

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire

Mercredi
24 juin 2020
Séance de 15 heures 30

Compte rendu n° 39

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

- Audition de M. Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature, accompagné de M. Élie Renard, directeur adjoint 2

Présidence
de M. Ugo Bernalicis,
président



La séance est ouverte à 15 heures 40.

Présidence de M. Ugo Bernalicis, président

La Commission d'enquête entend M. Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature, accompagné de M. Élie Renard, directeur adjoint.

M. le président Ugo Bernalicis. Nous recevons M. Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature (ENM), accompagné de M. Élie Renard, directeur adjoint.

Cette audition est diffusée en direct sur le site de l'Assemblée nationale, puis elle sera consultable en vidéo. Elle fera également l'objet d'un compte rendu écrit qui sera publié.

Conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vous invite, messieurs, à prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Olivier Leurent et M. Élie Renard prêtent successivement serment)

M. Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, en tant que représentants de l'École nationale de la magistrature, nous sommes très honorés d'être entendus dans le cadre de vos travaux sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Mon parcours est marqué par une alternance de fonctions juridictionnelles et de fonctions d'administration judiciaire. J'ai exercé les fonctions de juge d'instruction pendant dix ans. J'ai présidé pendant cinq ans une chambre correctionnelle, d'abord en matière de délinquance organisée, puis en matière de délinquance financière. J'ai présidé des cours d'assises à Paris pendant six ans et demi, puis une chambre des appels correctionnels à Versailles. Dans le domaine de l'administration judiciaire, j'ai exercé les fonctions de secrétaire général du tribunal de Paris. Depuis juillet 2016, je suis le directeur de l'École nationale de la magistrature.

L'ENM est un établissement public placé sous la tutelle du garde des Sceaux. Créée en 1958, elle est chargée de la formation des magistrats professionnels de l'ordre judiciaire à titre principal. Depuis une dizaine d'années, le périmètre de compétence de l'École s'est sensiblement élargi, puisque nous formons les juges consulaires, les conseillers prud'homaux, les conciliateurs, les délégués du procureur, les magistrats exerçant à titre temporaire, soit presque 30 000 personnes par an.

L'établissement est placé sous l'autorité d'un conseil d'administration dont la composition est fixée par le décret réglant les modalités de fonctionnement de l'École. Ses quatre membres de droit sont : la première présidente de la cour de cassation, qui préside le conseil d'administration ; le procureur général de la cour de cassation, qui en est le vice-président ; le directeur des services judiciaires et le directeur général de l'administration et de la fonction publique. S'y ajoutent des membres nommés par arrêté du garde des Sceaux ou par arrêté conjoint du garde des Sceaux et du ministre de l'Éducation nationale, ainsi que des représentants élus des personnels et des organisations syndicales.

Le budget de l'École est de 35 millions d'euros pour 224 emplois, dont 70 magistrats détachés permanents à l'École.

L'École est située sur deux sites, à Paris et à Bordeaux.

Depuis quelques années, un magistrat sur deux de l'ordre judiciaire est recruté en France dans le cadre d'une reconversion professionnelle. Nous sommes largement ouverts à la société civile puisque la moitié des magistrats ont donc déjà exercé une activité professionnelle.

J'en viens à votre sujet, les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Vous le savez, nos concitoyens attendent beaucoup de la justice, d'une justice de qualité et irréprochable et, dans le même temps, ils manifestent de la défiance à l'égard des institutions républicaines, la justice ne faisant pas exception. Or la confiance en l'institution judiciaire repose essentiellement sur son indépendance. À chaque fois qu'une institution judiciaire semble ne pas avoir agi en toute indépendance, c'est la confiance dans l'État de droit qui est atteinte.

À l'École nationale de la magistrature, nous sommes convaincus qu'il existe un lien étroit entre l'indépendance de l'institution judiciaire et la formation des magistrats. Nous ne sommes pas les seuls dans le monde à le penser. L'International Organization for Judicial Training (IOJT) rassemble plus de 150 centres de formation judiciaire et 79 pays – certains pays ont une École de procureurs et une École de juges – de droit continental et de droit anglo-saxon, qui ont adopté, en 2017, une déclaration des principes de formation judiciaire. Dans son article 1^{er}, celle-ci dit : « *la formation judiciaire joue un rôle fondamental pour garantir l'indépendance de la justice* ». Ce postulat est partagé par tous les centres de formation judiciaire des 79 pays, qui l'ont adopté à l'unanimité.

