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le 17 février 2021, de lui faire part de son avis en vertu de l'article 65 de la Constitution. La réflexion sollicitée se fonde sur la référence purement arithmétique d'une faible activité disciplinaire et suscite des propositions à même d'améliorer tant les conditions de saisine du CSM par les justiciables que la définition de la faute, l'échelle des sanctions ou la procédure disciplinaire.

Il ne peut y avoir de justice sans indépendance. Dans notre État de droit, ce point n'est pas contesté. L'ensemble de ce débat se situe, pour le parquet, dans un contexte de réformes qui n'ont pas abouti depuis une vingtaine d'années.

Mais, de plus en plus, au-delà des vertus attendues, sont exigées l'efficacité et la performance, en même temps qu'affleure un sentiment de doute endémique imprégné d'une image de conformisme, d'irresponsabilité et de culture de l'entre soi.

Ce sentiment, même diffus et en grande partie injuste, pose la question du rapport entre responsabilité et autorité. Il est d'autant plus fort que le corps social exprime une préoccupation générale et constante vis-à-vis de quiconque détient fût-ce une parcelle de l'autorité de l'État. Tel est le sens de l'exigence, inspirée par l'exemplarité, du respect de la déontologie.

Seule la déontologie, traduction de valeurs individuelles et collectives, assure le respect des impératifs du service public, de la primauté de l'intérêt général et de la qualité des rapports avec les usagers. D'abord « morale personnelle de l'action », elle s'est progressivement affirmée à l'égard de l'ensemble des fonctionnaires de l'État : intégrité et prévention des conflits d'intérêts, neutralité et obligation de déport, respect de la discrétion et du secret professionnels, obligations déclaratives (déclaration d'intérêts, déclaration de patrimoine).

A un droit traditionnel de caractère disciplinaire s'ajoutent désormais des impératifs plus larges qui reposent sur un droit souple (avis, recommandation, charte...). Leur assimilation par la magistrature suppose formation et actualisation tout au long de la carrière, mais aussi dialogue avec des interlocuteurs de référence qui évitent de maintenir le magistrat dans l'isolement et le seul exercice de sa conscience individuelle.

L'exigence déontologique, désormais permanente, multiforme et diversifiée, joue un rôle préventif majeur. Cette prévention forte limite le nombre d'entorses graves susceptibles d'entraîner la sanction d'obligations statutaires fondée sur la reconnaissance d'une faute disciplinaire. Il serait pourtant erroné de penser que l'activité disciplinaire souffre, dans la magistrature, d'un manque de volonté ou de détermination. Elle ne se limite pas, en effet, aux faibles résultats, toujours mis en exergue, du dispositif de réclamation des justiciables alors que ceux-ci découlent uniquement des critères de recevabilité fixés par la loi et de l'absence

de pouvoirs d'investigation accordés à la commission d'admission des requêtes (CAR).

Ainsi, depuis 1959, 200 magistrats ont été sanctionnés par le CSM, dont 74 entre 2007 et 2020¹ : c'est dire que plus d'un tiers des sanctions prononcées sous la Cinquième République l'ont été depuis moins de quinze ans. Et, si l'on s'attache à leur nature, on s'aperçoit qu'elles correspondent, dans plus d'un cas sur trois, à l'exclusion du magistrat du corps judiciaire, bien loin donc de la complaisance parfois décrite.

C'est l'ensemble de cette logique, qui va de la construction de la carrière des magistrats (formation, évaluation, positionnement hiérarchique), à la discipline et aux sanctions, en passant par une vision déontologique rénovée et exigeante, que l'avis expose en présentant trente propositions qui se donnent trois objectifs principaux : placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat, favoriser la détection des manquements disciplinaires et améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions.

C'est à cette aune que pourra être mis en perspective, à travers la situation des magistrats dans l'État et dans la société, ce qu'on peut entendre par responsabilité. Et c'est ainsi, face aux difficultés et attaques trop nombreuses, que pourra être renforcée leur nécessaire protection.

¹ Au 1^{er} janvier 2021, le corps judiciaire comprend 9090 magistrats. Sur 8970 magistrats en activité (dont 278 magistrats détachés), 8399 sont en juridiction.

I. PLACER LA DEONTOLOGIE AU CŒUR DE LA FONCTION DE MAGISTRAT

Corollaires de l'importance des responsabilités qui sont confiées aux magistrats et du rôle de régulateur social croissant qui est le leur, les exigences déontologiques qui pèsent sur eux sont éminentes. Ces exigences structurent leur vie professionnelle ; elles emportent également des conséquences dans leur vie privée.

Le propre de la déontologie est d'être un droit souple, en perpétuelle évolution, sujet à des discussions et des controverses légitimes, tant il est parfois complexe de déterminer de façon indiscutable les bons positionnements et les comportements adéquats : au regard de cette difficulté, il importe que les magistrats ne soient pas seuls dans l'appréciation des questions d'ordre déontologique qui se présentent à eux.

Les chefs de juridiction jouent un rôle essentiel à ce stade en ce qu'ils constituent, dans une relation de confiance et de loyauté, les référents naturels en matière de questionnement déontologique pour tout magistrat et qu'ils sont tenus d'une véritable obligation de vigilance en la matière.

L'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats, les créations récentes du Service d'Aide et de Veille Déontologique (SAVD) et du Collège de déontologie, que les magistrats sont en train de s'approprier, sont assurément des facteurs de progrès. La mise en œuvre d'une déclaration d'intérêts et d'un entretien déontologique avec la hiérarchie y contribuent également.

Plusieurs autres instruments doivent encore être développés au titre de la veille déontologique, de la prévention accrue des conflits d'intérêts et de la mise en œuvre de mesures infra-disciplinaires.

A. Par le développement de la veille déontologique

L'évaluation des magistrats - L'évaluation des magistrats représente une occasion privilégiée d'échanges, tous les deux ans, sur les pratiques professionnelles et de rappels, si nécessaire, des principes déontologiques et des sujets qui engagent la responsabilité du magistrat dans l'exercice de ses missions. Elle assure un rôle préventif d'éventuelles difficultés de comportement.

Pour autant, il est impératif qu'avant même la procédure d'évaluation, les chefs de juridiction et de cour, dans le cadre de leur pouvoir de direction, puissent effectuer toutes observations ou tout rappel utile des obligations déontologiques. Ces observations ou rappels ne sont pas assimilables à un avertissement².

² CE., 16 janvier 2006, n° 272313

A la lumière de certaines espèces disciplinaires, le CSM a relevé que des situations dégradées, des comportements erratiques parfois anciens, n'avaient donné lieu à aucune mention ou observation dans les évaluations réalisées au cours des années précédentes.

Sans méconnaître l'embarras qui peut être celui de l'évaluateur soucieux de poursuivre une collaboration aussi sereine et efficace que possible avec le magistrat concerné, **le Conseil préconise une autre approche du "temps de l'évaluation"** dont il souhaite qu'il puisse être un instrument vraiment constructif de management et un moyen d'aider le magistrat évalué à amender si nécessaire son comportement et à s'engager dans des perspectives de progrès.

Le Conseil préconise en particulier l'insertion dans la grille d'évaluation des magistrats d'une rubrique spécifique à la déontologie, qui regrouperait plusieurs items et imposerait, pendant l'entretien entre le magistrat et son chef de juridiction, un dialogue dédié.

Mais surtout, le CSM constate qu'une partie des magistrats, et particulièrement les chefs de cour, ne sont plus évalués. Cette situation présente plusieurs inconvénients et a pour effet de placer les hauts magistrats dans une situation singulière par rapport à de nombreux corps de la fonction publique dont les membres occupant les postes les plus importants sont, au contraire, soumis à une évaluation renforcée.

Le Conseil propose donc la mise en place, pour les chefs de cour et de juridiction, d'une évaluation dite « à 360° », qui offrirait à des collaborateurs et/ou à des interlocuteurs professionnels l'occasion d'exprimer des appréciations sur certaines compétences de l'évalué ; ce regard pluriel constituerait tout à la fois une perspective positive pour le magistrat évalué et une garantie pour l'institution.

Cette évaluation pourrait être confiée à un collège extérieur aux formations du CSM qui statuent sur les nominations, moyennant l'organisation d'une articulation adaptée entre les deux instances. Le Conseil pourrait se voir confier le choix des membres de ce collège, ou devrait à tout le moins donner un avis conforme sur les propositions de nomination de ces membres.

L'intervision - Très répandue notamment aux Pays-Bas, confrontés il y a une trentaine d'années à des critiques très sévères de l'institution judiciaire, l'intervision³ demeure relativement marginale en France et ne s'adresse pas nécessairement aux magistrats qui en auraient le plus besoin.

Par une réflexion proprement déontologique sur les manières d'être du magistrat, qui constituent une partie notable des reproches qui peuvent être faits aux membres du corps judiciaire, elle contribue pourtant à l'amélioration de la qualité de la justice rendue.

³ Méthode d'observation entre pairs, qui se déroule de façon confidentielle, hors de tout lien hiérarchique au sein d'un binôme constitué de magistrats qui se sont librement choisis.

Le Conseil propose donc que l'intervision puisse être institutionnalisée afin qu'elle soit proposée à tout magistrat.

Les situations à la frontière du médical et du disciplinaire - La prise en compte des situations relevant du domaine médical (addictions, stress, dépression, épuisement au travail, etc.) et non du domaine déontologique ou disciplinaire, suscite de réelles difficultés pratiques, dans la mesure où l'absence ou l'insuffisance d'utilisation des voies médicales applicables (notamment saisine des comités médicaux de quelque niveau qu'ils soient) et des dispositifs légaux correspondants, conduit parfois à l'utilisation tardive et inadaptée de la voie disciplinaire. Il convient pourtant de laisser au domaine médical ce qui en relève et de le faire rapidement. Or, des difficultés propres au rôle de la médecine du travail en milieu judiciaire ont été relevées : déploiement insuffisant sur le territoire et prise en compte inadaptée des spécificités du métier de magistrat et de son office.

Le Conseil propose d'y remédier par la mise en place d'un maillage territorial de la médecine du travail dédiée aux juridictions.

B. Par la prévention accrue des conflits d'intérêts

A la différence des situations de détachement, de mise à disposition ou en disponibilité, les marges de manœuvre du ministère de la justice et du CSM sont étroites lorsqu'un magistrat décide de démissionner afin de rejoindre une activité privée.

Ce cas de figure, qui demeure rare, est toutefois favorisé par la création des parquets nationaux, des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ou des chambres de la régulation, qui génèrent des profils de magistrats très spécialisés susceptibles d'intéresser de grandes entreprises ou des cabinets d'avocats.

Afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts, **le Conseil propose de contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée, à obtenir l'accord d'une instance de régulation, qui pourrait être soit le CSM, soit la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), soit le Collège de déontologie.**

C. Par la mise en œuvre de mesures infra-disciplinaires

L'avertissement comme outil de veille déontologique - Malgré la diffusion du guide DSJ/IGJ sur l'avertissement, très complet, les chefs de cour s'estiment insuffisamment informés sur les avertissements effectivement délivrés.

Le Conseil propose qu'une communication annuelle sur le nombre d'avertissements prononcés ainsi que sur les circonstances de ceux-ci soit instaurée.

Par ailleurs, l'article 44 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (ci-après l'ordonnance statutaire) prévoit qu'un avertissement prononcé est effacé automatiquement du dossier du magistrat concerné au bout de trois ans, si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période.

Le Conseil préconise l'allongement de la durée d'inscription de l'avertissement au dossier du magistrat, cette durée étant portée à cinq ans.

L'octroi d'un pouvoir de rappel des obligations déontologiques à la commission d'admission des requêtes - Depuis la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, tout justiciable peut saisir le CSM lorsqu'il estime qu'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.

Nombre de justiciables méconnaissent le dispositif et confondent la plainte pour motif disciplinaire avec une nouvelle voie de recours, contestant ainsi la teneur des décisions rendues, voire le fait même qu'une décision ait été rendue. Le taux d'irrecevabilité des requêtes s'élevait à 67,28% en 2020.

Sans être susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire, certains comportements sont contraires à la déontologie. Ces comportements, qui se manifestent par exemple dans des attitudes inappropriées à l'audience, participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice.

Le Conseil propose que la CAR, siège ou parquet, puisse être dotée d'un pouvoir de rappel des obligations déontologiques au magistrat concerné, qui devrait être soumis au même formalisme que l'avertissement.

II. FAVORISER LA DETECTION DES MANQUEMENTS DISCIPLINAIRES

Sédimentée par des réformes successives, l'articulation des différentes instances chargées de la poursuite et des investigations sur les manquements disciplinaires des magistrats mérite aujourd'hui d'être remodelée afin de gagner en lisibilité et en efficacité. Un triple objectif doit être poursuivi : systématiser le dialogue préalable entre les chefs de cour et le garde des Sceaux, faciliter le recours à l'inspection générale de la justice (l'IGJ), rompre avec le chevauchement des institutions destinataires des plaintes des justiciables.

A. Par un dialogue préalable entre les chefs de cour et le garde des Sceaux

Le pouvoir reconnu depuis 2001 aux chefs de cour de saisir le conseil de discipline a eu pour effet de donner une compétence concurrente au garde des Sceaux et aux premiers présidents et procureurs généraux.

Cette réforme reconnaissait la place privilégiée occupée par les chefs de cour pour apprécier le comportement des magistrats placés sous leur autorité. Elle avait également pour objet de retirer toute dimension politique à la décision de les poursuivre ou de ne pas les poursuivre.

Aucun texte n'est toutefois venu régler les conflits de compétences, fréquents en pratique. Il peut en résulter une certaine confusion conduisant à un traitement peu efficace des situations. Un chef de cour peut envisager de décerner un avertissement alors que le garde des Sceaux préférera l'engagement de poursuites disciplinaires. A l'inverse, un chef de cour peut souhaiter saisir directement le conseil de discipline tandis que le garde des Sceaux privilégiera l'engagement d'une enquête administrative. On peut donc s'interroger sur le fait qu'un chef de cour décerne un avertissement sans avoir préalablement mis l'administration centrale en mesure d'exercer sa compétence disciplinaire, la privant ainsi de cet exercice puisque les mêmes faits ne peuvent plus donner lieu à une procédure disciplinaire après avertissement.

Le Conseil préconise dès lors d'instaurer un dialogue plus formalisé entre le chef de cour concerné et la direction des services judiciaires, afin d'empêcher que des poursuites disciplinaires soient mises en échec par des décisions non concertées. Les termes de ce dialogue devraient être prévus par voie de circulaire, voire par l'adoption d'un texte de nature réglementaire.

B. Par un recours accru à l'inspection générale de la justice

L'extension des facultés de saisine de l'inspection générale de la justice - L'objectif d'une meilleure prise en compte des problèmes disciplinaires rend également nécessaire, aux yeux du CSM, l'extension des facultés de saisine de l'IGJ à d'autres instances que le garde des Sceaux.

Alors qu'ils sont chargés, comme le garde des Sceaux, de saisir le conseil de discipline pour les magistrats du ressort de leur cour, les chefs de cour ne bénéficient pas corrélativement du pouvoir d'engager des enquêtes administratives leur permettant de prendre les décisions les plus éclairées possible, ce qui les condamne, en pratique, à ne saisir la formation disciplinaire du CSM que de faits très circonscrits. Pour ce motif, l'organe disciplinaire n'a été saisi qu'à 17 reprises par des chefs de cour depuis 2001.

Aussi, le Conseil préconise de permettre aux chefs de cour de saisir directement l'IGJ aux fins d'engagement d'une enquête administrative.

Le dispositif de réclamation des justiciables pâtit sérieusement de l'absence de pouvoirs d'investigation conférés à la CAR. Or la vérification de certains éléments permettrait de mieux comprendre le contexte des griefs objets de la plainte et de déterminer si des comportements réitérés du magistrat sont susceptibles de constituer des fautes disciplinaires. Une telle vérification serait aussi de nature à éviter le renvoi devant la formation disciplinaire d'un magistrat à l'encontre duquel le rapporteur, après vérifications, fera valoir qu'il n'avait commis aucune faute.

Le Conseil propose donc que la CAR puisse procéder à des investigations sur les griefs qui lui sont soumis avant d'envisager un renvoi devant la formation disciplinaire compétente et déléguer à des inspecteurs le soin de conduire des enquêtes approfondies afin de lui permettre de prendre la décision la plus éclairée possible.

Le Conseil propose également que ce pouvoir s'accompagne d'une possibilité pour la CAR de sérier les griefs dont la formation disciplinaire serait alors saisie, afin d'écartier les griefs non sérieux.

Le Conseil propose, de la même façon, lorsque l'organe disciplinaire est saisi et qu'un rapporteur est désigné, que celui-ci puisse se faire assister par des inspecteurs des services judiciaires lorsqu'aucune enquête administrative n'a été auparavant diligentée.

Un nouveau dispositif palliant le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des Sceaux - Il résulte de l'analyse menée par le CSM que certaines situations, pourtant portées à la connaissance de la hiérarchie ou de l'administration centrale, ne donnent pas lieu à des investigations complémentaires.

L'absence d'investigations s'explique souvent par le caractère non disciplinaire des informations transmises. Dans certains cas toutefois, les motifs de cette absence demeurent peu lisibles ou compréhensibles. Il peut notamment s'agir de situations dans lesquelles les comportements incriminés sont le fait de membres de la hiérarchie, et génèrent de la souffrance au travail.

