

Questionnaire 2022 de la 1ère Commission d'Etude de l'UIM
« Procédures disciplinaires et indépendance judiciaire »

France

Questions :

- 1) *Quel type d'allégation peut justifier une procédure disciplinaire à l'encontre des juges dans votre pays : le comportement d'une personne seulement dans le lieu de travail ou aussi dans sa vie privée ? Donnez quelques exemples, s'il vous plaît. Le contenu des décisions rendues par les juges peut-il également donner lieu à des procédures disciplinaires ? Les juges, peuvent-ils être criminellement mis en examen pour le contenu de leurs décisions judiciaires en toutes circonstances ?*

Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonctions, prête serment en ces termes : « *Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* ». Suivant la volonté du législateur à l'occasion de la réforme opérée par la loi organique du 5 mars 2007, un recueil des obligations déontologiques a été élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en 2010, réédité en 2019, lequel n'est pas un code de déontologie ayant force réglementaire et dont le contenu serait figé, mais a pour vocation d'énoncer des principes de conduite professionnelle, articulés autour des grandes valeurs devant structurer le comportement de tout magistrat ; ainsi : *“le magistrat démontre, par son intégrité, qu'il est digne de décider de l'exercice des droits essentiels des individus. Plus que tout autre, il est tenu à la probité et à la loyauté.”* ou encore *“le magistrat se doit d'être intègre pour se conformer aux devoirs de son état, le magistrat présente, dans son exercice professionnel et dans sa vie personnelle, les qualités d'intégrité qui le rendent digne d'exercer sa mission, légitimement son pouvoir et assurent la confiance en la justice ; il veille par sa discrétion et sa réserve à préserver l'image de la justice”*. Il s'en suit de l'ensemble de ces principes énoncés que le magistrat français peut donc être sanctionné disciplinairement non seulement pour des faits fautifs en lien avec son activité professionnelle et juridictionnelle mais également pour des faits commis dans la seule sphère privée dès lors que ceux-ci ont une incidence sur son intégrité ou sa probité et le rendent en quelque sorte indigne de juger son prochain sans porter atteinte à l'image de la justice. Quelques exemples de faits récemment sanctionnés : un magistrat n'ayant pas respecté la décision de placement de son enfant, et condamné pénalement pour soustraction de mineur ; un magistrat ayant proposé sa fille de 12 ans sur un site libertin ; un magistrat ayant fait élaborer un faux mariage avec son ex-compagnon pour l'empêcher de se remarier avec sa nouvelle compagne ; un magistrat ayant dérobé un portefeuille à une personne âgée dans un supermarché ; un collègue mettant en avant sa qualité de magistrat face à un commerçant pour le menacer de poursuites pénales, alors qu'il était en litige privé ; un collègue en grosse difficulté financière suite à des dettes de jeu et ne payant plus son loyer ; un collègue ayant caché à l'autorité hiérarchique sa situation financière obérée, et ayant tenté d'obtenir un prêt auprès d'une ancienne cliente du temps où il était son avocat ; un magistrat condamné pénalement pour violences conjugales sur son épouse ; un magistrat condamné pénalement pour outrages accompagnés de violences et de menaces sur des contrôleurs de train...

En France, le contenu des décisions rendues par les juges ne peut pas donner lieu à des poursuites disciplinaires sauf violation délibérée d'une règle de droit (cf article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 : « *Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive.”*). En effet, le CSM veille au maintien de l'indépendance juridictionnelle des magistrats et le réaffirme régulièrement