À l'École nationale de la magistrature, nous avons une conception large des risques d'atteinte à l'indépendance. Nous considérons qu'ils incluent les risques d'interférences extérieures aux magistrats, médiatiques ou politiques, mais aussi les risques d'influence internes. Un magistrat qui juge sous l'émotion, en fonction de sa propre culture ou de sa propre vision de la société est sous influence et n'est pas indépendant. J'aime rappeler la phrase de Pierre Truche : « *Juger est un métier dangereux, dangereux pour les autres...* ».

Nous sommes opposés à une appréhension individualiste de l'indépendance. Nous considérons que la formation à l'indépendance s'inscrit dans un cadre déontologique institutionnel et collectif. En d'autres termes, l'indépendance ne doit jamais dissimuler un manque de cohérence de l'action judiciaire. C'est la raison pour laquelle il nous paraît indispensable que le magistrat soit conscient de sa place au sein de l'État et des comptes qu'il doit rendre à la société sur le fonctionnement du service public de la justice. Il doit être ouvert au dialogue avec ses partenaires, avec les autres acteurs publics ou privés. La formation interprofessionnelle que nous avons grandement développée ces dernières années est de nature à favoriser efficacement le dialogue entre tous ces partenaires de justice, sans porter atteinte à l'indépendance.

L'enseignement du savoir être et des règles déontologiques, qui inclut celui de l'indépendance, est devenu, depuis quelques années, depuis, disons-le, l'affaire Outreau, un fil rouge, de la première journée de formation initiale à l'École à la dernière journée.

Mon propos sera divisé en trois parties : la formation à l'indépendance face aux préjugés du magistrat et à sa propre exposition publique ; la formation à l'indépendance face aux atteintes extérieures et l'indépendance comme obligation déontologique institutionnelle.

Le premier acte de formation des magistrats est la prestation de serment. À l'École nationale de la magistrature, cette prestation n'est pas anodine. Elle a lieu en présence du garde des Sceaux et des chefs de la cour de cassation lors d'une cérémonie officielle préparée par des conférences sur l'histoire de la justice, l'histoire de l'indépendance, les rapports entre justice et pouvoir politique. Elle intervient après quinze jours d'accueil à l'École, essentiellement consacrés à la place du magistrat au sein de l'institution judiciaire comme au sein de l'État.

La prestation de serment des auditeurs et des magistrats ne prévoit pas de référence à l'indépendance. Je rappelle que le magistrat « *jure de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* ». Certes, la dignité et la loyauté englobent l'indépendance, mais celle-ci étant au cœur de l'activité juridictionnelle, on aurait pu penser que le serment ferait directement référence à l'indépendance. C'est d'autant plus surprenant que les avocats, qui ont réformé leur serment plus récemment que nous, y font, eux, référence. Or quand on parle d'indépendance de la justice, on pense plus au magistrat qu'à l'avocat, lequel sert les intérêts de son client. Ce serment est le suivant : « *Je jure, comme avocat, d'exercer mes fonctions avec dignité, conscience, indépendance, probité et humanité* ».

Nous organisons des séquences institutionnelles grâce à des interventions du Conseil supérieur de la magistrature, du collège de déontologie, de la direction des services judiciaires, de l'inspection générale de la justice, du Conseil d'État, de la haute autorité pour la transparence de la vie publique et d'universitaires sur les notions de déontologie professionnelle et d'indépendance.