Le Conseil propose donc la création d'un dispositif permettant de pallier le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des Sceaux, lorsque de telles investigations lui ont été demandées par un magistrat ou une organisation syndicale.

Afin d'éviter tout risque de déstabilisation des magistrats, le Conseil propose que cette possibilité soit encadrée par l'exigence d'un refus préalable et motivé du garde des Sceaux et par l'instauration d'un mécanisme de filtrage.

Plusieurs hypothèses de travail ont été examinées au sujet de ce mécanisme de filtrage, afin de respecter le principe fondamental de séparation des autorités de poursuite et de jugement : création d'un rapporteur général du CSM (à l'instar d'autres autorités de régulation ou disciplinaires) ; création, au sein du CSM, d'une instance équivalente à celle de la CAR mais spécifiquement chargée d'examiner les recours formés contre l'absence d'engagement d'une enquête, instance dont les membres ne participeraient pas au jugement de l'affaire ; création d'une instance tierce au CSM et au garde des Sceaux, en consacrant par exemple l'existence du Service d'aide et de veille déontologique par voie législative et en élargissant le champ des missions qui lui sont actuellement dévolues...

En tout état de cause, et quelle que soit la solution retenue, il apparaît qu'une telle évolution constituerait le ferment d'une appréhension beaucoup plus complète de comportements qui, pour l'heure, ne le sont que de façon imparfaite.

Il doit être noté que cette possibilité de déclenchement d'investigations en cas de défaut de saisine de l'inspection par le garde des Sceaux existe déjà dans d'autres systèmes judiciaires. Ainsi, le procureur général près la Cour de cassation italienne a la faculté de déclencher des investigations lorsqu'il est saisi à cette fin, et ce en dehors ou en parallèle d'une saisine de l'inspection (*l'ispettorato*) par le ministre de la justice. En Italie, procureur général et ministre de la justice disposent conjointement de *l'azione disciplinare*.

La nécessaire évolution du statut de l'inspection générale de la justice -
L'extension préconisée des possibilités de déclenchement des enquêtes administratives à d'autres autorités que le garde des Sceaux doit nécessairement conduire à adapter le cadre d'emploi de l'inspection ou en tout cas de certains inspecteurs des services judiciaires.

Ces adaptations existent d'ores et déjà pour la justice administrative. Ainsi, la mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA) est placée sous l'autorité exclusive du vice-président du Conseil d'État, et le garde des Sceaux n'a même aucun pouvoir de saisine de l'instance disciplinaire que constitue le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA).

De même, certains systèmes étrangers réservent à une autorité indépendante le pouvoir d'engager des enquêtes disciplinaires contre les magistrats. Ainsi, en

Espagne, les services d'inspection ne peuvent être saisis que par le *Consejo General del Poder Judicial*.

Différentes modalités d'évolution ont été, à cet égard, envisagées :

- Le placement de l'inspection sous l'autorité exclusive du CSM, ou sous l'autorité conjointe du garde des Sceaux et du CSM : cette innovation renforcerait assurément les garanties d'indépendance ouvertes aux magistrats mais, dans la première hypothèse, priverait le garde des Sceaux de toute la latitude d'engager des investigations dans des domaines qui sont parfois éloignés du disciplinaire et qui s'apparentent à l'évaluation des politiques publiques et, dans la seconde, pourrait introduire une moindre lisibilité du système ;
- Le maintien de l'inspection sous l'autorité du seul garde des Sceaux, mais avec l'inscription, dans l'ordonnance statutaire, des nouvelles possibilités de saisine de celle-ci : cette hypothèse concilierait l'autorité de principe du garde des Sceaux sur l'inspection avec une diversification des facultés d'engagement des enquêtes, mais ne modifierait pas les équilibres institutionnels qui sont souvent contestés du fait de la place trop faible qu'ils accordent à la séparation des pouvoirs et aux garanties de celle-ci ;
- Le détachement d'inspecteurs des services judiciaires en appui du CSM, ces inspecteurs pouvant être saisis par une commission d'admission des requêtes ou un chef de cour : cette hypothèse ne modifierait en rien les équilibres institutionnels mais se heurterait à nombre d'obstacles pratiques (statut et sélection de ces inspecteurs, difficulté d'adéquation entre leur nombre et leurs missions, etc).

Après avoir examiné les avantages et inconvénients de ces différentes hypothèses, **le Conseil propose que la deuxième modalité puisse *a minima* être retenue**, afin, d'une part, de concilier au mieux les attributions du pouvoir exécutif et les nécessités découlant de la séparation des pouvoirs et, d'autre part, d'assurer une prise en compte plus effective et plus complète des situations disciplinaires.

C. Par une meilleure coordination entre les institutions recevant des plaintes des justiciables

La confiance en la justice passe sans aucun doute par une plus grande transparence du traitement des flux de plaintes et une meilleure coordination entre les organes ou les institutions responsables de leur traitement.

Nombre de plaintes sont écartées par la CAR du fait qu'elles ne concernent pas le comportement des magistrats mais plutôt le service public de la justice voire, parfois, visent un magistrat seulement en ce qu'il personnalise, aux yeux du justiciable, les dysfonctionnements de ce service public alors qu'il est lui-même victime des conditions dégradées dans lesquelles il exécute ses missions.

Le fait d'écarter ces réclamations « non déontologiques » suscite beaucoup d'incompréhension chez le plaignant, car aucune suite pratique ne peut être

donnée à des situations pourtant dignes d'attention, ni aucune possibilité d'alerte ou d'amélioration des services concernés ne peut être ménagée. Ces impossibilités contribuent incontestablement à une dégradation de l'image de la justice.

Parallèlement, diverses institutions sont destinataires de plaintes des justiciables visant des magistrats, alors que le traitement de ces plaintes ne relève pas de leurs attributions⁴. C'est le cas, par exemple, du Défenseur des droits, dont la mission est de veiller au respect des droits dans différentes institutions et administrations, et qui traite à ce titre un nombre important de « réclamations » visant le service public de la justice.

Une meilleure coordination entre l'action du CSM et celle de ces institutions permettrait d'apporter une réponse, d'une part, à des situations mettant objectivement en cause le service public de la justice et qui sont déclarées irrecevables par les CAR, puisque ne visant pas le comportement d'un magistrat, d'autre part, aux réclamations dirigées à tort vers le mauvais destinataire, en ce qu'elles mettent en cause un magistrat et non le service public de la justice.

Pour garantir une meilleure effectivité du système des plaintes et une simplification au bénéfice des justiciables, **le Conseil préconise d'amener les institutions saisies de plaintes de justiciables à s'informer mutuellement, pour mieux se coordonner**, de manière à ce que les plaintes puissent être traitées sans contraindre le plaignant à multiplier les démarches.

⁴ Voir annexe 2

III. AMELIORER LE DEROULEMENT DES POURSUITES DISCIPLINAIRES ET L'ECHELLE DES SANCTIONS

Les évolutions hautement souhaitables de l'architecture institutionnelle compétente en matière de poursuites et de sanctions disciplinaires des magistrats doivent s'accorder avec une évolution des règles applicables en ces matières : tout d'abord par l'élaboration d'une définition plus lisible de la faute disciplinaire qui ne modifierait pas la sanctuarisation de l'activité juridictionnelle et serait le pendant d'une formulation renouvelée du serment, ensuite par l'adoption de garanties procédurales devenues nécessaires, enfin par une rénovation de l'échelle des sanctions.

A. Une définition plus souple et plus lisible de la faute disciplinaire

La notion de faute disciplinaire doit demeurer façonnée par la jurisprudence du CSM.

La définition de cette faute par l'article 43⁵ de l'ordonnance statutaire a le mérite d'être large et de permettre la prise en compte de toutes sortes de situations. Elle permet ainsi d'appréhender des faits relevant classiquement de la sphère professionnelle mais aussi de la sphère privée. Cette définition est en effet suffisamment souple pour laisser toute sa place au rôle jurisprudentiel du Conseil. Si l'exigence croissante de prévisibilité appelle un énoncé plus affirmé des grands principes déontologiques, l'acte juridictionnel doit être préservé, ce d'autant plus que tous les dispositifs existants ne sont actuellement pas mis en œuvre.

Énoncer les grands principes déontologiques - La faute disciplinaire n'est pas autonome dès lors que, si elle vise au premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance statutaire les manquements à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité, elle renvoie aussi à la catégorie générique des devoirs de l'état de magistrat résultant d'autres articles de cette ordonnance ou de principes n'y figurant pas (indépendance, impartialité, intégrité, par exemple). A la différence de certains systèmes étrangers, il n'existe pas de liste limitative des fautes sanctionnables.

Dans ces conditions, l'exigence croissante de prévisibilité a conduit le CSM à s'interroger sur le point de savoir si les termes de cet alinéa étaient suffisants.

⁵ « Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire ».

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

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

Plusieurs hypothèses de travail ont été examinées : établir une liste des devoirs ou des fautes du magistrat, procéder à une codification de la jurisprudence, renvoyer au Recueil des obligations déontologiques ou au serment.

Le CSM estime que la référence au Recueil des obligations déontologiques ne serait pas pertinente en ce qu'elle conférerait une valeur législative à ce Recueil conçu comme un instrument vivant, pragmatique et évolutif de la déontologie qui doit demeurer comme tel.

Le Conseil propose néanmoins de réécrire le premier alinéa de l'article 43 afin de le rendre plus lisible. Il s'agirait ainsi :

- d'intégrer explicitement une liste des devoirs de l'état de magistrat résultant du statut : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, le respect et l'attention portée à autrui, la réserve et la discrétion ;
- d'y ajouter les références aux obligations découlant d'autres dispositions du statut et faisant partie des devoirs de l'état du magistrat mais n'étant pas intégrés aux principes précités (en particulier les déclarations d'intérêts et les incompatibilités) ;
- de maintenir la référence au manquement à l'honneur mais de supprimer celle à la délicatesse, idée déjà contenue dans les notions de respect et d'attention portée à autrui, lesquelles emportent nécessairement le respect dû aux justiciables, qu'il n'y a donc pas lieu de citer expressément.

Par ailleurs, la formulation actuelle du serment⁶ ne contient que les références à la conscience professionnelle, à la dignité et à la loyauté. S'y ajoute seulement le respect du secret des délibérations. Cette formulation paraît assez pauvre au regard des devoirs de l'état de magistrat et des valeurs qui doivent le guider.

Le Conseil propose en conséquence de le réécrire comme suit : « *Je jure de remplir mes fonctions avec indépendance et impartialité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal, de porter attention à autrui, de respecter le secret professionnel et celui des délibérations* ».

Sanctuariser l'acte juridictionnel – La responsabilité disciplinaire d'un magistrat ne peut être recherchée du fait d'un acte juridictionnel, sauf si l'on démontre que celui-ci a commis une violation grave et délibérée d'une règle de procédure. Le principe est logiquement que le magistrat ne peut voir sa responsabilité mise en cause du fait d'une décision juridictionnelle, laquelle ne peut être contestée que par les seules voies de recours.

Plusieurs hypothèses de travail ont été étudiées pour savoir s'il était utile ou opportun de modifier le deuxième alinéa de l'article 43 et ainsi étendre la

⁶ Article 6 de l'ordonnance 58-1270 : « *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." (...) ».

responsabilité disciplinaire du magistrat, en se référant aux solutions et limites déterminées par les jurisprudences européennes et par le CSM lui-même. Il est important de noter, à titre liminaire, que la disposition en question touche déjà de très près à la fonction de juger, cœur d'activité de l'autorité judiciaire, que l'indépendance constitutionnellement reconnue a pour objet de protéger. Il est donc indispensable d'agir avec prudence, puisqu'une recherche de responsabilité d'un magistrat sur ce fondement pourrait conduire à apprécier la solution adoptée par le juge.

En droit interne, le Conseil constitutionnel a posé lui-même un certain nombre de limites à la mise en cause d'un magistrat du fait d'un acte juridictionnel, en particulier dans sa décision n° 2007-551 DC du 1er mars 2007⁷. Il précise en effet que, si l'indépendance de l'autorité judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité, ces principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive. L'activité juridictionnelle d'un magistrat, ou son éventuelle insuffisance, ne peuvent mettre en jeu sa responsabilité que dans le respect strict des principes de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de la séparation des pouvoirs.

La Cour de justice de l'Union européenne⁸ a, de son côté, récemment réaffirmé le caractère très exceptionnel que doit revêtir la mise en cause d'un magistrat du seul fait de son acte juridictionnel (CJUE, 18 mai 2021, aff. C-83/19, aff. C-127/19, aff. C-195/19, aff. C-291/19, aff.-C. 355/19, aff. C-397/19). S'agissant en particulier des réformes de la justice menées en Roumanie depuis 2017, elle insiste sur le fait que si la garantie d'indépendance n'exige pas qu'il soit conféré aux juges une immunité absolue pour les actes pris dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, leur responsabilité personnelle ne saurait être engagée pour des dommages causés dans l'exercice de leurs fonctions que dans des cas exceptionnels, dans lesquels leur culpabilité individuelle grave a été établie. Ainsi, le fait qu'une décision comporte une erreur judiciaire ne saurait, à elle seule, suffire pour engager la responsabilité personnelle du juge concerné.

Le CSM lui-même, statuant en matière disciplinaire, a établi des limites à la sanctuarisation de l'acte juridictionnel, même si ce principe général demeure. Le Conseil se refuse en principe à porter une appréciation sur un tel acte. Il a cependant jugé qu'une faute disciplinaire peut résulter d'un acte juridictionnel « lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée qu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé le cadre de sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle » (décision S 044 du 8 février 1981). De même, le Conseil, en tant qu'instance disciplinaire, a pu

⁷ Voir annexe 3

⁸ Voir annexe 3

être amené à examiner des comportements en relation avec l'activité juridictionnelle et à sanctionner ceux qui lui apparaissent constituer des manquements disciplinaires, s'approchant ainsi au plus près du cœur de cette activité ; tel est le cas des manquements à l'impartialité, le Conseil ayant sanctionné à plusieurs reprises, et parfois assez lourdement, le fait pour des magistrats du siège de ne pas s'être déportés alors qu'ils auraient dû le faire.

Le magistrat ne bénéficie donc pas d'une immunité totale y compris dans son activité juridictionnelle, cœur de l'indépendance de la justice, mais une telle mise en cause de la responsabilité nécessite un encadrement strict, offrant de réelles garanties aux magistrats. Le point 66 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, Les juges, indépendance, efficacité et responsabilité, ne dit d'ailleurs pas autre chose lorsqu'il part du principe que : « *L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière* ».

Compte tenu de ces différents éléments, deux possibilités ont été envisagées :

- affirmer le principe selon lequel un magistrat ne peut voir sa responsabilité disciplinaire engagée du fait d'un acte juridictionnel, la possibilité de la rechercher apparaissant comme une dérogation tout à fait exceptionnelle. Une telle évolution n'apporterait toutefois pas d'élément supplémentaire au regard de l'interprétation actuelle du texte ;
- assouplir les critères permettant la mise en œuvre de la responsabilité du magistrat en exigeant, non plus la violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie constatée par une décision de justice définitive, mais la violation grave ou délibérée d'une règle de procédure présentant les caractéristiques ci-dessus rappelées. Il s'agirait de répondre à certaines interrogations face à des négligences graves commises dans l'application des seules règles de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, susceptibles d'entraîner de lourdes conséquences. Une telle évolution semble toutefois dépasser les limites posées par le droit européen et surtout ne pas garantir l'équilibre indispensable entre indépendance et responsabilité. De plus, une telle rédaction introduirait une difficulté d'ordre constitutionnel : autant une décision rendue par un juge unique pourrait permettre éventuellement la recherche des critères conduisant à la mise en jeu de sa responsabilité, autant une décision rendue par une juridiction collégiale ne le permettrait pas. En effet, en l'absence de pratique des opinions dissidentes, il serait impossible d'apprécier les qualifications de « manifeste » et de « délibéré » pour chaque membre de la juridiction.

La question des conditions de travail des magistrats ne saurait être écartée de cette réflexion. Si, à l'occasion de certaines affaires fortement médiatisées, la faute du magistrat est recherchée, l'analyse des faits conduit en réalité souvent à faire ressortir des difficultés de fonctionnement internes des juridictions (manque de moyens, de matériels, de greffiers...).

Le CSM estime que, au regard tant des jurisprudences constitutionnelle et européenne que des préconisations du Conseil de l'Europe, il n'est pas opportun de modifier l'équilibre aujourd'hui établi et considère que la rédaction actuelle du deuxième alinéa de l'article 43 ne doit pas être modifiée, étant observé que la violation grave et délibérée d'une règle de procédure peut découler d'un acte positif de la part du magistrat comme d'une abstention. Il s'appuie ainsi sur la préservation nécessaire de la confiance du citoyen dans une justice qui doit rester à l'abri de toute pression quant à la teneur des décisions juridictionnelles, pression que susciterait inévitablement un élargissement des conditions de mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire des magistrats du fait de l'acte juridictionnel.

En conséquence, le Conseil propose de maintenir en l'état la rédaction de l'article 43, alinéa 2 de l'ordonnance statutaire.

La responsabilité au titre des dysfonctionnements du service public de la justice - Selon l'article L. 141 du code de l'organisation judiciaire, l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice en cas de faute lourde ou de déni de justice. L'État détient une action récursoire à l'encontre des magistrats, auteurs d'une faute personnelle. Il ne l'exerce jamais, et n'engage pas plus de poursuites disciplinaires à leur encontre.