dans ses communiqués officiels et à l'occasion de ses travaux. Les magistrats ne peuvent donc être poursuivis ni disciplinairement ni pénalement pour des actes se situant dans la sphère strictement juridictionnelle dès lors que les règles de droit et de procédure ont été respectées. CF des extraits d'un rapport sur la responsabilité des magistrats remis au Président de la République par le CSM le 24 septembre 2021 : *“La responsabilité disciplinaire d'un magistrat ne peut être recherchée du fait d'un acte juridictionnel, sauf si l'on démontre que celui-ci a commis une violation grave et délibérée d'une règle de procédure. Le principe est logiquement que le magistrat ne peut voir sa responsabilité mise en cause du fait d'une décision juridictionnelle, laquelle ne peut être contestée que par les seules voies de recours. En droit interne, le Conseil constitutionnel a posé lui-même un certain nombre de limites à la mise en cause d'un magistrat du fait d'un acte juridictionnel, en particulier dans sa décision n° 2007-551 DC du 1er mars 2007. Il précise en effet que, si l'indépendance de l'autorité judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité, ces principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive. L'activité juridictionnelle d'un magistrat, ou son éventuelle insuffisance, ne peuvent mettre en jeu sa responsabilité que dans le respect strict des principes de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de la séparation des pouvoirs.”*

- 2) *Quel organe est responsable des procédures disciplinaires à l'encontre des juges dans votre pays ? L'organe qui exécute la procédure disciplinaire est-il le même que celui qui impose les sanctions ? Quelle est la composition de l'organe responsable des procédures disciplinaires (ainsi que celui qui doit appliquer les sanctions aux juges, s'il n'est pas le même) ? Est-il composé uniquement de juges, a-t-il une composition mixte, ou est-il composé uniquement de professionnels en dehors de la branche judiciaire ? Décrivez, s'il vous plaît, la composition de cet organe (ces organes).*

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est l'organe en charge des procédures disciplinaires ; il peut être saisi disciplinairement selon trois modalités: par le garde des Sceaux (ministre de la Justice), par les chefs de la cour d'appel dans laquelle exerce le magistrat, ou enfin par les justiciables (après une procédure de filtrage d'une commission du CSM).

Il est présidé par le premier président de la Cour de cassation, s'agissant de la formation siège, et par le procureur général près la Cour de cassation s'agissant de la formation Parquet ; il est composé comme en matière de nomination de huit personnalités extérieures à la magistrature (un conseiller d'état désigné par le Conseil d'Etat, un avocat et six personnalités qualifiées, désignées par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat chacun désignant deux personnalités) et de sept magistrats élus, 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 prononcée 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 (procureurs et substituts) donne un avis simple sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Cet avis motivé est transmis au ministre de la Justice qui prend seul la décision.

- 3) *Quelles sont les sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées aux juges dans votre pays ? La sanction disciplinaire de la destitution est-elle parmi elles ? Une condamnation judiciaire pour un crime peut-elle entraîner une peine de destitution ?*

Les sanctions disciplinaires sont :

- le blâme avec inscription au dossier,
- 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,
- 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.

Les sanctions les plus graves peuvent donc être choisies en cas de condamnation judiciaire pour crime.

- 4) *Dans la procédure disciplinaire engagée contre les juges dans votre pays, un procès équitable est-il accordé ? Y a-t-il un appel contre la décision imposant une sanction disciplinaire aux juges ? Pendant la procédure disciplinaire, le juge peut-il être suspendu de ses fonctions ? Le juge suspendu pendant les procédures disciplinaires continue-t-il de toucher un salaire ou subit-il une réduction de revenu quelconque ?*

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.

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.

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 (représentant du ministre) 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.

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, 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, 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 ; elle ne comporte pas de privation du droit au salaire fixe (seules les primes liées à l'exercice effectif des fonctions ne sont plus versées) 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.

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.

Si à l'expiration d'un délai de douze mois (huit mois plus une prorogation possible de quatre mois supplémentaire suivant décision motivée), 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.

Aucune voie de recours contre les décisions du CSM n'est prévue par l'ordonnance statutaire. Il résulte d'une jurisprudence prétorienne que les sanctions prises par le CSM en matière de responsabilité des magistrats font l'objet d'un contrôle de cassation par le Conseil d'Etat.