Nous avons développé, depuis quelques années, une culture du doute à l'égard de nos propres préjugés et nos propres convictions. Depuis l'affaire Outreau, nous avons créé huit pôles, dont le pôle « humanité judiciaire », traitant des questions de déontologie, et le pôle « environnement judiciaire », afin d'inciter les élèves magistrats à s'interroger sur le contexte dans lequel est rendue chaque décision et à se méfier de leurs propres préjugés à l'égard de contextes dont ils peuvent tout ignorer. La grande précarité n'étant pas, *a priori*, un sujet connu par les futurs magistrats arrivant à l'École, une séquence est consacrée à la connaissance de ce sujet. Il y a un an ou deux, nous avons fait venir d'anciens sans domicile fixe pour expliquer leurs parcours de vie. Une autre séquence a pour thème les psychopathologies, lesquelles peuvent induire des comportements transgressifs dont on peut tout ignorer au moment du jugement, une autre encore porte sur les carences affectives et les difficultés de structuration de la personnalité dans des milieux très carencés sur le plan affectif ou éducatif.

Nous développons des travaux collectifs, afin que la réflexion ne soit pas individuelle, sur des thèmes comme le magistrat et l'argent, quel magistrat voulez-vous devenir ? le magistrat et le secret...

Nous organisons des stages extérieurs afin d'inciter les futurs magistrats à s'intéresser à d'autres milieux, notamment au tissu associatif. Je pense à des associations comme ATD Quart monde.

Une séquence est consacrée à l'interférence des émotions du magistrat avec son impartialité. Nous travaillons sur la gestion par le magistrat de ses propres émotions, sans déshumanisation mais en cherchant la juste distance entre la charge émotionnelle d'une affaire et la décision à rendre. Nous le faisons à partir de témoignages filmés. Nous avons

visionné le film de Robert Salis, *Rendre la justice*, constitué de témoignages dans lesquels des magistrats décrivent leur confrontation à la gestion de leur propre émotion dans leur activité juridictionnelle.

Une autre séquence est consacrée à la gestion des réseaux sociaux, qui sont au cœur des problèmes d'impartialité et du risque d'atteinte à l'indépendance. J'ai l'habitude de dire aux auditeurs : avant d'envoyer un message sur Tweeter ou sur Facebook, demandez-vous si vous êtes légitimes à vous exprimer, s'il s'agit d'un débat d'intérêt général ou digne d'intérêt et s'il ne risque pas de porter atteinte sinon à votre impartialité, du moins à votre apparence d'impartialité. Si vous avez des doutes sur l'une de ces questions, abstenez-vous. À l'École, nous souhaitons transmettre un message de prudence quant à l'usage des réseaux sociaux.

Nous proposons une réflexion sur l'engagement public du magistrat – jusqu'où le magistrat peut-il s'engager publiquement, dans le monde associatif ou politique ? – et sur la liberté d'expression publique au regard de l'obligation de réserve. Nous appelons l'attention sur le fait qu'une expression trop libre peut conduire à ne plus pouvoir traiter de certains contentieux en lien avec les positionnements publics du magistrat. C'est un autre message de prudence à l'égard du risque d'atteinte à l'indépendance, venant du magistrat lui-même.

Comment former les magistrats au risque d'atteintes à l'indépendance qui ne viennent pas de lui-même, de ses *a priori* ou de ses Tweets sur les réseaux sociaux, mais de l'extérieur ? Notre démarche est pragmatique. Au-delà des séquences théoriques sur la base du recueil des obligations déontologiques du CSM ou du collège de déontologie, des ateliers de déontologie sont animés par des chefs de juridiction, qui seront leurs interlocuteurs privilégiés lorsqu'ils seront confrontés à un risque. Depuis quelques années, notre démarche pédagogique vise à faire en sorte que l'approche déontologique ne soit plus uniquement académique ou intellectuelle, mais qu'elle soit aussi confrontée à des situations pratiques. Par exemple, vous êtes magistrat et un ami d'ami vous demande un conseil juridique, quelle réponse lui apporter ? Êtes-vous libre de fréquenter certains lieux à risque, tels que casinos ou discothèques ? Quelles relations extraprofessionnelles entretenir avec vos partenaires de justice – avocats, notaires, huissiers – ou des décideurs publics ou privés ?

Une séquence porte sur le service d'aide et de veille déontologique qui, depuis trois ans, est mis à la disposition des auditeurs de justice. Nous regrettons que le service d'aide et de veille déontologique, qui est une émanation du CSM, ne soit pas ouvert aux auditeurs de justice. J'avais demandé à plusieurs reprises au président et au vice-président du CSM que ce service leur soit accessible. Depuis trois ans, nous incitons nos auditeurs de justice à acquérir, dès le début de leur formation, le réflexe de saisir ce service et de ne pas conserver pour eux une question relative à l'atteinte à leur indépendance.

