



Recherche

Recherche avancée

Accueil > Colloques et activités de formation > 2003 > **Madame Dominique Commaret, avocat général à la Cour de cassation**



Madame Dominique Commaret, avocat général à la Cour de cassation

Rendre compte de la qualité de la justice le contrôle interne

Intervention de **Madame Dominique Commaret**, avocat général à la Cour de cassation

INTRODUCTION

Quelques précisions liminaires pour cadrer le sujet, à l'attention notamment de nos amis étrangers. La France compte deux ordres juridictionnels :

- l'ordre judiciaire, qui comprend la Cour de cassation, 35 cours d'appel, 181 TGI employant un peu plus de 7500 magistrats professionnels, mais aussi des juridictions spécialisées, notamment dans le domaine commercial ou prud'homal et dont les juges, élus par leurs pairs, appartiennent aux milieux professionnels concernés par l'activité de ces juridictions.

- à côté de l'ordre judiciaire se trouve l'ordre administratif, composé du Conseil d'État, des 7 cours administratives d'appel et des 37 tribunaux administratifs, qui emploient un millier de magistrats publicistes. Ils tranchent les litiges opposant les particuliers à l'administration.

Parce que nous sommes réunis à la Cour de Cassation et par souci de simplification, je me limiterai à l'**examen de la seule situation des magistrats professionnels de l'ordre judiciaire**.

Ce que je voudrais exprimer d'entrée de jeu, c'est une conviction personnelle. **Toute poursuite disciplinaire contre un magistrat est un échec** : c'est un échec **personnel** pour l'homme mis en cause bien sûr, mais c'est aussi un échec **collectif**, l'échec d'une institution conduite à constater qu'elle n'a pas su détecter à temps le maillon faible. L'importance du contrôle interne, des instruments de prévention mis en place, de la capacité de l'autorité hiérarchique à débusquer et corriger les défaillances professionnelles est fondamentale, même s'il va de soi que ces outils ne peuvent aboutir à éradiquer tous les risques, notamment ceux qui relèvent de la vie privée.

Échec individuel, échec collectif, échec **largement discréditant**. Quel que soit le manquement, qu'il touche à l'exercice professionnel ou qu'il révèle publiquement un manque de rigueur ou de dignité dans sa vie personnelle, il entame à la fois la réputation de l'homme, celle du **juge dans l'exercice de sa mission**, puis, **par une sorte de contagion, il dessert le corps judiciaire** dans l'esprit du public. Un exemple : si des poursuites pour fraude fiscale sont engagées contre un chirurgien de renom, l'existence de cette procédure n'interfère aucunement sur le niveau des compétences techniques qui lui sont prêtées. Mais qu'une fraude de même type soit reprochée à un magistrat et c'est son aptitude à juger qui est remise en question. Quelle confiance peut-on accorder à un juge qui s'exonère des exigences de légalité qu'il formule pour les autres et, plus avant, à un corps dont un membre est gangrené ?

I. LE CHAMP DU CONTRÔLE INTERNE

L'exemple que je viens de prendre à dessein nous permet de mieux cerner la **diversité et l'ampleur des obligations du magistrat et donc le champ, extrêmement large, de la prévention des conduites défailtantes**.

Les propos introductifs de Mme le Professeur Lajoie ont insisté à juste titre sur l'**indépendance des juges**, devoir de nature constitutionnelle. Le concept d'indépendance doit, comme vous l'avez fort bien dit, s'entendre largement. Il suppose le refus de tout comportement de soumission à l'égard non seulement du **politique**, mais aussi **de tous les groupes de pression, de quelque nature qu'ils soient**. Il induit pour le juge une obligation de **vigilance et de lucidité** de tous les instants **sur ses sphères d'appartenance**, sur ses préférences naturelles. De même que le sens de la justice procède d'abord de la confrontation à l'injuste, l'indépendance du magistrat commence par la prise de conscience des limites de sa propre liberté.