Cette voie de recours pose un certain nombre de difficultés, et il serait plus judicieux d'aligner les obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Si l'on compare les régimes disciplinaires des magistrats de l'ordre administratif et ceux de l'ordre judiciaire, on constate en effet que les membres du Conseil d'Etat relèvent d'un régime disciplinaire spécifique alors que les membres de la Cour de cassation relèvent du régime disciplinaire de droit commun des magistrats judiciaires.

5) Y a-t-il eu des changements récents dans les procédures disciplinaires qui peuvent être considérés comme une violation de l'indépendance judiciaire dans votre pays ? Dans l'affirmative, ces changements ont-ils été introduits par des modifications de la législation, ou les lois existantes ont-elles été appliquées différemment ? Veuillez préciser.

Nous avons constaté une multiplication par trois ces deux dernières années des poursuites disciplinaires à l'encontre des magistrats, et ce depuis l'arrivée en juillet 2020 du nouveau ministre de la Justice, Eric DUPOND MORETTI, ancien avocat, et à la volonté politique clairement affichée par le président Emmanuel Macron de renforcer la responsabilité des magistrats, estimant ceux-ci trop peu sanctionnés.

Cela est probablement en lien avec les condamnations qui se sont multipliées depuis une quinzaine d'années à l'encontre de certains hommes politiques et à une crainte toujours sous-jacente d'un prétendu « gouvernement des juges » si ceux-ci ont trop d'indépendance.

Eric DUPOND MORETTI a été mis en examen devant la Cour de justice de la République pour prise illégale d'intérêts, suite à la plainte des trois syndicats de magistrats et d'une association de lutte anti-corruption. Le ministre est soupçonné d'avoir profité de son mandat de ministre pour régler des comptes personnels avec des magistrats, ce qui est susceptible de constituer non seulement un délit pénal, mais également une grave atteinte à l'indépendance de la Justice. Il a en effet saisi le Conseil supérieur de la magistrature au disciplinaire pour trois magistrats avec lesquels il avait eu des différends lorsqu'il exerçait la profession d'avocat : 2 magistrats du parquet national financier et un juge d'instruction qui avait exercé à Monaco. Ces affaires sont toujours en cours et ont été très médiatisées. Pour les magistrats du parquet national financier, l'inspection générale de la Justice (qui effectue les enquêtes préliminaires et donne son avis avant toutes poursuites disciplinaires) avait pourtant considéré dans son rapport qu'il n'existait aucune faute disciplinaire à leur encontre ! Le premier ministre n'en a pas tenu compte et a saisi le CSM pour l'un d'entre eux. L'ensemble de la magistrature vit ces poursuites comme une grave atteinte à l'indépendance.

Cette mise en examen n'a pas empêché le président Macron de renouveler, après sa réélection, Éric DUPOND MORETTI à son poste de ministre de la Justice, ce qui a suscité de nombreux commentaires dans la presse mais étonnamment pas dans la classe politique.

Pour information, le ministre de la Justice s'est vu décharger au profit du 1^{er} ministre des affaires qu'il avait eu à connaître en tant qu'ancien avocat après lancement de ces procédures ! Ce qui tend bien à prouver qu'il a engagé ces poursuites dans un conflit d'intérêts avéré.

Pour autant, le président Macron, dans son discours de lancement des Etats généraux de la Justice le 18 octobre 2021, avait bien indiqué : « Cette plus grande indépendance doit s'accompagner d'une plus grande responsabilité des magistrats. Il s'agit de la responsabilité dans le cadre des procédures disciplinaires qui s'inscrivent dans le respect des règles posées en 2007 par le Conseil constitutionnel. Au-delà, le récent avis rendu par le Conseil supérieur de la magistrature, offre des pistes qui, sur ce sujet de la responsabilité, méritent d'être explorées et même, oserais-je dire, retenues, et **tout en respectant pleinement l'acte juridictionnel**, permettent des progrès réels et substantiels en matière de responsabilité. »

Les conclusions du comité Sauvé ne sont pour l'heure pas connues officiellement, mais nous resterons vigilants sur toute tentative de réforme visant à s'attaquer à l'indépendance judiciaire.

