

Paris, le 12 novembre 2020

Observations présentées devant le groupe de travail du Conseil Supérieur de la Magistrature sur la responsabilité des magistrats

I. Une réforme de la responsabilité des magistrats : pour quoi faire ?

1. Un principe cardinal : l'exclusion de la recherche d'une responsabilité des magistrats à raison du fond d'une décision

La lecture de la presse, puis nos échanges avec le cabinet de Nicole Belloubet, avec celui du président de la République, et enfin nos échanges en juillet avec Eric Dupond-Moretti au cours de notre - unique - entretien nous ont appris que le pouvoir exécutif envisage une réflexion sur le thème de la responsabilité des magistrats, sans plus de précisions.

La manière dont ce sujet a été dernièrement abordé avec le ministre ne nous paraît pas placer le débat sous les meilleurs auspices : le ministre nous a confirmé qu'il entendait mettre en place un chantier sur la responsabilité des magistrats, sans pouvoir nous en dire plus à ce stade, ni sur le calendrier, ni sur le fond, tout en nous assurant que nous y serions associés.

Bien que le ministre ne se soit pas avancé, il a tenu des propos inquiétants sur la question de l'impartialité des magistrats et a développé plus généralement des raisonnements sur l'Institution judiciaire qui font l'impasse sur des principes essentiels. Alors que, tout au long de la discussion, nous tentions d'argumenter sur les principes et le caractère fondamental des procédures et règles à poser pour assurer, en dehors des qualités personnelles des individus à leurs différents postes, la confiance dans les institutions, il a réduit systématiquement ces problématiques à des questions de personnes ou n'a répondu qu'en citant des cas particuliers. Cette confusion sur les principes fondamentaux a été dès ce moment visible dans la discussion au sujet de l'inspection en cours sur une enquête suivie par le PNF - qui a connu depuis les développements que l'on sait. Le ministre nous a assuré qu'il n'y avait pas de problème puisqu'il s'engageait à ne pas intervenir et qu'il fallait « faire confiance » à nos collègues de l'inspection.

De même, et encore plus inquiétant sur le devoir d'impartialité des magistrats, le ministre semblait considérer que la relaxe des décrocheurs de portrait du président de la République par le

tribunal correctionnel de Lyon, qui avait retenu l'état de nécessité, posait un problème de nature déontologique au regard du principe d'impartialité. C'est en vain que nous lui rétorquâmes que, hors les cas où le magistrat doit se déporter en raison d'un lien ou d'une communauté/divergence d'intérêts quelconque avec une partie, la garantie du principe d'impartialité de la justice réside dans les garanties de procédure - collégialité, motivation, voies de recours auxquelles il a été en l'espèce recouru à Lyon - qui justement s'amenuisent dans toutes les réformes récentes de la justice, ce qui constitue le véritable écueil. En cette matière comme au sujet de l'inspection visant le PNF, le ministre ne voyait absolument pas de problème à ce que l'activité juridictionnelle des magistrats puisse faire l'objet d'un contrôle autre que juridictionnel, le principe de la séparation des pouvoirs n'étant manifestement pas dans ses radars.

Dans ces conditions, il est évident que nous voyons d'un oeil inquiet une réforme du statut des magistrats menée sous l'égide d'un tel ministre. La tonalité générale de son discours, réitéré depuis trois mois, est de jouer les citoyens contre les juges, qui, selon lui, lorsqu'ils dénoncent ses multiples conflits d'intérêts et l'insuffisance des protections et garanties de l'indépendance de la justice, « instrumentalisent une affaire à des fins politiques », cultivent l'entre-soi et revendiquent pour eux-même l'impunité.

Sur le fond, le Syndicat de la magistrature constate que le postulat selon lequel les magistrats feraient l'objet de sanctions insuffisantes, ce qui justifierait une modification des règles applicables en matière disciplinaire, est erroné. Les statistiques démontrent d'ailleurs le contraire, puisqu'un tiers des sanctions prononcées depuis le début de la cinquième République l'ont été sur les dix dernières années. L'analyse des différents rapports du CSM ne porte par ailleurs pas à croire que ce dernier ferait preuve d'une clémence particulière vis-à-vis des magistrats.