M. de Vel a également évoqué, citant, l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le **devoir d'impartialité** du juge, qui n'est autre que la déclinaison concrète, dans chaque procédure, de ce devoir d'indépendance, de cette obligation d'équidistance qui seule légitime l'usage de la violence légale dans des domaines touchant toujours à l'essentiel - la liberté, l'honneur, la fortune, les relations familiales ou contractuelles... -

J'ai déjà abordé la **loyauté**, à travers le respect d'une stricte légalité. Mais le concept est plus large. Il englobe la conduite loyale du procès et le devoir d'information du magistrat vis à vis de sa hiérarchie. Il s'intègre dans la notion plus dense de **professionnalisme**, qui recouvre les obligations d'acquisition et mise à jour des savoirs techniques, de diligence dans la mise en état et le jugement des procédures, de garantie des libertés publiques et tout particulièrement la protection de la liberté individuelle dont le juge est constitutionnellement le servent, enfin le strict respect des principes directeurs du procès civil ou pénal, qu'il s'agisse du contradictoire, de l'égalité des armes, des droits des parties, de la motivation des décisions pour ne citer que l'essentiel. **Le professionnalisme du juge, c'est la garantie de son aptitude à l'exercice de sa mission et la pierre d'angle de la confiance de l'usager du service public judiciaire**.

Il est d'autres devoirs de **probité**, financière autant qu'intellectuelle, de **dignité** y compris dans les aspects de la vie privée du magistrat lorsque son attitude risque de porter "*atteinte à l'image de celui qui est appelé à juger autrui et, par voie de conséquence, à l'institution elle-même*" ⁽¹⁾, de **réserve**, entendue comme l'obligation faite au magistrat d'exercer "*avec retenue son droit à la liberté d'expression dans tous les cas où l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être mis en cause*" ⁽²⁾.

Une précision pour clore l'énoncé rapide du champ du contrôle interne : un seul domaine lui échappe, c'est l'**activité juridictionnelle** stricto sensu. Les choix décisionnels du juge ne peuvent lui être reprochés disciplinairement. Ils ne sont critiquables que par l'exercice des voies de recours. Le CSM l'a toujours nettement affirmé comme corollaire de l'indépendance juridictionnelle du magistrat ⁽³⁾. Il peut paraître paradoxal que le cœur même du métier du juge échappe toute mise en jeu de la responsabilité du magistrat. Aussi des voix s'élèvent-elles pour remettre en cause le maintien absolu de cette césure, et il est vrai que l'interrogation n'est pas dénuée de pertinence en présence d'une erreur grossière dans l'application du droit dont les conséquences ne peuvent être toutes réparées lorsque la décision est assortie de l'exécution provisoire.

Ayant un peu plus précisément cerné le sujet, il est grand temps pour moi d'aborder les modalités de contrôle interne du bon exercice de ces devoirs professionnels et les instruments de prévention des fautes déontologiques. Ces contrôle et modes de prévention s'exercent, en France, dans le droit fil des règles posées par la **Charte européenne sur le statut des juges**, adoptée le 10/07/98 et des recommandations citées par M de Vel, i.e. à la fois par les modes de recrutement, par la formation initiale ou continue, par les modes de nomination, par la prestation de serment, par les garde-fous mis en place pour éviter les conflits d'intérêts, par l'exercice des pouvoirs hiérarchiques conférés aux chefs de juridiction et chefs de cour.

II. LE RECRUTEMENT, LA FORMATION INITIALE OBLIGATOIRE ET LA NOMINATION

Le **recrutement** s'opère soit par concours, soit par intégration directe. Le mode le plus fréquent d'entrée dans la magistrature est le **concours**, ouvert aux étudiants de moins de 27 ans titulaires d'un diplôme sanctionnant au minimum 4 années d'études universitaires, qui doivent de surcroît être de nationalité française, de bonne moralité et en bonne santé, mais qui n'ont aucune expérience de la vie judiciaire. Deux autres concours parallèles s'adressent, soit à des fonctionnaires justifiant

d'au moins 4 années d'exercice professionnel, soit à des salariés du secteur privé justifiant 8 années d'expérience professionnelle. Le niveau universitaire requis, tout comme les épreuves, écrites et orales, de ces concours considéré comme difficile, ont pour objet de vérifier, de **certifier les connaissances juridiques** de ceux qui vont devenir auditeurs de justice à l'ENM.