Les risques de pression médiatique sont sans doute les plus délicats à gérer, tant celle-ci peut être forte et déstabilisante. Nous avons mis en place, en formation initiale et continue, des ateliers de media-training animés par des journalistes. Après une grande conférence présidée par François Molins, qui vient expliquer sa pratique professionnelle en matière de relations avec la presse, sur la base des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale, nous plaçons les auditeurs de justice en situation de communication de crise face à un fait divers, en compagnie de journalistes de la radio, de la télévision, de la presse écrite. En formation continue, une session est consacrée à la déontologie du journaliste et des magistrats pour un public mixte.

Notre démarche s'inscrit dans le cadre d'une pédagogie active. Nous plaçons nos auditeurs en situation concrète. Nous faisons beaucoup de simulations en présence d'avocats, de psychologues qui expriment leur point de vue sur le comportement d'un magistrat à l'audience en termes de déontologie et d'indépendance ou sur la façon dont il a présidé ou requis à l'audience. On le met face à un justiciable agressif ou menaçant, à un greffier qui exprime sa désapprobation ou à des assesseurs qui manifestent leur opinion. Ces simulations filmées font l'objet de briefings.

Enfin, nous considérons que l'indépendance doit être une obligation déontologique institutionnelle. Chacun ne doit pas faire ce qu'il veut, comme il veut, sous prétexte qu'il est indépendant.

Des membres du CSM viennent évoquer les questions de statut, de nomination, de responsabilité et de discipline, en formation initiale ou continue.

Des séquences concernent la déclaration d'intérêts et l'entretien déontologique, en formation initiale ou continue. Cette dernière fait l'objet d'une séquence spéciale pour les nouveaux chefs de juridiction et les nouveaux chefs de cour.

En matière d'instruction, nous développons les réflexes de collégialité et de co-saisine. Chaque fois qu'un magistrat croit déceler un risque d'atteinte à son indépendance, il doit en parler à son chef de juridiction, envisager la collégialité lorsqu'il est juge unique ou la co-saisine lorsqu'il est saisi seul d'une instruction. Ce réflexe du collectif est un rempart face au risque d'atteinte à l'indépendance.

Nous essayons de développer une culture de juridiction. La culture de l'indépendance passe par le développement de projets de juridiction, par une réflexion collective sur les pratiques grâce à l'intervision, par le développement du coaching et du tutorat. C'est par un regard institutionnel collectif que nous serons institutionnellement forts pour défendre l'idée de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

M. le président Ugo Bernalicis. Merci de cette présentation du contenu de l'enseignement de l'École. Au cours de nos différentes auditions, les magistrats, quelles que soient leurs responsabilités, ont dit que l'indépendance reposait essentiellement sur l'individu, ce qui interroge les législateurs que nous sommes et le citoyen que je suis sur les garanties supplémentaires à apporter à l'individu pour qu'il soit le plus indépendant possible. Or ceci est le rôle de l'École.

Dans la prestation de serment, il serait opportun d'ajouter le mot « indépendance », et même « impartialité ». Je ne suis pas sûr de l'importance de la présence du ou de la garde des Sceaux à la prestation de serment, mais je remarque l'importance qu'elle revêt.

S'agissant de l'indépendance intérieure, enseignez-vous la façon de se comporter vis-à-vis de sa hiérarchie, qu'on soit au parquet ou au siège, au regard des jeux ou des intrigues pour les mutations ? J'ai découvert le système des lettres d'observations. Nous avons mesuré au détour de plusieurs auditions l'importance de la carrière, au point que le magistrat peut être tenté de ne pas être tout à fait indépendant et au contraire docile vis-à-vis de sa hiérarchie. Comment en prémunir les futurs magistrats ?

