

CHAPITRE 7. DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE

I. – LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

Les obligations déontologiques des magistrats résultent de nombreux textes (Constitution, ordonnance statutaire, loi organique, code de l'organisation judiciaire, code de procédure civile, code de procédure pénale), complétés par le recueil des obligations déontologiques publié par le CSM.

A. - LE CADRE JURIDIQUE

1. - La Constitution

L'indépendance de l'autorité judiciaire est affirmée par l'article 64 de la Constitution. Cette indépendance est la condition de l'impartialité, droit garanti aux justiciables par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. - L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

7

Les règles statutaires garantissant l'impartialité et la probité des magistrats sont nombreuses :

2.1 - Le serment

L'article 6 de l'ordonnance statutaire dispose que tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste 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 ».

L'exigence de dignité renvoie à celle de probité, devoir élémentaire qui est celui de tout magistrat.

Le serment est prêté devant la cour d'appel du lieu de la première affectation et, pour les magistrats nommés à la Cour de cassation, devant cette juridiction.

La loi organique du 8 août 2016 a modifié la formule du serment pour supprimer le qualificatif « religieusement ». Elle a par ailleurs simplifié les conditions de la présentation de serment des magistrats intégrés sur le fondement des articles 22 et 23 du statut de la magistrature, nommés dans leur premier poste au sein des juridictions d'outre-mer et devant effectuer un stage préalable sur le territoire métropolitain : ils peuvent prêter serment non plus seulement devant leur cour d'appel d'affectation mais également devant la cour d'appel de leur résidence.

2.2 - Les incompatibilités

Liées à un exercice professionnel, un mandat électif, une situation familiale..., elles ont pour but de prévenir des situations de conflits d'intérêt et par là même de préserver l'impartialité du magistrat (impartialité subjective et apparence d'impartialité dite impartialité objective) en évitant son affectation dans certains ressorts où il pourrait être récusé ou amené à se déporter fréquemment, au détriment de l'intérêt de la juridiction.

L'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pose le principe que l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée.

Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées, par décision des chefs de cour, pour enseigner ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.

Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques. Ils doivent toutefois se montrer vigilants lorsque ces travaux sont rémunérés et qu'ils sont amenés à statuer sur un litige dans lequel est partie à la procédure celui qui les a rémunérés.

L'USM VIGILANTE AU RESPECT DU STATUT

Le 11 juillet 2018, le premier président de la Cour de cassation avait diffusé une note de service interprétant de façon très stricte les possibilités d'exercer des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques, qui imposait aux magistrats de la Cour de cassation d'obtenir une autorisation préalable pour toutes leurs activités de commentaire de la jurisprudence de leur chambre et leur participation à des rencontres ou colloques aux mêmes fins.

Cette note ajoutant au statut, l'USM a engagé un recours devant le Conseil d'État. La note a été retirée le 30 septembre 2019 et l'USM s'est donc désistée de son recours.

L'article 9 indique en outre que l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice d'un mandat au Parlement, au Parlement européen ou au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ainsi que de membre du congrès ou d'une assemblée de province de la Nouvelle Calédonie, de représentant à l'assemblée de la Polynésie française, de membre de l'assemblée territoriale des îles de Wallis-et-Futuna, de conseiller territorial de Saint-Barthélemy, de conseiller territorial de Saint-Martin, de conseiller général de Mayotte, ou de conseiller territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon ou avec la fonction de membre du gouvernement de Nouvelle-Calédonie ou de Polynésie française.

L'USM a plusieurs fois interrogé par écrit le ministère sur l'étendue de cette incompatibilité, un magistrat en exercice étant membre du CESE, sans réponse.

Le magistrat dont le conjoint est député ou sénateur ne peut être nommé, ni rester en exercice dans une juridiction dans le ressort de laquelle se trouve tout ou partie du département dont son conjoint est l'élu.

L'exercice des fonctions de magistrat est également incompatible avec l'exercice d'un mandat de conseiller régional, départemental, municipal ou de conseiller d'arrondissement, de conseiller de Paris, de conseiller de la métropole de Lyon ou de membre de l'assemblée de Corse, de conseiller de l'Assemblée de Guyane ou de conseiller de l'Assemblée de Martinique dans le ressort de la juridiction à laquelle appartient ou est rattaché le magistrat.

Nul ne peut être nommé magistrat, ni le demeurer, dans une juridiction dans le ressort de laquelle il aura exercé, depuis moins de cinq ans, une fonction publique élective ou fait acte de candidature à l'un de ces mandats, à l'exception du mandat de représentant au Parlement européen, depuis moins de trois ans.

Les magistrats de la Cour de cassation bénéficient à cet égard d'un régime dérogatoire (voir dernier alinéa de l'article 9 de l'ordonnance statutaire).

2.3 - L'interdiction temporaire de l'exercice de certaines activités par un magistrat qui n'exerce pas ou plus ses fonctions (disponibilité ou cessation définitive des fonctions)

L'article 9-I de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit que les magistrats et les anciens magistrats ne peuvent exercer la profession d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire, de greffier du tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire ou travailler au service d'un membre de ces professions, dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans.

Les magistrats et anciens magistrats ne peuvent occuper un emploi au service des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de la Polynésie française et de Saint-Pierre-et-Miquelon ou de leurs établissements publics lorsqu'ils ont exercé leurs fonctions sur le territoire de la collectivité intéressée depuis moins de deux ans.

2.4 - L'interdiction temporaire d'exercice sur certains ressorts pour les magistrats ayant précédemment exercé une profession réglementée

L'article 32 ajoute que nul magistrat ne peut être nommé dans le ressort d'un tribunal judiciaire ou d'un tribunal de première instance où il aura exercé depuis moins de cinq ans l'une des professions qu'il énumère (avocat, avoué, notaire, huissier de justice ou agréé près les tribunaux de commerce), cette exclusion peut être étendue à un ou plusieurs autres ressorts pour une nomination déterminée par la commission d'avancement prévue à l'article 34 de l'ordonnance statutaire.