Par ailleurs, toute évolution qui conduirait à faire entrer le champ de l'activité juridictionnelle des magistrats dans l'appréciation d'une faute disciplinaire est à proscrire. La modification apportée en 2010, permettant de faire entrer dans le champ disciplinaire « 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 » a constitué une exception à ce principe, seule admissible en raison de la condition posée : le caractère grave et délibéré d'une violation de procédure. Il apparaît pourtant, à travers les propos du ministre de la Justice rappelés plus haut, que ce principe n'est pas si clair à ses yeux. Si les textes fondamentaux bordent largement cette question, la remise en question d'autres principes essentiels, y compris par des membres du gouvernement critiquant la légèreté coupable d'un Conseil constitutionnel faisant prévaloir l'Etat de droit, laissent craindre que le débat soit néanmoins posé, avec le danger, non pas que des modifications substantielles soient apportées à ce principe, mais de fragiliser un peu plus la place de la Justice dans la démocratie aux yeux des citoyens en leur servant à souhait la thèse du juge irresponsable prenant des décisions coupées des réalités. Dans ce contexte, la parole du CSM, qui assiste le président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de la justice, sera de celles qui comptent, comme elle l'a déjà été à plusieurs reprises ces derniers mois.

2. Une évolution souhaitable pour ne pas laisser sans réponse certains comportements : des améliorations nécessaires, qui ne sont pas réductibles à la question de la responsabilité des magistrats

La réflexion doit selon nous se porter non pas sur le périmètre des manquements susceptibles d'être reprochés aux magistrats, mais le fait que ne soit pas laissés sans aucune réponse un certain nombre de comportements problématiques, dont tous ne constituent d'ailleurs pas des faits relevant d'une réponse disciplinaire. Certains comportements, sans relever du disciplinaire, peuvent abîmer le collectif de travail, ce qui pourra par la suite constituer un terrain propice à des manquements déontologiques, lesquels peuvent être d'une intensité ne relevant pas elle-même du disciplinaire. La question de la responsabilité des magistrats ne peut ainsi être traitée totalement séparément de celle des mécanismes existant dans l'institution propres à répondre aux faits de nature infra-disciplinaires. Les chefs de juridiction ne réagissent pas systématiquement à certains comportements problématiques de magistrats, surtout si ceux-ci remplissent leurs objectifs en matière de gestion des « flux », jugés prioritaires. La question de la formation des chefs de juridiction sur ce point, ainsi que sur celui, voisin, des problématiques de harcèlement, nous paraît devoir être prise à bras le corps et faire l'objet d'un travail incluant les syndicats de magistrats. De plus, il n'existe pas de circuit institutionnel lorsque le comportement problématique est celui du chef de juridiction lui-même ou des coordinateurs, ou que ni le chef de juridiction ni la chancellerie n'estiment devoir y donner suite.

- Sur l' « examen de situation » mis en place par l'Inspection générale de la Justice

Nous avons interpellé en 2019 le nouveau chef de l'Inspection générale de la justice sur l'insuffisance des outils mis à la disposition des juridictions pour répondre à ces situations. La nouvelle forme de mission créée à son initiative, et dont la méthodologie précise ne nous a toujours pas été livrée, ne nous paraît pas répondre à cet enjeu. Elle est mise en œuvre, selon les explications qui nous ont été données, pour répondre à une situation en juridiction ne relevant pas a priori d'une faute disciplinaire ou d'un dysfonctionnement avéré, mais d'une « difficulté », notamment dans le management de la juridiction ou de l'un de ses services. Nous avons dans un premier temps critiqué le caractère inopiné de la mise en œuvre de ces missions intervenues à plusieurs reprises à partir de 2018 sans en expliquer préalablement le cadre ni aux organisations syndicales ni aux magistrats concernés.

Dans un second temps, le Syndicat de la magistrature a indiqué à l'Inspecteur général de la justice que cette méthode de travail ne pouvait avoir de sens que si un retour était effectué à la juridiction et au service concerné, avec une aide éventuelle pour remédier à la difficulté, outils qui n'existent pas actuellement. Nous avons dit notre crainte que ces outils ne soient pas véritablement mis en place, et que ces examens de situation ne soient que l'occasion pour la chancellerie d'envoyer l'inspection de manière beaucoup plus fréquente dans les juridictions, faisant régner ainsi une atmosphère générale de suspicion vis-à-vis des collègues. A ce stade, des premières remontées que nous avons, les retours de ces missions en juridiction sont soit inexistantes soit réalisés de manière problématique. Nous avons aussi pointé le risque, qui préexistait déjà (avec l'inspection de fonctionnement), d'utilisation d'un cadre à mauvais escient, le seul cadre dans lequel les magistrats peuvent être assistés étant celui de l'enquête administrative.