La période de **formation initiale obligatoire**, d'une durée de 31 mois, leur permet d'approfondir les **savoirs techniques**, mais aussi, d'acquérir progressivement, par des cours et des exercices de pratique fonctionnelle comme par des stages en juridiction ou dans les services satellites de l'institution judiciaire, **un commencement de savoir-faire et un savoir-être** basé sur un enseignement déontologique adapté aux fonctions. Reste que cet enseignement de l'éthique est récent et n'est pas sanctionné par une épreuve de déontologie, lors de l'examen de sortie.

Cet examen de sortie permet de valider les connaissances techniques acquises durant la scolarité et la qualité des stages effectués. Le jury, qui mêle universitaires et magistrats et procède au classement des auditeurs, a le pouvoir d'ordonner un redoublement, d'écarter un candidat comme définitivement inapte à l'exercice des fonctions judiciaires ou de formuler des réserves sur son aptitude à l'exercice immédiat de certaines fonctions, réserves qui ne lient pas toutefois l'autorité de nomination, ce qui est regrettable.

Il existe également des **concours exceptionnels** pour parer aux besoins en effectifs dans l'un ou l'autre des deux grades de la hiérarchie judiciaire, avec une formation plus ramassée ⁽⁴⁾, ainsi qu'un **recrutement parallèle sur titres**. Celui-ci ne doit légalement représenter que le cinquième des recrutements effectués dans l'année. Il ne concerne en réalité qu'une trentaine de nominations par an et gagnerait sans doute à être mieux accepté par le corps judiciaire ⁽⁵⁾.

Les **règles de nomination** sont les mêmes pour tous les futurs magistrats : expression des desiderata fonctionnels et géographiques du candidat à partir de la liste de postes disponibles, décret du Président de la République pris sur proposition du ministre de la Justice et après **avis d'un organisme constitutionnel indépendant de l'exécutif et du législatif**, le CSM. Cet avis s'impose à l'autorité de nomination s'il s'agit d'un magistrat du siège, il peut y être passé outre s'il s'agit d'un magistrat du parquet. La première nomination est définitive, sans période d'essai et de titularisation.

Lors des changements de fonctions ultérieurs, les magistrats du siège, qui sont inamovibles, sont nommés, après expression de leurs desiderata, soit sur **proposition du CSM, pour les fonctions de juridiction, chefs de cour, conseillers à la Cour de cassation**, soit sur **avis conforme de l'organe constitutionnel pour les autres fonctions du siège**. Le CSM émet un **simple avis** sur les propositions de nomination formulées à l'égard des magistrats du parquet, les procureurs généraux étant nommés par décret en Conseil des ministres. Le magistrat doit de plus, après 10 années d'exercice, être inscrit sur une liste d'aptitude pour prétendre à une nomination sur des postes du premier grade de la hiérarchie judiciaire. Ce **tableau d'avancement** est dressé, chaque année, par une commission composée de magistrats représentatifs de l'ensemble du corps judiciaire, majoritairement élus par leurs pairs. Pour répondre aux préoccupations exprimées par Mme le rapporteur général, il me semble que si, ici où là, les affinités politiques ou syndicales ne sont pas toujours étrangères aux choix des hommes dans les fonctions de responsabilité, si le système est particulièrement perfectible à l'égard des membres du ministère public, **le risque d'arbitraire est cantonné par la triple intervention successive de la commission d'avancement, de l'exécutif et du CSM**. A moins que la sensibilité de ces trois organes aille dans la même direction, ce qui renvoie à la question de leur composition.

III. PRESTATION de SERMENT et CORPUS DÉONTOLOGIQUE

Dès son entrée en fonctions, le nouveau magistrat jure, devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle il est affecté, de *"bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat"*. Chacun mesure combien ont vieilli les termes de ce serment, issus de l'ordonnance du 22/12/58 et jamais modifié depuis lors.