Il convient cependant de noter les dispositions spécifiques pour les MTT, qui leur permettent sous certaines conditions d'exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires : voir chapitre 6 et article 41-14 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

La DSJ et le CSM, peuvent, par une appréciation in concreto, ajouter aux obligations déontologiques lorsqu'ils estiment que la profession précédemment exercée serait susceptible de porter atteinte à l'impartialité objective :

- extension à d'autres professions : OPJ, salarié d'une association de contrôle judiciaire...
- extension de la durée de cinq ans prévue par l'article 32 en fonction de la taille du ressort et des fonctions précédemment exercées (ex : cas d'un ancien avocat souhaitant revenir immédiatement à l'expiration du délai de 5 ans sur le ressort géographiquement très restreint où il avait été bâtonnier),
- extension à d'autres ressorts : la DSJ et par suite le CSM avaient étendu l'incompatibilité des avocats sur l'ensemble des ressorts de Paris, Nanterre, Bobigny, Créteil du fait de la multipostulation possible sur l'ensemble de ces ressorts. Le Conseil d'État semble avoir mis un terme à cette pratique par une décision en référé du 28-12-2018, mais aucune décision au fond n'est intervenue,
- extension de l'incompatibilité de cinq ans pour un passage du siège au parquet ou du parquet au siège dans un même ressort, et donc, pour les magistrats placés ou affectés en cour d'appel, sur l'ensemble des juridictions de la cour.

2.5 - L'exercice encadré d'une activité privée par un magistrat en disponibilité ou à la retraite

L'article 9-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 impose au magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, d'en informer préalablement le garde des Sceaux. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions.

Le garde des Sceaux peut s'opposer à l'exercice de cette activité, après saisine pour avis du CSM, lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par nature ou par ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la Justice ou jetteurait le discrédit sur les fonctions de magistrat.

En cas de violation d'une interdiction ainsi émise, le magistrat retraité peut faire l'objet du retrait de son honorariat et, le cas échéant, de retenues sur pension et le magistrat en disponibilité est passible de sanctions disciplinaires.

2.6 - *La déclaration d'intérêts et l'entretien déontologique*

Les mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts dans la magistrature sont très nombreuses, au point que divers rapports sur la transparence de la vie publique invitaient à s'inspirer des obligations s'imposant aux magistrats. Pour autant, la loi n° 2016-1090 du 8 août 2016 a ajouté de nouvelles obligations de transparence. Elle soumet les magistrats en activité à l'obligation de déclaration d'intérêts et instaure un entretien déontologique en vue de prévenir les conflits d'intérêts.

L'article 7-1 de l'ordonnance statutaire tel qu'il résulte de cette loi définit comme constitutive d'un conflit d'intérêts pour les magistrats « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Dans le but de prévenir une telle situation, l'article 7-2 prévoit que les magistrats remettent au chef de la juridiction dont ils dépendent une « déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts ».

En application de ce texte, ont été publiés le décret n° 2017-713 du 2 mai 2017 relatif à la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire et la circulaire SJ-17-366-RHM3/31.10.2017 de la DSJ en date du 31 octobre 2017 comportant en annexe le guide du déclarant.

Il résulte de ces textes que tous les intérêts susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts au sens de l'article 7-1 précité sont à déclarer. Ces intérêts peuvent être matériels mais aussi moraux. Les fonctions bénévoles ne sont donc pas exclues par nature et sont à analyser au cas par cas.

Si les activités syndicales sont exclues de la déclaration d'intérêts par principe, il n'en est pas de même de celles résultant des « mandats exercés publiquement ». La circulaire précitée précise que les activités au sein des bureaux nationaux des organisations syndicales doivent faire l'objet d'une déclaration. Les mandats au sein des unions régionales et des sections locales de l'USM n'ont donc pas à être déclarés.

En cas de doute sur l'existence d'une situation susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, il appartient au chef de juridiction de saisir le collège de déontologie prévu à l'article 10-2 de l'ordonnance statutaire.

Ce collège peut également être saisi par le magistrat lui-même par courrier recommandé à l'adresse suivante :

Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire
Première présidence de la Cour de cassation
5 quai de l'horloge TSA 79201
75055 Paris cedex 01

La remise de cette déclaration doit être l'occasion d'un entretien déontologique au cours duquel le chef de juridiction rappelle l'importance du respect de l'ensemble des obligations déontologiques pesant sur les magistrats, en veillant à ne pas porter atteinte à la vie privée au-delà des exigences de la prévention de conflits d'intérêts. La remise de la déclaration d'intérêts n'exonère pas le magistrat de l'obligation de déport en cas de survenance d'un conflit d'intérêts.

Cette déclaration doit être actualisée à l'occasion de chaque changement de situation du magistrat et à chaque changement d'affectation. Le fait, pour un magistrat, de ne pas remplir sa déclaration d'intérêts, d'omettre de déclarer certaines situations susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ou de ne pas déclarer un changement notable de sa situation est constitutif d'une infraction pénale punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Les peines complémentaires d'interdiction des droits civiques et d'interdiction d'exercer une fonction publique peuvent également être prononcées.

Les membres du CSM sont soumis à cette obligation et doivent en outre déclarer leur patrimoine au président de la haute autorité pour la transparence de la vie publique en début et en fin de mandat (HATVP).

3. - Détachement et disponibilité

Textes applicables :

Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature
Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958

Selon les articles 20-I de la loi n° 94-100 du 5 février 1994 et 72 de l'ordonnance statutaire, le Conseil supérieur de la magistrature doit donner un avis sur la demande de mise en position de détachement ou de disponibilité émise par un magistrat pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans

une entreprise ou un organisme privé. Le Conseil examine si l'activité que le magistrat envisage d'exercer est compatible avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années.

L'article 36 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 précise que le magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans ou le magistrat en disponibilité, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informe le garde des Sceaux au moins deux mois avant la date de début de l'activité. Il lui adresse une déclaration précisant le nom de son employeur éventuel, la nature de l'activité, les fonctions qui seront exercées, ainsi que leur lieu d'exercice. Il joint à sa déclaration toutes pièces justificatives.

Dans les deux mois de la déclaration, le garde des Sceaux notifie, le cas échéant, son opposition. Le silence gardé pendant deux mois vaut acceptation.

Tout changement d'activité pendant le délai de cinq ans après la cessation définitive de fonctions ou en cours de disponibilité doit être porté par l'intéressé à la connaissance du garde des Sceaux.

L'article 36-I du même décret prévoit que le magistrat qui demande à être placé en position de détachement ou de disponibilité pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, en informe le garde des Sceaux au moins quatre mois avant le début de l'activité. Pour plus de détails : voir chapitre 6.

4. - Les dispositions législatives codifiées

4.1 - Le code de l'organisation judiciaire

Les parties disposent d'outils juridiques pour s'assurer de l'impartialité des magistrats.