M. Olivier Leurent. On leur explique qu'une juridiction comporte deux aspects, l'aspect juridictionnel, où l'indépendance doit être totale, et l'aspect administration de la

justice – répartition des dossiers, entre les chambres, gestion – où, comme pour toute communauté professionnelle humaine, il y a une hiérarchie, des chefs de juridiction, un directeur du greffe qui la pilotent.

On leur explique que pour la cohérence de l'action judiciaire, en cas de fortes divergences de pratique professionnelle entre deux chambres ou entre deux magistrats, il est dans l'intérêt de l'institution d'en débattre, quitte à faire trancher par la juridiction d'appel ou la cour de cassation. Chacun ne doit pas rester de son côté en se disant : puisque je suis indépendant, je peux trancher comme je l'entends sur le plan juridictionnel, un pilotage de juridiction ayant des objectifs auxquels il faut faire adhérer les équipes.

M. le président Ugo Bernalicis. Existe-t-il une formation particulière à la remontée d'informations ?

M. Olivier Leurent. Pas véritablement. La question est abordée en toute fin de formation initiale. Lors de la préparation aux premières fonctions des futurs magistrats, une séquence porte sur la façon de rédiger un rapport au procureur général. C'est une formation plus technique que de débat sur l'opportunité de transmettre une information. On leur explique que le procureur général peut avoir besoin d'un rapport sur la situation de telle affaire, de tel dossier ou de tel champ d'activité et qu'il doit savoir le rédiger. C'est un travail technique. Nous nous appuyons sur les textes. Si vous êtes sollicité pour fournir un rapport, il faut savoir le rédiger. Nous insistons néanmoins sur le fait qu'aucune demande de rapport hiérarchique du parquet général ne doit pas venir interférer dans le déroulement d'une enquête ou d'une investigation. Nous rappelons les dispositions de l'article 30 du code de procédure pénale et que ces rapports ne doivent en aucune manière interférer dans le déroulement des investigations. Il y a bien sûr aussi une question de temporalité.

M. le président Ugo Bernalicis. Je ne doute pas que les travaux de notre commission d'enquête puissent être aussi un point d'appui pédagogique pour vous, à l'École.

M. Didier Paris, rapporteur. Vous avez dit qu'un magistrat recruté sur deux avait une expérience antérieure. Vous avez ajouté qu'une École de la magistrature ayant eu une carrière antérieure était une spécificité française. Est-ce un gage d'indépendance ?

Si votre devoir de réserve vous le permet, quel est votre sentiment sur les premiers éléments du rapport Thiriez ?

M. Olivier Leurent. Une expérience professionnelle antérieure est-elle un gage d'indépendance ? Oui, parce que la maturité professionnelle et l'expérience permettent de décoder plus vite les atteintes à l'indépendance et d'y répondre. Non, parce que les parcours de reconversion professionnelle sont plus courts : trente et un mois pour ceux qui font le parcours complet, au maximum un an pour ceux qui sont en reconversion professionnelle. Durant ces parcours, on n'a pas le temps d'approfondir autant les questions d'indépendance et de déontologie qu'on ne le fait avec les auditeurs de justice.

M. Didier Paris, rapporteur. Pourrez-vous communiquer à la commission d'enquête la typologie des parcours professionnels antérieurs ? Il n'y a pas que des avocats, il y a aussi des officiers de gendarmerie.

M. Olivier Leurent. Bien entendu !

M. Didier Paris, rapporteur. Un autre facteur d'indépendance est la confrontation avec les questions budgétaires et de relations humaines, l'organisation des missions et des budgets opérationnels de programme (BOP), c'est-à-dire la complexité de l'organisation française. Au niveau du cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ), une partie de la formation porte-t-elle sur la gestion d'un BOP ou la gestion financière des juridictions ? Cela n'est pas sans lien avec la question de l'indépendance.

M. Olivier Laurent. En formation initiale, non, car ces missions ne sont pas remplies par les magistrats à la sortie de l'École. En formation initiale, nous développons le sens du travail collectif, le sentiment d'appartenance à une communauté de travail, à un service, de façon à s'inscrire le plus possible dans un ensemble, contrairement à l'activité solitaire du magistrat qu'on a connue il y a quelques années.