Ils sont de plus incomplets; Alors qu'ils devraient constituer la charte déontologique du magistrat, ils **ne mentionnent ni l'impartialité**, qui est pourtant la référence éthique majeure, **ni le secret de l'instruction ou plus largement le secret professionnel** auquel sont astreints tous ceux qui, par leur profession, acquièrent des informations de nature confidentielle, **ni les devoirs de probité, de dignité, de réserve, de rigueur, de diligence. Incomplétude** associée à une **dispersion regrettable**, puisque d'autres articles de l'ordonnance statutaire renferment l'expression de quelques unes de ces obligations déontologiques évoquées au début de mon propos, d'autres encore étant formulées par les textes processuels.

Or, à la différence de leurs collègues canadiens, les magistrats français ne disposent pas d'un **code de déontologie**. Faut-il le rédiger ? Sa formalisation répondrait incontestablement à un besoin à la fois symbolique, pratique et pédagogique. Elle constituerait en outre l'expression d'une charte de confiance vis à vis de l'usager. Ses grandes orientations figurent déjà dans les **principes de la Haye**, rédigés par un groupe de juristes réunis sous l'égide de l'ONU et adoptés le 26/11/02. Mais qui le mettra en forme en interne et avec quel type de consultation préalable ? Sera-ce un décalogue, un règlement intérieur ou l'expression d'une méthodologie de l'auto-questionnement ? La solution de ces diverses questions est d'une importance cruciale. **Le temps est incontestablement venu de rassembler, de manière transparente, les repères qui permettent au juge de solutionner les conflits éthiques qui se posent à lui.**

Ne suffirait-il point de mettre à la disposition de chaque magistrat, comme d'ailleurs de chaque citoyen qui le désire, le **recueil des grands arrêts anonymisés de la jurisprudence disciplinaire du CSM et du Conseil d'État**, auxquels pourraient être associés les décisions relatives à la responsabilité de la puissance publique du fait du fonctionnement défectueux du service judiciaire, avec une mise à jour annuelle ? Ce type de publication peut constituer un véritable corpus déontologique évolutif et adapté. Le CSM publie d'ailleurs, depuis 1993, un rapport annuel et consacre l'un de ses chapitres à la discipline. Y sont annexées depuis 1999 les décisions rendues par la formation siège et, avec l'accord du Garde des sceaux, les avis donnés à ce dernier en ce qui concerne la discipline des magistrats du ministère public. Cependant il serait regrettable de perdre toute la richesse pédagogique contenue dans les décisions antérieures, qui ne sont connues que de quelques initiés, alors que leur publication est de nature à enrichir la réflexion préventive du corps judiciaire ainsi que la confiance citoyenne.

IV. LA FORMATION CONTINUE

La prévention passe encore par la formation continue. Assurée par l'ENM, mais aujourd'hui relayée et étoffée, à l'échelle européenne, par le Réseau Européen de Formation Judiciaire qui rassemble, sur une charte adoptée à Bordeaux le 13/10/00 et révisée le 6/12/02 à Copenhague, les centres de formation de tous les pays de l'Union, elle est, en France, d'une très grande variété et d'une forte valeur ajoutée.

A la fois centralisée et déconcentrée, de niveau régional, national et international, cette formation a pour objet **d'accompagner les évolutions normatives, techniques, sociologiques, économiques, ainsi que les changements de fonctions** pour satisfaire aux exigences de compétence. A partir des années 90, elle s'est assignée un autre objet, celui d'une **réflexion sur les pratiques et sur leur sens**, et elle a parallèlement développé de nouveaux outils pédagogiques, notamment le travail en ateliers annuels réunissant quelques volontaires sur une thématique importante, pendant une année, travail plus participatif et plus productif.

Un **centre de ressources** publie et met en ligne les documents et interventions considérés comme substantiels. La déontologie, la responsabilité et la qualité du service public judiciaire sont au coeur de ces réflexions, de ces ateliers, de ces productions documentaires, dont les thèmes évoluent en fonction des besoins. Significatif est, à cet égard, la mise en place prévue en 2004 d'un atelier consacré à la Loi organique relative aux lois de finance adoptée le 1^{er} août 2001, texte dont nous reparlerons à propos du contrôle fonctionnel de gestion et qui bouleverse la démarche budgétaire en la liant à une démarche de qualité.

Pour donner un ordre de grandeur, plus de 500 actions de formation ont été menées en 2001, équivalent à plus de 20000 jours de formation pour un corps de 7000 membres. Calculé sur 2 ans, le taux de fréquentation des sessions de formation continue est de l'ordre de 92%.