L'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire modifié par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 prévoit que la récusation d'un juge ou d'un magistrat du ministère public peut être demandée :

- 1° Si lui-même ou son conjoint a un intérêt personnel à la contestation ;
- 2° Si lui-même ou son conjoint est créancier, débiteur, héritier présomptif ou donataire de l'une des parties ;

- 3° Si lui-même ou son conjoint est parent ou allié de l'une des parties ou de son conjoint jusqu'au quatrième degré inclusivement ;
- 4° S'il y a eu ou s'il y a procès entre lui ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint ;
- 5° S'il a précédemment connu de l'affaire comme juge ou comme arbitre ou s'il a conseillé l'une des parties ;
- 6° Si le juge ou son conjoint est chargé d'administrer les biens de l'une des parties ;
- 7° S'il existe un lien de subordination entre le juge ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint ;
- 8° S'il y a amitié ou inimitié notoire entre le juge et l'une des parties ;
- 9° S'il existe un conflit d'intérêts au sens de l'article 7-1 de l'ordonnance statutaire.

Les magistrats du ministère public, partie jointe, peuvent être récusés dans les mêmes cas.

La Cour de cassation a jugé, au visa de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que cette liste de cas n'épuise pas nécessairement l'exigence d'impartialité requise de toute juridiction.

L'article L. III-7 indique que le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre juge spécialement désigné. La loi du 18 novembre 2016 a étendu cette obligation aux magistrats du ministère public.

L'article L. III-8 prévoit qu'en matière civile, le renvoi à une autre juridiction de même nature et de même degré peut être ordonné pour cause de suspicion légitime, de sûreté publique ou s'il existe des causes de récusation contre plusieurs juges.

L'article L. III-9 interdit au juge qui a précédemment connu de l'affaire en premier ressort de faire partie d'une formation de jugement du second degré et au juge qui a précédemment connu de l'affaire en premier ou en dernier ressort de faire partie d'une formation de jugement de la Cour de cassation chargée de statuer sur cette affaire.

Les articles L. III-10 et L. III-11 interdisent aux conjoints, partenaires liés par un pacte civil de solidarité, parents et alliés jusqu'au troisième degré inclus, sauf dispense, d'être simultanément membres d'un même tribunal ou d'une même cour en quelque qualité que ce soit. Aucune dispense ne peut être accordée lorsque la

juridiction ne comprend qu'une chambre ou que l'un des conjoints, parents ou alliés jusqu'au troisième degré est le président de la juridiction ou le chef du parquet près celle-ci. En aucun cas, même si la dispense est accordée, les conjoints, les parents ou alliés ne peuvent siéger dans une même cause.

L'article L. 141-3 autorise la prise à partie des juges :

1° S'il y a dol, fraude, concussion ou faute lourde, commis soit dans le cours de l'instruction, soit lors des jugements ;

2° S'il y a déni de justice.

L'État est alors civilement responsable des condamnations pécuniaires prononcées à raison de ces faits contre les juges, sauf action récursoire.

4.2 - Le code de procédure civile

4.2.1 - L'abstention

« Le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre juge que désigne le président de la juridiction à laquelle il appartient. » (article 339 CPC).

4.2.2 - La récusation et le renvoi pour cause de suspicion légitime

La récusation d'un juge est admise pour les causes prévues par l'article L.111-6 du code de l'organisation judiciaire (article 341 du CPC). Les articles 342 à 350 du CPC prévoient le régime et la procédure de la récusation et du renvoi pour cause de suspicion légitime.

La partie qui veut récuser un juge ou demander le renvoi pour cause de suspicion légitime devant une autre juridiction doit le faire dès qu'elle a connaissance de la cause justifiant la demande.

La demande doit être formée par un avocat et doit être portée devant le premier président qui en avise le président de la juridiction à laquelle appartient le magistrat dont la récusation est demandée ainsi que le magistrat concerné. Celui-ci est invité à faire connaître ses observations.

Le premier président statue dans le mois de sa saisine après avis du procureur général, par une décision susceptible de pourvoi.

4.3 - Le code de procédure pénale

4.3.1 - La récusation

L'article 668 du CPP prévoient les motifs de récusation des juges ou conseillers. Les magistrats du ministère public ne peuvent pas être récusés (art 669 du CPP).

L'article 669 du CPP dispose que la requête doit être présentée devant le premier président de la cour d'appel qui informe le président de la juridiction concernée, puis rend sa décision après avoir pris connaissance s'il y a lieu des mémoires déposés par le demandeur et le magistrat concerné et avis du procureur général. Sa décision n'est susceptible d'aucune voie de recours (art. 671 du CPP).

4.3.2 - Les renvois d'un tribunal à un autre

En matière criminelle, correctionnelle ou de police, la chambre criminelle de la Cour de cassation peut dessaisir toute juridiction d'instruction ou de jugement et renvoyer la connaissance de l'affaire à une autre juridiction du même ordre pour cause de suspicion légitime.

La requête aux fins de renvoi peut être présentée soit par le procureur général près la Cour de cassation, soit par le ministère public établi près la juridiction saisie, soit par les parties (article 662 du CPP).

Lorsque le procureur de la République est saisi de faits mettant en cause, comme auteur ou comme victime, un magistrat, le procureur général peut d'office, sur proposition du procureur et à la demande de l'intéressé, transmettre la procédure au procureur de la République auprès du tribunal judiciaire le plus proche du ressort de la cour d'appel. Cette juridiction est alors territorialement compétente pour connaître l'affaire (article 43 du CPP).

Le renvoi peut également être ordonné, dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice, par la chambre criminelle, soit sur requête du procureur général près la Cour de cassation, soit sur requête du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle la juridiction saisie a son siège, agissant d'initiative ou sur demande des parties (article 665 du CPP).

B. - LE RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS

Le Conseil supérieur de la magistrature, missionné par la loi organique du 5 mars 2007, a établi et rendu public en 2010 un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Ce recueil, loin de constituer un code disciplinaire, se présentait comme un guide pour les magistrats du siège et du parquet. Les principes, commentaires et recommandations qu'il contenait ont été conçus pour les soutenir, les orienter et les aider dans leur réflexion.

À l'occasion de la révision de ce recueil publié en janvier 2019, le CSM a souhaité « supprimer la mention des commentaires et recommandations pour recentrer le recueil sur les valeurs et principes essentiels de déontologie judiciaire devant guider les magistrats. Cette démarche entend permettre une présentation innovante des commentaires et recommandations fondée sur une approche thématique guidée par la prise en considération des situations pratiques auxquelles les magistrats peuvent se trouver confrontés.

C'est ainsi que le CSM a souhaité mettre à disposition des fiches qui ne doivent pas être regardées comme revêtant un caractère normatif mais comme autant d'exemples de situations que les magistrats peuvent rencontrer ».

