

Paris, le 26 mai 2021,

Observations du Syndicat de la magistrature sur la demande d'avis du président de la République concernant la responsabilité des magistrats

Introduction :

La saisine du président de la République pour avis sur la responsabilité des magistrats intervient dans un contexte bien particulier, peu propice à un débat serein et utile, contexte que nous avons déjà rappelé dans nos précédentes observations consultables [ici](#). Par la suite, le ministre de la Justice s'est livré, lors de la séance publique consacrée au débat des députés concernant le rapport de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance de la Justice, à un exercice qui ne place pas davantage cette saisine sous les meilleurs auspices : éludant le sujet du rapport, le garde des Sceaux a harangué les députés sur la question de la responsabilité des magistrats. A entendre son discours, il conviendrait plutôt de parler d'irresponsabilité des magistrats, et de corporatisme : le ministre a en effet choisi de ne livrer que les chiffres des procédures disciplinaires engagées à la suite d'une saisine du CSM par les justiciables – passant sous silence les autres sanctions intervenues chaque année, en hausse depuis dix ans – et a laissé entendre que le CSM se faisait attendre pour rendre sa copie sur le sujet à la suite de la saisine du président de la République – saisine qui n'était alors pas encore intervenue.

Par ailleurs, cette demande d'avis intervient à un an des prochaines élections présidentielles, de sorte que le créneau législatif d'une potentielle réforme de la loi organique apparaît bien incertain. De ce fait, nous nous interrogeons sur le véritable dessein du pouvoir exécutif à travers cette saisine.

Le sujet est malgré tout trop important pour l'éluder, d'autant que de véritables évolutions paraissent nécessaires. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'analyser précisément la demande du président de la République afin de compléter notre première contribution au groupe de travail interne du CSM.

Analyse de la demande d'avis du président de la République :

La saisine du président de la République comporte trois sous-parties :

- Amélioration de la procédure de saisine par les justiciables

Le président de la République ne formule pas d'analyse sur les éventuelles faiblesses ou anomalies de la procédure actuellement applicable, excepté le constat du faible nombre de requêtes déclarées recevables.

- Régime de responsabilité : définition de la faute disciplinaire, échelle des sanctions

Une partie des développements sur ce thème figure dans la première partie concernant l'amélioration de la procédure de saisine par les justiciables. Le président de la République demande au CSM de donner son avis sur la « *possibilité de mieux appréhender l'insuffisance professionnelle du magistrat dans son office juridictionnel* », après avoir rappelé que le principe de l'indépendance de la Justice implique que la faute du juge ne soit pas recherchée à raison de son activité juridictionnelle. Il rappelle l'état actuel de la jurisprudence et de la loi organique, permettant néanmoins de retenir la responsabilité du juge à raison d'un acte qui ne serait juridictionnel qu'en apparence, intervenu pour des motifs étrangers à ceux qui devaient le fonder, marqué par une erreur d'appréciation grossière, ou procédant d'une erreur procédurale résultant d'une violation grave et délibérée.

Le président de la République paraît donc estimer que le faible nombre de saisines de justiciables déclarées recevables pourrait s'expliquer par le fait que l'insuffisance professionnelle du magistrat ne serait pas suffisamment sanctionnée. Aucune piste n'est cependant donnée par le président de la République, concernant un vide dans le régime juridique applicable, dont il rappelle qu'il découle du principe constitutionnel d'indépendance de la justice.

Dans la seconde partie de sa demande d'avis, portant bien cette fois sur la définition de la faute et l'échelle des peines disciplinaires, le président de la République rappelle l'exigence forte d'exemplarité qui s'attache aux fonctions de magistrat, et pointe l'importance de l'impartialité objective ou subjective, de l'attitude à l'audience et de la rédaction de la décision.

Il donne quelques exemples de comportements de magistrats « *mal vécus* » par les justiciables dont la plupart sont assez surprenants : le « *manque d'accès au magistrat* » - qui tient en réalité principalement au manque de temps des personnels, à la nouvelle architecture des palais de justice, aux doctrines de sécurité mises en œuvre dans les palais qui rendent moins spontanés les échanges naturels, et à la volonté du législateur lui-même, qui encourage la saisine de la justice par la voie dématérialisée et la résolution des litiges sans audience -, la « *notification des droits ou d'un renvoi dans les geôles ou dans un couloir du tribunal* » : il est curieux, voire particulièrement exaspérant, que ce type de pratiques puisse être reproché aux magistrats qui ne le font que de manière contrainte, pour pouvoir notifier les actes en temps utile sans risquer la libération d'une personne retenue dans les geôles de la juridiction, en l'absence d'effectifs suffisants des escortes.

Toute cette partie du courrier n'est ainsi d'aucune utilité pour caractériser ce qui justifierait une modification du régime disciplinaire des magistrats. En s'appuyant sur ces quelques exemples inopérants, le président de la République demande des propositions concrètes permettant de mettre un terme à des comportements qui nuisent à la confiance de nos concitoyens, et plus précisément, de mieux appréhender les comportements des magistrats, notamment à l'audience et au-delà, qui marquent un manquement à la délicatesse et à la dignité, ou au principe d'impartialité. Cette partie de la demande d'avis paraît - si nous la comprenons bien - concerner la

question de la prise en compte de comportements qui, s'ils peuvent déjà être caractérisés disciplinairement dans le régime juridique actuel, ne sont pas, de fait, sanctionnés, c'est-à-dire des mécanismes qui permettent actuellement d'aboutir à une saisine du CSM, en dehors de celui de la plainte d'un justiciable, en un mot la procédure disciplinaire et non le périmètre de la responsabilité. Sur ce point, la demande d'avis comporte au moins un point intéressant dans son introduction : le constat que la grande majorité des saisines est faite par le garde des Sceaux, ce qui implique que les chefs de cour font peu usage de leurs prérogatives, outre que le CSM est très peu saisi par les commissions d'admission des requêtes (CAR).

Puis, sans autre développement et sans préavis, le président invite le CSM dans le paragraphe suivant, à « *réfléchir plus largement à la définition de la faute disciplinaire* » et aux sanctions, étant précisé qu'il rappelle également dans cette partie que l'acte juridictionnel doit être sanctuarisé.