Doit-on s'en féliciter ? Sans doute. Mais doit-on accepter dans sourcilier que 8% de magistrats ne ressentent pas le besoin régulier de faire progresser leurs savoirs ? Le droit à une formation annuelle de 5 jours est inscrit dans l'ordonnance statutaire et ses décrets d'application. Faut-il le doubler d'une **obligation de formation** ? A tout le moins, cet effort de formation à la fois technique et déontologique ne devrait-il pas être indispensable, pour prétendre à un avancement ou accompagner un changement de fonction ?

V. LES GARDE-FOUS

Pour garantir l'indépendance et l'impartialité des juges, l'ordonnance relative au statut des magistrats, le Code d'organisation judiciaire et les textes de procédure ont mis en place un certain nombre de règles d'incompatibilités, de départ, de recusation et de mobilité.

A) La prévention statutaire

L'ordonnance statutaire affirme en premier lieu l'**incompatibilité de l'exercice des fonctions de magistrat avec l'exercice d'une autre fonction publique, d'une activité salariée, de fonctions électives.**

Les **professions juridiques** d'avocat, d'avoué, de notaire, d'huissier, de greffier, d'administrateur judiciaire ou de mandataire liquidateur lui sont interdites et, s'il est directement intégré dans la magistrature après avoir exercé l'une de ces professions, il ne peut être nommé dans son ancien ressort de compétence pendant une durée minimale de 5 ans. La loi organique du 29/06/01 relative au statut de la magistrature a, en outre, posé le principe de l'interdiction des activités d'**arbitrage**, sauf dérogations expresses prévues par la loi.

A noter encore que les conjoints, parents et alliés jusqu'au degré d'oncle et de neveu ne peuvent être simultanément membres d'un même tribunal ou d'une même cour en quelque qualité que ce soit, sauf dispense accordée par décret et interdiction subséquente de siéger dans une même cause. Aucune dispense ne peut être accordée lorsque la juridiction ne comprend qu'une chambre ou lorsque l'un des familiers précités est chef de juridiction..

B) La prévention procédurale

Cette prévention statutaire générale est complétée par une prévention procédurale, qui s'applique à l'occasion d'une instance particulière. Cette dernière se dédouble en une prévention spontanée, l'**abstention** laissée à l'appréciation du magistrat lui-même lorsqu'il "*suppose, en sa personne, une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir*", et une prévention provoquée, la **récusation ou la requête en suspicion légitime**, à l'initiative des parties qui craignent l'absence d'objectivité d'un juge ou d'une juridiction. L'économie de ces dispositifs est de prévenir les risques de partialité, en interdisant de statuer lorsque le juge ou son conjoint a un intérêt personnel à la contestation, un lien d'alliance, de parenté, d'amitié ou d'inimitié, de subordination vis à vis de l'une des parties, ou lorsque le juge a acquis une connaissance préalable de l'affaire.

Toutes ces situations de conflits d'intérêt ne sont exprimées qu'en considération de la situation du juge et de son conjoint. Les textes, obsolètes, devraient viser aujourd'hui les situations de **concubinage** et les **pactes civils de solidarité**, conclus entre deux personnes physiques, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune. Rédigés de plus en termes différents d'un code à l'autre, ils mériteraient d'être unifiés.

C) L'obligation de mobilité

Également inscrite dans l'ordonnance statutaire, l'**obligation de mobilité** permet d'éviter à la fois la routine et une trop grande personnalisation des fonctions, qui affaiblissent les compétences et la vigilance, mais aussi l'enfermement dans un réseau relationnel trop dense, peu propice à la distance nécessaire : à l'heure actuelle, nul magistrat ne peut être promu au premier grade de la hiérarchie judiciaire dans la juridiction où il est affecté depuis plus de 5 ans, de même qu'il ne peut accéder aux fonctions de chef de cette juridiction. Et il n'est pas possible, depuis le 1/01/02, demeurer chef de juridiction, chef de cour, juge d'instruction, juge des enfants ou juge de l'application des peines dans le même ressort respectivement pendant plus de 7 ou 10 ans.