Le Syndicat de la magistrature estime par ailleurs que d'autres voies devraient être trouvées pour apporter une réponse aux difficultés, voire aux comportements relevant du disciplinaire, rencontrés par les magistrats en juridiction, en raison de l'insuffisante indépendance de l'inspection vis-

à-vis du ministre, du caractère encore trop opaque et peu encadré de sa méthodologie, et du fait que la décision d'y répondre ne relève encore, dans ce cas, que de la seule chancellerie, par l'intermédiaire, ou non, des chefs de juridictions.

- Sur l'absence de recours ouverts aux magistrats

Les magistrats peuvent être confrontés en juridiction à un certains nombres de comportements problématiques, qui peuvent être de plusieurs ordres :

- atteintes à leur indépendance, parfois de la part de leur chef de juridiction lui-même, dans des conditions qui pourraient dans certains cas revêtir une qualification disciplinaire
- harcèlement, ou, si cette infraction n'est pas caractérisée, mesures arbitraires dans la répartition de leur service, des dossiers, des congés, des primes comportant un caractère de sanction déguisée injustifiée ; la question est celle des voies qui s'ouvrent au magistrat victime ou témoin de ces agissements sur d'autres magistrats, ou sur des fonctionnaires
- comportements de collègues contraires à la déontologie à l'égard de justiciables.

Dans la plupart des cas, les magistrats ne disposent d'aucun recours, ou de recours dont l'effectivité est insuffisante ou inexistante, pour qu'une réponse institutionnelle soit apportée :

- plainte pénale, lorsque les faits constituent une infraction : il ne s'agit heureusement pas des cas les plus fréquents, et même lorsque c'est le cas, le pas à franchir pour déposer plainte contre un collègue ou un chef de juridiction, constitue un obstacle de taille, au sein d'une institution comme la nôtre, surtout lorsque les preuves sont difficiles à rapporter pour démontrer une infraction, ou que l'on se situe dans la commission de faits à la lisière du pénal.
- rapport au chef de juridiction : ces rapports restent souvent lettre morte, comme rappelé plus haut. Ils peuvent parfois être retournés par le chef de juridiction contre leur auteur. Nous sommes ainsi intervenus il y a quelques mois au soutien de magistrats du parquet qui avaient avisé leur procureur d'un comportement problématique d'un collègue. La première réaction du procureur avait été de leur reprocher leur indélicatesse, en les menaçant implicitement de suites disciplinaires. Dans ces conditions, et connaissant ce risque, la plupart des collègues renoncent à faire part de ces difficultés - un rapport les mettant déjà en situation délicate vis-à-vis du collègue concerné - aux chefs de juridiction.
- saisine du collège de déontologie : les compétences du collège de déontologie permettent de répondre à un magistrat qui s'interroge sur sa propre pratique, mais n'ouvrent pas de voie aux magistrats pour faire connaître un comportement problématique d'un tiers, si sa propre déontologie n'est pas en cause.

La réponse quasi unique qui s'ouvre aux magistrats concernés est finalement de saisir un syndicat. Si l'intervention syndicale permet de dénouer certaines situations sur le terrain de la médiation, les syndicats n'ont pas davantage de recours que les magistrats pour qu'il y soit apporté une réponse institutionnelle lorsque les faits sont plus graves et appellent d'autres réponses : un syndicat peut interpeller le chef de juridiction, si le comportement incriminé émane d'un magistrat, interpeller le chef de cour, lorsque le comportement incriminé émane d'un chef de juridiction, ou encore interpeller la chancellerie, lorsqu'aucune suite n'est apportée aux premières saisines ou que le comportement problématique émane d'un chef de cour... Ce sont à nouveaux les mêmes acteurs qui sont susceptibles d'agir, ceux qui disposent déjà du pouvoir de saisir le CSM : les chefs de cour et la chancellerie. De nombreuses situations, infra-disciplinaires et parfois susceptibles de relever de sanctions disciplinaires ne connaissent, dans ces conditions, aucune prise en compte par l'institution.