Le recueil comporte donc deux parties :

- la première expose les valeurs du magistrat (indépendance, impartialité, intégrité et probité, loyauté, conscience professionnelle, dignité, respect et attention portée à autrui, réserve et discrétion) ;
- la seconde, en annexe, est constituée de dix fiches thématiques qui constituent une illustration des obligations déontologiques (le magistrat, les technologies de l'information et de la communication, le magistrat et ses proches, le magistrat et ses engagements etc.).

L'USM a critiqué l'absence de consultation préalable de l'ensemble des magistrats des tribunaux ainsi que le projet de rapport qui intégrait les fiches thématiques dans le corps du recueil. Elle a au moins obtenu le renvoi de celles-ci en annexe.

Elle s'inquiète toutefois de la vision parfois infantilisante donnée du magistrat et des injonctions contradictoires que renvoient ces fiches pédagogiques, lesquelles font l'objet d'une publication accessible à tout citoyen.

Retrouvez le recueil des obligations déontologiques des magistrats sur le site du Conseil supérieur de la magistrature et les rapports annuels d'activité : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>

LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE

La recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres en date du 17 novembre 2010 indique également que « les juges devraient pouvoir demander conseil en matière d'éthique auprès d'un organe du pouvoir judiciaire ».

L'USM considère qu'il est essentiel de permettre aux magistrats de saisir directement le CSM de toute question touchant à leur indépendance ou à leur déontologie. À cet égard, les réflexions développées par le CSM dans ses rapports d'activité 2013 et 2014 ont conduit à la création prétorienne du « service d'aide et de veille déontologique » (SAVD).

Entré en fonctions le 1^{er} juin 2016, le SAVD propose à tous les magistrats et auditeurs de justice une aide concrète, grâce à une permanence téléphonique leur permettant de bénéficier d'informations rapides et adaptées sur les questions qu'ils se posent en matière déontologique. Il assure concurremment une veille de nature à alimenter l'actualisation du recueil sur l'émergence de nouvelles problématiques. Il est composé de trois déontologues choisis par le CSM parmi ses anciens membres à raison de leurs connaissances de la déontologie des magistrats et de leur expérience en ce domaine. Ils sont tenus d'une stricte obligation de confidentialité.

La saisine du service est ouverte à tous les magistrats (en fonction ou honoraire) et aux auditeurs de justice pour une question déontologique les concernant personnellement.

S'opérant sans formalisme, elle peut se faire par simple appel téléphonique sur une ligne dédiée, ou par courriel ou courrier postal. Aucun écrit n'est formalisé par le SAVD.

II. – L'AVERTISSEMENT

L'avertissement n'est pas une sanction disciplinaire et ne relève pas du CSM. Mais il ne peut être prononcé que pour sanctionner un manquement défini à l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, donc une faute disciplinaire. Cette mesure appartient au champ « infra-disciplinaire ».

L'article 44 du statut dispose :

« En dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité.

Le magistrat à l'encontre duquel il est envisagé de délivrer un avertissement est convoqué à un entretien préalable. Dès sa convocation à cet entretien, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces justifiant la mise en œuvre de cette procédure. Il est informé de son droit de se faire assister de la personne de son choix.

Aucun avertissement ne peut être délivré au-delà d'un délai de deux ans à compter du jour où l'inspecteur général, chef de l'inspection, le chef de cour, le directeur ou le chef de service de l'administration centrale a eu connaissance des faits susceptibles de justifier une telle mesure.

L'avertissement est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période. »

Le Conseil d'État avait, dès avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016, fixé les garanties procédurales dont les magistrats devaient bénéficier :

« S'il ne constitue pas une sanction disciplinaire au sens de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, l'avertissement est une mesure prise en considération de la personne, qui est mentionnée au dossier du magistrat, duquel il ne peut être effacé automatiquement que si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant les trois années suivantes. L'avertissement doit, dès lors, respecter les droits de la défense. Il en résulte que le magistrat a droit, dès sa convocation à l'entretien préalable, à la communication de son dossier et des pièces justifiant la mise en œuvre de cette procédure et qu'il est informé de son droit de se faire assister de la

personne de son choix. Le droit à la communication du dossier comporte, pour le magistrat concerné, celui d'en prendre copie, à moins que sa demande ne présente un caractère abusif » (CE, 3 octobre 2018, n° 411900).

« Un délai insuffisant laissé au magistrat pour prendre connaissance de ces pièces et préparer sa défense vici la procédure et justifie l'annulation de l'avertissement » (CE 16 janvier 2006 requête n° 305918 et CE 26 juillet 2007, n° 297930).

Le magistrat doit être mis en mesure de présenter ses observations au cours d'une audition durant laquelle il peut être assisté par un pair ou par un avocat et à l'issue de laquelle doit être dressé un procès-verbal.

L'avertissement prononcé à l'encontre d'un magistrat constitue une décision faisant grief susceptible d'être déférée au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'État annule l'avertissement prononcé à l'encontre d'un magistrat lorsqu'il est motivé par des faits inexacts ou dont la matérialité n'est pas établie.

Il s'attache également à vérifier si les faits imputés au magistrat s'analysent bien en un manquement défini à l'article 43 de l'ordonnance statutaire, c'est-à-dire s'ils constituent un manquement aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse, à la dignité.

L'USM a pu observer que certains chefs de cour connaissaient mal la procédure d'avertissement et ne respectaient pas scrupuleusement les droits des magistrats. Vous trouverez les conseils de l'USM pour défendre vos droits en cas de convocation en vue d'un avertissement (infra III - C).

L'USM a en outre négocié depuis 2016 avec l'assureur MMA un avenant au contrat groupe d'assurance de responsabilité civile professionnelle, qui permet la prise en charge des frais et honoraires d'avocat engagés à cette occasion (voir chapitre 8).

III. – LA DISCIPLINE

Textes applicables :

Article 65 de la Constitution

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

Loi organique n° 2001-539 du 25 juillet 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature

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

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République

Loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 modifiant la loi organique du 5 février 1994

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

A. - LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE, ORGANE DISCIPLINAIRE

L'article 65 de la Constitution, applicable à compter de janvier 2011 (première réunion du CSM dans sa composition issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008), prévoit qu'en matière disciplinaire, le CSM est composé comme en matière de nomination (huit personnalités extérieures à la magistrature et sept magistrats), en ajoutant aux membres de la formation du siège le magistrat du siège de la formation du parquet, et aux membres de la formation du parquet, le magistrat du parquet de la formation du siège.