Après analyse, cette saisine peut ainsi se résumer de la manière suivante, quant aux sujets sur lesquels le CSM est invité à donner son avis :

- Amélioration de la procédure de saisine du CSM par les justiciables
- Moyens de mieux appréhender les comportements de magistrats, qui paraissent concerner les circuits préalables à la saisine du CSM
- Meilleure prise en compte de l'insuffisance professionnelle du magistrat dans son office juridictionnel, travail sur la définition de la faute disciplinaire (tout en « *sanctuarisant l'acte juridictionnel* »)
- Régime des sanctions

Enfin, le président de la République invite le CSM à indiquer des pistes d'amélioration de la détection et du traitement des faits dont les magistrats peuvent être eux-mêmes victimes, qui peuvent constituer des faits de nature disciplinaire ou pénale : harcèlement, souffrance au travail, attaques extérieures allant au-delà du droit de critique raisonnable.

Nous compléterons donc nos précédentes observations transmises au CSM, qui demeurent d'actualité, sur ces points, dans trois grandes parties : la définition de la faute, la meilleure appréhension des comportements des magistrats et les circuits de saisine du CSM (internes et par les justiciables), et enfin la protection des magistrats.

Pour que ce document constitue une synthèse complète, nous y réintégrons certains développements de nos précédentes observations sous forme d'encadrés.

I. Sur la définition de la faute disciplinaire et des sanctions

1. Sur la définition des manquements disciplinaires

L'article 43 de l'ordonnance statutaire dispose :

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

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

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

L'article 43 ne définit donc pas précisément, à la manière du code pénal pour les infractions pénales, les manquements susceptibles d'être reprochés aux magistrats. De même, la formule « *aux devoirs de son état* » est vaste et le texte ne liste pas de manière exhaustive les principes auxquels il est fait référence.

Il n'apparaît pas cependant que des difficultés résulteraient de l'insuffisante précision de l'ordonnance statutaire sur ce point : les magistrats savent fort bien que figurent parmi leurs devoirs les principes d'indépendance, d'impartialité, et de loyauté, par exemple, qui figurent d'ailleurs dans le recueil de déontologie prévu par la loi et édité par le CSM. Si le législateur a décidé, et nous partageons cette orientation, que ce recueil ne devait pas constituer un code de déontologie, il n'est pas davantage souhaitable d'enfermer les dispositions relatives à la discipline dans un texte semblable au code pénal, listant les manquements de manière précise. Par ailleurs, même si une telle évolution ne poserait pas de problème de principe, il n'apparaît pas absolument nécessaire de compléter l'article 43 pour y ajouter certains principes (indépendance...), ceux-ci étant fort bien connus des magistrats, ainsi que des citoyens : c'est en effet un des objets du recueil que de rendre transparents les principes déontologiques s'appliquant aux magistrats à l'ensemble des citoyens. Un tel travail, si nous ne nous y opposons pas, ne répondrait dans les faits à aucun besoin identifié et ne modifierait pas au fond les principes qui s'appliquent déjà en matière disciplinaire. Une énumération plus précise présenterait par ailleurs l'inconvénient d'introduire une hiérarchie en laissant penser que des fautes déontologiques relatives à certains devoirs, s'ils ne sont pas directement listés à l'article 43 ou dans le serment auquel renverrait l'article 43, ne constitueraient pas des fautes disciplinaires.

Enfin, concernant la définition de la faute disciplinaire, un point mérite attention : dans les procédures disciplinaires diligentées pour insuffisance professionnelle, la frontière est parfois délicate entre faute disciplinaire et faible « *productivité* » du magistrat en raison de difficultés personnelles, voire de problèmes de santé. Si ce sujet n'est pas de la compétence du CSM et ne nécessite pas de modification législative, il rend incontestablement nécessaire que des progrès soient réalisés dans les champs de la gestion des ressources humaines et de la prise en compte de la situation médicale des professionnels. Sur ce dernier point, le fait que des évaluations de magistrats puissent encore mentionner des arrêts maladie et les mettre en lien avec un stock de dossiers non traités par les magistrats montre toute l'étendue du chemin à parcourir. Les médecins de prévention sont trop peu nombreux, et les magistrats entrent dans de véritables parcours du combattant lorsqu'il s'agit de saisir les comités chargés de statuer sur l'octroi des congés maladie spécifiques, parfois par méconnaissance du fonctionnement du dispositif par la hiérarchie et en raison des délais de ces comités pour rendre leur décision. De même, la situation des juridictions rend particulièrement compliqué le retour des collègues arrêtés ou à temps partiel thérapeutique, et il n'est pas rare que les syndicats doivent intervenir pour faire admettre par le chef de juridiction que la charge de travail imposée pendant cette période de fragilité doit être revue à la baisse, ou pour éviter qu'une pression soit mise sur le magistrat afin qu'il demande un changement d'affectation ou une déspecialisation pour rendre son temps partiel plus confortable à gérer pour la juridiction.

2. Sur les manquements dans l'office juridictionnel

Le deuxième alinéa de l'article 43 résulte d'un ajout de la loi organique du 22 juillet 2010, qui a créé une exception au principe selon lequel l'acte juridictionnel ne peut être contesté que dans le cadre de l'exercice des voies de recours.

Dans nos observations de novembre dernier développées devant votre groupe de travail interne sur la responsabilité, nous avons exposé les raisons impérieuses qui s'opposent à toute extension du champ de la responsabilité, c'est-à-dire du périmètre des manquements susceptibles d'être reprochés à un magistrat, notamment à raison du fond des décisions rendues par les magistrats, et indiqué qu'il s'agit là d'un point de vigilance crucial, dans un contexte marqué par des atteintes récentes à la séparation des pouvoirs par le pouvoir exécutif. Ces développements figurent pour mémoire dans l'encadré ci-dessous.

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 avons rétorqué 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 ma-

gistrats 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.

Sur le fond, le critère posé de la « violation grave et délibérée » d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties paraît satisfaisant : le cumul des deux conditions « *grave* » et « *délibéré* » est nécessaire, dans la mesure où le seul critère de gravité serait insuffisant, surtout dans les conditions actuelles dans lesquelles sont prises les décisions : qu'il s'agisse du caractère grossier de l'erreur ou de la gravité de ses conséquences, de simples oublis ou erreurs de procédure pourraient être visés (par exemple l'oubli d'un délai en matière de détention provisoire). Or les juridictions sont sous-dotées en informatique et logiciels adaptés, permettant notamment de créer des alertes sur les délais à respecter pour conforter la vigilance et l'organisation des magistrats, qui sont soumis aux exigences d'un productivisme effréné pour gérer les stocks, rythme propice aux erreurs, sans parler du nombre de magistrats qui renoncent à leur semaine de formation continue pour les nécessités du service, objectivé en 2019 dans notre enquête sur la charge de travail des magistrats, consultable [ici](#). Alors que le code du travail, en ce qui concerne les horaires et les temps de repos obligatoires, n'est absolument pas respecté au sein des juridictions, la responsabilité disciplinaire ne saurait être engagée que sur le terrain de l'insuffisance professionnelle, lorsque le magistrat ne s'est pas placé, par négligence, en condition

de remplir correctement son office dans son organisation habituelle, et non en raison d'une erreur isolée de procédure. Si une erreur de procédure devait pouvoir à elle-seule permettre d'engager la responsabilité disciplinaire du magistrat en dehors du critère de la violation grave et délibérée, il faudrait alors examiner dans quelle mesure ce principe serait transposable aux actes de procédure réalisés par les services de la police judiciaire - placés dans les mêmes conditions précaires : les procédures disciplinaires pourraient alors être assez nombreuses et peu justifiées, la question étant dans ces hypothèses d'un lien entre conditions de travail et erreurs de procédures, davantage celle de la responsabilité de l'Etat et des moyens offerts à la justice et à la police pour fonctionner.