Il existe ainsi un vide qui réduit les magistrats à l'impuissance : alors que les justiciables et les chefs de juridiction peuvent saisir le CSM et pour les seconds prendre d'autres mesures, les magistrats ne disposent d'aucune voie dédiée pour qu'une réponse institutionnelle ait lieu.

- Les propositions

Les dispositions qui pourraient être prises pour combler ce vide posent des questions complexes. En effet, un double mouvement doit avoir lieu : des mesures propres à favoriser un fonctionnement plus harmonieux de la collectivité de travail, et à répondre aux difficultés ponctuelles qui peuvent se produire dans le collectif, et la création d'une voie spécifique, qui constituerait un recours pour les magistrats confrontés à des comportements graves susceptibles de relever d'une sanction disciplinaire.

Le Syndicat de la magistrature porte depuis de nombreuses années des propositions de réformes structurelles, à notre sens nécessaires pour que l'organisation des juridictions fasse plus de place à la démocratie interne, en incluant par ailleurs davantage les citoyens et les partenaires institutionnels de la justice. Nous ne les développerons pas ici, puisqu'elles se situent à la lisière du sujet, mais nous les avons formalisées dans de nombreux écrits que nous tenons à votre disposition. Il n'en reste pas moins que tant sur le plan du principe de l'indépendance de la justice que sur celui de la qualité du service rendue aux justiciables, l'organisation très pyramidale des juridictions (congrès, évaluations, primes, répartition des dossiers et des services, développement de la hiérarchie intermédiaire souvent non formée spécifiquement...) produit des effets structurels négatifs. Vouloir y répondre par le prisme de la seule responsabilité des magistrats serait prendre la question par la fin.

Pour le reste, une des difficultés réside dans l'appréhension de la frontière entre les faits relevant d'une sanction disciplinaire et les difficultés auxquelles il peut être répondu par d'autres voies relevant de la gestion des ressources humaines, ou qui, prises à temps avec des réponses adéquates, ne s'enkystreraient pas au point de relever du disciplinaire. Les réponses institutionnelles sont insuffisantes aussi bien dans un cas que dans l'autre. Si l'on se contente d'ouvrir une voie spécifique aux magistrats permettant de saisir l'instance disciplinaire, cela risque d'être insuffisant pour répondre à l'éventail des situations : peu de magistrats se risqueront à effectuer une telle dénonciation, d'abord parce qu'elle est humainement difficile, et ensuite parce qu'il n'est pas aisé d'appréhender si le comportement litigieux constitue une faute disciplinaire.

Ouvrir cette voie paraît cependant nécessaire et pourrait constituer une première étape : il n'est pas explicable que les justiciables concernés par une affaire puissent saisir la Commission d'admission des requêtes du CSM, que le chef de cour et le garde des Sceaux puissent saisir le CSM, et que des magistrats ou personnels de greffe éventuellement victimes, dans leur exercice professionnel, de comportements caractérisant une faute disciplinaire de la part d'un magistrat ne puissent le faire.

Plusieurs schémas peuvent être envisagés : l'ouverture de la possibilité, pour les magistrats et personnels de justice de saisir la CAR du CSM, et/ou la possibilité, pour la CAR, de se saisir elle-même de faits qui lui seraient signalés par les magistrats et personnels de greffe : dans ce deuxième cas de figure, il serait possible pour tout personnel de justice ou syndicat de ces personnels de signaler des faits problématiques au CSM sans les qualifier, et sans avoir à déterminer s'ils relèvent de fautes disciplinaires, charge à la CAR de procéder, si la situation lui paraît l'exiger, à des vérifica-

tions (ce schéma impliquant un accroissement des pouvoirs d'investigations de la CAR, auquel nous sommes par ailleurs favorable, cf infra).

S'engager dans une telle voie comporte plusieurs écueils potentiels : il ne saurait être question de créer les conditions d'une méfiance de chacun vis-à-vis des membres de son collectif de travail. Si ce risque paraît faible, car on peut anticiper que les magistrats ou personnels de greffe seront plutôt susceptibles de se censurer que d'envoyer des signalements abusifs, il doit être combattu par la mise en place de réponses, aujourd'hui insuffisantes, pour prendre en compte les conflits ou situations de souffrance au travail à la racine et avant qu'elles ne dégénèrent. Nous les développons un peu plus loin.