En théorie, la parité est ainsi instituée en matière disciplinaire pour se conformer aux exigences européennes.

En réalité les choses sont plus complexes car le CSM siège en matière disciplinaire à parité ou non, en fonction de la présence effective de tous ses membres, au gré des affaires. Pour pallier cet inconvénient, le projet de loi organique de 2010, reprenant une demande de l'USM, avait prévu un principe de parité institutionnalisée qui obligeait un non-magistrat à ne pas siéger lorsqu'un magistrat était empêché et réciproquement. Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions à l'occasion

de l'examen de cette loi (la loi organique du 22 juillet 2010), dans sa décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010.

Pourtant, dans un arrêt du 21 juin 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'une sanction prononcé par le CSM portugais et prise par une formation qui comprenait une minorité de juges élus par leurs pairs était « problématique » au regard de l'article 6§1 de la Convention dès lors que l'indépendance et l'impartialité de cette instance se trouvaient « sujettes à caution ». Cette décision n'a pas été confirmée par un arrêt de grande chambre mais l'USM entend bien la faire respecter par le CSM français.

La formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.

La formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet donne un avis simple sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Cet avis motivé est transmis au garde des Sceaux qui prend seul la décision.

L'USM s'est battue, en vain, au moment de la réforme constitutionnelle de 2008, auprès des parlementaires, pour que la formation du parquet statue également comme conseil de discipline souverain. Elle a continué de mener ardemment ce combat à l'occasion de la réforme constitutionnelle engagée en 2018 ; le projet de loi constitutionnelle prévoyait que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet statue à leur égard comme conseil de discipline. Ce projet de réforme n'est manifestement plus à l'ordre du jour en 2022 mais l'USM continue à la porter.

7

B. - L'INTERDICTION TEMPORAIRE D'EXERCICE DES FONCTIONS (ITE)

Avant la saisine du CSM, le garde des Sceaux peut saisir celui-ci d'une demande d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions à l'encontre d'un magistrat du siège faisant l'objet d'une enquête administrative ou pénale (article 50 de l'ordonnance du 22 décembre 1958), à la condition que l'urgence d'une telle mesure soit caractérisée et que l'avis des supérieurs hiérarchiques du magistrat visé ait été recueilli. Le chef de cour peut également saisir le Conseil d'une demande d'interdiction temporaire d'exercice.

La décision d'interdiction, prononcée par le CSM après que le magistrat concerné a comparu devant la formation compétente pour les magistrats du siège, ne constitue

pas une sanction disciplinaire, mais une « mesure de protection du service de la justice pendant la procédure disciplinaire » qui a pour but d'éviter par exemple que le fonctionnement de la juridiction concernée ne soit perturbé par la présence en son sein d'un magistrat visé par une enquête.

En ce qui concerne les magistrats du parquet, l'article 58-I du statut prévoit que le garde des Sceaux peut interdire au magistrat faisant l'objet d'une enquête administrative ou pénale l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires, après avoir recueilli l'avis de la formation du CSM compétente pour les magistrats du parquet. L'urgence de la mesure doit être justifiée et les chefs hiérarchiques consultés. Le chef de cour peut également saisir le CSM d'une demande d'interdiction temporaire d'exercice.

Dans les deux cas, la formation compétente du Conseil statue dans les quinze jours de sa saisine. L'interdiction ne peut être rendue publique, ne comporte pas privation du droit au traitement et cesse de produire ses effets si le CSM n'a pas été saisi d'une procédure disciplinaire dans les deux mois de sa notification.

Il faut noter par ailleurs que, en ce qui concerne les magistrats du siège, le CSM a la possibilité, après avoir été saisi, de prononcer d'office l'interdiction temporaire d'exercice des fonctions.

La loi organique du 8 août 2016 impartit dorénavant des délais au CSM pour statuer ou donner son avis en cas d'interdiction temporaire d'exercice : huit mois à compter du jour de sa saisine, avec une prorogation possible de quatre mois par décision motivée.

Si à l'expiration de ces délais, aucune décision n'a été prise, le magistrat est rétabli dans ses fonctions. Si le magistrat fait l'objet de poursuites pénales, l'interdiction temporaire d'exercice peut être maintenue jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires.

C.- LA SUSPENSION DES FONCTIONS POUR RAISON DE SANTÉ

L'article 69 du statut prévoit que lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, saisit le comité médical national en vue de l'octroi d'un congé maladie, de longue maladie ou de longue durée. Dans l'attente de l'avis du comité médical, il peut

suspendre l'intéressé, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

D. - LES MODALITÉS DE SAISINE DU CSM

La faculté de saisir le CSM, qui n'appartenait initialement qu'au garde des Sceaux, a été étendue aux chefs de cour d'appel par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 et aux justiciables par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'article 18 de la loi du 5 février 1994 fixe les conditions dans lesquelles les plaintes des justiciables sont examinées.

Aujourd'hui, le CSM peut donc être saisi disciplinairement selon trois modalités.

I. - La saisine par le garde des Sceaux : le rôle central de l'IGJ

Cette saisine est pratiquement toujours précédée d'une enquête administrative.

1.1 - L'enquête administrative

1.1.1 - Le rôle de l'inspection générale de la justice

Le ministre de la Justice, avisé de l'existence de faits commis par un magistrat susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, par un chef de cour, par un justiciable ou à la suite d'une décision condamnant l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice (article 48-I de l'ordonnance de 1958), peut confier à l'inspection générale de la justice une enquête administrative.

L'inspection générale est chargée de constater et d'analyser les comportements individuels du magistrat concerné, puis elle qualifie les faits qui lui paraissent constituer des manquements professionnels. Aucun texte précis ne régit l'enquête administrative menée par l'IGJ, qui s'inscrit dans le cadre fixé par la jurisprudence administrative.

L'inspection a défini elle-même un cadre méthodologique précisant les garanties offertes aux magistrats visés par l'enquête administrative.

L'USM a œuvré avec force pour exiger une procédure garantissant les droits du magistrat notamment le principe du contradictoire et lui permettant d'être assisté

efficacement lors de son audition par l'inspection générale de la justice. Cette intervention a permis l'obtention de garanties supplémentaires et principalement la reconnaissance du rôle de l'assistant du magistrat pendant l'audition, qu'il soit représentant syndical ou qu'il ait une autre qualité.