La condition supplémentaire posée, à savoir le fait que cette violation grave et délibérée d'une règle de procédure soit constatée par une décision de justice définitive, pose davantage question : l'évolution continue de notre code de procédure pénale vers des réponses pénales non juridictionnelles, décidées par le parquet, conduit à ce que ces violations ne soient pas, dans un certain nombre de cas, constatées par une décision de justice. Si la personne concernée peut en théorie refuser une mesure simplifiée ou une alternative aux poursuites pour obtenir un procès et faire constater la violation, elle sera dans les faits peu portée à le faire. La condition posée est aussi un obstacle à une poursuite disciplinaire en cas de classement sans suite du dossier, qui peut d'ailleurs intervenir au motif que la procédure est irrégulière. Cependant, les perspectives d'évolution sur ce point paraissent étroites : cette condition a été posée à la suite de la décision du Conseil constitutionnel de 2007 censurant une précédente version du texte, en application des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice. Cette condition apparaît en effet nécessaire afin de garantir qu'une décision judiciaire ne puisse être contestée par une autre autorité que judiciaire, ce d'autant que le pouvoir exécutif a - malgré les engagements pris en faveur d'une réforme constitutionnelle qui n'intervient jamais - le dernier mot, pour la discipline des magistrats du parquet. Une piste pourrait être la création d'une voie de recours judiciaire en cas de classement sans suite pour faire constater une irrégularité de procédure.

Par ailleurs, la question peut se poser de définir plus clairement dans cet alinéa le champ de l'activité juridictionnelle à raison de laquelle la responsabilité disciplinaire du magistrat ne peut être recherchée : ce champ n'est défini en l'état qu'*a contrario*, par l'énoncé d'une exception et par la jurisprudence du CSM et du Conseil d'Etat. L'exclusion de l'acte juridictionnel n'est pas posée, ce terme n'étant même pas présent dans l'article. Cependant, la rédaction d'un principe positif de protection de l'activité des magistrats, afin que leur responsabilité ne puisse être recherchée à raison du sens d'une décision, pour souhaitable qu'elle soit, est malaisée : en effet, il ne pourrait être fait référence seulement à l'activité juridictionnelle, ce terme n'étant pas précisément défini en droit, et n'englobant pas, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, certaines décisions prises : c'est le cas par exemple des mesures d'administration judiciaire. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne s'est pas clairement prononcé sur le fait de savoir si les décisions prises par les magistrats du parquet sont des actes juridictionnels. Il est cependant nécessaire que ces décisions soient protégées au même titre que celles des magistrats du siège.

3. Sur les sanctions

Si la question de l'échelle des sanctions ne nous paraît pas fondamentale dans l'économie globale de la réflexion, elles mériteraient d'être diversifiées afin de répondre de manière plus individualisée aux situations auxquelles le CSM estime devoir donner une suite disciplinaire.

La lecture du rapport de l'IGJ rendu le 4 décembre 2020 sur « *La discipline des professions du droit et du chiffre* » permet de constater que la sanction de l'interdiction temporaire est largement prononcée pour les avocats alors que cette sanction est peu utilisée par le CSM : "*S'agissant des peines disciplinaires prononcées, respectivement pour 2018 : 62 % d'interdictions temporaires et 7 % de radiations du tableau des avocats ; pour 2019 : 46,5 % d'interdictions temporaires et 11 % de radiations du tableau des avocats*".

Une piste pourrait ainsi être de pouvoir prononcer une interdiction temporaire plus longue qu'actuellement, ou de pouvoir moduler cette interdiction afin que le CSM puisse la prononcer pour certaines fonctions particulières de manière plus fine qu'actuellement. Si ces modifications n'appellent pas d'opposition de principe, il nous apparaît cependant qu'une interdiction temporaire d'exercer toutes les fonctions de magistrat ne doit pas pouvoir être prononcée de manière excessivement longue, dans la mesure où le retour du magistrat dans ses fonctions après plusieurs années d'interruption paraît dans les faits peu opportun : d'une part, il est peu compréhensible qu'un magistrat ayant commis une faute telle qu'une cessation de ses fonctions pendant une longue période paraît adaptée, revienne ensuite exercer ses fonctions. D'autre part, l'adaptation après une longue période d'arrêt, surtout au vu des réformes incessantes de la procédure civile et pénale, est peu aisée pour un magistrat. A titre d'exemple, la durée maximale de l'exclusion temporaire des fonctions pour les magistrats administratifs est de deux ans.

Le cas échéant, la question se pose de pouvoir également obliger le magistrat à effectuer de nouveau une formation préalable à la reprise de ses fonctions.

II. La meilleure appréhension des comportements des magistrats

1. D'autres voies que disciplinaire sont aussi à mettre en oeuvre

Les dernières réformes statutaires, en instaurant une déclaration d'intérêts, à laquelle le Syndicat de la magistrature était favorable, un entretien préalable à cette déclaration, et un collège qui peut être interrogé par le magistrat lorsqu'il hésite sur une question relative à sa propre déontologie, ont posé des jalons supplémentaires qui incitent les magistrats à s'interroger sur leurs pratiques. Le but de l'établissement d'une telle déclaration est bien d'initier une démarche de prévention, particulièrement bienvenue si elle incite à un questionnement personnel et institutionnel sur la déontologie dans son ensemble. Il nous apparaît que cette démarche globale, qui a aussi été précédemment favorisée par la création du service d'aide et de veille déontologique (SAVD) à l'initiative du CSM, devrait trouver d'autres prolongements : le respect des principes déontologiques ne peut être recherché de manière exclusivement négative, par la sanction des comportements déviants, mais doit aussi être favorisé par l'ensemble des dispositifs engageant le magistrat à réfléchir à ses pratiques.