VI. LE CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE

Venons-en maintenant au contrôle hiérarchique, dernier volet du contrôle interne, dans ses diverses expressions que sont l'évaluation, l'affectation, l'inspection, et l'exercice des pouvoirs pré-disciplinaires.

A) L'évaluation

L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans, voire même d'une évaluation annuelle lorsqu'il est présenté à l'avancement. Cette évaluation, qui détaille les appréciations sous différentes rubriques et les affecte d'un coefficient allant de l'insuffisant à l'exceptionnel, s'opère selon une procédure contradictoire, avec des possibilités de recours gracieux ou contentieux ⁽⁶⁾. Les précautions prises témoignent de l'importance de la notation, qui conditionne l'avancement et l'accès à d'autres fonctions, mais aussi constitue ou devrait constituer un outil de prévention des défaillances individuelles.

Force est de reconnaître cependant que la situation n'est pas très satisfaisante :

- la grille d'évaluation a été refondue il y a quelques années pour permettre une description plus détaillée et plus objective des qualités du magistrat et des réserves émises, mais elle ne comporte pas de paragraphe évaluatif de la déontologie professionnelle.

- la commission d'avancement qui examine annuellement les dossiers de tous les magistrats présentés par les chefs de cour en vue d'un avancement ou d'une inscription sur une liste d'aptitude à certains fonctions, constate régulièrement l'abus des superlatifs, parfois exclusivement destinés à hâter le changement de ressort, l'existence de distorsions entre les appréciations littérales et les grilles analytiques, ou encore le caractère par trop sommaire de certaines évaluations. Elle insiste aussi sur la nécessité d'établir contradictoirement avant tout changement de juridiction ou de fonctions un **état du service** qui devrait être adressé au chef de la cour dans laquelle le magistrat est nommé puis annexé à l'évaluation suivante.

Car, pour être objective et complète, l'évaluation suppose, en amont, l'existence d'un **état des lieux**, puis la **détermination d'objectifs clairs et partagés**, la **définition d'indicateurs chiffrés** mesurant non seulement la production et les délais mais aussi l'engagement personnel, la qualité des réponses apportées, et en aval, la vérification de l'**adéquation des résultats obtenus aux objectifs convenus**.

B) Les pouvoirs administratifs des chefs de juridiction : affectation et inspection

Le Code de l'organisation judiciaire confie aux chefs de juridiction le soin de répartir les magistrats placés sous leur autorité dans les différents services, en fonction des besoins de la juridiction (articles R. 311-14 et s, R. 311-24 et s du Code de l'organisation judiciaire). Ce pouvoir s'exerce notamment, vis à vis des juges du siège, par l'établissement de l'ordonnance de roulement, prise après avis de l'assemblée générale Instrument de rapprochement des compétences de chacun au service de la spécialisation juridique nécessaire dans un tribunal, cet acte d'administration judiciaire organise de manière souple l'**adéquation optimale des moyens aux fonctions**, mais il peut incontestablement menacer l'indépendance d'un juge, sans que celui-ci ne dispose du moindre recours contre une décision arbitraire de mise à l'écart, d'autant que le président peut siéger à tout moment dans n'importe quelle chambre au lieu et place d'un de ses magistrats, quand il le juge convenable. Vous avez, Mme le rapporteur général, fort bien souligné ce danger auquel je ne vois guère d'autre prévention que celle du choix particulièrement sélectif des candidats aux fonctions de direction d'une juridiction, sauf à inscrire dans nos textes le **principe du "juge naturel"** comme en Espagne, en Italie ou au Portugal.

À côté de ce rôle dans l'affectation, les chefs de cour et de juridiction disposent du **pouvoir d'inspection** sur les juridictions de leur ressort, afin de "*s'assurer de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires*". Ils doivent en outre chaque année rendre compte des constatations qu'ils ont faites dans un rapport transmis selon le cas à la cour d'appel soit au ministre de la justice.

En réalité, le nombre, assez réduit, de ces inspections hiérarchiques, n'est pas compensé par l'exercice du pouvoir d'inspection de l'ensemble des juridictions et services dont dispose l'Inspection générale des services judiciaires. Ce service, directement rattaché au ministre, consacre en effet l'essentiel de ses moyens à l'exécution des missions thématiques nombreuses ou des enquêtes administratives pré-disciplinaires que lui confie le Garde des Sceaux.