Le cadre méthodologique élaboré par l'IGJ figure sur le site intranet. Il offre dèsormais les garanties suivantes à la personne visée par l'enquête :

- être informée du déclenchement de l'enquête et de ses droits ;
- recevoir notification de la lettre de mission et de ses annexes ;
- être destinataire avant son audition de l'intégralité du dossier d'enquête qui constitue le seul support des questions qui lui seront posées ;
- être convoquée pour audition dans un délai lui permettant de la préparer ;
- être assistée d'un avocat, d'un représentant d'une organisation syndicale de la Justice, d'un magistrat ou d'un fonctionnaire du ministère de la Justice dès la notification de l'enquête administrative et tout au long de celle-ci ;
- être entendue par procès-verbal dont copie lui sera remise ;
- faire toutes observations utiles et présenter toutes demandes d'investigations complémentaires.

1.1.2 - Conseils en cas d'audition par l'IGJ ou un chef de cour dans un cadre disciplinaire ou pré-disciplinaire

Toute enquête, même administrative, doit être réglementée, pour éviter des débordements. L'utilisation de l'enquête administrative dans l'instance disciplinaire à laquelle elle s'incorpore justifie qu'un cadre précis soit fixé, respectueux des personnes et soumis aux principes généraux dégagés par la CEDH pour protéger la personne entendue des éventuels abus et pratiques de nature à la déstabiliser.

Ce cadre doit également s'appliquer lors de l'utilisation par les chefs de cour de la procédure d'avertissement.

L'USM propose aux collègues qui pourraient se trouver confrontés à une telle situation de :

- Avertir le délégué régional (ou à défaut le délégué régional adjoint, le délégué de section ou le siège de l'USM) de la convocation.
- Demander la communication par écrit des motifs de la convocation et la délivrance de la copie des pièces de la procédure.
- Exiger des conditions décentes d'audition.

Vous devez avoir la possibilité de vous aérer, de téléphoner... sinon, vos conditions d'audition seront pires que celles de la garde à vue. Vous pouvez exiger des pauses. Il s'agit en effet d'une enquête administrative, donc non urgente.

- Imposer la présence d'un avocat, d'un pair ou d'un représentant syndical lors de l'audition. Si ce point semble acquis devant l'inspection, il doit également être respecté dans le cadre de la procédure d'avertissement.
- Demander une copie du procès-verbal de l'entretien, avec retranscription intégrale des questions et réponses, y faire mentionner les demandes présentées et la suite qui leur a été réservée.
- Exiger un délai pour faire valoir ses arguments à la suite de l'entretien.
- Demander la date à laquelle la décision sera rendue, dans le cas d'une convocation par un chef de cour en vue de la délivrance d'un avertissement.

Ni le CSM, ni l'IGJ, ni le chef de cour ne disposent de pouvoirs coercitifs.

Les demandes formulées ci-dessus pourraient être rejetées, au moins partiellement. Cela étant, ce rejet pourra être exploité ultérieurement pour critiquer les conditions de l'enquête administrative ou de l'avertissement. Il faut, dès l'origine, réclamer ces garanties et informer l'interlocuteur que leur non-respect ne peut que fragiliser la procédure.

À la fin de l'enquête, un rapport est rédigé par l'inspection, qui se prononce sur l'existence ou non de manquements commis par le magistrat, mais non sur l'opportunité de suites disciplinaires.

L'USM assiste régulièrement les magistrats lors des convocations devant les chefs de cour, l'IGJ et le CSM ; forte de cette expérience, elle peut utilement vous conseiller et vous défendre.

1.2 - *La décision du garde des Sceaux*

Le ministre est seul destinataire du rapport d'inspection et dispose du pouvoir d'apprécier l'opportunité de saisir le CSM.

La personne mise en cause, informée du dépôt du rapport, n'en aura connaissance que dans le cadre de la procédure disciplinaire éventuellement engagée. En l'absence de poursuites, la communication du rapport est soumise au droit commun de la communication des documents administratifs.

Une exception a cependant été faite par le Premier ministre statuant pour le garde des Sceaux empêché pour cause de conflit d'intérêts dans l'affaire dite « du PNF » : un magistrat qui n'a finalement pas fait l'objet de poursuites disciplinaires s'est néanmoins vu communiquer spontanément le rapport d'inspection administrative le concernant.

Le délai entre le dépôt du rapport et la décision ou non de poursuite peut être long. (ex : dans un dossier dont le rapport a été déposé au printemps 2020, la décision de poursuites par la saisine du CSM a été prise au printemps 2021). L'USM réclame qu'un délai de trois mois soit imposé au ministre.

Le garde des Sceaux et les chefs de cour ne peuvent saisir le CSM de faits motivant des poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où ils en ont eu connaissance. En cas de poursuites pénales exercées contre le magistrat, ce délai est interrompu jusqu'à la décision définitive (Loi organique du 8 août 2016).

2. - La saisine du CSM par les chefs de cour

Les articles 50-2 et 63 de l'ordonnance de 1958 donnent aux chefs de cour le pouvoir de saisir directement le CSM par la dénonciation de faits qu'ils estiment constituer une faute disciplinaire. Ils peuvent également demander au CSM de prononcer l'interdiction temporaire d'exercice (pour le siège) ou d'émettre un avis sur le prononcé de l'interdiction par le ministre (pour le parquet).

En revanche, les chefs de cour ne disposent pas du pouvoir de saisir l'IGJ d'une demande d'enquête préliminaire, seul le garde des Sceaux, avisé de la saisine du CSM par les chefs de cour, étant compétent pour le faire.

Depuis de nombreuses années, le CSM n'est que rarement saisi par les chefs de cour qui privilégièrent l'information du garde des Sceaux.

3. - La saisine du CSM par les justiciables

3.1 - Les conditions

Les articles 50-3 et 63 du statut donnent le pouvoir de saisir le CSM à « tout justiciable qui 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 ».

Afin d'assurer un équilibre entre cette saisine directe par le justiciable et la nécessité d'éviter toute tentative de déstabilisation du magistrat et de l'autorité judiciaire ou toute atteinte à l'indépendance, le législateur a prévu des conditions de recevabilité strictes, examinées par des commissions de filtrage des plaintes, les commissions d'admission des requêtes (CAR).

À peine d'irrecevabilité, la plainte :

- doit être présentée moins d'un an après la décision irrévocable mettant fin à la procédure ;
- ne peut être dirigée contre un magistrat du siège qui demeure saisi de la procédure ou contre un magistrat du parquet lorsque le parquet auquel il appartient demeure chargé de la procédure ;
- doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués ;
- doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cours.

Il s'en déduit que le plaignant doit avoir été partie à la procédure, et que le magistrat doit en avoir été saisi.