Les formations initiale et continue donnent une place grandissante à cette thématique - parfois sur un mode que nous trouvons trop surplombant et insuffisamment réflexif et dynamique.

Un prolongement intéressant de la formation pourrait être de rendre plus facile, voire systématique, la pratique de l'intervision, encore très peu développée et laissée à l'initiative de magistrats particulièrement motivés et intéressés. Dans le contexte actuel d'une charge de travail intense, cette pratique particulièrement opportune et très développée chez certains de nos voisins européens qui conduit le magistrat à s'interroger, notamment, sur son positionnement lors des entretiens et audiences, a peu de chances de se développer sans une impulsion supplémentaire.

Le Syndicat de la magistrature avait en revanche donné un avis défavorable à la proposition faite, dans le cadre du comité de suivi de l'évaluation des magistrats, de créer une rubrique particulière concernant le respect des principes déontologiques des magistrats : il serait à notre sens assez incongru de demander aux chefs de juridiction de qualifier, sur une échelle allant d'insuffisant à exceptionnel, le respect des devoirs déontologiques, par exemple l'indépendance, l'impartialité, ou la dignité. Ce respect devrait en effet par principe être parfait. Ce sont les différentes rubriques existantes qui permettent d'appréhender au fond la manière dont le magistrat remplit son office, et au final l'attention prêtée aux principes déontologiques, par exemple l'attention portée au justiciable ou les efforts entrepris pour être à jour des règles de droit applicables.

2. Les circuits de saisine du CSM (internes et par les justiciables)

Le constat selon lequel le garde des Sceaux est à l'origine de la plupart des saisines du CSM peut être aisément expliqué : les chefs de cour ne disposent pas, comme le ministre, d'un service chargé de mener les investigations et ne sont pas à l'aise pour les mener eux-mêmes, par manque de formation, outre qu'ils manquent de temps pour le faire. Il est donc plus simple pour les chefs de cour de signaler des faits qui leur paraissent pouvoir constituer une faute disciplinaire à la direction des services judiciaires afin que l'Inspection générale de la justice soit saisie.

Cette difficulté rejoint celle à laquelle sont confrontées les CAR au CSM, celles-ci n'ayant quasiment aucun pouvoir d'investigations, outre que le CSM ne dispose pas non plus de moyens suffisants pour réaliser ces investigations. Le Syndicat de la magistrature revendique de manière ancienne que l'IGJ lui soit rattachée, pour mieux garantir l'indépendance de la justice, mais l'ouverture d'une voie de saisine du CSM par le justiciable renforce encore l'intérêt de procéder à ce rattachement.

Cette situation – la plupart des saisines sont réalisées par le ministre - est dommageable, aussi bien en termes d'image que cela renvoie de l'institution judiciaire - l'exécutif paraissant être le seul à prendre l'initiative de poursuites en l'absence d'autorégulation du corps - que sur le fond : c'est aussi parce que certains comportements problématiques - connus de tous, et notamment des partenaires institutionnels tels les avocats ou les enquêteurs - ne sont pas pris en compte et traités par les chefs de cour, qui hésitent à en saisir la chancellerie - s'agissant d'une décision lourde de conséquences - que l'institution prête le flanc à la critique, ce qui ouvre la boîte de Pandore de la supposée irresponsabilité des magistrats et de propositions délétères, contraires au principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

La comparaison entre justice judiciaire et justice administrative montre le chemin qui reste à parcourir : le pouvoir disciplinaire sur les magistrats administratifs appartient au seul CSTACAA, qui peut être saisi soit par le président de la juridiction à laquelle est affecté le magistrat poursuivi soit par le président de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA), elle-même placée sous l'autorité du vice-président du Conseil d'Etat.

Aussi, bien que notre revendication principale demeure le rattachement de l'IGJ au CSM, un premier pas pourrait être le détachement permanent d'inspecteurs de l'IGJ au CSM, inspecteurs qui pourraient être saisis aussi bien par les CAR du CSM que par les chefs de cour, quand des investigations plus poussées sont nécessaires afin de déterminer si le CSM doit être saisi - ce qui est le plus souvent le cas.

III. La protection des magistrats

1. La procédure disciplinaire

- Ouvrir une voie de saisine aux magistrats

Nous nous référons quant au diagnostic et aux pistes à nos observations précédentes en encadré, dans lesquelles nous avons aussi rappelé les conditions préalables à poser pour prévenir et répondre aux difficultés et conflits dans le collectif de travail, notamment en termes d'organisation interne des juridictions et de formation des chefs de juridiction. Ces problématiques ne sauraient en effet être résolues à titre principal par la voie disciplinaire. Nous les réintégrons pour mémoire dans l'encadré suivant.

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 soient 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 peuvent en effet 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 certain nombre 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 indécatesse, 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 interpellier le chef de juridiction, si le comportement incriminé émane d'un magistrat, interpellier le chef de cour, lorsque le comportement incriminé émane d'un chef de juridiction, ou encore interpellier 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 soit apportée.

- 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 (congé, 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'enkysteraient 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 vérifications (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.

Parmi les différentes propositions évoquées dans nos précédentes observations, celle qui paraît la plus facile à mettre en œuvre rapidement, en cohérence avec le renforcement des pouvoirs d'investigation des CAR, est d'ouvrir une voie permettant aux magistrats et aux syndicats de magistrats de les saisir, ou de saisir une formation *ad hoc* du CSM au fonctionnement similaire à celui des CAR, ou de réaliser des signalements dont les CAR ou cette formation *ad hoc* pourraient décider de se saisir. Contrairement à ce qu'a indiqué le garde des Sceaux à la représentation nationale lors du débat en séance sur le rapport de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance de la justice, le Collège de déontologie n'a en effet aucune prérogative pour répondre, notamment, aux atteintes à l'indépendance des magistrats, puisqu'il ne peut être saisi que des questionnements des magistrats relatifs à leur propre déontologie, et non celle de tiers (sauf dans l'hypothèse restreinte de la saisine du collège par le supérieur hiérarchique). Le collège a été amené à rappeler ce principe dans un avis rendu l'année dernière (avis 2020-5, consultable sur le site de la Cour de cassation à télécharger [ici](#)), laissant ainsi une potentielle atteinte à l'indépendance de juges d'instruction, dont les développements de l'avis laissent penser qu'elle paraît caractérisée, sans réponse. Notre organisation syndicale avait, dans cette affaire, écrit aux chefs de cour, puis au directeur des services judiciaires (courriers ci-dessous, le courrier au directeur des services judiciaires ayant été adressé le 11 janvier 2021 et non 2020 et étant toujours, selon la réponse qui nous a été faite, en cours d'analyse), sans qu'aucune suite ne soit non plus donnée à ces démarches. Cet exemple démontre que certains comportements ne font l'objet d'aucune suite, en l'absence de levier institutionnel, ce qui place les magistrats en position de faiblesse, et au final, ne permet pas de répondre aux atteintes à leur indépendance.