C) Les pouvoirs para-disciplinaires et de saisine de l'instance disciplinaire

En cas de manquement constaté à la déontologie, l'ordonnance statutaire confère au chef de cour le pouvoir d'adresser au magistrat défaillant placé sous son autorité un **avertissement**, avertissement retiré du dossier au bout d'un délai de trois ans et qui, dans la pratique, est généralement précédé d'une ou de plusieurs **mises en garde**.

Les chefs de cour peuvent désormais **saisir directement le CSM** de tout manquement d'un magistrat à ses devoirs. Jusqu'au 1/01/02, seul le ministre de la justice disposait de cette faculté, qui a été partagée pour écarter le reproche de captation du pouvoir disciplinaire par le politique.

Ce pouvoir de saisine directe vient d'être utilisé pour la première fois il y a quelques jours. Quant aux avertissements délivrés, les dernières statistiques parues expriment un usage très limité, de l'ordre d'une dizaine par an, nombre analogue aux saisines de l'instance disciplinaire. La grande majorité de ces avertissements concerne des insuffisances professionnelles, autrement dit des retards importants dans la prise de décisions. Il n'est pas certain que ces chiffres reflètent le comportement vertueux de l'ensemble du corps judiciaire. Certains manquements ne sont jamais dénoncés ou le sont avec retard.

De même, nombre de **réclamations des usagers**, transmises aux chefs de cour soit directement soit par le ministre

destinataire, sont traitées sans soin, au cas par cas, sans vision d'ensemble, et finissent par donner corps à ces escouades de grands brûlés judiciaires qui hantent leur vie durant nos prétoires pour faire reconnaître leur droit. Il y a là pourtant une source non négligeable de renseignements sur les difficultés que peuvent connaître tel ou tel juge, tel ou tel service, source qui demeure peu exploitée.

Au demeurant, aucun organisme n'a aujourd'hui véritablement vocation à répondre à la nécessité d'une **veille déontologique**. Une formation particulière du CSM pourrait-elle être directement consultée par les magistrats et rendre des avis ? Il faudrait une réforme constitutionnelle. Et n'y a-t'il pas un risque de friction, voire de contradiction, avec le pouvoir disciplinaire proprement dit ? Devrait-on alors externaliser cette veille et s'inspirer de l'exemple du Comité consultatif de déontologie judiciaire constitué, au Canada, de 9 juges élus pour un mandat de 3 ans et donnant des consultations téléphoniques ou électroniques sur les sujets qui leur sont soumis ?

Doit-on créer une commission nationale de la déontologie, à l'instar de ce qui existe, depuis une loi du 6/06/00, en matière de sécularité, i.e. une autorité administrative indépendante chargée de recevoir, avec ou sans filtrage, les **réclamations des usagers**, d'en étudier le bien-fondé, de dénoncer le cas échéant les manquements et infractions aux autorités compétentes et de produire, en cas d'inaction de leur part, des recommandations et avis rendus publics ?

CONCLUSION

Toutes ces interrogations volontairement laissées en suspens disent assez la perfectibilité de ces instruments de contrôle et de prévention, perfectibilité à laquelle contribuent indiscutablement les échanges comparatistes comme ceux d'aujourd'hui. Mais je voudrais d'un mot illustrer leur dimension constitutionnelle et répondre précisément à l'interrogation finale de Mme le rapporteur général.

Malgré les restrictions dont est assortie la saisine du Conseil Constitutionnel français, ce dernier exerce un **contrôle automatique de constitutionnalité sur les lois organiques que sont notamment les textes relatifs au statut des magistrats**.

Une loi de ce type a récemment institué la possibilité pour des personnes exerçant un métier, de faire acte de candidature aux fonctions de **juge de proximité**. Il s'agit d'un juge à temps partiel nommé après un stage d'une durée variable selon les besoins de formation des candidats ⁽⁷⁾ et compétent pour trancher seul, au civil, des litiges portant sur moins de 1500 euros ou pour sanctionner des contraventions mineures.