L'article 48-1⁹ de l'ordonnance statutaire invite pourtant les chefs de cour d'appel et le garde des Sceaux à exploiter systématiquement les décisions ayant condamné l'État afin de déceler les éventuelles défaillances des magistrats et d'en saisir, au besoin, le CSM.

Si la mise en jeu de la responsabilité civile des magistrats apparaît peu effective ou même inexistante en France, il en est de même dans la plupart des pays européens ; il n'existe pas d'action récursoire en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas, et celle-ci n'est guère mise en œuvre en Italie, Espagne et Allemagne.

Le Conseil recommande d'exploiter davantage les décisions ayant condamné l'État pour mieux identifier les éventuelles défaillances qui en sont à l'origine et pour mettre en place des mécanismes permettant de prévenir de telles condamnations.

B. Une procédure disciplinaire mieux garantie

Il convient de rénover la procédure disciplinaire afin de renforcer les garanties qu'elle apporte.

⁹ « Toute décision définitive d'une juridiction nationale ou internationale condamnant l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice est communiquée aux chefs de cour d'appel intéressés par le garde des sceaux, ministre de la justice.

Le ou les magistrats intéressés sont avisés dans les mêmes conditions.

Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées par le garde des sceaux, ministre de la justice et les chefs de cour d'appel intéressés dans les conditions prévues aux articles 50-1, 50-2 et 63 ».

En dehors du champ des commissions d'admission des requêtes - A titre liminaire, le Conseil tient à réitérer avec force son souhait de voir aboutir la révision constitutionnelle qui lui transférerait le pouvoir de décision en matière disciplinaire pour les magistrats du parquet¹⁰. Tout État de droit a en effet l'obligation positive de garantir une justice impartiale et indépendante, qui soit définitivement à l'abri de tout soupçon, ce qui implique que les magistrats du parquet bénéficient d'une protection équivalente à celle des magistrats du siège.

La procédure disciplinaire actuelle mérite en outre d'être améliorée à deux niveaux.

En premier lieu, il s'agit de renforcer le principe du contradictoire et les droits de la défense dans le cadre de l'enquête administrative que peut faire diligenter le garde des Sceaux, en amont des poursuites disciplinaires, selon la méthodologie que l'IGJ a elle-même établie. Le CSM observe que le magistrat visé par une telle enquête et le chef de cour concerné n'ont pas systématiquement connaissance du rapport qui en résulte.

Le CSM préconise dès lors que ce rapport soit communiqué tant à la personne visée, sous réserve qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'un tiers, qu'au chef de cour intéressé afin qu'il soit informé de l'analyse des faits commis par le magistrat placé sous son autorité, et qu'il puisse apprécier l'opportunité de lui délivrer un avertissement en l'absence de toute poursuite.

En second lieu, il s'agit de parvenir à une meilleure maîtrise de la durée des procédures disciplinaires, dont la longueur est dénoncée tant par les conférences des chefs de cour et de juridiction que par les organisations syndicales, en ce qu'elle déstabilise la vie des juridictions et crée une forte insécurité pour le magistrat concerné.

Si la loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 a instauré un délai de prescription de trois ans (interrompu en cas de poursuites pénales) pour l'engagement des poursuites disciplinaires, aucun délai n'a en revanche été imposé au garde des Sceaux pour qu'il apprécie les suites à donner à un rapport d'enquête administrative. En pratique, plusieurs mois peuvent s'écouler entre le dépôt d'un tel rapport et la décision du garde des Sceaux de poursuivre ou non le magistrat mis en cause.

Le Conseil préconise en conséquence que le garde des Sceaux soit contraint d'apprécier s'il exerce ou non des poursuites disciplinaires dans un délai de trois mois après le dépôt du rapport d'enquête administrative. Au-delà de ce délai, l'absence de saisine vaudrait classement définitif de la procédure.

Le CSM fait, par ailleurs, le constat que le rapport d'enquête administrative n'est pas toujours joint à la saisine disciplinaire alors qu'il est lui-même tenu par des

¹⁰ Outre l'alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles applicables aux magistrats du siège.

délais. Tout retard dans la communication de ce document réduit le temps que le rapporteur peut utilement consacrer à son enquête.

Dans ces conditions, le Conseil préconise que le délai qui lui est imparti pour statuer soit suspendu jusqu'à réception du rapport d'enquête administrative, accompagné de ses pièces annexes.

Dans le cadre des commissions d'admission des requêtes - Le CSM a relevé qu'est relativement substantiel (près de 15% des plaintes) le taux d'irrecevabilité des plaintes au motif qu'elles ne comportent pas d'indication détaillée des faits et des griefs allégués. A cet égard, l'assistance d'un avocat pour rédiger la plainte a un impact réel, puisqu'il apparaît qu'une proportion importante de plaintes déclarées recevables résulte d'écritures rédigées par l'intermédiaire d'un conseil. Lors des travaux parlementaires, le législateur n'a pas souhaité imposer l'assistance d'un avocat, afin d'ouvrir la possibilité de saisir le CSM à un plus grand nombre de justiciables. Pour autant, **le Conseil propose d'encourager une consultation préalable, voire une telle assistance, y compris sous le bénéfice de l'aide juridique.**

En outre, **le Conseil préconise la création d'une commission d'admission des requêtes "mixte"**, composée d'un magistrat du siège, d'un magistrat du parquet et de deux membres non magistrats communs aux deux formations, afin de traiter les plaintes adressées par un même justiciable, à l'occasion d'une même procédure, à l'encontre d'un magistrat du siège et d'un magistrat du parquet. Une telle évolution serait de nature à mieux prendre en compte, de manière globale, une situation unique.

En revanche, le CSM n'estime pas opportun de modifier les critères de recevabilité des réclamations fixés par le législateur dans un souci d'équilibre entre le droit du justiciable et la nécessaire préservation des procédures contre toute action dilatoire ou déstabilisatrice à l'égard des juges et procureurs dans l'exercice de leurs fonctions.

S'agissant du droit du justiciable, il est apparu important de formaliser sa place en tant que plaignant, sans pour autant lui donner la qualité de partie à la procédure, et en n'ouvrant pas la possibilité de saisine à des personnes qui ne seraient pas directement concernées par une procédure. Il est également apparu essentiel de faciliter les conditions matérielles de saisine, par exemple par l'introduction d'un dispositif de plainte en ligne, à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres pays.

C. Une échelle des sanctions renouvelée

L'échelle des sanctions prévue par l'article 45 de l'ordonnance statutaire est insuffisante dans sa variété et dans sa graduation pour répondre aux différents manquements poursuivis, qu'ils relèvent de la vie privée ou du comportement professionnel.

Il en va ainsi, par exemple, de la sanction d'abaissement d'échelon (article 45,4°), qui se traduit en définitive par une modeste sanction financière.

En outre cette échelle ne permet qu'imparfaitement au conseil de discipline d'interdire l'exercice de certaines fonctions au magistrat qu'il sanctionne, alors qu'une telle sanction lui apparaît opportune. Il ne peut en effet aujourd'hui qu'interdire la nomination ou la désignation dans des fonctions à juge unique pendant une durée maximale de cinq ans (article 45,3°bis).

Le CSM préconise d'étendre cette interdiction à l'ensemble des fonctions statutairement limitées dans le temps, ce qui permettrait de viser les fonctions de chefs de juridiction ou de cour, ce pour une durée pouvant atteindre dix ans ; cette interdiction pourrait également viser des fonctions non limitées dans le temps telles celles de premier vice-président, de premier vice-président adjoint, de premier vice-procureur et de premier vice-procureur adjoint.

La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001¹¹ a introduit l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement, entre l'abaissement d'échelon et la rétrogradation (article 45, 5°).

L'avant-projet de loi organique, communiqué aux parlementaires en décembre 1999 dans la perspective de l'approbation par le Congrès de la révision constitutionnelle relative au CSM, qui n'eut finalement pas lieu, prévoyait également une sanction d'exclusion temporaire de fonctions, pour une période de trois mois à deux ans, privative de toute rémunération. Le régime des sanctions applicables aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel¹² prévoit, au sein des sanctions du deuxième groupe, l'exclusion temporaire des fonctions dans la limite de six mois, et au sein du troisième groupe, l'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de six mois à deux ans. A la différence des règles applicables à la magistrature judiciaire, l'exclusion temporaire de fonctions est privative de toute rémunération, mais elle peut être assortie d'un sursis total ou partiel.

Le CSM préconise qu'un régime comparable puisse être introduit dans l'ordonnance statutaire, consistant soit en une exclusion de toute fonction, soit en un retrait des seules fonctions juridictionnelles, lequel permettrait de placer le magistrat dans une position où il pourrait effectuer un travail préparatoire ou des tâches de soutien en continuant alors à être rémunéré.

¹¹ Sur proposition formulée par le CSM dans son rapport d'activité pour 1999 qui invitait à « *tirer les conséquences disciplinaires de comportements qui, sans justifier l'éviction définitive du corps, mériteraient d'être sanctionnés par une mesure plus sévère que celles prévues par l'actuel article 45* ».

¹² Article L. 236-1 du code de justice administrative.

IV. RENFORCER LA PROTECTION PERSONNELLE ET FONCTIONNELLE DES MAGISTRATS

L'accent mis sur une déontologie préventive accrue et les modifications du régime disciplinaire des magistrats, précédemment exposés, ne peuvent se concevoir sans l'octroi de garanties concrètes aux magistrats en termes de protection : les devoirs des magistrats ne sauraient être modifiés sans que leurs droits ne soient corrélativement respectés et effectivement garantis.

Plusieurs situations sont à distinguer suivant qu'il s'agit de traiter des atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire, de protéger les magistrats mis en cause - voire en danger - pour leur action, ou encore de détecter et de traiter les situations de souffrance au travail et de harcèlement.

A. Par le traitement des atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire

Les critiques de la justice et/ou des décisions de justice, souvent outrancières, parfois sur fond d'instrumentalisation politique et d'ignorance caractérisée des réalités et des règles applicables, sont de plus en plus nombreuses. Pour reprendre une formule de la Cour européenne des droits de l'homme, il s'agit « *d'attaques destructrices dénuées de fondement sérieux* » que ne peut légitimer le droit à la liberté d'expression.

Il n'est pas fréquent qu'une parole forte, venant notamment du garde des Sceaux, s'élève pour soutenir l'autorité judiciaire, rectifier les erreurs, et clarifier les termes du débat.

Le délit d'atteinte à l'autorité et à l'indépendance de la justice, prévu et puni par l'article 434-25 du code pénal, est d'une mise en œuvre délicate et donc rarement poursuivi. Au-delà de ces difficultés, le Conseil estime que la voie pénale n'est pas la plus adaptée, car elle ne favorise ni la pédagogie, ni la sérénité. D'autres voies, tant en amont pour prévenir les atteintes, qu'en aval pour y réagir, sont à envisager.

En amont, la voie de la communication doit être privilégiée, ainsi que le CSM l'a déjà souligné dans de précédents avis¹³. Il importe de construire et de mettre en œuvre une véritable politique de communication dont l'objectif doit être double : 1°) informer les citoyens sur les réalités de la justice et sur ses moyens, ainsi que sur les règles qui la régissent et sur celles qu'elle doit respecter ; 2°) répondre aux déclarations inexactes, voire mensongères, qui mettent en cause son organisation, son fonctionnement et le traitement des affaires dont elle a à connaître.

Une telle politique de communication devant reposer essentiellement sur les chefs de cour, voire les chefs de juridiction, **le Conseil propose que la**

¹³ Avis des 11 mars 2004 et 14 décembre 2014.

communication judiciaire institutionnelle soit renforcée, structurée et professionnalisée par :

- la désignation par le président et le procureur, dans chaque juridiction, d'un magistrat porte-parole, spécialement formé à cet exercice, ainsi que la mise à disposition des chefs de cour, dans chaque cour, d'un chargé de communication de profession ;
- la dévolution formelle, aux chefs de cour et de juridiction du siège, du pouvoir de communiquer à des fins pédagogiques, de clarification, de rectification ou même de défense d'un magistrat, pour « sortir » du schéma du seul article 11 du code de procédure pénale qui donne une manière d'exclusivité aux procureurs de la République ;
- l'harmonisation des pratiques de communication, fort disparates d'une cour à l'autre ou d'une juridiction à l'autre, au moyen d'un « schéma directeur de communication » élaboré au niveau ministériel.

En aval, la réaction aux atteintes portées à l'autorité de la justice devrait être plus institutionnelle que répressive. Dans son avis du 4 décembre 2014, le CSM rappelait la Recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, selon laquelle les juges, lorsqu'ils considèrent que leur indépendance est menacée, « *devraient pouvoir se tourner vers le conseil de justice ou vers une autre autorité indépendante* ». Il citait, à titre d'exemple pertinent, les législations espagnole et italienne, et évoquait une réforme constitutionnelle permettant à tout magistrat de le saisir à propos de faits mettant en cause son indépendance ou son impartialité. Cette Recommandation lui paraissait en tout état de cause conforter sa pratique - prolongée par l'actuelle mandature - de recourir à des communiqués spontanés à chaque fois que le CSM l'estime nécessaire, pour rappeler le respect dû par tous au principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, et pour combattre les entreprises volontaires qui tendent à amoindrir la confiance du public dans la justice.

Le Conseil propose donc de permettre à tout magistrat de le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, et d'instaurer la faculté pour le Conseil de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte. Cette recommandation devrait être rendue publique et même, dans les cas les plus graves, publiée au Journal Officiel.

B. Par une meilleure protection personnelle des magistrats

Une des meilleures préventions des attaques *ad hominem* est la collégialité, dont le champ n'a eu malheureusement de cesse de diminuer au cours des dernières décennies. Le Conseil considère qu'une telle évolution, en confrontant le justiciable à un seul magistrat, est de nature à porter atteinte à l'autorité des décisions de justice, à la confiance en l'institution, et à favoriser la prise à partie du juge et la mise en cause de son impartialité.

Le Conseil appelle par conséquent de ses vœux une rupture avec l'évolution constatée, dans le sens d'un rétablissement ou d'une mise en œuvre effective de la collégialité.

Au-delà du rôle indispensable des chefs de cour et de juridiction dans la mise en œuvre d'une communication aussi bien préventive (ou pédagogique) que curative (ou défensive), il importerait que l'ensemble des acteurs institutionnels pouvant connaître d'atteintes individuelles à l'encontre des magistrats, jouent pleinement leur rôle d'alerte. Le Conseil préconise ainsi que soient définies les modalités d'une réaction institutionnelle, impliquant non seulement la chaîne hiérarchique judiciaire mais aussi tous les organes et autorités amenés à connaître, dans l'exercice de leurs fonctions, d'injures ou de menaces formulées à l'encontre de magistrats, afin que ces situations ne soient pas laissées sans réponse, l'inaction étant à la source d'un sentiment général de banalisation ou d'impunité de ces comportements.

Par ailleurs, les résultats de l'enquête¹⁴ à laquelle le CSM a fait procéder auprès des magistrats ont révélé qu'est souvent déplorée l'inaction des parquets, qui ne se hâteraient pas d'exercer des poursuites à l'encontre des auteurs d'outrages ou de violences dirigées contre des magistrats. Le CSM rappelle à cet égard que, dans un avis du 11 mars 2004, il avait déjà préconisé « *une politique pénale plus active de poursuite des infractions dont sont victimes les magistrats, professionnels et non professionnels, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, afin notamment de rendre la sanction plus prévisible, donc plus visible, et de favoriser à terme la prévention des comportements répréhensibles* ».

Cette politique pénale étant à construire et à diffuser, **le Conseil propose que soit élaboré au plan ministériel une politique pénale de poursuites des délits dont les magistrats sont victimes.**

Le dispositif de protection fonctionnelle est susceptible d'améliorations afin d'offrir un soutien rapide, solide et très performant au magistrat qui en sollicite la mise en œuvre.

Le Conseil propose ainsi :

- **de fixer au garde des Sceaux un délai de 15 jours pour prendre parti sur la demande de protection fonctionnelle, délai au terme duquel il serait réputé en avoir refusé le bénéfice. Ce refus pourrait être déféré à la juridiction administrative, laquelle pourrait lui faire injonction d'accorder la protection ;**
- **de permettre, en cas d'inertie du chef de cour ou de juridiction, la saisine directe de la direction des services judiciaires par le magistrat demandeur, avec copie de la saisine adressée à son supérieur hiérarchique.**

¹⁴ Voir annexe 10

Certaines des attaques subies par les magistrats passent par les réseaux sociaux. Il est très difficile, long et dès lors décourageant d'obtenir le retrait des contenus en cause. Les magistrats concernés ne savent vers qui se tourner¹⁵.

Le Conseil propose donc, en sus du dispositif de protection fonctionnelle, de charger la Chancellerie d'accomplir toutes les démarches nécessaires en vue du retrait des publications injurieuses et/ou illicites sur les réseaux sociaux, et qu'elle puisse être saisie à cette fin par tout magistrat concerné, ou par un chef de cour ou de juridiction.