Paris, le 11 décembre 2019

Lettre ouverte

Monsieur le premier président, monsieur le procureur général,

Vous avez reçu lundi un message électronique du bureau national du Syndicat de la magistrature vous faisant part de notre préoccupation sur les modalités du "contrôle de fonctionnement" intervenu au sein des cabinets d'instruction du TGI de Coutances le 21 novembre dernier. Ce dernier avait notamment pris la forme d'un "contrôle par sondage" du contenu de certains dossiers d'instruction. Nous avons appris que vous envisagez de procéder de la même manière à Caen les 11 et 12 décembre prochains.

Nous vous avons indiqué qu'il nous apparaissait que les pouvoirs propres des chefs de cour prévus à l'article R 312-68 du code de l'organisation judiciaire ne sauraient en aucun cas vous permettre la consultation des dossiers d'instruction, couverts par le secret, dans ce cadre. Cette disposition de nature réglementaire prévoyant l'inspection des juridictions du ressort réalisée par les chefs de cour n'est pas de nature à déroger au secret de l'instruction prévu par l'article 11 du code de procédure pénale.

Nous soulignons par ailleurs que le président de la chambre de l'instruction, compétent en la matière en application de l'article 220 du code de procédure pénale, n'avait apparemment pas été associé à cette démarche.

Nous vous demandons ainsi un rendez-vous téléphonique avant la date prévue pour le contrôle à Caen, afin de pouvoir échanger sur ces points.

Pour toute réponse, et bien que nous ayons tenté de vous joindre par téléphone, vous nous avez adressé un mail hier en fin d'après-midi, afin de nous indiquer que notre « initiative peu orthodoxe n'appel[ait] pas de réponse de [v]otre part, étant précisé que les missions d'inspection menées par les chefs de cour sont prévues par le code de l'organisation judiciaire ».

Cette réponse nous donne une bonne indication de la qualité du dialogue social conduit dans votre cour. Nous en avons déjà le pressentiment à travers la manière dont vous menez actuellement les travaux de mise en oeuvre de la réorganisation des juridictions, plu-

sieurs suppressions de cabinets d'instruction étant envisagées sans réelle concertation des collègues.

Au-delà, nous ne pouvons ni comprendre ni admettre que vous n'ayez pas estimé utile de répondre à notre demande de contact, et d'échanger avec une organisation syndicale sur le point que nous soulevons. Ce que vous appelez « initiative peu orthodoxe » constitue tout simplement une action de défense syndicale, chose dont vous avez sans nul doute déjà entendu parler dans vos fonctions de chefs de cour.

Nous réitérons notre questionnement concernant la pratique qui consiste à consulter le contenu de dossiers d'instruction couverts par le secret dans le cadre d'une inspection. Comme il ne vous est pas apparu utile de nous répondre sur ce point, vous comprendrez que nous rendions public ce courrier. Nous étudierons par ailleurs toutes les voies envisageables si d'autres consultations de dossiers d'instruction devaient avoir lieu dans le cadre de votre inspection.

Restant à votre disposition pour échanger sur ces questions, je vous prie d'agréer, Monsieur le premier président, Monsieur le procureur général, l'expression de ma vigilante considération.

Katia Dubreuil
Présidente du Syndicat de la magistrature

Paris, le 11 janvier 2020

Monsieur le directeur des services judiciaires,

En décembre 2019, nous étions saisis des conditions d'un "contrôle de fonctionnement" réalisé par les chefs de la cour d'appel de Caen, intervenu au sein des cabinets d'instruction du TGI de Coutances le 21 novembre, qui avait notamment pris la forme d'un "contrôle par sondage" du contenu de certains dossiers d'instruction. Il nous était indiqué que les chefs de cour envisageaient de procéder de la même façon à Caen les 11 et 12 décembre suivants.

Nous avons immédiatement sollicité un entretien téléphonique auprès des chefs de cour, en leur indiquant qu'il nous apparaissait que les pouvoirs propres des chefs de cour prévus à l'article R312-68 du code de l'organisation judiciaire ne sauraient en aucun cas leur permettre la consultation des dossiers d'instruction, couverts par le secret, dans ce cadre.

Nous soulignons de surcroît que le président de la chambre de l'instruction, compétent en la matière en application de l'article 220 du code de procédure pénale, n'avait apparemment pas été associé à cette démarche.

Les chefs de cour nous adressaient la réponse suivante :

Nous accusons réception de votre message électronique relatif aux conditions d'exercice de la mission d'inspection des services de l'instruction mise en œuvre dans le ressort placé sous notre autorité.

Cette initiative peu orthodoxe n'appelle pas de réponse de notre part, étant précisé que les missions d'inspection menées par les chefs de cour sont prévues par le code de l'organisation judiciaire.

Cordialement

Jean-Luc STOEESLE, premier président
Jean Frédéric LAMOUREUX, procureur général

Dans ces conditions, nous leur adressons une lettre ouverte que vous trouverez en annexe.

Ces contrôles de fonctionnement ont été menés dans le contexte de la suppression envisagée de trois cabinets d'instruction sur les neuf que compte le ressort. Ils sont concrètement mis en oeuvre par les deux chefs de cour et leurs secrétaires généraux. Le droit d'alerte que nous avons exercé

n'a eu aucun effet, les « inspections » se sont poursuivies selon le même mode opératoire dans d'autres juridictions du ressort.

Au cours du mois de septembre 2020, nous avons appris que les chefs de cour avaient rédigé un rapport adressé à l'Inspection générale. Notre section syndicale régionale a alors demandé à être destinataire de ce rapport et a reçu la réponse selon laquelle les chefs de cour transmettaient leur demande à l'Inspection.

Ces éléments nous paraissent particulièrement problématiques à plusieurs égards.