3.2 - La procédure : les commissions d'admission des requêtes

La plainte est examinée par une des commissions d'admission des requêtes instaurées au sein des formations du CSM par l'article 18 de la loi du 5 février 1994, qui se composent chacune de quatre membres (deux magistrats et deux personnalités extérieures) et dont le président est désigné par le président de la formation.

Le président de la commission peut rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables (articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958). Le magistrat n'est pas informé de l'existence d'une plainte le concernant tant que celle-ci n'a pas été déclarée recevable. Dans le silence des textes, le Conseil souhaite en effet éviter de déstabiliser inutilement le magistrat dans sa pratique quotidienne, au vu du nombre de plaintes et du faible taux de recevabilité. Néanmoins, informé par le justiciable lui-même ou par voie de presse qu'une plainte a été déposée contre lui, le magistrat peut solliciter du CSM des informations sur la réalité et le contenu de cette plainte.

Lorsque la commission déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat visé et sollicite de son chef de cour ses observations et tous éléments utiles. Le chef de cour invite le magistrat à lui présenter ses observations écrites. Les éléments ainsi

réunis sont transmis dans les deux mois de la demande au CSM et au garde des Sceaux. La commission d'admission des requêtes peut enfin entendre le magistrat mis en cause et le plaignant.

Conformément à une revendication de l'USM, la loi du 8 août 2016 a introduit la possibilité pour le magistrat de bénéficier de la protection statutaire prévue à l'article II de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Cependant celle-ci n'est plus accordée en cas de renvoi devant la formation disciplinaire. L'USM a donc proposé à ses adhérents la possibilité de souscrire une assurance groupe responsabilité civile et professionnelle qui prend en charge les frais d'avocat. (voir chapitre 8- II).

La commission, à l'issue de l'examen du dossier, se prononce sur le renvoi devant la formation disciplinaire dont elle dépend, lorsqu'elle estime que les faits peuvent recevoir une qualification disciplinaire.

En cas de partage des voix, l'examen de la plainte est renvoyé à la formation disciplinaire. Cette disposition est extrêmement contestable puisque le doute est défavorable aux magistrats.

La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours par le justiciable. Cependant, la loi organique prévoit qu'en cas de rejet de la plainte par la formation compétente du CSM, le garde des Sceaux et les chefs de cour conservent la possibilité de saisir le CSM des faits dénoncés.

Les membres du Conseil ayant siégé dans la commission d'admission des requêtes ne peuvent ultérieurement siéger dans la formation disciplinaire.

Le législateur n'a rien prévu quant aux droits du magistrat mis en cause. Le CSM a donc, par une construction prétorienne, prévu une procédure visant à respecter les droits des magistrats visés :

- audition systématique du magistrat si un renvoi est envisagé (le texte ne prévoit que l'obligation de recueillir ses explications écrites) ;
- communication préalable de l'entier dossier au magistrat ;
- possibilité d'être assisté d'un avocat ou d'un pair ;
- droit pour ce conseil de poser des questions ;
- établissement d'un procès-verbal signé du magistrat et de son conseil ;
- remise d'une copie du PV ;
- information sur la date de délibéré.

En cas de rejet de la plainte, le CSM a en outre décidé que la décision motivée serait adressée au chef de cour et à la DSJ, initialement informés de la déclaration de recevabilité de la plainte, avec la précision que ce courrier ne peut pas être versé au dossier du magistrat. Ceci a pour but d'une part de permettre au chef de cour et au garde des Sceaux d'exercer leurs attributions propres, mais aussi de les informer du caractère infondé de la plainte.

Il ne s'agit néanmoins ici que d'une pratique de procédure non écrite et il convient qu'une procédure protectrice des droits du magistrat soit enfin inscrite dans les textes.

3.3 - Les revendications de l'USM pour les commissions d'admissions des requêtes

3.3.1 - Composition des commissions d'admissions des requêtes

Réduire à trois le nombre de membres des commissions d'admission des requêtes permettrait à la formation disciplinaire éventuellement saisie de conserver un nombre suffisamment représentatif de membres, compte tenu de l'impossibilité pour les membres de la commission de siéger dans la procédure concernant le magistrat visé par la plainte qu'ils ont déclarée recevable (incompatibilité qui s'ajoute à celle du rapporteur désigné dans le cadre de la procédure disciplinaire).

Les membres des commissions ainsi que leur président, et leurs remplaçants en cas de départ éventuel de l'un d'eux, devraient être élus au sein de chaque formation.

3.3.2 - Traitement des plaintes

7

Lorsque la plainte n'est pas déclarée manifestement infondée ou irrecevable par le président de la commission, il convient d'assurer au magistrat visé le respect de ses droits élémentaires quant à sa défense et au principe du contradictoire, la réforme doit en prévoir l'inscription dans les textes :

- Toutes les pièces de la procédure doivent lui être communiquées. Il doit pouvoir se faire assister par un avocat, l'un de ses pairs ou le représentant d'une organisation syndicale ;
- Il doit être entendu ;
- En cas de renvoi du magistrat devant la formation disciplinaire, décidé à la majorité des membres, la commission doit caractériser les faits susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire retenus à l'encontre de ce magistrat.

E. - LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE DEVANT LE CSM

I. - L'enquête disciplinaire

Dès la saisine de la formation compétente, son président désigne un rapporteur; qui, s'il y a lieu, procède à une enquête disciplinaire. Si l'enquête disciplinaire n'est pas jugée nécessaire, au vu de la teneur de l'enquête administrative, le magistrat peut être cité directement devant la formation compétente.

Le rapporteur chargé de l'enquête disciplinaire, si elle est apparue nécessaire, dispose pour la mener du pouvoir d'accomplir tous les actes d'investigation utiles et peut procéder à la désignation d'un expert. L'article 52 de l'ordonnance de 1958 précise qu'il « entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins ». Aucun texte ne donnant au rapporteur le moindre pouvoir coercitif, il est exclu qu'il procède à des actes d'enquête sans l'accord des personnes visées ou dans des conditions contraires à la dignité et ne respectant pas les droits du magistrat.

Dès la saisine du CSM, le magistrat mis en cause a accès au dossier. Il a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire. Il peut se faire assister d'un de ses pairs et/ou d'un avocat. Lorsqu'il est assisté de plusieurs conseils, il désigne celui auquel les pièces et convocations sont transmises.

2. - L'audience disciplinaire

Lorsque le dossier est en état d'être soumis à la formation disciplinaire, le magistrat est cité à comparaître en personne, la représentation n'étant pas autorisée, sauf en cas de maladie ou d'empêchement justifié.