C. Par le traitement des situations de souffrance au travail et de harcèlement

Une partie des phénomènes de souffrance au travail résulte des conditions, matérielles ou morales, dans lesquelles les magistrats exercent leurs activités. Le CSM a constaté, notamment à la faveur des missions d'information qu'il mène dans tous les ressorts, le désarroi croissant de magistrats confrontés à une charge de travail considérable, assistés par des fonctionnaires en nombre notablement insuffisant, certes aidés par des équipes d'assistants divers, en développement, mais encore peu structurées et précaires. Ces magistrats, qui doivent assimiler d'incessantes réformes législatives, qui reçoivent des injonctions paradoxales et évolutives, et qui sont accusés de divers maux dont ils ne sont nullement responsables, vivent douloureusement une perte de sens de leurs missions et un sentiment croissant d'impuissance.

De nombreux dispositifs existent, tant au sein des services judiciaires qu'au sein des délégations interrégionales du secrétariat général, susceptibles de venir en aide aux magistrats en état de souffrance. Ces dispositifs, notamment celui de la médecine de prévention, sont cependant peu connus et doivent être renforcés. En outre, d'intéressantes initiatives locales méritent d'être généralisées, à l'instar de la cellule de prévention des risques psycho-sociaux de la cour d'appel de Paris.

Une difficulté spécifique réside dans le cas où un chef de cour est à l'origine de la souffrance au travail, ou est l'auteur de harcèlement, car il est alors impossible au magistrat concerné de saisir cette autorité hiérarchique. Il peut être rappelé qu'il lui est néanmoins possible de s'adresser à la direction des services judiciaires pour bénéficier de la protection fonctionnelle. Le Conseil d'État¹⁶ a en effet récemment jugé que si la protection fonctionnelle n'est pas applicable aux différends susceptibles de survenir, dans le cadre du service, entre un agent public et l'un de ses supérieurs hiérarchiques, il en va différemment lorsque les actes du supérieur hiérarchique sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

Le CSM propose de généraliser le dispositif des cellules de prévention des risques psycho-sociaux au sein de chaque cour d'appel.

¹⁵ Le recours à la CNIL est d'un maniement malaisé et ses résultats sont incertains.

¹⁶ CE, 29 juin 2020, Centre hospitalier Louis Constant Fleming de Saint-Martin, n° 423996.

CONCLUSION

La justice est attaquée, les magistrats sont exposés, et la question de leur responsabilité est mise davantage en exergue.

Le rôle croissant du droit dans les rapports sociaux a en effet placé, plus que jamais, le juge, qui tranche *in fine* les conflits, dans une mission de régulation de la vie sociale.

S'exprime par ailleurs une attente exigeante et fondée de plus de transparence dans l'action de juger, d'une plus grande accessibilité de la justice et d'une meilleure compréhension des décisions.

Le respect de ces exigences, en toutes circonstances, suscite en outre un questionnement récurrent sur la réalité de l'ouverture du corps judiciaire vers la société. En témoignent pourtant la composition du CSM, les différentes juridictions échevinales, l'ouverture de la justice aux citoyens, ou l'émergence d'autres types de régulation (médiation, conciliation) et d'institutions de nature à renforcer la déontologie.

Sans être propre à notre pays, cette situation s'inscrit en France dans un contexte particulier. Composé pour l'essentiel de personnes compétentes et dévouées au service de la justice, le corps judiciaire éprouve, qu'on le veuille ou non, un sentiment de déconsidération, alors qu'il est particulièrement exposé, et ses membres parfois menacés. La protection doit être conçue comme le corollaire de la responsabilité, comme y invite la saisine. De surcroît, depuis quelques années, les magistrats sont confrontés à la multiplication de réformes d'ampleur à mettre en œuvre, tandis que la pénurie des moyens est reconnue par tous.

C'est pourquoi, de manière générale, l'exigence sociale qui vise tout spécialement le rôle et la fonction de magistrat ne peut trouver sa pleine efficacité que si elle s'étend à tous ceux qui, par leurs fonctions, constituent des auxiliaires et des partenaires de l'œuvre de justice, tous soumis à des obligations déontologiques fortes et croissantes.

Indépendance, responsabilité et garanties de protection n'expriment donc pas seulement des exigences spécifiques aux magistrats. Si la magistrature est au cœur de cette exigence de responsabilité, c'est parce qu'elle est perçue, non seulement comme déléataire de l'autorité de l'État et au-delà du peuple français, mais encore comme l'expression d'une exemplarité que les conditions concrètes de son exercice doivent garantir en toutes circonstances.

Il en va du respect du justiciable tout comme du respect par le justiciable de ceux qui sont appelés en définitive et en toute indépendance à le juger.

Le Conseil, réuni en formation plénière, après en avoir délibéré, a adopté, le 1^{er} juillet 2020, le présent avis délibéré par :

- Mme Sandrine Clavel, professeure des universités, doyenne honoraire de la faculté de droit et science politique de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, présidente honoraire de la Conférence des doyens de droit et science politique
- M. Yves Saint-Geours, ministre plénipotentiaire hors classe, ambassadeur (e.r)
- Mme Hélène Pauliat, professeure de droit public à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Limoges, présidente honoraire de l'université de Limoges
- M. Georges Bergougnous, ancien directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale
- Mme Natalie Fricero, professeure de droit privé et sciences criminelles à l'université de Nice Côte d'Azur
- M. Jean-Christophe Galloux, professeur agrégé de droit à l'université de Paris 2, président de l'Irpi
- M. Frank Natali, avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier et président honoraire de la Conférence des bâtonniers
- M. Olivier Schrameck, président de section honoraire au Conseil d'État
- Mme Jeanne-Marie Vermeulin, procureure générale honoraire
- M. Benoit Giraud, président du tribunal judiciaire de Limoges
- Mme Virginie Duval, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles
- M. Benoist Hurel, vice-président chargé de l'instruction au tribunal judiciaire de Paris
- M. Jean-François Mayet, vice-procureur de la République près le tribunal judiciaire de Carpentras
- Mme Isabelle Pouey, substitue générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

sous la présidence de Mme Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation, présidente de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

LISTE DES PROPOSITIONS

Placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat

1°/ Concevoir le “temps de l'évaluation” comme un instrument de management et prévoir une rubrique spécifique à la déontologie dans la grille d'évaluation des magistrats, qui donnerait lieu à un dialogue pendant l'entretien entre le magistrat et son chef de juridiction

2°/ Instaurer, pour les chefs de cour et de juridiction, une évaluation dite « à 360° »

3°/ Institutionnaliser l'intervision

4°/ Mettre en place un maillage territorial de la médecine du travail dédiée aux juridictions

5°/ Contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée à obtenir l'accord d'une instance de régulation

6°/ Instaurer une communication annuelle sur le nombre et les circonstances des avertissements prononcés

7°/ Porter à 5 ans la durée d'inscription de l'avertissement au dossier du magistrat

8°/ Doter la CAR d'un pouvoir de rappel des obligations déontologiques au magistrat concerné, selon le formalisme de l'avertissement

Favoriser la détection des manquements disciplinaires

9°/ Instaurer un dialogue plus formalisé entre le chef de cour concerné et la direction des services judiciaires en matière disciplinaire

10°/ Permettre aux chefs de cour, à la CAR et au rapporteur d'un dossier disciplinaire, de saisir directement l'IGJ aux fins d'engagement d'une enquête administrative

11°/ Permettre à la CAR de procéder à des investigations sur les griefs avant d'envisager un renvoi devant la formation disciplinaire compétente et de sérier les griefs dont la formation disciplinaire serait alors saisie

12°/ Créer un dispositif permettant de pallier le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des Sceaux

13°/ Prévoir, dans l'ordonnance statutaire, de nouvelles possibilités de saisine de l'IGJ tout en la maintenant sous l'autorité du seul garde des Sceaux

14°/ Amener les institutions saisies de plaintes de justiciables à dialoguer pour mieux se coordonner

Améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions

15°/ Réécrire le premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance statutaire définissant les devoirs du magistrat de manière plus complète et concrète et reformuler le serment des magistrats

16°/ Maintenir en l'état la rédaction du deuxième alinéa de l'article 43 de l'ordonnance statutaire

17°/ Exploiter davantage les décisions ayant condamné l'État pour dysfonctionnement du service public de la justice

18°/ Communiquer le rapport d'enquête administrative au chef de cour intéressé ainsi qu'à la personne visée, sous réserve qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'un tiers

19°/ Fixer au garde des Sceaux un délai de trois mois après le dépôt d'un rapport d'enquête administrative pour décider des suites disciplinaires, l'absence de saisine valant classement sans suite passé ce délai

20°/ suspendre le délai imparti au Conseil pour statuer sur une saisine disciplinaire jusqu'à la réception du rapport d'enquête administrative et des pièces annexes

21°/ Encourager les justiciables à consulter un avocat avant de saisir la CAR, voire à se faire assister, y compris sous le bénéfice de l'aide juridique

22°/ Créer une CAR "mixte" pour connaître des plaintes visant à la fois, pour une même procédure, un magistrat du siège et un magistrat du parquet

23°/ Créer les sanctions disciplinaires d'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions statutairement limitées dans le temps, d'exclusion temporaire d'un magistrat de l'exercice de toute fonction ou de retrait temporaire des seules fonctions juridictionnelles

Renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats

24°/ Renforcer la communication judiciaire institutionnelle

25°/ Permettre à tout magistrat de saisir le Conseil en cas d'atteinte à son indépendance, et instaurer la faculté pour le Conseil de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte

26°/ Elaborer au plan ministériel une politique pénale de poursuites des délits dont les magistrats sont victimes

27°/ Fixer un délai de 15 jours pour prendre parti sur la demande de protection fonctionnelle

28°/ Permettre, en cas d'inertie du chef de cour ou de juridiction, la saisine directe de la direction des services judiciaires par le magistrat demandeur de la protection fonctionnelle

29°/ Charger la Chancellerie d'accomplir toutes les démarches nécessaires en vue du retrait des publications injurieuses et/ou illicites sur les réseaux sociaux

30°/ Généraliser les cellules de prévention des risques psycho-sociaux au sein de chaque cour d'appel

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes entendues dans l'ordre des auditions et des contributions écrites obtenues

Annexe 2 : Flux des réclamations des justiciables

Annexe 3 : Jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de l'Union européenne

Annexe 4 : Tableau des saisines au fond (2001-2020)

Annexe 5 : Tableau récapitulatif des sanctions prononcées ou suggérées par le Conseil (2007 - 2020)

Annexe 6 : Tableau des décisions des commissions d'admission des requêtes

Annexe 7 : Etude DAEI sur les poursuites disciplinaires et sanctions prononcées à l'encontre de magistrats

Annexe 8 : Intervention de M. Carlos Lesmes, président de la Cour suprême espagnole, Conférence organisée par le Conseil supérieur de la magistrature - L'effectivité de la responsabilité des magistrats en droit français et approche en droit comparé - 6 mai 2021

Annexe 9 : Eléments de droit comparé sur l'Italie - Responsabilité et protection des magistrats

Annexe 10 : Enquête sur la protection des magistrats

ANNEXE 1 : Liste des personnes entendues dans l'ordre des auditions et des contributions écrites obtenues

Auditions

M. Paul Huber, directeur des services judiciaires

M. Fabien Raynaud, conseiller d'Etat, président de la 6^{ème} chambre

M. Dominique Verdeilhan, rédacteur en chef adjoint chargé des questions justice sur France 2 (retraité)

M. Jérôme Gavaudan, président du Conseil national des barreaux, M. Olivier Cousi, bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris et Mme Hélène Fontaine, présidente de la conférence des bâtonniers

Contributions écrites

La conférence nationale des premiers présidents

La conférence nationale des procureurs généraux

La conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires

La conférence nationale des procureurs de la République

L'Union syndicale des magistrats

Le Syndicat de la Magistrature

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

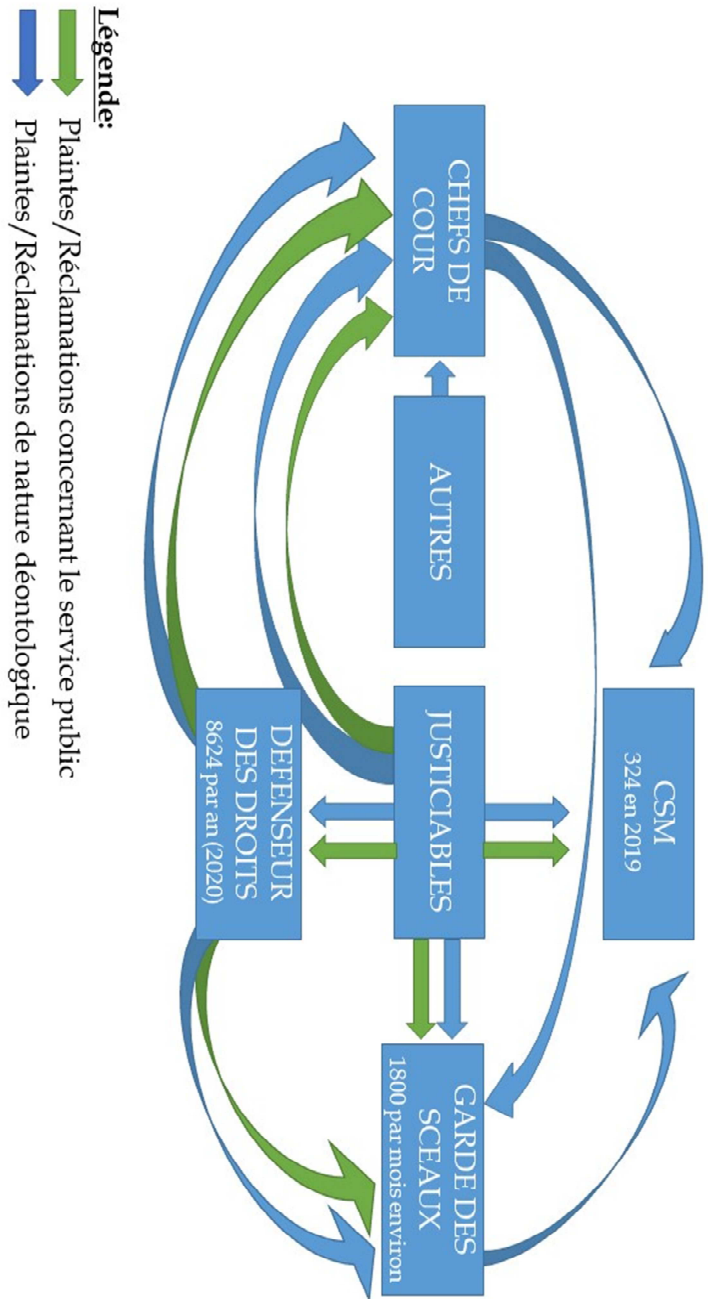
Le Conseil constitutionnel

Le Défenseur des droits

Mme Martine Lombard, professeure émérite de l'Université Paris-Panthéon Assas, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. Joël Moret-Bailly, professeur de droit privé et sciences criminelles, Université de Lyon (Saint-Etienne), CERCRID UMR-CNRS 5137

ANNEXE 2 : Flux des réclamations des justiciables



ANNEXE 3 : Jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de l'Union européenne

Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-551 DC du 1er mars 2007 (extrait)

« Considérant que l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ; que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive ».

Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, aff. C-397/19, 18 mai 2021 (extrait, points 233 et s)

« La reconnaissance d'un principe de responsabilité personnelle des juges pour les erreurs judiciaires qu'ils commettent comporte un risque d'ingérence dans l'indépendance des juges en ce qu'elle est susceptible d'influer sur la prise de décision par ceux qui ont pour tâche de juger. Par conséquent, il importe que la mise en cause, dans le cadre d'une action récursoire, de la responsabilité personnelle d'un juge du fait d'une erreur judiciaire soit limitée à des cas exceptionnels et encadrée par des critères objectifs et vérifiables, tenant à des impératifs tirés de la bonne administration de la justice, ainsi que par des garanties visant à éviter tout risque de pressions extérieures sur le contenu des décisions judiciaires et à écarter ainsi, dans l'esprit des justiciables, tout doute légitime (...). Il est essentiel que soient prévues des règles qui définissent de manière claire et précise, notamment, les comportements susceptibles d'engager la responsabilité personnelle des juges, afin de garantir l'indépendance inhérente à leur mission et d'éviter qu'ils soient exposés au risque que leur responsabilité personnelle puisse être engagée du seul fait de leur décision. Si (...) la garantie d'indépendance n'exige pas qu'il soit conféré aux juges une immunité absolue pour les actes pris dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, leur responsabilité personnelle ne saurait néanmoins être engagée pour des dommages causés dans l'exercice de leurs fonctions que dans des cas exceptionnels, dans lesquels leur culpabilité individuelle grave a été établie. À cet égard, le fait qu'une décision comporte une erreur judiciaire ne saurait, à elle seule, suffire pour engager la responsabilité personnelle du juge concerné ».