D'une part, les suppressions de cabinet d'instruction, en application des lois ordinaire et organique du 23 mars 2019, doivent selon les textes et les demandes formulées par la chancellerie intervenir au terme d'un dialogue social mené par les chefs de cour et de juridiction, la ministre de la Justice ayant maintes fois répété que la réforme de l'organisation judiciaire devait être menée « à partir des besoins du terrain ». Cette logique est pervertie dès lors que les chefs de cour, qui ont procédé à ce contrôle de fonctionnement en vertu de leurs pouvoirs propres prévus par le code de l'organisation judiciaire, refusent de communiquer localement les résultats de ces opérations aux collègues du ressort de la cour d'appel.

D'autre part, il nous apparaît clairement qu'en consultant le contenu de dossiers d'instruction, les chefs de cour ont outrepassé les pouvoirs qui leur sont conférés par les textes. Nos interpellations à ce sujet étant demeurées sans effet, et en l'absence de dispositions précises permettant de faire stopper et sanctionner les atteintes à l'indépendance de nos collègues, nous vous informons que nous envisageons de saisir le Conseil supérieur de la magistrature de cette situation.

Nous sollicitons par ailleurs par ce courrier que le rapport réalisé par les procureur général et premier président de la cour d'appel de Caen nous soit transmis, puisque la voie normale du dialogue social paraît à ce jour totalement bloquée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le directeur des services judiciaires, l'expression de notre considération distinguée.

Katia Dubreuil
Présidente du Syndicat de la magistrature

Cet exemple n'est qu'un parmi d'autres dans l'activité quotidienne des organisations syndicales qui viennent au soutien des magistrats victimes de comportements répréhensibles. Nous nous sommes ainsi heurtés au même type d'inaction des institutions en 2019 dans une situation qui peut être qualifiée de harcèlement, dont le CSM a finalement été saisi - en raison, vraisemblablement, du risque de mise en cause de l'institution qu'une telle affaire pouvait causer dans le contexte actuel si aucune suite n'était donnée. Dans cette affaire, le chef de cour, qui avait procédé en notre présence à l'audition de la magistrate ayant signalé les faits, n'a jamais jugé utile de répondre à notre demande, faite pour le compte de cette collègue, concernant les suites envisagées après cette audition. De même, nous avons saisi en 2020 le DSJ d'une situation dont nous estimons qu'elle caractérise un harcèlement : le directeur des services judiciaires, sans contester les difficultés, nous indique qu'il ne peut prendre l'initiative d'une saisine de l'inspection puisque le chef de cour, que notre section régionale avait préalablement saisi, ne l'estime pas opportun pour le moment. Cela aboutit au final à laisser des situations s'envenimer, à décourager des collègues qui finissent, lassés, par ne plus rien exprimer et à ne plus dénoncer de comportements répréhensibles.

- Garantir les droits des magistrats mis en cause au cours d'une procédure disciplinaire

La protection des magistrats par rapport aux atteintes potentielles à leur indépendance doit être par ailleurs assurée par la réforme de la procédure disciplinaire, qui peut encore à l'heure actuelle être utilisée à la manière d'une procédure bâillon. A cet égard, nous nous référons à l'ensemble des revendications que nous avons portées dans la troisième partie de nos précédentes observations. Ces réformes, apportant les indispensables garanties afin que la procédure disciplinaire ne soit pas instrumentalisée, seront d'autant plus nécessaires si d'autres dispositions facilitent le déclenchement de procédures disciplinaires, notamment par la possibilité pour les chefs de cour de saisir des inspecteurs de la justice afin de réaliser une enquête et par la faculté pour les CAR de procéder à des investigations.

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 une 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'IGJ¹.

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

¹ Ce droit a été, postérieurement à nos observations précédentes, récemment consacré dans la méthodologie interne de l'IGJ

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 et la communication contradictoire immédiate de ce rapport ;

- 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.

Parmi ces revendications, il convient de relever, au regard des saisines de l'Inspection générale de la justice intervenues ces derniers mois, que l'inscription dans la loi organique des garanties posées pour la conduite d'une enquête administrative qui ressortent uniquement, actuellement, de la méthodologie interne décidée par l'Inspection, garanties qui ont d'ailleurs évolué en janvier 2021, est une exigence fondamentale. En effet, outre que l'inscription de ces garanties dans la loi permettra d'assurer qu'elles seront durablement définies, et non pas mises en oeuvre selon le bon vouloir du chef de l'Inspection générale de la justice, elle aura pour effet de faire cesser le flou actuellement entretenu entre les différents cadres méthodologiques utilisés par le garde des Sceaux lorsqu'il saisit l'inspection. Par exemple, ce dernier paraît actuellement considérer l'inspection de fonctionnement ou « *l'enquête flash* » (dernier cadre créé il y a deux ans et dont la méthodologie, actuellement travaillée par l'inspection avec les organisations syndicales, n'est toujours pas formellement arrêtée) comme des cadres permettant de « *dégrossir* » des affaires potentiellement disciplinaires avant d'ordonner une enquête administrative. Si le chef de l'Inspection générale de la Justice assure aux organisations syndicales que les cadres sont bien distincts, et que l'Inspection se refuse à conduire des investigations dans le cadre de l'inspection de fonctionnement lorsqu'il apparaît qu'un magistrat peut être mis en cause puisque ce cadre ne présente aucune des garanties du procès équitable, ce principe n'est écrit nulle part, et il ne s'impose pas au garde des Sceaux lui-même. C'est d'autant moins le cas que l'Inspection générale

de la Justice n'a pas rendu public le référentiel de l'enquête administrative, dont seuls les grands principes méthodologiques sont exposés, référentiel qui demeure introuvable pour les magistrats sur son site intranet. C'est dans ces conditions que le garde des Sceaux a pu, dans les affaires relatives au PNF, présenter publiquement l'enquête administrative dont il a saisi l'IGJ comme une suite naturelle de l'inspection de fonctionnement, alors que ces cadres ont au contraire naturellement vocation à être exclusifs l'un de l'autre.

2. Donner au CSM une compétence générale pour intervenir en cas d'atteinte à l'indépendance d'un magistrat et de la Justice, d'où qu'elle vienne

Le Comité des Etats membres du Conseil de l'Europe a adopté le 17 novembre 2010 la recommandation suivante : « *lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer de voies effectives de recours* ».

Déjà, la Charte européenne sur le statut des juges élaborées en 1998 au sein du Conseil de l'Europe prévoyait dans son article 1.4 que « *le statut offre à tout juge ou toute juge qui estiment que leurs droits statutaires, ou plus généralement leur indépendance ou celle de la justice sont menacés ou méconnus d'une manière quelconque la possibilité de saisir une telle instance indépendante disposant de moyens effectifs pour y remédier ou pour proposer d'y remédier* ».