En revanche, en formation continue, des sessions portent sur les questions budgétaires. Elles sont obligatoires pour tous les nouveaux chefs de juridiction, les nouveaux chefs de cour et les nouveaux secrétaires généraux. Comprenant trois jours de formation dans le cadre du CADEJ, elles sont destinées aux magistrats qui souhaitent devenir président ou premier président. D'autres formations en lien avec l'École nationale des greffes (ENG) portent sur les outils informatiques de gestion budgétaire. Cette formation continue n'est pas obligatoire pour l'ensemble des magistrats, mais elle l'est pour ceux qui auront à traiter des questions budgétaires.

Concernant la mission Thiriez, nous sommes attachés à une formation des magistrats distincte de celle des hauts fonctionnaires, parce que les missions et la place du haut fonctionnaire au sein de l'État et celles du magistrat ne sont pas les mêmes. S'il s'agit de renforcer les liens entre la magistrature judiciaire et la haute fonction publique, nous y sommes favorables, mais nous n'avons pas attendu la mission Thiriez pour le faire. Un grand nombre de nos séquences sont en lien direct avec les autres Écoles du service public. Nous organisons des stages auprès de l'administration pénitentiaire, en police, en gendarmerie, auprès de la protection judiciaire de la jeunesse. Nous avons des échanges avec d'autres Écoles du service public qui n'ont rien à voir avec l'institution judiciaire. En formation continue, plus de 20 % de nos publics ne sont pas magistrats et viennent se former avec des magistrats à des questions comme la justice des mineurs, les politiques de juridiction, les politiques publiques, la gestion de crise. Depuis une dizaine d'années, nous avons développé une culture d'ouverture vers le secteur économique privé et le secteur public.

En revanche, s'il s'agit de considérer que, pour les trois quarts du parcours, tout le monde doit être formé de la même manière, nous tirons la sonnette d'alarme car cela comporte un risque d'atteinte à l'indépendance de la magistrature. Nous avons fait des propositions détaillées, non de tronc commun mais de séquences communes sur des thématiques communes entre fonction publique et magistrature – je pense aux questions de déontologie et d'impartialité. Il est important que les magistrats connaissent les missions de la haute fonction publique et il est tout aussi important que la haute fonction publique connaisse les spécificités de l'autorité judiciaire. Nous sommes favorables à des séquences communes plutôt qu'à un tronc commun qui débiterait, dans les propositions Thiriez, par une préparation militaire, ce qui, sur le plan du symbole, m'apparaît problématique au regard de la thématique que nous traitons aujourd'hui.

M. Didier Paris, rapporteur. Merci pour la clarté de vos réponses.

Vous n'êtes pas nommé sur avis du CSM. Est-ce que ce serait souhaitable ?

M. Olivier Leurent. J'ai fait l'objet d'une procédure nouvelle, parce qu'avant de prendre sa décision de nomination, le ministre de la justice à l'époque, Jean-Jacques Urvoas, avait mis en place un comité d'audition, ce qui n'avait jamais été fait auparavant. Après appel à candidatures, tous les candidats avaient transmis une lettre de motivation et environ la moitié d'entre eux ont été entendus. Le comité d'audition a fait trois propositions au ministre de la justice qui a entendu les trois derniers candidats avec son directeur de cabinet et le directeur adjoint. Le CSM rend un avis un peu formel, comme pour tout détachement. Il vérifie que les conditions du détachement sont compatibles avec les obligations statutaires du magistrat.

M. Didier Paris, rapporteur. C'est un avis statutaire !

M. Olivier Leurent. Ce n'est pas un avis d'opportunité.

M. Didier Paris, rapporteur. Est-ce qu'il serait souhaitable qu'il le soit ?

M. Olivier Leurent. Je pense que ce serait souhaitable. Si l'on considère que la formation judiciaire est au cœur de l'indépendance de l'autorité judiciaire, il paraît naturel que le Conseil supérieur de la magistrature soit doté d'un pouvoir de proposition pour la nomination du directeur de l'ENM et éventuellement du directeur adjoint.

M. Didier Paris, rapporteur. Vous assurez la formation des juges consulaires et prud'hommes. À la lumière de vos contacts directs avec eux, de leur mode de fonctionnement, de leur mode de perception de leur fonction nouvelle, leur approche vous semble-t-elle différente ou bien l'ENM parvient-elle à donner aux uns et autres une sensibilité identique au sujet de la déontologie et de l'indépendance ?