ANNEXE 4 : Tableau des saisines au fond (2001-2020)

Années	Saisines GDS Siège	Saisines PP Siège	Saisines CAR Siège	TOTAL SAISINE SIEGE	Saisines GDS Parquet	Saisines PG Parquet	Saisines CAR Parquet	TOTAL SAISINES PARQUET	Total	Observations
2001	4			4	6			6	10	
2002	3	1		4				0	4	Dont 1 saisine conjointe GDS / PP
2003	3	2		5	2	1		3	8	
2004	3	2		5	1			1	6	Dont 1 saisine conjointe GDS / PP
2005	6			6	2	1		3	9	
2006	4	1		5	3			3	8	Dont 1 saisine conjointe GDS / PP
2007	5			5	2			2	7	
2008	3	3		6	1			1	7	
2009	6			6				0	6	
2010	7			7	1			1	8	
2011	7	2		9	5			5	14	
2012	2	1	1	4	3	1	1	5	9	
2013	7		1	8	3			3	11	

**ANNEXE 5 : Tableau récapitulatif des sanctions prononcées ou suggérées par le Conseil
(2007 – 2020)**

Sanctions prononcées ou suggérées par le CSM de 2007 à 2020	Décision siège	Avis parquet	Total
Réprimande - Blâme	10	3	13
Déplacement d'office	5	5	10
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	6	0	6
Retrait des fonctions			0
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	5	2	7
Abaissement d'échelon		1	1
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	2	1	3
Exclusion temporaire			0
Rétrogradation	1		1
Rétrogradation avec déplacement d'office	4	1	5
Mise à la retraite d'office - admission à cesser ses fonctions	15	2	17
Révocation	4	5	9
TOTAL	52	20	72

72 magistrats en fonction ont été sanctionnés (52 au siège et 20 au parquet), soit un tiers des magistrats qui l'ont été depuis 1959, ce qui démontre un renforcement significatif et récent en la matière.

En moyenne, 5 à 6 magistrats en fonction sont sanctionnés chaque année et, dans un cas sur trois, le magistrat concerné est exclu du corps judiciaire.

A cela, il convient d'ajouter 10 décisions portant retrait ou refus de l'honorariat rendues à l'encontre de magistrats à la retraite.

En amont et sur la même période, 87 avertissements ont été délivrés par les chefs de cour (65 au siège et 22 au parquet).

ANNEXE 6 : Tableau des décisions des commissions d'admission des requêtes

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
NOMBRE DE SAISINE		290	325	242	223	250	245	327	324	307
NOMBRE DE DECISIONS		288	303	346	201	252	230	227	301	380
DÉCISIONS	Manifestement irrecevables	218	251	245	138	177	163	145	153	211
	Manifestement infondées	57	47	91	53	68	65	73	138	160
	Recevables	13	5	10	10	7	2	9	11	9
	Renvoi formation disciplinaire	2	1	0	1	1	0	0	1	0
<i>% recevables</i>		<i>4,5%</i>	<i>1,7%</i>	<i>2,9%</i>	<i>5,0%</i>	<i>2,8%</i>	<i>0,9%</i>	<i>4,0%</i>	<i>3,7%</i>	<i>2,4%</i>

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme instituant la commission d'admission des requêtes en 2011 jusqu'à la fin 2020, 2533 réclamations des justiciables ont été reçues au Conseil, 2528 décisions ont été rendues, 76 plaintes ont été déclarées recevables, soit 3% des saisines. Sur ces 76 plaintes recevables, six plaintes ont été renvoyées devant les formations disciplinaires du CSM. Aucune de ces affaires n'a donné lieu à sanction.

Cette absence de résultat tient notamment aux critères de recevabilité, fixés par le législateur sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

L'objectif initial était de permettre au justiciable de dénoncer le « *comportement adopté par le magistrat dans l'exercice de ses fonctions* », et non la décision de justice elle-même, dont la contestation relève des voies de recours. Plusieurs filtres ont ainsi été prévus :

- La plainte n'est pas recevable si le magistrat est encore saisi de la procédure ;
- Elle ne l'est pas si elle est présentée plus d'un an après la fin de la procédure ;
- La plainte doit comporter le motif détaillé des faits et griefs contre le magistrat ;
- La plainte doit être signée par le justiciable qui doit indiquer son identité et permettre d'identifier la procédure.

En pratique, le justiciable utilise surtout ce dispositif pour critiquer la décision ou le fonctionnement du service public de la justice, mais beaucoup moins le comportement du magistrat. Ainsi, les plaintes sont soit manifestement irrecevables, pour deux-tiers d'entre elles, soit manifestement infondées, le justiciable n'apportant aucune preuve d'un comportement déontologiquement critiquable.

Mars 2021

Statistiques sur les poursuites disciplinaires et les sanctions prononcées à l'encontre de magistrats

(Allemagne, Belgique, Italie, Espagne, Finlande et Royaume-Uni)

Rédacteurs :

Charles Dagan, Rédacteur au bureau du droit comparé
Marie Arbache, Rédactrice au bureau du droit comparé

Données recueillies sur la base des rapports d'évaluation des systèmes judiciaires 2020 et 2018 de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe pour les années de référence 2018 et 2016.

Les fiches par pays sont disponibles en ligne : <https://www.coe.int/en/web/cepej/country-profiles>.

Premières vues

Les données extraites des rapports d'évaluation des systèmes judiciaires 2020 et 2018 de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe concernent **l'Allemagne**, la **Belgique**, **l'Italie**, **l'Espagne**, la **Finlande** et le **Royaume-Uni**. Le rapport CEPEJ 2020 a pour année de référence 2018 et le rapport 2018, l'année 2016.

Les données recueillies différencient les procédures disciplinaires engagées et les sanctions prononcées à l'encontre des juges de celles engagées et prononcées à l'encontre des procureurs. Elles permettent de distinguer un ensemble homogène de pays, constitué de **l'Allemagne**, de la **Belgique**, de **l'Italie** et de **l'Espagne**.

Au sein de cet ensemble, les juges ont davantage fait l'objet de procédures disciplinaires que les procureurs. Néanmoins, en proportion, les sanctions prononcées à l'encontre des juges et des procureurs sont sensiblement équivalentes dans chaque pays.

En 2018, dans la majorité des pays étudiés, une faible partie du nombre total de juges et procureurs est sanctionnée chaque année. Les proportions les plus faibles sont constatées en **Allemagne**, tant pour les juges (0.03%) que pour les procureurs (0.05%).

A l'inverse, en **Italie**, les proportions sont les plus importantes 0.75% des juges et 0.80% pour les procureurs ayant été sanctionnés en 2018.

Dans cet ensemble, les juges et les procureurs sont principalement visés par des procédures portant sur des motifs d'insuffisances professionnelles. Lorsque ces procédures aboutissent à une sanction, des réprimandes et des suspensions sont majoritairement prononcées.

Pour la Finlande et le Royaume-Uni, le nombre de procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges et des procureurs est très élevé. Cela traduit des particularités relatives à la procédure.

Pour exemple, en **Finlande**, des autorités en charge de la défense des droits de l'homme tels que le médiateur parlementaire et le chancelier de la justice ont la capacité d'^{initier des} procédures disciplinaires. Enfin, au **Royaume-Uni**, si un plus grand nombre de procédures sont initiées, il apparaît qu'elles conduisent à un nombre de sanction similaire à celui des autres pays objets de l'étude.

DONNEES PAR PAYS

ALLEMAGNE

Ces chiffres ont été fournis par les Landers du Bade-Wurtemberg, de Bavière, de Berlin, de Hambourg, du Mecklembourg-Poméranie occidentale, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de Rhénanie-Palatinat, de Saxe et de Thuringe.

Il s'agit des données pour l'année de référence 2018.

Nombre total de juges et de procureurs

Nombre de juges au 31 décembre 2018	Nombre de procureurs au 31 décembre 2018
20 323	5 883

Nombre de procédures disciplinaires intentées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges	Procureurs
Nombre total (1+2+3+4)	-	-
1. Faute déontologique	2	1
2. Insuffisance professionnelle	10	5
3. Délit pénal	9	1
4. Autre	2	2

Nombre de sanctions prononcées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges	Procureurs
Nombre total (total 1 à 10)	-	-
1. Réprimande	4	2
2. Suspension	1	0
3. Retrait d'une affaire	0	0
4. Amende	1	1
5. Diminution de salaire temporaire	1	0
6. Rétrogradation de poste	0	0
7. Mutation géographique dans un autre tribunal	0	0
8. Démission	0	0
9. Autre	1	0
10. Révocation	0	0

BELGIQUE

Données recueillies sur la base du seul rapport d'évaluation des systèmes judiciaires de l'année 2020 (année de référence 2018)

Nombre total de juges et de procureurs

Nombre de juges au 31 décembre 2018	Nombre de procureurs au 31 décembre 2018
1 523	879

Nombre de procédures disciplinaires intentées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges	Procureurs
Nombre total (1+2+3+4)	19	2
1. Faute déontologique	7	0
2. Insuffisance professionnelle	12	2
3. Délit pénal	0	0
4. Autre	0	0

Nombre de sanctions prononcées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges	Procureurs
Nombre total (total 1 à 10)	5	2
1. Réprimande	0	0
2. Suspension	2	1
3. Retrait d'une affaire	0	0
4. Amende	0	0
5. Diminution de salaire temporaire	0	0
6. Rétrogradation de poste	0	1
7. Mutation géographique dans un autre tribunal	0	0
8. Démission	2	0
9. Autre	0	0
10. Révocation	1	0

ITALIE (ordre judiciaire)

Nombre total de juges et de procureurs

Nombre de juges au 31 décembre 2018	Nombre de juges au 31 décembre 2016	Nombre de procureurs au 31 décembre 2018	Nombre de procureurs au 31 décembre 2016
7 015	6 395	2 230	2 138

Nombre de procédures disciplinaires intentées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (1+2+3+4)	128	128	64	62
1. Faute déontologique	17	17	13	13
2. Insuffisance professionnelle	93	95	41	41
3. Délit pénal	18	14	19	6
4. Autre	0	2	0	2

Nombre de sanctions prononcées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (total 1 à 10)	53	41	18	15
1. Réprimande	33	31	11	12
2. Suspension	5	0	2	0
3. Retrait d'une affaire	0	0	0	0
4. Amende	0	0	0	0
5. Diminution de salaire temporaire	0	0	0	0
6. Rétrogradation de poste	4	3	2	1
7. Mutation géographique dans un autre tribunal	4	2	3	2
8. Démission	6	5	0	0
9. Autre	0	5	0	0
10. Révocation	1	0	0	0

ESPAGNE

Nombre total de juges et de procureurs

Nombre de juges au 31 décembre 2018	Nombre de juges au 31 décembre 2016	Nombre de procureurs au 31 décembre 2018	Nombre de procureurs au 31 décembre 2016
5 419	5 367	2 465	2 473

Nombre de procédures disciplinaires intentées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (1+2+3+4)	23	41	3	3
1. Faute déontologique	0	5	0	0
2. Insuffisance professionnelle	23	36	-	3
3. Délit pénal	0	0	0	0
4. Autre	0	0	-	0

Nombre de sanctions prononcées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (total 1 à 10)	14	17	0	3
1. Réprimande	2	0	0	0
2. Suspension	6	6	0	0
3. Retrait d'une affaire	0	-	0	-
4. Amende	6	11	0	2
5. Diminution de salaire temporaire	0	-	0	-
6. Rétrogradation de poste	0	-	0	-
7. Mutation géographique dans un autre tribunal	0	-	0	-
8. Démission	0	0	0	1
9. Autre	0	0	0	0
10. Révocation	0	-	0	-

FINLANDE

Nombre total de juges et de procureurs

Nombre de juges au 31 décembre 2018	Nombre de juges au 31 décembre 2016	Nombre de procureurs au 31 décembre 2018	Nombre de procureurs au 31 décembre 2016
1 081	1068	393	372

Nombre de procédures disciplinaires intentées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs.

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (1+2+3+4)	-	737	-	165
1. Faute déontologique	-	-	-	-
2. Insuffisance professionnelle	-	-	-	-
3. Délit pénal	30	30	-	-
4. Autre	635	707	185	165

Commentaire explicatif pour l'année 2018 :

Le Médiateur parlementaire¹⁷ (Parliamentary Ombudsman) a initié 199 procédures disciplinaires à l'encontre de juges et le Chancelier de la justice¹⁸ (Chancellor of Justice) 466, parmi lesquelles 356 plaintes, 80 procédures engagées après une vérification aléatoire des jugements et 30 notifications émanant de la police et des cours d'appel concernant des suspicions d'infractions pénales.

La catégorie « délit pénal » comprend les procédures engagées sur la base d'une notification émanant de la police ou des cours d'appel.

La catégorie « autre » comprend toutes les autres affaires pour lesquelles il n'existe pas de données exactes sur le fondement à l'origine de la procédure.

¹⁷ En Finlande, le médiateur parlementaire est figure similaire au Défenseur des droits de l'Homme. Il contrôle la légalité des actes des autorités. Le Parlement de Finlande le désigne pour un mandat de quatre ans mais ce dernier exerce ses fonctions en toute neutralité et indépendamment du Parlement. A ce titre, il peut être contacté si une autorité ou un fonctionnaire est soupçonné de ne pas s'être conformé à la loi ou d'avoir manqué à ses obligations. Toute personne peut ainsi déposer une plainte auprès du médiateur. <https://www.oikeusasiamies.fi/en/francais>

¹⁸ La fonction première du Chancelier de la Justice est de promouvoir l'Etat de droit tel que prescrit par la Constitution finlandaise. A ce titre, il joue en rôle important dans le traitement des plaintes et observations qui peuvent par exemple survenir à la suite d'une inspection. <https://www.okv.fi/en/chancellor/duties-and-activities/>

Le Médiateur parlementaire a engagé 47 procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs, le Chancelier de justice 101 et le Bureau du Procureur général 37.

Nombre de sanctions prononcées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (total 1 à 10)	-	20	-	11
1. Réprimande	41	17	12	-
2. Suspension	-	-	-	-
3. Retrait d'une affaire	-	-	-	-
4. Amende	-	-	-	-
5. Diminution de salaire temporaire	-	-	-	-
6. Rétrogradation de poste	-	-	-	-
7. Mutation géographique dans un autre tribunal	-	-	-	-
8. Démission	-	-	-	-
9. Autre	6	3	-	2
10. Révocation	-	Absence de données pour l'année 2016	-	Absence de données pour l'année 2016

Commentaire explicatif pour l'année 2018 :

Le Médiateur parlementaire a prononcé 11 sanctions à l'encontre de juges et le Chancelier de la justice 36. Le médiateur parlementaire a prononcé 4 sanctions à l'encontre de procureurs, le Chancelier de justice 3 et le Bureau du Procureur général 5.

Commentaire explicatif pour l'année 2016 :

Parmi les 737 affaires disciplinaires recensées pour l'année 2016, 404 ont été initiées par le Chancelier de la Justice et 333 par le Médiateur parlementaire.

Seules 10 affaires portées devant le Chancelier de la Justice ont été suivies d'une sanction. Il en est de même pour les affaires portées devant le Médiateur parlementaire.

En effet, dans la plupart des cas, aucune mesure n'a été prise.

Le nombre total de procédures disciplinaires engagées contre des procureurs était de 165 (par le Chancelier de la Justice : 91, par le Médiateur parlementaire 72 et par le Bureau du Procureur général 2). Le nombre de sanctions prononcées par rapport au nombre de plaintes ayant conduit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire reste cependant faible :

- Devant le Chancelier de la justice : 5 ;
- Devant le médiateur parlementaire : 4 ;

- Devant le Bureau du Procureur général : 2.

ROYAUME-UNI (Angleterre et Pays de Galles)

Les données pertinentes sont consultables en ligne :

<https://judicialconduct.judiciary.gov.uk/reports-publications/>

Nombre total de juges et de procureurs

Nombre de juges au 31 décembre 2018	Nombre de juges au 31 décembre 2016	Nombre de procureurs au 31 décembre 2018	Nombre de procureurs au 31 décembre 2016
1 831	1 760	2 455	2080

Nombre de procédures disciplinaires intentées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (1+2+3+4)	1672	1459	25	32
1. Faute déontologique	-	4	3	4
2. Insuffisance professionnelle	-	22	4	4
3. Délit pénal	-	7	0	2
4. Autre	1672	1426	18	22

Commentaire explicatif pour l'année 2018 :

En 2018, 1 672 procédures disciplinaires ont été engagées à l'encontre de juges :

- 1 1173 du fait d'une décision judiciaire ou d'une gestion de dossiers ;
- 293 pour comportement/commentaire inapproprié ;
- 35 pour retard judiciaire ;
- 21 pour conflit d'intérêts ;
- 17 pour non-respect des conditions relative à la tenue de l'audience ;
- 4 pour condamnation pénale (à l'exclusion des infractions au code de la route et de fraude) ;
- 2 pour fraude fiscale ;
- 4 pour infraction au code de la route ;
- 4 pour abus du statut judiciaire ;
- 7 problèmes liés à la procédure civile ;
- 112 absence de données.

En 2018, 25 procureurs ont fait l'objet d'une procédure disciplinaire :

- 3 sur le fondement d'une violation des règles déontologiques de la profession ;
- 4 sur le fondement d'une insuffisance professionnelle ;
- 18 sur la base d'autres fondements :
 - ✓ 4 sur la base d'une violation de la politique de dignité au travail ;
 - ✓ 2 pour atteinte à la sécurité ;
 - ✓ 1 pour abus de la flexibilité des horaires de travail ;

- ✓ 1 pour absence au tribunal ;
- ✓ 3 pour refus d'exécuter une instruction de gestion raisonnable ;
- ✓ 5 pour absence non autorisée.

Commentaire explicatif pour l'année 2016 :

Pour l'année étudiée, 42 mesures disciplinaires ont été prises par le Lord Chancellor et le Lord Chief Justice comprenant avis, avertissement, réprimande, suspension ou révocation.