Force est de constater que ce n'est pas le cas. Le Conseil Supérieur de la Magistrature n'a même pas la possibilité de se saisir d'office lorsque l'indépendance de la justice est menacée. Comme nous le demandons invariablement depuis des années, l'ordonnance statutaire doit être modifiée afin de permettre au CSM de se saisir d'office et d'être saisi par les magistrats dans ces cas de figure.

Par ailleurs, il conviendrait d'améliorer la formation des chefs de cour afin qu'ils utilisent plus largement les prérogatives décrites dans le recueil des obligations déontologiques des magistrats, à savoir la possibilité de prendre la parole pour rétablir les faits lorsqu'un magistrat de sa juridiction est injustement mis en cause.

3. La protection fonctionnelle des magistrats

Une méconnaissance de l'existence même de la protection fonctionnelle et de son contenu

Les difficultés liées à la protection fonctionnelle revêtent plusieurs dimensions. Malgré la rédaction d'un guide relatif à la protection fonctionnelle par la chancellerie, une grande méconnaissance existe encore en la matière chez les collègues en juridictions qui saisissent régulièrement les organisations syndicales de ces questions. Il est ainsi très fréquent que ceux-ci ne sachent pas comment enclencher une telle procédure et finissent par abandonner, les recherches leur prenant trop de temps compte tenu de leur charge de travail. Le contenu par ailleurs de la protection fonctionnelle leur est inconnu, notamment s'agissant des bénéficiaires éventuels de celle-ci.

La méconnaissance de l'existence et du contenu de la protection fonctionnelle peut laisser penser que les magistrats auraient tout intérêt à conclure une assurance de responsabilité civile

professionnelle comme certains syndicats de magistrats peuvent le proposer, ce qui revient néanmoins à mettre à la charge individuelle des agents une protection qui leur est pourtant due par l'Etat. La protection statutaire est en réalité très large et ne laisse qu'un espace très étroit pour mettre en jeu la garantie subsidiaire d'une assurance de responsabilité civile professionnelle : il ne peut s'agir que des poursuites disciplinaires engagées par l'Etat contre le magistrat. Et, même dans cette dernière hypothèse, l'assureur exclut souvent d'intervenir lorsque la défense est liée à des poursuites devant le Conseil Supérieur de la Magistrature en raison d'une condamnation pénale définitive. La portée de la garantie est donc parfaitement résiduelle pour ne pas dire illusoire.

Au vu de ces connaissances très limitées tant sur l'existence que sur le contenu de la protection fonctionnelle, il est important que chaque collègue en juridiction puisse se voir fournir un exemplaire de ce guide, qui est par ailleurs difficile à trouver sur l'intranet justice.

Une sollicitation de l'avis de la hiérarchie non adapté aux enjeux

Outre la méconnaissance de la procédure, la principale difficulté de fond en matière de protection fonctionnelle réside dans le fait que, sauf urgence, la demande doit transiter par la voie hiérarchique et que l'avis de la hiérarchie est un préalable à l'octroi du bénéfice de la protection fonctionnelle et ce même en cas de conflit entre un magistrat et sa hiérarchie, ce qui n'a aucun sens, par exemple, lorsque l'objet de la demande de protection fonctionnelle est le fait de subir une situation de harcèlement de la part de cette même hiérarchie. Il conviendrait donc a minima que la définition de la hiérarchie soit revue afin que le supérieur potentiellement en cause ne soit pas celui qui émette un avis et même que cette demande d'avis soit entièrement supprimée, tout particulièrement dans les situations de harcèlement au travail. Le bureau du statut et de la déontologie est en effet parfaitement à même d'évaluer la recevabilité de la requête sans cet avis, étant déjà de toutes façons destinataire de la requête même en cas d'avis négatif de la hiérarchie, ce point étant donc superfétatoire.

Une absence de délai de réponse problématique et portant à conséquences

Une autre faiblesse importante de la protection fonctionnelle réside dans le délai de réponse des demandes. Aucun délai n'étant fixé par les textes, qui indiquent seulement que la réponse doit avoir lieu « dans les plus meilleurs délais », il peut arriver qu'aucune réponse ne soit faite et que ce soit finalement l'expiration du délai de deux mois, valant refus de l'administration, qui tienne lieu de réponse.

Il est particulièrement regrettable qu'au sein du ministère de la justice l'on puisse encore admettre que de telles situations ne fassent pas l'objet de réponse dans des délais raisonnables. En premier lieu, l'absence de réponse ne permet en effet aucunement au collègue concerné de se sentir entendu par son ministère de rattachement face à une situation qu'il subit en raison de sa profession. Cela tend à envenimer les situations et à créer ou approfondir des situations de souffrance au travail qui ne sont pas dans l'intérêt du service public.

En second lieu, eu égard au type de situations qui occasionnent des demandes d'octroi de la protection fonctionnelle de la part des magistrats, il apparaît que le délai de deux mois est en tout état de cause trop long pour certaines procédures, et notamment les procédures de diffamation, sauf à prendre le risque que la prescription ne soit acquise. Le caractère potentiellement rétroactif de l'octroi de la protection fonctionnelle ne suffit pas à épuiser le sujet, dès lors que ce n'est pas seulement un soutien financier que les magistrats viennent ici chercher. En outre, le fait de

bénéficiaire ou non de la protection fonctionnelle pourra faire partie des critères dans la décision de s'engager ou non dans la procédure.

Ce constat est encore plus fort alors que la demande de protection fonctionnelle pourra ultérieurement être refusée si, du fait du délai écoulé, aucune démarche de l'administration n'est plus envisageable. Il est donc nécessaire qu'un délai de réponse rapide soit fixé en la matière, qui pourrait être compris entre 8 et 15 jours. Le risque sinon est de tenter les services du ministère de ne pas répondre dans le délai de deux mois afin ensuite que l'argument de l'absence de démarche possible soit invoqué pour justifier d'une absence de prise en charge totale.

La nécessité de formuler plusieurs demandes de protection fonctionnelle est également un obstacle majeur à relever en la matière. Ainsi, la protection fonctionnelle doit être demandée à nouveau à chaque étape de la procédure (information, jugement en première instance, appel, cassation), l'extension n'étant pas automatiquement acquise. Il est cependant difficile d'imaginer que des conditions requises au départ pour la recevabilité de la demande disparaissent en cours de procédure, ce qui justifierait de telles exigences sur le long terme de sorte que cette exigence doit être supprimée, sauf éventuellement s'agissant du pourvoi en cassation qui pourrait relever de critères différents.