Un autre écueil est à l'inverse le risque d'autocensure des personnels, surtout si la voie de la saisine directe de la CAR par ces professionnels est choisie : une des solutions pourrait être de mettre en place des intermédiaires entre les personnels et la CAR, par exemple un référent par Cour d'Appel chargé de recueillir les doléances éventuelles de magistrats et d'y donner des suites. Ce schéma, que nous avons tenté d'explorer, pose plusieurs difficultés :

- la proximité éventuelle de ce référent avec certains magistrats, s'il s'agit d'un magistrat exerçant lui-aussi par ailleurs ses fonctions dans la même cour d'appel - ce qui justifierait que ce référent n'ait pas d'attributions juridictionnelles, mais avec l'inconvénient alors que les magistrats susceptibles de le saisir ne le connaîtraient pas ;

- les pouvoirs d'investigations qui lui seraient confiés, une souplesse paraissant nécessaire afin de le mettre en mesure de déterminer si le fait dénoncé doit être traité sous la forme d'une médiation, ou sur le plan disciplinaire ; mais toute parole recueillie à ce stade sans garanties pour le magistrat visé poserait in fine la question de l'éventuelle violation de ses droits si l'affaire devait prendre un tour disciplinaire. Il s'agirait alors de définir concrètement les conditions dans lesquelles le référent pourrait entendre les personnes avant d'aiguiller l'affaire.

Si cette piste ne paraît pas devoir être écartée, elle suppose un véritable investissement pour former ces référents, dont la tâche devrait être principalement voire exclusivement consacrée à cette question. Nous avons cependant conscience que proposer un dispositif impliquant d'y consacrer 36 ETP de magistrats n'est pas la meilleure façon de voir rapidement advenir un changement en la matière.

Pour répondre aux comportements se situant dans la « zone grise », un travail réel et ambitieux devrait être engagé, incluant nécessairement les organisations syndicales, afin que la formation sur ces situations des chefs de juridiction, des chefs de cour, et de tous les magistrats exerçant des fonctions d'encadrement intermédiaire soit d'une part obligatoire (elle ne l'est pas actuellement pour la hiérarchie intermédiaire), et d'autre part aille au delà du vernis cosmétique auquel elle s'apparente pour le moment.

Une autre piste serait la création de médiateurs au sein des cours d'appel, auxquels ne pourraient être confiées que des situations de conflits entre personnels en dehors de tout fait susceptible de constituer un manquement déontologique.

Telles sont les pistes que nous souhaitons soumettre à ce stade, et qui rendent à notre sens nécessaire une élaboration et un travail collectifs pour construire un dispositif équilibré.

II. Les nécessaires évolutions de la procédure disciplinaire : mieux garantir l'indépendance de la justice, mieux garantir les droits de citoyens

1. La procédure devant l'Inspection et le CSM

La procédure disciplinaire, une fois le CSM saisi, peut paraître relativement satisfaisante sur le papier, le magistrat disposant de divers droits : communication du dossier et de l'enquête, droit d'être assisté par un pair ou un avocat, droit de consulter le dossier et les pièces nouvelles, d'en obtenir copie et d'avoir communication du rapport avant l'audience.

Mais ce n'est qu'une vision parcellaire. Pour le parquet comme pour le siège, le rapporteur seul ne dispose pas du temps et des moyens suffisants pour réaliser toutes les investigations qu'il jugerait utiles. Cela renforce la place déjà centrale consacrée à l'enquête administrative réalisée par l'Inspection, qui présente encore d'importantes lacunes. Par ailleurs, le CSM ne s'est pas vu rattacher un corps d'inspection et continue à ne donner, s'agissant du parquet, que des avis simples au ministre. Entre les mutations d'office para-disciplinaires et les décisions disciplinaires, le pouvoir politique conserve les moyens d'un interventionnisme illégitime.

Ces trois dernières années, plusieurs saisines de l'Inspection générale de la Justice pour enquête administrative s'analysent en véritables « procédures baillons », au détriment de l'indépendance des juges : deux d'entre elles n'ont donné lieu, par la suite, à aucune saisine du CSM, la troisième est en cours.