S'agissant du parquet, 32 ont fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour des faits suivants autres qu'une faute déontologique, une insuffisance professionnelle ou un délit pénal :

- ✓ 2 sur la base d'une violation des règles de confidentialité;
- ✓ 1 sur la base d'une violation de la politique de dignité au travail
- ✓ 4 pour malhonnêteté
- ✓ 3 pour atteinte à la sécurité ;
- ✓ 1 pour abus de la flexibilité des horaires de travail ;
- ✓ 6 pour comportement inapproprié ;
- ✓ 1 pour absence au tribunal ;
- ✓ 1 pour exercice sans « certificat » ;
- ✓ 2 pour refus d'exécuter une instruction de gestion raisonnable ;
- ✓ 1 pour absence non autorisée.

Nombre de sanctions prononcées durant l'année de référence à l'encontre des juges et des procureurs

	Juges Année 2018	Juges Année 2016	Procureurs Année 2018	Procureurs Année 2016
Nombre total (total 1 à 10)	55	-	-	-
1. Réprimande	7	8	9	19
2. Suspension	-	0	16	19
3. Retrait d'une affaire	-	-	0	-
4. Amende	-	-	0	-
5. Diminution de salaire temporaire	-	-	0	-
6. Rétrogradation de poste	-	-	0	-
7. Mutation géographique dans un autre tribunal	-	-	0	-
8. Démission	-	-	0	-
9. Autre	33	34	0	-
10. Révocation	15	Absence de données pour l'année 2016	-	Absence de données pour l'année 2016

Commentaire explicatif pour l'année 2018 :

Parmi les 55 sanctions prononcées à l'encontre de juges, 33 ont été classées dans la catégorie 9. *Autre*, il s'agit d'avis officiels et d'avertissements.

Commentaire explicatif pour l'année 2016 :

Parmi les sanctions prononcées à l'encontre de juges, 34 concernent la catégorie 9. *Autre*, il s'agit :

- Avis formels : 11 ;
- Avertissements : 9 ;
- Révocation : 19.

Il existe deux raisons susceptibles d'expliquer la différence entre le nombre de procédures disciplinaires engagées élevés et le nombre de sanctions prononcées bien plus faible :

- La première est que la procédure peut se conclure par le prononcé d'un « No Warning », il ne s'agit pas d'une sanction mais sur la période étudiée, cela a été prononcé à 10 reprises ;
- La seconde explication est qu'il n'existe pas de corrélation directe sur une année entre les procédures engagées et le nombre d'affaires « conclues » au cours de cette même période.

ANNEXE 8 : Intervention de M. Carlos Lesmes, président de la Cour suprême espagnole
Conférence organisée par le Conseil supérieur de la magistrature
L'effectivité de la responsabilité des magistrats en droit français et approche en doit
comparé 6 mai 2021

- Comment est garantie l'indépendance de la justice en Espagne : quel est le rôle du Consejo general del Poder judicial ?

L'article 117 de la Constitution espagnole (CE), qui ouvre son titre VI consacré au pouvoir judiciaire, proclame dans son premier paragraphe que « la justice émane du peuple et est administrée au nom du Roi par des juges et des magistrats qui sont membres du pouvoir judiciaire, indépendants, inamovibles, responsables et soumis uniquement à la règle de droit. »

L'indépendance du pouvoir judiciaire constitue un élément essentiel du système juridique et de l'État de droit, ce que la propre Constitution espagnole met en évidence de manière imagée lorsqu'elle parle expressément du « pouvoir » judiciaire, alors que ce qualificatif n'apparaît pas lorsqu'il s'agit des autres pouvoirs traditionnels de l'État, tels que les pouvoirs législatif et exécutif.

Le pouvoir judiciaire consiste dans le pouvoir d'exercer la juridiction, et son indépendance est établie pour chacun des juges dans la mesure où ils exercent cette fonction

La Constitution espagnole pense à un juge professionnel, intégré à la carrière judiciaire qui, depuis une position d'indépendance et d'impartialité, exerce une juridiction soumise exclusivement à la règle du Droit, et qui est responsable de ses actes précisément en raison de son indépendance dans l'exercice du pouvoir juridictionnel.

L'indépendance judiciaire (c'est-à-dire l'indépendance de chaque juge ou tribunal dans l'exercice de sa juridiction) doit être respectée tant au sein de l'organisation judiciaire comme par « tous ».

La Constitution prévoit un certain nombre de garanties pour assurer cette indépendance. Tout d'abord, l'inamovibilité, qui est sa garantie essentielle; mais aussi la réserve de la Loi organique pour déterminer la constitution, le fonctionnement et le gouvernement des cours et tribunaux, ainsi que la prédétermination du statut juridique des juges et des magistrats, et leur régime d'incompatibilités.

L'indépendance est contrebalancée par la responsabilité et la stricte adhésion des juges et des magistrats à leur fonction juridictionnelle et aux autres fonctions qui leur sont expressément attribuées par la loi pour la défense de tout droit.

L'indépendance judiciaire a été affirmée, et sa garantie a été construite, principalement face aux pouvoirs de l'Etat et, en particulier, face au pouvoir exécutif ; mais elle a également été proclamée par rapport aux structures de la juridiction elles-mêmes. On distingue ainsi l'indépendance interne et externe. La première se projette sur le plan des relations entre les juges, que ce soit au sein d'un même organe judiciaire ou dans des organes différents, et par rapport aux organes de gouvernance des tribunaux. L'indépendance externe est affirmée vis-à-vis des autres autorités publiques.

L'article 12 de la LOPJ établit que : « 1. Dans l'exercice du pouvoir juridictionnel, les juges et les magistrats sont indépendants de tous les organes judiciaires et de gouvernance du pouvoir judiciaire. 2. Les juges et les tribunaux ne peuvent corriger l'application ou l'interprétation du système juridique faite par leurs subordonnés dans la hiérarchie judiciaire, sauf lorsqu'ils

administrent la justice en vertu des voies de recours établies par la loi. 3. Les juges et tribunaux, leurs organes de gouvernance ou le Conseil général du pouvoir judiciaire ne peuvent pas non plus donner à leurs subordonnés des instructions de nature générale ou spécifique sur l'application ou l'interprétation de l'ordre juridique qu'ils appliquent dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. »

Parallèlement, l'article 417.4 de la LOPJ qualifie de faute très grave le comportement suivant : « L'ingérence, au moyen d'ordres ou de pressions de toute nature, dans l'exercice du pouvoir juridictionnel d'un autre juge ou magistrat. »

L'aspect externe de l'indépendance se reflète normativement dans l'article 14 de la LOPJ, qui dit : « 1. Les juges et les magistrats qui estiment que leur indépendance a été inquiétée ou perturbée doivent informer au Conseil général du pouvoir judiciaire, en rapportant les faits au juge ou au tribunal compétent afin de suivre la procédure appropriée, sans préjudice de prendre eux-mêmes les mesures strictement nécessaires pour assurer l'action de la justice et pour rétablir l'ordre juridique. 2. Le ministère public, à son initiative ou à leur demande, engage les actions pertinentes pour la défense de l'indépendance de la justice ».

Le Conseil général du pouvoir judiciaire est l'organe de gouvernance du pouvoir judiciaire, comme le prévoit l'article 122.2 CE, qui contient une réserve qualifiée de loi organique pour établir son statut et le régime des incompatibilités de ses membres et de leurs fonctions, notamment en matière de nomination, de promotion, d'inspection et de régime disciplinaire.

Le Conseil, constitutionnellement, est l'organe qui gouverne le pouvoir judiciaire ; il a une composition plurielle et sa raison d'être est de garantir l'indépendance judiciaire. En tant que tel, il est indépendant non seulement du Gouvernement mais aussi du Parlement, sans aucune dépendance politique. Par conséquent, il n'est pas politiquement responsable devant le Parlement, et ses membres n'ont pas l'obligation générale de comparaître devant le Parlement.

Le CGPJ est donc constitutionnellement configuré comme l'organe appelé à garantir l'indépendance judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État.

La même Constitution a toutefois souligné que l'indépendance judiciaire et l'existence constitutionnelle du Conseil ne permettent pas d'arriver au point de soutenir que la Constitution reconnaît l'autonomie du pouvoir judiciaire, entendu comme l'ensemble des magistrats de carrière et des juges, ni, par conséquent, le pouvoir d'auto gouvernement de cet ensemble de juges et de magistrats.

Le rôle que la Constitution a réservé au Conseil ne consiste donc pas à être l'organe autonome des juges, mais à occuper une position autonome et non subordonnée aux autres pouvoirs publics (STC 108/1986, FJ 10).

C'est ne pas possible, à partir de la doctrine constitutionnelle, la nature représentative des juges du Conseil.

La Cour constitutionnelle a admis la validité constitutionnelle du système de désignation parlementaire de (tous) les membres du CGPJ, en reconnaissant que la proposition par les Chambres de ses vingt membres ne les transforme pas en délégués ou commissaires du Congrès et du Sénat, avec toute la charge politique que cette situation impliquerait.

- Pouvez-vous expliquer ce qu'est le procedimiento de amparo judicial ?;

La Constitution espagnole de 1978 a pris un engagement ferme en faveur de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qu'elle proclame à l'article 117, et qu'elle entend rendre effective avec la création, à l'article 122, d'un Conseil général du pouvoir judiciaire. Compte tenu de ces

dispositions constitutionnelles, la protection des juges ou des magistrats dont l'indépendance est considérée comme inquiétée ou perturbée est une attribution du CGPJ.

Malgré son importance, la protection par le CGPJ des juges ou des magistrats qui considèrent que leur indépendance est inquiétée ou perturbée est une institution sans équivalent dans le droit historique espagnol et sa réglementation juridique actuelle est contenue dans l'article 14 de la Loi organique du pouvoir judiciaire, qui dispose,

au paragraphe 1, que « les juges et les magistrats qui considèrent que leur indépendance est inquiétée ou perturbée informeront le Conseil général du pouvoir judiciaire, en signalant les faits au juge ou au tribunal compétent pour suivre la procédure appropriée, sans préjudice de prendre eux-mêmes les mesures strictement nécessaires pour garantir l'action de la justice et rétablir l'ordre juridique »,

et ajoute, au paragraphe 2, que « le ministère public, à son initiative ou à leur demande, suivra les actions pertinentes de défense de l'indépendance judiciaire ».

La protection du CGPJ à l'égard des juges ou des magistrats qui considèrent que leur indépendance est inquiétée ou perturbée a été développée dans le Règlement 2/2011, du 28 avril, sur la carrière judiciaire, dont le Titre XV, comprenant les articles 318 à 325, est intitulé « Procédure de protection » (Procedimiento de amparo).

En ce qui concerne sa nature, la protection du CGPJ à l'égard des juges ou des magistrats dont l'indépendance est considérée comme inquiétée ou perturbée peut être configurée comme une protection institutionnelle, c'est-à-dire la constatation par un organe gouvernemental dont les compétences concernent précisément l'indépendance judiciaire, que celle-ci a été violée dans un cas concret qui est porté à son attention par le juge ou le magistrat concerné. Il ne s'agit donc pas d'une protection institutionnelle quelconque, mais d'une protection institutionnelle qualifiée par le fait qu'elle est adoptée par l'organe gouvernemental qui a des pouvoirs précisément pour la défense de l'indépendance judiciaire violée. Il s'ensuit que la décision adoptée par le CGPJ en matière d'octroi ou de refus de la protection est une décision administrative qui, en tant que telle, peut faire l'objet d'un recours devant la Chambre administrative de la Cour suprême (article 58.1 de la LOPJ).

La protection judiciaire peut être demandée en cas de troubles et de perturbations subis par les juges et les magistrats qui compromettent leur indépendance. Toutefois, la seule conviction du juge ou du magistrat inquiété ou perturbé ne suffit pas, car, outre son appréciation subjective, il doit exister des éléments objectifs qui donnent un semblant de plausibilité à la prétention de tiers de l'inquiéter ou de le perturber. On peut même dire que la cohérence de cette pression est plus importante que la manière dont le juge la perçoit. En d'autres termes, la simple apparence d'une atteinte à l'indépendance du juge doit être une raison suffisante pour que le CGPJ se prononce, même si le juge concerné n'est pas inquiété ou perturbé psychologiquement, comme la Cour suprême a rappelé.

Le Règlement fait référence aux hypothèses factuelles pour activer la protection judiciaire, en indiquant que :

« sont considérés, entre autres, comme des actes inquiétants ou perturbateurs :

a) Les déclarations ou les propos tenus en public et rapportés par les médias qui représentent objectivement une atteinte à l'indépendance de la justice et qui sont susceptibles d'influencer la libre capacité du juge ou du magistrat à prendre une décision.

b) Les actes et les déclarations qui n'ont pas la publicité visée au paragraphe précédent et qui, néanmoins, compte tenu de la qualité ou de la condition de l'auteur ou des circonstances dans lesquelles ils ont eu lieu, pourraient affecter, de la même manière, la libre détermination du juge ou du magistrat dans l'exercice de ses fonctions ».

La liste précédente n'est cependant qu'illustrative, de sorte que d'autres cas de nature similaire à ceux prévus dans le règlement doivent être aussi considérés.

Les manifestations faites par les parties dans le cadre du processus judiciaire échappent donc au champ d'application objectif de la procédure de protection judiciaire, dans la mesure où elles sont éventuellement réservées à la police dans la salle d'audience (art. 553 de la LOPJ) ou, le cas échéant, au domaine pénal.

La procédure de protection judiciaire est engagée à la demande du juge ou du magistrat concerné au moyen d'une lettre motivée adressée au CGPJ, où il doit exposer de manière claire et précise les faits, les circonstances et les raisons en vertu desquels il estime que son indépendance a été inquiétée ou perturbée, ainsi que la protection recherchée pour la préserver ou la rétablir.

La demande de protection est irrecevable

- (i) lorsque la demande de protection n'est pas soumise dans le délai prévu à l'article 320 ;
- (ii) lorsque la procédure n'est pas engagée par l'intéressé lui-même ;
- (iii) lorsque la protection n'a pas été accordée dans des cas manifestement similaires ;
- (iv) lorsque la demande de protection est manifestement non fondée.

Après avoir reçu les plaidoiries et complété les formalités de la procédure, la Commission permanente soumettra le dossier, accompagné de la proposition pertinente, à l'Assemblée plénière, qui prononcera une décision motivée accordant ou refusant la protection demandée.

C'est possible un recours C-A devant la Cour Suprême.

La décision du Conseil, si elle est positive à la demande, accordera d'enjoindre la personne, l'entité ou l'association de mettre fin à l'action qui a donné lieu à la demande de protection, et d'adopter ou de promouvoir l'adoption des mesures nécessaires pour rétablir l'indépendance judiciaire compromise. La décision adoptée par l'Assemblée plénière est notifiée à l'intéressé et au Ministère public et, en outre, le CGPJ donne la publicité appropriée à la décision qui décide d'accorder la protection.

- Il existe une spécificité espagnole concernant la responsabilité des magistrats, en particulier pour des infractions réalisées dans l'acte de juger (articles 417, 418, 419 de la loi organique). Pouvez-vous nous expliquer comment cette responsabilité est mise en œuvre ?

La Constitution espagnole fait expressément référence à la responsabilité des juges et des magistrats à l'article 117.1, qui stipule que « La justice émane du peuple et est administrée au nom du Roi par des juges et des magistrats, membres du pouvoir judiciaire, indépendants, inamovibles, responsables et soumis uniquement à l'État de droit » (formulation identique à l'article 1 de la LOPJ), réservant au Conseil général du pouvoir judiciaire les fonctions relatives au régime disciplinaire des juges et des magistrats (article 122.2 de la Constitution espagnole).

L'exposé des motifs de la Loi organique du pouvoir judiciaire définissait déjà l'instance disciplinaire comme « un instrument indispensable pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges et magistrats espagnols sont soumis à la responsabilité civile, à la responsabilité pénale et à la responsabilité disciplinaire.

La responsabilité civile de juges et de magistrats, dans sa conception traditionnelle, c'est une responsabilité directe. Après une réforme de 2015, le régime juridique de responsabilité pour dommages et préjudices causés par les juges et les magistrats dans l'exercice de leurs fonctions, contenu dans l'article 296 de la LOPJ, ne permet pas aux parties lésées d'intenter une action directe contre lesdits juges et magistrats.

Ce n'est que dans le cas où les dommages et préjudices sont le résultat de dol ou de faute grave de la part du juge ou du magistrat que l'État pourra, une fois l'indemnité versée à la personne lésée, exiger du juge ou du magistrat responsable le remboursement du montant versé sans préjudice de la responsabilité disciplinaire qu'il aurait pu encourir.

Le régime actuel de responsabilité civile doit être lié à la responsabilité disciplinaire, car « les actions et omissions ayant donné lieu, dans un jugement définitif ou dans une décision définitive du Conseil général du pouvoir judiciaire, à une déclaration de responsabilité civile encourue dans le cadre de l'exercice de la fonction en raison de dol ou de faute grave constituent une faute très grave (article 417.5 de la LOPJ).

La responsabilité pénale, engagée pour les délits commis dans l'exercice de leur fonction, doit être exigée conformément aux dispositions de la LOPJ (article 405 de la LOPJ).

- Pouvez-vous également nous éclairer sur le délit de perversion de la justice (*prevaricacion*, articles 446 et 447 du code pénal) et sur ses conséquences pratiques ?