M. Olivier Leurent. Pour les conseillers des prud'hommes que nous formons depuis 2017, donc depuis beaucoup moins longtemps que les juges consulaires, comme pour ces derniers, la formation comporte des séquences sur la déontologie, l'impartialité et l'indépendance, bien intégrées aux parcours de formation des uns et des autres. Avec les juges consulaires, nous avons une expérience de formation commune depuis 2003. Nos sessions de formation sont réalisées conjointement avec des magistrats de l'ordre judiciaire professionnel et des magistrats consulaires. Nous avons une démarche commune et un « échevinage » pédagogique. La durée de la formation initiale est de huit jours pour les juges consulaires et de cinq jours, dont trois à distance et deux en présentiel, pour les conseillers prud'hommes, qui sont beaucoup plus nombreux : presque 10 000 contre 3 200 juges consulaires. Le format est plus réduit. On pourrait envisager de l'allonger, mais il faudrait renforcer les moyens de l'École. Les questions de déontologie sont abordées, mais je ne dirai pas que c'est suffisant. On peut toujours faire mieux en matière de formation à la déontologie mais, en dix ans, nous avons beaucoup avancé sur ce sujet qui fait partie intégrante de la formation des juges consulaires et des conseillers prud'hommes.

M. Sébastien Nadot. Vous avez beaucoup parlé de la formation initiale. Compte tenu des parcours changeants des magistrats, des formations sur l'indépendance de la justice sont-elles prévues lors des changements de poste ? Je pense aux magistrats notables de province. Il vient un moment où la formation initiale est lointaine.

M. Olivier Leurent. Depuis une dizaine d'années, tous les changements de fonction font l'objet d'une formation obligatoire d'un mois réparti entre quinze jours de formation théorique dans la nouvelle fonction et quinze jours de formation pratique sous forme de

stages. À chaque changement de fonction, les questions de déontologie propres à la fonction future sont abordées.

Encore faut-il changer de fonction. Quand ce n'est pas le cas, on n'est pas soumis à cette obligation, même s'il est statutairement prévu, *a minima*, cinq jours de formation continue obligatoire par an et par magistrat. Pour être franc, cette obligation est respectée à 56 ou 57 %, ce qui n'est pas satisfaisant, et nous le regrettons. Les organisations syndicales nous disent que les magistrats ne viennent pas en formation continue non parce qu'ils n'en ont pas envie, mais parce qu'ils n'ont pas le temps. La charge de travail est telle que s'ils consacrent cinq jours à la formation continue, ils doivent consacrer pendant un mois tous leurs week-ends et parfois des soirées à la rédaction des jugements et des arrêts dont ils n'ont pu s'occuper.

La formation continue est un peu un luxe pour une institution, mais elle est d'obligation statutaire et le choix de la formation est libre. On se forme dans le domaine que l'on souhaite. Si, en ne changeant pas de fonction, on n'a pas envie de se former aux questions déontologiques, on peut passer à travers. On pourrait imaginer une piqûre de rappel déontologique tous les cinq ou dix ans. La déontologie, miroir de la société, évolue, les règles déontologiques, l'office du juge évoluent avec la société. Tous les cinq ou dix ans, il faudrait avoir une réflexion sur son office. Mes collègues n'y seront peut-être pas favorables, parce que, très attachés à la liberté de la formation, ils refusent qu'on leur impose de se former dans tel ou tel domaine, mais une obligation tous les cinq ou dix ans me paraît acceptable.

Vous le savez, dans les fonctions spécialisées, on ne peut rester plus de dix ans dans la même juridiction et plus de sept ans pour les chefs de juridiction. Cette obligation de mobilité devrait s'appliquer à l'ensemble des magistrats. Même sans exercer de fonction spécialisée, dix ans dans une juridiction me paraît être une durée suffisante avant d'aller faire ses preuves ailleurs, d'être confronté à d'autres pratiques professionnelles, de s'enrichir d'autres pratiques et de mettre un peu de distance avec nos partenaires de justice quotidiens qui, au bout de dix ans, vous connaissent un peu trop et que vous connaissez un peu trop. On pourrait étendre cette obligation à l'ensemble des fonctions judiciaires comme garantie d'indépendance.