Il est donc fondamental de couper ce lien et de garantir le respect des droits de la défense tout au long de la procédure. Le Syndicat de la magistrature revendique notamment à cette fin de rattacher l'IGJ au CSM, conférer à la formation parquet du CSM les mêmes pouvoirs qu'à la formation siège et faire respecter à chaque étape de la procédure les principes du procès équitable.

L'enquête diligentée par l'Inspection générale de la justice (IGJ) qui fonde la saisine du CSM et qui constitue l'essentiel du dossier disciplinaire devant cette instance reste en effet encore trop fragile au regard des droits de la défense.

Le syndicat mène depuis des années un combat sur ce terrain. Il a d'abord fait acter le refus de l'administration de recevoir les magistrats avec un représentant syndical et de leur communiquer le dossier. Il a ensuite obtenu du CSM, par décision du 11 juillet 2013, qu'il écarte des débats les pièces reprenant les déclarations faites par le magistrat devant l'Inspection au regard des conditions déplorables dans lesquelles elles avaient été réalisées. Sous cette impulsion, en 2016, l'IGJ a changé sa doctrine : le magistrat reçoit désormais une copie de son dossier et peut être assisté lors des auditions devant l'Inspection. De nouveaux progrès devraient être consacrés bientôt, à la suite de nos échanges avec l'Inspection, mais il ne s'agit toujours que d'évolutions prévues par un note interne.

Il convient que ces modalités, uniquement actées à ce stade dans une note interne de l'Inspection, selon le principe de libre détermination de sa méthodologie, soient inscrites dans la loi et que l'assistant ne soit pas cantonné, comme c'est le cas, à une présence passive sans possibilité de poser de questions ni de faire d'observations autres que sur le déroulement de l'inspection. Ces éléments sont évidemment consubstantiels à la notion d'assistance et le CSM estime que le contrôle du respect des droits de la défense et du principe du contradictoire dans la procédure disciplinaire doit s'étendre aux auditions réalisées par l'IGJ.

Il est également urgent que le magistrat puisse se faire communiquer le rapport de l'Inspection en amont de la décision du ministre de la Justice, afin de pouvoir formuler des observations à ce stade où le CSM n'est pas encore saisi. De même, il convient d'instaurer un délai maximum entre

la remise du rapport d'inspection et la décision du garde des Sceaux de saisir ou non le CSM, le ministre n'étant tenu pour le moment que par le délai de prescription – 3 ans.

Quant aux plaintes des justiciables examinées par la commission d'admission des requêtes du CSM – qui prémunit du soupçon de protection corporatiste – il convient de prévoir dans la loi que le magistrat visé soit systématiquement entendu, le cas échéant assisté, quand le renvoi devant la formation disciplinaire est envisagé, et d'introduire la possibilité de procéder à des rappels déontologiques lorsqu'un renvoi semble disproportionné.

Par ailleurs, les CAR ne disposent pas de pouvoir d'investigations en dehors de l'audition des magistrats concernés. Les CAR sont placées devant le choix difficile, avec peu d'éléments, d'ouvrir une procédure disciplinaire ou de classer la plainte. C'est la raison pour laquelle le Syndicat de la magistrature est favorable à ce qu'une réforme intervienne pour confier aux CAR des pouvoirs d'investigation dans le cadre du filtrage des plaintes.

Le Syndicat de la magistrature revendique ainsi :

- des compétences identiques pour le CSM siège et le CSM parquet et la suppression du pouvoir para-disciplinaire de mutation d'office des magistrats du parquet par le garde des Sceaux ;
- le rattachement de l'IGJ au CSM ;
- une procédure d'enquête contradictoire et respectueuse des droits de la défense :
 - > la consécration dans la loi des garanties dans l'enquête administrative : délivrance de copie au magistrat et à son défenseur, droit à l'assistance, droit pour le défenseur de poser des questions pendant l'audition et de faire des observations au fond, communication du rapport de l'Inspection en amont de la saisine du CSM ;
 - > l'obligation pour le rapporteur du CSM de statuer sur les demandes d'acte, et la consécration dans les textes de l'interdiction pour le rapporteur de participer à la formation de jugement (en préservant une parité entre magistrats et non magistrats, conformément à la jurisprudence de la CEDH) ;
 - > l'instauration d'un délai maximum entre la remise du rapport d'inspection et la décision du garde des Sceaux de saisir ou non le CSM ;
- l'amélioration de la procédure devant la Commission d'admission des requêtes (contradictoire, extension de ses pouvoirs d'investigation, possibilité de procéder à des rappels déontologiques lorsqu'un renvoi semble disproportionné).