Les délits de prévarication judiciaire dans le code pénal comprennent la modalité intentionnelle, la modalité pour imprudence grave, et deux formes spécifiques : le refus du juge ou du magistrat de juger, et le retard malveillant dans l'Administration de la justice.

La jurisprudence de la Cour suprême a souligné que le délit de prévarication judiciaire est un délit d'experts en Droit.

Par conséquent, les modulations qui exigent que la déviation de la décision par rapport à la loi soit, entre autres, « grotesque », « appréciable par quiconque », seront pertinentes pour d'autres fonctionnaires publics mais pas pour les juges.

Les juges ont les plus hautes qualifications juridiques et ne pouvant être traités comme d'autres employés de l'Administration. Cela va jusqu'à empêcher le subterfuge qui consiste à accompagner la décision - que l'on sait injuste - d'arguments visant à masquer le caractère illégal de l'acte.

L'élément objectif de ce délit consiste à ce que l'autorité exerçant le pouvoir judiciaire dans l'exercice des fonctions propres à son poste rende une « décision injuste ».

Il est donc clair que le délit de prévarication judiciaire n'est possible que lorsque la décision en question est clairement et manifestement dépourvue de toute explication raisonnable possible, c'est-à-dire lorsqu'elle est de toute évidence contraire à la loi étant donné que son contenu, même dans l'interprétation la plus favorable de la règle applicable au cas d'espèce ou des preuves disponibles, n'est pas conforme à la loi.

En outre, cette illégalité ainsi qualifiée peut faire référence à des aspects aussi bien procéduraux que matériels, qu'il s'agisse d'un problème de qualification juridique ou de problèmes avérés ou d'appréciation des preuves.

En tant que représentant du pouvoir de l'Etat, le juge est le garant et l'interprète de la légalité, ce qui le place dans une position différente et implique deux conséquences importantes. D'une part, la plus grande gravité de la prévarication judiciaire par rapport à celle commise par un fonctionnaire, une différence qui se reflète dans le niveau de sévérité des peines prévues pour la première. D'autre part, et dans la mesure où, comme on l'a noté, la jurisprudence a considéré que la prévarication judiciaire est un délit de spécialistes du droit, il est clair qu'il y a dans la motivation des décisions prévaricatrices une prédominance d'arguments qui dissimulent le caractère illégal de l'acte. Pour cette raison, il faut procéder avec prudence dans le transfert des critères que l'acte de prévarication doit remplir, étant donné que les adjectifs utilisés dans la jurisprudence émanent essentiellement de cas de prévarication par des fonctionnaires qui, en général, ne sont pas des spécialistes du droit.

Tant dans sa forme intentionnelle que dans sa forme imprudente, le délit de prévarication judiciaire requiert un élément objectif, à savoir l'injustice de la décision ou du jugement dont la détermination ne réside pas tant dans le fait que l'auteur la considère comme telle, mais plutôt que, de manière strictement objective, elle mérite une telle qualification parce qu'il n'est pas possible d'intégrer l'approche suivie pour rendre le jugement parmi les différentes opinions pouvant être légalement défendables.

Dans la lignée de ce qui précède, le caractère objectif de l'injustice implique qu'une déviation de la fonction judiciaire propre à l'État de droit a lieu lorsque l'application de la loi a été effectuée en l'absence de connaissance des moyens et des méthodes d'interprétation de la loi acceptables dans l'État de droit.

- Quel est le rôle du *Consejo general del Poder judicial* dans l'ensemble de la politique disciplinaire ?

Les compétences du Conseil général du pouvoir judiciaire, selon de la Constitution Espagnole, sont: nominations, promotions, inspection et régime disciplinaire.

Le régime disciplinaire précise l'exigence d'une responsabilité des juges et des magistrats qui n'est ni unique ni exclusive (296 et 405 à 410 de la LOPJ) car elle fait partie de la responsabilité globale exigible aux membres de la carrière judiciaire, au même titre que la responsabilité pénale, civile et même éthique, qui forment ensemble un élément indispensable et incontournable du pouvoir judiciaire.

Cela signifie tout d'abord que le pouvoir exécutif n'est plus habilité à exercer des pouvoirs disciplinaires sur les juges et les magistrats.

La LOPJ développe la procédure appropriée conformément aux principes qui se sont consolidés dans le domaine du droit des sanctions administratives par son application au domaine de la fonction publique et avec une intégration notable des principes constitutionnels qui régissent le processus pénal.

Les fautes disciplinaires, qui se divisent en fautes très graves, graves et légères sont typifiées dans la LOPJ.

Il y a lieu de préciser les pouvoirs du CGPJ dans ce domaine.

On part du fait que, dès lors que la gouvernance interne des tribunaux incombe à leurs présidents et présidents de chambre, ceux-ci ont également des pouvoirs en matière

disciplinaire, notamment l'imposition de la sanction d'avertissement et d'avertissement et d'amende pour fautes légères, respectivement.

Ces sanctions peuvent faire l'objet d'un recours en appel devant la Commission disciplinaire du Conseil, de sorte que cet organe constitutionnel est en tout état de cause la dernière instance dans la sphère administrative pour la résolution de la sanction d'un membre de la carrière judiciaire imposée par les organes internes. À la fois, ces décisions sur les recours en appel de la Commission disciplinaire mettent fin à la procédure administrative, ouvrant la voie aux recours devant la juridiction contentieuse - administrative de la Cour suprême.

La Commission disciplinaire, composée de 7 membres (qui reflètent la proportion de l'Assemblée plénière : trois doivent être des membres ayant été élus par les services des juristes aux compétences reconnues, et quatre membres choisis par le service judiciaire), est également compétente pour résoudre les dossiers disciplinaires intentés pour des infractions graves ou très graves et imposer, le cas échéant, les sanctions qui correspondent aux Juges et Magistrats. Quand la sanction proposée soit celle de séparation du service, auquel cas la compétence en revient à l'Assemblée plénière du Conseil. À ce dernier lui revient également de résoudre les recours en appel interposés contre les accords qui sanctionnent de la Commission disciplinaire. En l'occurrence, la résolution de ces recours en appel par l'Assemblée plénière laisse la voie ouverte à l'interjection du recours juridictionnel.

L'action en justice des dossiers disciplinaires, ou plus exactement et spécifiquement, l'audition des plaintes ainsi que l'initiation et l'instruction des dossiers disciplinaires et la présentation des charges devant la Commission disciplinaire, correspondent au Promoteur de l'action disciplinaire, figure introduite par la Loi 4/2013 du 28 juin, et au travers de laquelle se renforce le principe accusatoire au sein de la procédure disciplinaire, professionnalisant et rationalisant ainsi l'instruction.

Face aux plaintes reçues, le promoteur peut décider de ne pas ouvrir de dossier disciplinaire ou archiver celui qui a été entamé. Cette décision est susceptible d'appel devant la Commission permanente du Conseil, lequel, d'office, pourra ordonner au Promoteur de l'action disciplinaire, l'initiation ou la poursuite d'un dossier disciplinaire.

Toute plainte sur le fonctionnement de l'Administration de la justice en général et de l'agissement des juges et magistrats en particulier, sera l'objet, dans le délai d'un mois, d'un compte-rendu du Chef de service d'inspection du CGPJ, dans lequel il sera possible d'en proposer clairement l'archivage, l'ouverture des enquêtes informatives ou l'ouverture directe d'un dossier disciplinaire (423.2 LOPJ). Le Service d'inspection -organe technique du Conseil (article 611.4 LOPJ) -, dans l'exercice de sa tâche peut connaître d'agissements ou situations qui pourraient constituer une responsabilité disciplinaire. Dans ce sens, l'on doit signaler qu'il peut étudier ou connaître ces situations ou agissements et envisager la possible incorporation de celles-ci dans les systèmes envisagés par la LOPJ ; néanmoins, ni le Service d'inspection, ni la Commission disciplinaire ni l'Assemblée plénière ne peuvent questionner la correction ou l'incorrection juridique des résolutions judiciaires : ceci appartient au domaine purement juridictionnel dont l'indépendance doit être protégée par le Conseil.

- La question de l'indépendance et de la responsabilité des juges suscite-t-elle autant de débats en Espagne qu'en France ?

En Espagne, le débat au sujet du degré d'indépendance judiciaire a été récurrent, tant dans la société que dans le domaine judiciaire et le monde juridique.

La préoccupation du Conseil général du pouvoir judiciaire a été spécialement intense dès la connaissance du degré de perception d'indépendance judiciaire qu'ont juges et magistrats.

Dans ce sens, celui-ci a réalisé une enquête de juges et magistrats au niveau national l'année 2015 afin de compter sur une connaissance actualisée et rigoureuse de l'opinion des membres de la carrière judiciaire sur divers aspects qui affectaient l'exercice de la fonction juridictionnelle.

Parmi ces aspects se trouvaient, de façon significative, le sujet de l'indépendance judiciaire. Sur ce point, le résultat de l'enquête a mis en évidence que 74% des juges et magistrats qui l'ont remplie (un total de 1.285) affirmait n'avoir souffert en aucune occasion des pressions externes dans la démarche ou les poursuites de procédures sur des délits de corruption, face à un 9% qui affirmait en avoir subies et un autre 9% qui a préféré ne pas répondre à la question.

L'incidence des pressions externes s'est située en grande partie sur les juges et magistrats des tribunaux d'instruction (un 16%) et, en moindre mesure, sur les audiences provinciales et les tribunaux pénaux (un 13% et un 3%, respectivement). Quant aux origines des pressions, elles venaient principalement des mass médias (un 51%) et du milieu politique (un 43%).

Dans l'enquête réalisée par le Réseau européen des Conseils de justice l'an 2017, un 45% des 718 juges espagnols qui y ont participé ont insisté sur les pressions externes des mass medias, et un 42% a estimé que leur indépendance n'était pas respectée.

Dans l'enquête réalisée en septembre 2020 à la demande de ce Conseil, un 99% des sondés ont affirmé se sentir totalement indépendant dans leurs décisions dans l'exercice de la fonction juridictionnelles et 90% d'entre eux ont coïncidé pour affirmer n'avoir reçu aucune indication ou suggestion sur comment résoudre un cas concret de la part du Gouvernement, les Communautés autonomes ou le propre Conseil général du pouvoir judiciaire, tandis que 88% des sondés affirma qu'il n'en avait subi aucune des partis politiques, d'autres juges ou groupes de pression économiques ou sociaux, même si le pourcentage est descendu jusqu'à 72% quand la question se référait à la pression médiatique. Un 9% des sondés déclara se sentir fréquemment pressionné par les mass medias, dont une grande majorité a considéré que ceux-ci ne reflétaient pas correctement le labeur judiciaire. Pour le 84% des membres de la justice n'a jamais (32%) ou rarement (52%) tenu compte des pressions qu'ils ont pu avoir subies.

La perception de l'indépendance judiciaire en Espagne ne se réfère pas tant à l'indépendance des juges et magistrats mais bien au système judiciaire dans son ensemble, lequel est remis fondamentalement en question par le type de composition du Conseil général du pouvoir judiciaire et la désignation de ses membres, et par les mécanismes de nomination discrétionnaires de charges judiciaires. Cependant, ni l'un ni l'autre ne sont spécialement étranges parmi les systèmes de justice des États membres de l'Union européenne.

D'un autre côté, en Espagne, et en particulier au sein du Conseil général du pouvoir judiciaire, les Recommandations du Conseil de l'Europe sur l'indépendance judiciaire sont toujours suivies en tant que condition préalable à l'État de droit.

- Comment voyez-vous l'avenir de notre espace judiciaire européen ?

Un des objectifs de l'Union européenne qui requiert la plus grande attention actuellement est celui connu comme l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Il se projette sur bas d'axes centraux de la vie citoyenne comme sont le contrôle des frontières, la juridiction des juges et des tribunaux dans les ordres civils et pénaux, le labeur des forces et corps de sécurité des États membres ou les politiques d'asile et d'immigration.

Actuellement, le ELSJ apparaît comme un objectif de l'UE dans le paragraphe 2 de l'article 3 du TUE, qui établit que « l'Union offrira à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, dans lequel sera garantie la libre circulation des personnes en parallèle avec les mesures adéquates en matière de contrôle des frontières extérieures, asile, immigration et prévention et lutte contre la délinquance ».

Le TFUE établit quatre grands groupes de compétences: des politiques sur les contrôles des frontières, asile et immigration (Chap. II); la coopération judiciaire en matière civile (Chap. III); la coopération judiciaire en matière pénale (Chap. IV), et la coopération policière (Chap. V).

L'avenir de l'espace judiciaire européen dans le domaine pénal

Comme chacun sait, la coopération judiciaire en matière pénale dans l'espace judiciaire européen a comme pierre angulaire le système de reconnaissance mutuel basé sur la confiance mutuelle entre nos systèmes judiciaires.

L'entrée en vigueur à partir de 2017 de la Décision d'enquête européenne (Directive 214/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014), a supposé une impulsion définitive au processus de création de l'espace judiciaire européen en matière pénale répondant au défi d'une délinquance chaque fois plus centrées sur les frontières nationales.

La lutte contre la délinquance transnationale s'est vue récemment renforcée par l'entrée en vigueur du Ministère public européen et le nouveau Règlement d'Eurojust, qui renforce les compétences et actions de cette agence européenne dont le but est une meilleure coordination et coopération entre les autorités judiciaires compétentes des états membres.

L'avenir de notre espace judiciaire européen requiert sans doute un approfondissement dans les mécanismes de coopération judiciaire afin d'en accroître l'efficacité et la célérité. Dans ce sens, le récent Règlement des décisions de gel et de décisions de confiscation (Règlement 1805/2018 du Parlement européen et du Conseil) qui est entré en vigueur le 20 décembre 2020, et qui, avec le futur Règlement des injonctions de production et de conservation en matière d'obtention de preuves électroniques doit développer tout son potentiel et donner une réponse adéquate au problème, toujours plus grand, que pose la Cybercriminalité.

Finalement, il faut remarquer que la pandémie a mis en évidence la nécessité d'utiliser la voie numérique pour la transmission des sollicitudes de coopération judiciaire au sein de l'espace européen, et en ce sens, il est prévu que, cette année 2021, commence à fonctionner la nouvelle plate-forme E-Edes (dans le cadre du projet E-Codex) pour la transmission numérique d'ordres européens d'enquête entre les autorités compétentes.

L'avenir de l'espace judiciaire européen dans le domaine civil

L'aspect essentiel qui agite en ce moment l'espace judiciaire européen, annoncé par la Commission dans son Programme de travail de 2021, est la proposition d'une nouvelle législation en matière de numérisation des procédures de coopération judiciaire en matière civile, commerciale et pénale.

Un premier pas a déjà été donné le 2 décembre 2020 lorsque la Commission a adopté une Communication sur la question dans laquelle elle propose un ensemble de mesures transfrontalières et nationales en matière de numérisation et dans laquelle on propose de réfléchir sur comment moderniser le cadre législatif existant, pour les procédures transfrontalières, garantissant en même temps les garde-fous déjà en vigueur.

Nous savons déjà que la majorité des échanges de données en coopération judiciaire transfrontalière ont encore lieu sur papier, ce qui génère de la lenteur et un manque d'efficacité,

surtout durant une pandémie où bon nombre de procédures, y compris les transfrontalières, ont dû être suspendues, privant ainsi les citoyens et les entreprises d'un accès efficace à la justice.

Ainsi, et en ce qui concerne le E-Codex, actuellement centré sur les quelques instruments légaux comme les réclamations de peu de quantité et les processus moniteurs, la Commission européenne va lancer un point d'accès à e-Justice. E-Codex est appelée à être la plateforme du futur des communications électroniques en matières transfrontalières. Pour cela, on se doit s'assurer sa durabilité à long terme, étant donné que l'on prétend l'utiliser en matière d'obtention de preuves et de notification et de transport de documents après les récents Règlements 2020/1784 et 2020/1783 où les systèmes informatiques décentralisés doivent jouer un rôle crucial, et cela sans oublier l'usage du e-Codex en matière pénale: e-Evidence Digital Exchange System, comme outil de communication.

Dans certains aspects concrets, la Commission européenne continue à préparer la mise en application du Règlement crucial 2019/111 en matière de responsabilité parentale et l'enlèvement international des enfants, avec le contrôle des instruments en vigueur dans les domaines cruciaux que sont les successions et les réclamations d'aliments et avec la promotion de la Convention de La Haye pour la protection internationale des adultes du 13 janvier 2000, matière dans laquelle elle est sur le point de lancer une étude sur les adultes vulnérables qui pourrait devenir une initiative en la matière, et ce probablement en 2022.

ANNEXE 9 : Eléments de droit comparé sur l'Italie - Responsabilité et protection des magistrats

La faute disciplinaire

La définition de la faute disciplinaire du magistrat résulte du décret-législatif n. 109/2006 relatif aux « infractions disciplinaires des magistrats, de leurs sanctions et de leur procédure ». Ce décret législatif fait suite à la réforme législative du système judiciaire (loi n.150/2005).

Les manquements disciplinaires sont classés en trois catégories :

- ceux commis dans l'exercice des fonctions judiciaires (art. 2)
- ceux commis en dehors de l'exercice des dites fonctions (art.3).
- les manquements disciplinaires qui sont la conséquence d'une autre infraction pénale (art 4).

Ces textes délimitent les comportements sanctionnés.