Enfin, les conditions de notification de la décision d'acceptation ou de refus de la protection fonctionnelle posent question (réponse écrite transitant par le chef de cour ou étant adressée directement au domicile de l'intéressé s'il n'est plus en activité), tout particulièrement dans les hypothèses de harcèlement évoquées précédemment. Il serait intéressant que la notification puisse être suivie d'un accompagnement par le ministère afin d'expliquer concrètement les conséquences de la décision de refus et les actions tout de même offertes au magistrat concerné.

La nécessité d'établir un processus de prise en charge complet de ces situations comprenant notamment une parole publique en cas d'attaques de la justice

Le succès de la protection fonctionnelle réside dans le fait de mettre en place un processus complet de prise en charge.

L'un des points problématiques majeurs en matière de protection fonctionnelle concerne en effet, en premier lieu, l'absence de réaction de la part de la hiérarchie judiciaire face à des faits subis par des collègues.

Si le guide de la protection fonctionnelle rédigé par la chancellerie défend l'idée d' « *actions de soutien et de prévention, qui peuvent consister en une manifestation de solidarité de la part des supérieurs hiérarchiques de l'agent et de la direction des services judiciaires* », il est malheureusement rare que de telles dispositions soient prises.

Certaines mesures relativement simples et rapides devraient être engagées bien plus systématiquement par la hiérarchie judiciaire et sont importantes symboliquement pour les collègues concernés, notamment dans les hypothèses d'attaques, relayées par voie de presse ou par les réseaux sociaux, à l'encontre d'un ou plusieurs collègues :

- prendre une position publique afin de réagir sur les attaques éventuelles subies par les collègues et rappeler le fonctionnement de l'institution judiciaire. La question est alors de savoir si cela doit

se faire d'initiative, à la demande du collègue ou des assemblées générales. La prise de parole publique d'office nous semble devoir être exclue sans accord du collègue concerné mais les autres cas doivent être envisagés ;

- recevoir la personne concernée ;
- dénoncer les éventuelles infractions pénales le cas échéant au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 ;
- mettre en place un soutien psychologique ;
- rappeler l'existence du dispositif de soutien et d'écoute psychologique dédié aux personnels judiciaire ;
- saisir le médecin de prévention et rappeler au collègue concerné ses coordonnées ;
- se mettre en lien avec le bureau du statut et de la déontologie (RHM3) de la sous-direction des ressources humaines de la magistrature, qui est le référent délégué à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des agents des services judiciaires, afin à la fois qu'une attache soit prise avec le collègue sur les suites envisagées notamment en cas de demande de retrait du contenu mais également pour s'assurer que celui-ci a connaissance tant de la possibilité de soutien psychologique que de l'existence de la médecine de prévention.

Ces mesures qui peuvent paraître assez simples sont pourtant quasi inappliquées. Elles doivent être l'objet de la formation des futurs et actuels chefs de juridiction, tant sur les réflexes à adopter que sur les modalités de la prise de parole publique et être intégrées dans le guide de la protection fonctionnelle ou un guide ad hoc.

Il convient, en second lieu, de penser la question de la protection fonctionnelle sur le long terme, en prévoyant ainsi qu'un point soit fait une fois la demande de protection fonctionnelle émise, mais également à diverses échéances fixées. Le but étant que le collègue concerné ne se sente pas oublié dans le cadre de cette procédure et que la question éventuelle de son retour en juridiction, en cas d'arrêt de travail puisse être réfléchi et anticipée.

Nos propositions en la matière se résument de la manière suivante :

- établir un processus de prise en charge des situations de protection fonctionnelle composé d'étapes obligatoires pour le chefs de juridiction (entretien, prise de parole publique, dénoncer les infractions pénales éventuelles, mettre en œuvre un soutien psychologique et rappeler les dispositifs existants, saisir le médecin de prévention et le bureau du statut et de la déontologie)
- favoriser - par la formation mais également par l'accompagnement du bureau du statut et de la déontologie - les prises de parole publiques des chefs de juridiction au niveau local en cas d'attaques subies par les magistrats
- communiquer plus largement sur la protection fonctionnelle en délivrant à chaque magistrat arrivant en juridiction un exemplaire du guide établi par le ministère notamment
- faciliter la procédure de demande de protection fonctionnelle en assouplissant les conditions (délai de réponse fixé, disparition des demandes successives en cours de procédure...)
- entamer une réflexion sur la prise en charge sur le long terme des collègues concernés (points d'étape réguliers, accompagnement sur le retour en juridiction éventuel)

Synthèse de nos principales propositions

- Créer une voie de recours judiciaire en cas de classement sans suite pour faire constater une irrégularité de procédure, permettant d'engager la responsabilité disciplinaire en cas de 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, y compris dans les affaires classées sans suite ; ne pas modifier le périmètre des actes à raison desquels la responsabilité peut être recherchée, afin de garantir le principe de séparation des pouvoirs ;
- Modifier l'échelle des sanctions afin de pouvoir prononcer une interdiction temporaire plus longue qu'actuellement sans excéder une durée de deux ou trois ans, et de pouvoir moduler cette interdiction afin que le CSM puisse la prononcer pour certaines fonctions particulières de manière plus fine qu'actuellement ;
- Rattacher l'Inspection générale de la Justice au CSM, et a minima détacher des inspecteurs de l'IGJ au CSM de manière permanente ;
- Donner compétence aux CAR et aux chefs de cour pour saisir ces inspecteurs détachés ;
- Ouvrir une voie permettant aux magistrats et aux syndicats de magistrats de saisir les CAR, ou de saisir une formation *ad hoc* du CSM au fonctionnement similaire à celui des CAR, ou de réaliser des signalements dont les CAR ou cette formation *ad hoc* pourraient décider de se saisir ;
- Donner des pouvoirs d'investigations élargis aux CAR ;
- Poser les garanties dans la procédure disciplinaire permettant d'assurer qu'elle n'est pas susceptible d'être détournée au détriment du principe de l'indépendance de la Justice, et qu'elle est conforme au procès équitable (Cf encadré des propositions page 18) ;
- Formaliser la procédure d'enquête lorsqu'elle est réalisée par les chefs de cour, afin qu'elle respecte les principes du procès équitable, et proscrire que les chefs de cour réalisent des enquêtes par délégation de la chancellerie ;
- Donner au CSM une compétence générale pour intervenir en cas d'atteinte à l'indépendance d'un magistrat et de la Justice, d'où qu'elle vienne ;
- Favoriser des pratiques permettant d'inscrire la réflexion sur la déontologie dans la pratique quotidienne du magistrat, telles l'intervision ;
- Améliorer le dispositif de la protection fonctionnelle (Cf synthèse de nos propositions en page 23).