Depuis la loi n° 2001-539 du 25 juin 2001, les audiences disciplinaires devant l'une et l'autre des formations sont publiques. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exige ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la Justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit au public, pendant une partie ou la totalité de l'audience.

Après audition du directeur des services judiciaires et lecture du rapport, le magistrat est invité à fournir les explications qu'il juge utiles sur les faits et à présenter ses moyens de défense. Des témoins peuvent être entendus par la formation disciplinaire.

3. - La notion de faute disciplinaire

L'article 43 de l'ordonnance de 1958 définit comme une faute disciplinaire « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité ».

La loi organique du 22 juillet 2010 a ajouté la précision suivant laquelle « 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 ».

Dans ce cadre, la jurisprudence disciplinaire du CSM, rassemblée dans le recueil des décisions disciplinaires (accessible sur le site www.conseil-superieur-magistrature.fr), permet de discerner plus précisément les comportements pouvant être qualifiés de faute disciplinaire.

La lecture de ce document et du recueil des obligations déontologiques des magistrats s'impose donc. Elle permet aux magistrats de connaître plus précisément les comportements qui ont pu être qualifiés de faute disciplinaire et de s'imprégner des principes déontologiques qui doivent guider leur vie professionnelle et personnelle.

4. - La décision disciplinaire

En ce qui concerne les magistrats du siège, l'article 57 de l'ordonnance de 1958 prévoit que la formation disciplinaire, à l'issue des débats, délibère à huis clos, et rend publiquement sa décision, qui doit être motivée. En cas de partage égal des voix, le magistrat est renvoyé des fins de la poursuite.

Lorsque la formation constate l'existence d'une faute disciplinaire, la sanction prononcée est prise à la majorité des voix, la voix du président de la formation étant prépondérante.

En ce qui concerne les magistrats du parquet, l'article 65 dispose que la formation émet un avis motivé, transmis au garde des Sceaux. En cas de partage égal des voix quant à l'existence d'une faute disciplinaire, la formation émet un avis en faveur de l'absence de sanction.

DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE

Lorsqu'elle constate l'existence d'une faute disciplinaire, la formation émet un avis sur la sanction que les faits lui paraissent devoir entraîner, pris à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante.

L'article 66 prévoit que, lorsque le garde des Sceaux entend prendre une sanction plus grave que celle proposée par la formation, il saisit celle-ci de son projet de décision motivée. La formation entend alors les observations du magistrat concerné, et émet un nouvel avis qui est versé au dossier du magistrat.

Dans les deux cas, la décision de la formation disciplinaire, pour le siège, ou du garde des Sceaux, pour le parquet, est notifiée au magistrat et prend effet au jour de cette notification.

Dans l'hypothèse d'une saisine par un justiciable, celui-ci ne dispose d'aucun recours contre la décision.

Les articles 50-4 et 63-1 de l'ordonnance statutaire, dans leur rédaction résultant de la loi du 8 août 2016, prévoient que le CSM se prononce dans un délai de douze mois à compter de sa saisine, sauf prorogation pour une durée de six mois renouvelable par décision motivée.

Ils précisent que si le magistrat a fait l'objet d'une interdiction temporaire d'exercice, le CSM doit se prononcer dans un délai de huit mois à compter du jour où il a été saisi. Ce délai peut être prorogé pour une durée de quatre mois par décision motivée de la formation siège ou sur avis motivé de la formation parquet. Si à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par la formation siège ou par le garde des Sceaux, le magistrat est rétabli dans ses fonctions. Si l'intéressé fait l'objet de poursuites pénales, le Conseil, dans sa formation siège, ou le garde des Sceaux, après avis de la formation parquet, peuvent décider de maintenir l'interdiction temporaire d'exercice jusqu'à la décision définitive sur les poursuites disciplinaires. (cf. III-B de ce chapitre).

Afin notamment de réduire les délais des procédures disciplinaires, l'USM préconise soit de rattacher directement une partie de l'IGJ au CSM, soit de le doter d'une structure d'enquête propre composée de magistrats appartenant au premier grade et à la hors-hiéarchie, chargés de conduire les enquêtes sous le contrôle du rapporteur.

5. - Les sanctions disciplinaires

L'article 45 de l'ordonnance de 1958 énumère les sanctions applicables aux magistrats. Les sanctions disciplinaires s'échelonnent du blâme avec inscription au dossier jusqu'à la révocation, en passant par le déplacement d'office, le retrait de fonctions, l'interdiction des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement, la rétrogradation, et la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite, la révocation.

En cas de poursuite pour plusieurs faits, la règle du non-cumul des sanctions s'applique. Par ailleurs, une faute ne peut donner lieu qu'à une seule sanction, sauf en ce qui concerne le déplacement d'office qui peut se cumuler avec une sanction plus grave (sauf évidemment la mise à la retraite d'office ou la révocation).

La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions.

Enfin, lorsqu'au jour du prononcé de la décision le magistrat a fait valoir ses droits à retraite, la formation disciplinaire ne peut que proposer le retrait de l'honorariat. Y compris pour les magistrats du siège, seul le ministre est compétent pour ordonner cette sanction. Le retrait de l'honorariat interdit tout exercice d'une activité juridictionnelle.

L'USM estime que cette échelle des sanctions est inadaptée, insuffisamment étouffée, et que la sanction de déplacement d'office devrait être assortie de directives afin que la DSJ ne la rende pas démesurément sévère. En effet, cette sanction n'est que la deuxième par ordre de gravité mais peut avoir des conséquences extrêmement importantes pour le magistrat concerné.



6. - Les voies de recours

À l'issue d'une évolution jurisprudentielle marquée par les arrêts du Conseil d'État prononcés en 1953 (Falco et Vidaillac) et 1969 (L'Etang), la loi organique du 25 juillet 2001, en abrogeant les anciennes dispositions de l'article 57 de l'ordonnance de 1958, a consacré le principe d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'État, par la voie du :

- pourvoi en cassation contre la décision du CSM statuant en matière disciplinaire à l'encontre d'un magistrat du siège ;
- recours pour excès de pouvoir contre la décision du garde des Sceaux prononçant une sanction contre un magistrat du parquet.

Les natures juridiques distinctes de ces recours n'entraînent pas de différence en ce qui concerne le contrôle par le juge administratif de l'existence de la motivation, de l'exactitude des faits visés, du caractère approprié de la qualification juridique et du respect des droits de la défense.

En revanche, le détournement de pouvoir, propre au recours pour excès de pouvoir, ne peut être invoqué utilement dans le cadre du pourvoi en cassation, non plus que l'erreur manifeste d'appréciation.