Le Conseil constitutionnel a rendu à propos de cette loi, le 20 février dernier, une décision comportant à la fois une censure et deux réserves d'interprétation :

- il a déclaré partiellement non conforme aux exigences constitutionnelles la disposition de la loi qui définissait trop largement les personnes susceptibles de présenter leur candidature à ces fonctions, sans exiger systématiquement d'elles des connaissances et une expérience professionnelle avérées dans le domaine juridique.

- s'agissant de la formation probatoire à l'issue de laquelle le CSM peut rejeter une candidature, le haut conseil a émis une réserve qualitative en énonçant que la compétence juridique et l'aptitude à juger du candidat devraient être "*strictement appréciées*" et que le nombre de postes offerts chaque année ne devrait pas constituer la référence exclusive du niveau requis ;

- enfin il a précisé les modalités de l'exercice concomitant d'activités professionnelles, pour satisfaire aux exigences d'indépendance, d'impartialité et de dignité, au visa notamment de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui porte, en droit interne, les exigences du procès équitable.

Ainsi s'exprime l'attention sourcilleuse que l'organe de contrôle de constitutionnalité porte aux questions de prévention.

1. CSM - Siège 20/07/94

2. Cour européenne, E/Suisse, requête n° 10279, RTDH 1995 p 225.

3. "*En vertu du principe fondamental qui garantit l'indépendance des magistrats du siège, leurs décisions juridictionnelles ne peuvent être critiquées, dans les motifs et dans le dispositif qu'elles comportent, que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi ; la juridiction disciplinaire ne saurait en connaître*" (CSM 8.02.81, Gaz. Pal. 21/02/81 p 115)

4. Ces concours sont ouverts aux candidats de plus 35 ou 50 ans, justifiant d'une activité qualifiante durant plus de 10 ou 15 ans.

5. Ces candidatures à l'intégration directe sont examinées par la commission d'avancement, composée de 20 magistrats, membres de droit à raison de leur qualité ou élus par leurs pairs. Celles qui sont retenues, le plus souvent après un stage probatoire et un entretien permettant au jury de classement de sortie de l'ENM de mesurer les aptitudes et l'adaptabilité du candidat, concernent pour l'essentiel des greffiers en chef, des avocats, des professeurs des facultés de droit, et quelques rares juristes du secteur privé disposant d'une expérience spécialisée constituant un véritable apport de compétences pour le corps judiciaire.

6. Interviennent successivement dans ce processus :

- une note préalable rédigée par le magistrat qui décrit ses activités et recense les formations qu'il a suivies ;

- un entretien avec le président de la juridiction pour le magistrat du siège ou le procureur de la République pour le parquetier, entretien au cours duquel l'activité du magistrat est examinée et dont la teneur est résumée dans un document annexé à la proposition d'évaluation faite par ce dernier et communiquée au premier président de la cour d'appel ou au procureur général ;

- recueil des avis de tous ceux qui ont eu à connaître de l'activité du juge ;

- rédaction par le premier président ou le procureur général, autorités d'évaluation, d'une note de synthèse exprimant, par des appréciations littérales et chiffrées, les qualités professionnelles du magistrat évalué, les réserves émises, les fonctions auxquelles il est apte et, le cas échéant, ses besoins de formation ;

- communication de cette note et de ses annexes au magistrat concerné qui peut, sous huitaine, formuler des observations écrites, auxquelles il doit être répondu, puis contester l'évaluation définitive ;

- cette contestation est soumise à la commission d'avancement qui émet, après examen, soit un avis de rejet s'il y a absence d'erreur manifeste d'appréciation de la part de l'évaluateur, soit un avis motivé favorable, qui est joint au dossier du magistrat ;

- cet avis peut encore faire l'objet d'un contentieux administratif devant le Conseil État

7. Une semaine de formation est obligatoirement requise, durée qui peut être augmentée, selon les besoins, de 16 jours répartis sur une période de 8 semaines, et précédée d'un stage probatoire de 24 jours à effectuer sur une période de 3 mois à l'issue duquel le CSM se prononce par un avis qui lie l'autorité de nomination.

> Haut de page