2. Le nécessaire encadrement des pratiques visant à recueillir les éléments avant ou hors saisine de l'Inspection ou du CSM

La réforme de la loi organique adoptée le 8 août 2016 a mis en place des garanties concernant la mise en oeuvre d'un avertissement par le 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 aux magistrats placés sous leur autorité (entretien préalable, accès au dossier, assistance, délai de prescription). Elles devraient être utilement complétées par la précision selon laquelle les observations du magistrat sont recueillies sur procès-verbal, relu et signé par ses soins.

En revanche, avant la saisine de l'inspection, ou du CSM quand aucune inspection n'est diligentée, la pratique tend de plus en plus à ce que la DSJ demande aux chefs de cour de recueillir des éléments, ce qui s'apparente à une enquête qui n'est pas prévue par les textes, et pour laquelle

n'existent officiellement aucun droit. La chancellerie dispose pourtant de la possibilité de saisir l'inspection si elle estime une enquête nécessaire.

Cette pratique devrait être proscrite : elle permet de contourner les droits des magistrats. Nous avons ainsi assisté en 2018 un magistrat convoqué, en dehors de toute procédure officielle, pour un « rappel de ses obligations déontologiques », par son chef de juridiction. Il s'est avéré par la suite, la saisine ultérieure de l'inspection ayant permis l'accès aux pièces du dossier, que cet entretien avait eu lieu à la demande de la DSJ pour « recueillir ses observations », ce qui n'a été à aucun moment dit à ce collègue par son chef de juridiction, à qui le chef de cour avait délégué l'exécution de la demande de la chancellerie. Alors que celui-ci pensait participer à un échange informel, au cours duquel aucun procès verbal n'a d'ailleurs été dressé, et aucune possibilité de relire ses déclarations donnée, il s'est avéré qu'un rapport a été dressé et transmis à la chancellerie qui relatait d'ailleurs le contenu de l'échange de manière déformée. Il s'agit là d'un véritable détournement. Cette pratique vient par ailleurs créer une confusion entre le rôle des chefs de juridiction, qui ont leur pouvoir propres en matière disciplinaire, et celui du garde des Sceaux, qui ne peut transformer ceux-ci en exécutants de ses demandes propres. Le caractère pyramidal de l'organisation judiciaire, que nous évoquions précédemment, prend un sens inquiétant, lorsque le garde des Sceaux confond les chefs de juridiction, y compris au siège, avec l'Inspection générale de la Justice placée sous son autorité. Par ailleurs, on imagine aisément que certains rapports rédigés dans ces conditions, qui ne donnent lieu par la suite à aucune saisine de l'inspection ou du CSM, sont en possession de la DSJ sans que le magistrat ne le sache, et puissent être pris en compte par l'administration ou le ministre notamment au regard de leurs attributions en matière de nomination.

Enfin, les chefs de cour peuvent être amenés, spontanément, à recueillir les déclarations de personnes dont le comportement est mis en cause, et de témoins, avant de prendre une décision sur la suite donnée (rapport à la DSJ pour saisine éventuelle de l'inspection, du CSM, saisine directe du CSM). Cette configuration paraît plus logique, dans la mesure où les chefs de cour ont un pouvoir propre de saisir le CSM, et peuvent avoir besoin d'éléments supplémentaires pour éclairer leur décision. Mais de la même façon, dans ce cas de figure, les magistrats ne disposent officiellement d'aucun droit. Ils devraient pourtant *a minima* bénéficier des mêmes garanties que lorsque la procédure d'avertissement est mise en oeuvre : en effet, les auditions réalisées parfois sans procès verbal, sont susceptibles de faire l'objet d'un rapport qui figurera dans les pièces d'un futur dossier disciplinaire (nous en avons eu un exemple fin 2019, pour une procédure actuellement en cours d'enquête au CSM). Si, pour un simple avertissement, des garanties sont maintenant prévues par la loi organique, on comprend mal comment ces mêmes garanties ne sont pas offertes pour des faits susceptibles d'asseoir, à terme, une sanction disciplinaire.