La liste exhaustive des comportements sanctionnés répond à la volonté du gouvernement Berlusconi de mettre fin aux critiques relatives au système précédent. En effet, l'ancien texte prévu par l'art. 18 du D.Lgs. n. 511/1946 portant « responsabilité disciplinaire des magistrats » entraînait des problèmes d'interprétation en raison de son caractère vague et imprécis.

Désormais, l'art. 1, al. 1 du d.lgs. n.109/2006 liste les « devoirs du magistrat ». Il s'agit de principes et de valeurs déontologiques auxquels les magistrats doivent se conformer. Ce sont des principes qui ont été précédemment reconnus et énoncés par la doctrine et par la jurisprudence. La disposition rappelle ainsi le devoir d'impartialité, de correction, de diligence, d'ardeur au travail, de réserve, d'équilibre et de respect de la dignité de la personne.

L'alinéa 2 de l'article 2 énonce que l'activité d'interprétation des normes et l'appréciation du fait et des preuves ne peuvent jamais donner lieu à des responsabilités disciplinaires.

L'art. 2 du d.lgs. n.109/2006 mentionne ensuite 25 types de manquements disciplinaires.

En revanche, l'art. 3 dudit décret législatif énumère également 8 comportements extérieurs à l'exercice des fonctions, parmi lesquels nous pouvons signaler.

Enfin, l'art.4 mentionne les infractions disciplinaires qui sont la conséquence de la commission d'une infraction pénale en établissant un automatisme entre les faits pour lesquels une condamnation pour délit intentionnel a été prononcée et l'action disciplinaire. En revanche, pour les délits commis sans intention, il est nécessaire de relever le caractère de gravité particulière des modalités et des conséquences du fait

Les sanctions disciplinaires

L'article 5 fixe les peines en application du principe « tale crimen, talis poena » : les 6 types de peines sont ainsi adaptés au type d'infraction. Il s'agit de l'avertissement, la censure, la perte d'ancienneté, l'incapacité temporaire d'exercer une fonction de direction ou de direction intermédiaire, la suspension des fonctions et la destitution. La mutation d'office est une sanction accessoire.

A titre d'exemples, voici deux récentes décisions en matière d'atteinte à l'image du magistrat :

- la première décision n.10/2017 établit que le comportement du magistrat qui ordonne le paiement pour des magistrats auxiliaires dont la participation au collège est faussement reportée est constitutif du manquement d'atteinte à l'image du magistrat.

- Dans la décision n.9/2017 il a été jugé que le juge adressant des propos offensifs à l'une des parties commet un manquement constitutif de l'atteinte à l'image du magistrat.

La procédure

La procédure disciplinaire est juridictionnelle et relève de la compétence de la Chambre disciplinaire du C.S.M. Elle se prononce sur le fondement des dispositions du code de procédure pénale, lorsque ces dispositions sont compatibles.

L'organe collégial est formé de six membres, dont le Vice-Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui le préside. Les cinq autres membres sont élus par le C.S.M. parmi ses pairs à certaines conditions: l'un d'entre eux doit avoir été élu par le Parlement, l'un doit être un magistrat de cassation et les trois doivent être des magistrats de fond.

L'action disciplinaire est exercée soit obligatoirement par le Procureur général près la cour de Cassation (dès lors que des manquements lui sont signalés) soit discrétionnairement par le Ministre de la Justice. Dans le système judiciaire italien il n'y a pas de cas où est accordé au justiciable le droit de saisir directement l'instance disciplinaire à l'encontre des magistrats. La partie qui s'estime lésée dans son droit à la suite d'une faute disciplinaire du magistrat peut déposer une plainte auprès du Ministre de la Justice ou auprès de la Direction générale des magistrats. Le Procureur général a le pouvoir de classement sans suite si le fait imputé :

- ne constitue pas un comportement passible d'action disciplinaire ;
- a fait l'objet d'une dénonciation non circonstanciée ;
- ne rentre dans aucun des types que la loi a prévu ;
- est inexistant ou n'a pas été commis.

La mesure du classement sans suite est transmise au Ministre de la Justice. Dans le délai de 10 jours suivant la transmission, celui-ci peut demander la copie des actes et dans le délai de 60 jours il peut demander au président de la Chambre disciplinaire de fixer une audience de débat oral en formulant un chef de manquement; En tous cas, à l'audience, c'est le procureur général ou son substitut qui exerce les fonctions du ministère public.

En deuxième lieu, l'action doit être exercée dans le délai d'1 an à compter du jour où le Procureur général près la cour de Cassation a eu connaissance du fait, suite aux enquêtes préliminaires sommaires qui ont été menées ou suite à une dénonciation circonstanciée ou à la signalisation du Ministre de la Justice.

Le Procureur général doit formuler ses réquisitions dans le délai de deux ans à compter du début des poursuites. La Chambre disciplinaire du C.S.M. dispose alors de deux ans pour se prononcer. En tout état de cause, l'action disciplinaire ne peut pas être déclenchée si plus de 10 ans se sont écoulés depuis la commission du fait.

Le magistrat poursuivi est informé de l'ouverture de l'action disciplinaire dans un délai de 30 jours et il a droit à se faire assister par un avocat ou par un autre magistrat. Successivement, Le Procureur général mène les enquêtes et formule ses réquisitions. Il transmet le dossier à la Chambre disciplinaire du C.S.M. et en informe le mis en cause. Lorsque le Procureur général estime devoir poursuivre, il formule le manquement et demande que soit fixée l'audience pour le débat oral.

Les débats se tiennent en audience publique. Pendant l'audience l'un des membres de la Chambre disciplinaire lit le rapport et sont examinées les preuves. Après audition des parties, la Chambre disciplinaire délibère. Un recours peut être exercé devant les Chambres civiles réunies

de la Cour de Cassation par le Ministre de la Justice, le Procureur général et le magistrat poursuivi, mais jamais par le justiciable éventuellement à l'origine d'une plainte.

Aucun mécanisme de filtrage n'est mis en place pour la procédure disciplinaire.

Une procédure spéciale : l'article 36 de du règlement du CSM2

Il s'agit d'une procédure d'action visant à protéger l'indépendance et le prestige des juges et la fonction judiciaire.

Le paragraphe 1 de cet article dispose que les interventions du Conseil visant à protéger des magistrats individuels ou le pouvoir judiciaire dans son ensemble ont pour condition préalable l'existence d'un comportement préjudiciable au prestige et l'exercice indépendant de la juridiction, de nature à perturber le bon fonctionnement ou la crédibilité de la fonction judiciaire.

Les demandes d'intervention du CSM dans ce cadre sont adressées par le Comité du président à la première Commission, qui vérifie les conditions d'ouverture de la procédure correspondante. Lorsque la Commission estime que le comportement dénoncé porte atteinte au prestige et à l'exercice indépendant de la juridiction et est de nature à perturber le bon fonctionnement ou la crédibilité de la fonction juridictionnelle, elle décide de l'ouverture du dossier et procède à l'instruction et à la formulation de la proposition à soumettre au Conseil. La décision d'ouvrir le dossier est prise à la majorité des membres de la Commission.

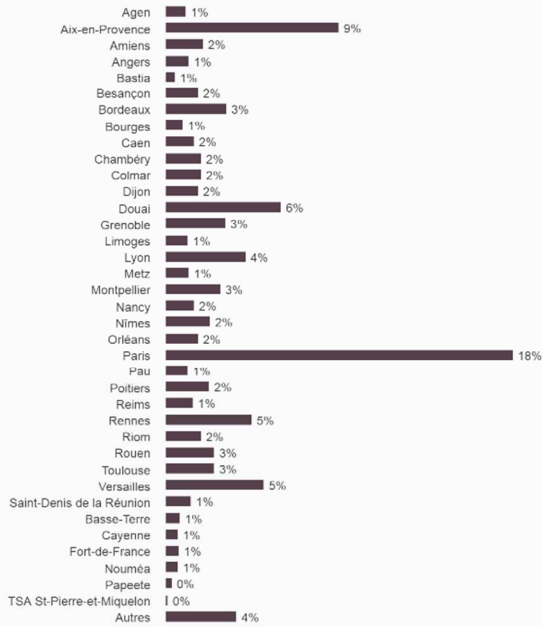
Si l'affaire n'est pas ouverte, la première Commission propose sa clôture. La proposition est déposée auprès du Secrétariat général du Conseil. Le président, ainsi que tous les membres du conseil d'administration, sont informés sans délai par notification à leur adresse électronique institutionnelle. Dix jours après la notification du dépôt, la proposition de clôture est réputée définitivement approuvée.

Si, dans les dix jours suivant la notification du dépôt, la moitié au moins des membres du Conseil présente une demande d'ouverture du dossier, les documents sont transmis à la première Commission pour discussion et formulation de la proposition à soumettre au Conseil pour approbation.

Enquête sur la protection des magistrats

Avril-Mai 2021

Affectation actuelle

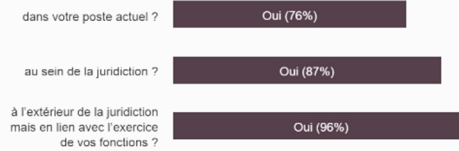


Avez-vous subi une atteinte personnelle dans ou à l'occasion de l'exercice de vos fonctions au cours des années 2018, 2019 et 2020 ?

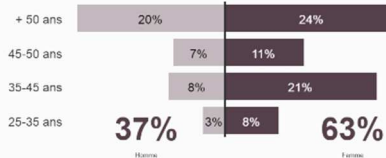
35%

Oui

Cette atteinte s'est-elle produite



Profil des répondants

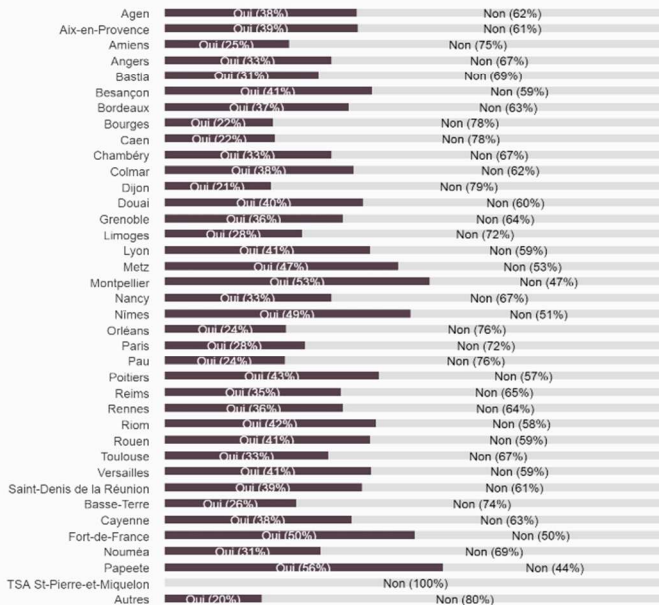


1 / 10

Enquête sur la protection des magistrats

Avril-Mai 2021

Avez-vous subi une atteinte personnelle dans ou à l'occasion de l'exercice de vos fonctions ...



Femme **Oui (36%)** Non (64%)

Homme **Oui (34%)** Non (66%)

+ 50 ans **Oui (27%)** Non (73%)

45-50 ans **Oui (40%)** Non (60%)

35-45 ans **Oui (38%)** Non (62%)

25-35 ans **Oui (51%)** Non (49%)

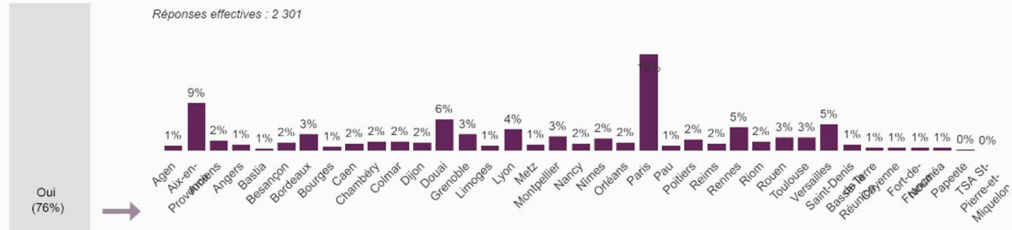
2 / 10

Enquête sur la protection des magistrats

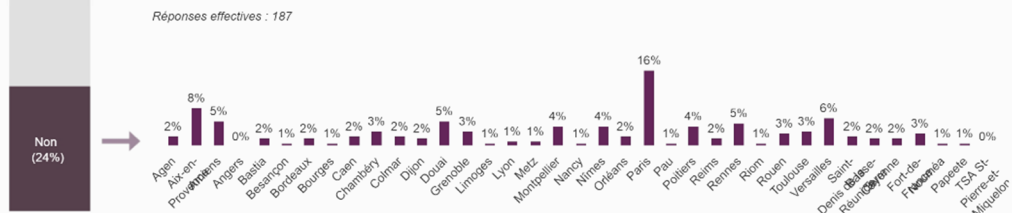
Avril-Mai 2021

Cette atteinte s'est-elle produite dans votre poste actuel ?

Ressort de cour d'appel de l'affectation actuelle



Ressort de cour d'appel dans laquelle l'atteinte s'est produite

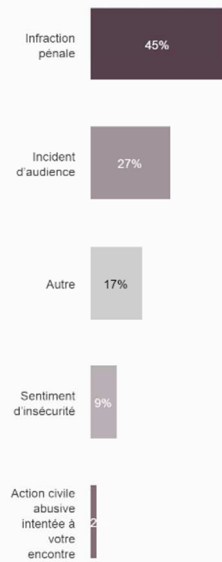


3 / 10

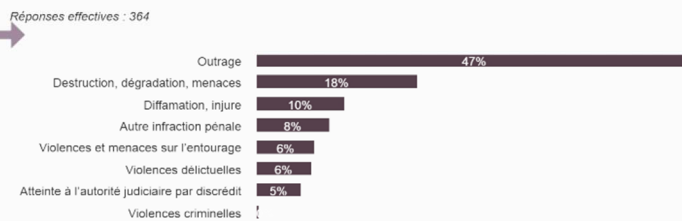
Enquête sur la protection des magistrats

Avril-Mai 2021

De quel type d'atteinte s'agissait-il ?



De quel type d'infraction pénale s'agissait-il ?



Réponses effectives : 129



4 / 10



Enquête sur la protection des magistrats

Avril-Mai 2021

Pourriez-vous expliciter de quelle atteinte il s'agissait ?

Réponses effectives : 560



5 / 10



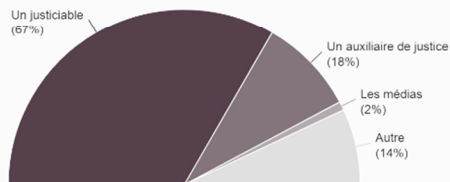
Enquête sur la protection des magistrats

Avril-Mai 2021

Lorsque vous avez subi une atteinte dans ou à l'occasion de l'exercice de vos fonctions, étiez-vous en poste :



Qui en était l'auteur ?



Cette atteinte a-t-elle été opérée en utilisant les réseaux sociaux ?



6 / 10

Enquête sur la protection des magistrats

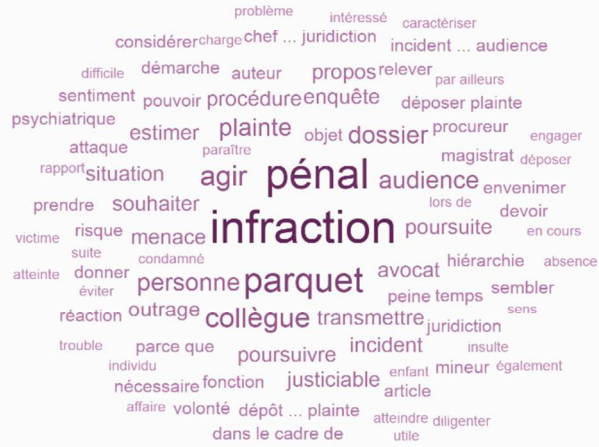
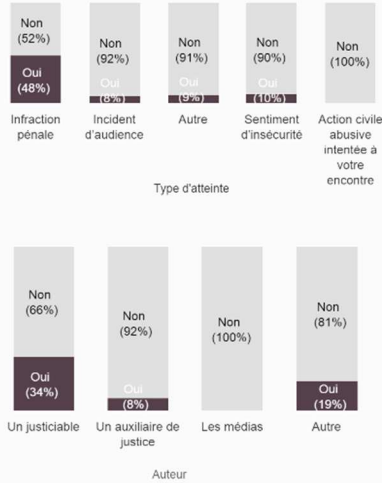
Avril-Mai 2021

Avez-vous déposé plainte ?

26%

Pour quelle raison n'avez-vous pas déposé plainte ?

Réponses effectives : 348



7 / 10

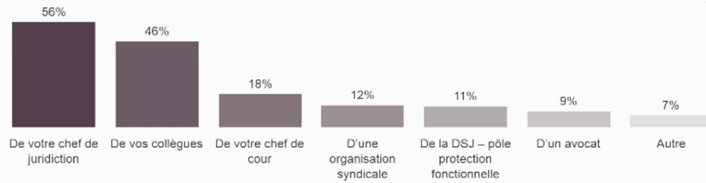
Enquête sur la protection des magistrats

Avril-Mai 2021

Avez-vous sollicité un ou des soutiens ?

Ces soutiens vous paraissent-ils perfectibles ?

58%



Oui

Quelles devraient être les améliorations à y apporter, notamment dans le domaine de la protection fonctionnelle ?

Réponses effectives : 263



8 / 10