Mme Cécile Untermaier. J'ai été surprise de vous entendre parler du service d'aide et de veille déontologique, émanation du CSM, et de ne pas vous entendre citer le collège de déontologie qui représente pourtant le socle de la culture déontologique pour les magistrats judiciaires. Vous n'avez pas non plus évoqué la question des déclarations d'intérêts qui entrent dans l'apprentissage de la magistrature. Je voudrais m'assurer que vous ne l'oubliez pas dans vos formations, puisqu'on lutte contre le conflit d'intérêts au travers des déclarations d'intérêts. D'où la question de notre rapporteur sur les juges consulaires dont la situation est fragile au regard de nos concitoyens.

Considérez-vous la navigation entre parquet et siège comme un problème ? Compte tenu des connaissances qu'on peut avoir et des liens d'amitiés que l'on peut tisser, ne pourrait-on la limiter à une fois ?

Vous avez longuement parlé, à juste titre, de déontologie, mais indépendance ne signifie pas abandon de la responsabilité. Comment trouver un équilibre entre la responsabilité face à des enjeux et aux défis que posent une action en justice et l'indépendance du juge ?

M. Olivier Laurent. J'ai cité rapidement le collège de déontologie dont des membres viennent aussi à l'École, notamment en formation initiale. J'ai parlé un peu plus du service d'aide et de veille déontologique, parce que nous avons obtenu récemment la possibilité pour les auditeurs de justice de le saisir et d'acquiescer ce réflexe dès la formation.

Mme Cécile Untermaier. Peuvent-ils saisir aussi le collège de déontologie ?

M. Olivier Laurent. Les magistrats et les chefs de juridiction oui, mais pour les auditeurs de justice, il faudra vérifier.

J'ai évoqué l'entretien déontologique et la déclaration d'intérêts, qui fait l'objet de séquences, en formation initiale et continue.

Je suis très attaché à l'unité du corps et à la qualité de magistrats du parquet, parce qu'ils interviennent directement sur les atteintes aux libertés individuelles. Ceux qui contrôlent les services de police et les gardes à vue, les juges des libertés et de la détention (JLD) qui saisissent les juges d'instruction de mesures attentatoires aux libertés individuelles doivent être des magistrats, assujettis aux obligations liées à ce statut. Je suis un défenseur de l'École unique siège-parquet et du socle déontologique commun.

J'entends qu'il puisse y avoir des proximités choquantes dans les parcours de carrière des uns et des autres et qu'on puisse, après une dizaine d'années d'activité professionnelle marquées par des passerelles, exercée comme parquetier et comme magistrat du siège, envisager d'imposer une obligation de choix. Je n'ai pas d'avis définitif sur la question, parce que les passerelles sont sources d'enrichissements pour le parquet et pour le siège.

Responsabilité et indépendance sont étroitement liées. On peut difficilement traiter d'indépendance sans parler de responsabilité. Mais cette responsabilité doit toujours être respectueuse de l'indépendance des magistrats. On ne peut pas concevoir qu'après avoir, en âme et conscience, pris une décision en toute indépendance, un magistrat voie sa responsabilité individuelle mise en cause. Toucher à la décision juridictionnelle par le biais de la responsabilité, c'est prendre le risque que l'activité de juger, activité à risque, se réduise à une activité sans risque. Je pense au juge d'application des peines qui décide de remettre en liberté un délinquant. Si celui-ci récidive dans les huit jours, cette décision juridictionnelle doit-elle engager sa responsabilité ? Si c'est le cas, plus personne ne sera en libération conditionnelle, parce qu'aucun magistrat ne voudra engager sa responsabilité. De même, quand on doit trancher pour une garde d'enfant, il y a toujours un risque. À mon sens, l'activité juridictionnelle est une activité à risque. Donc, il faut concevoir la responsabilité des magistrats, qui a été largement réformée puisque le CSM peut être saisi directement par le justiciable, dans un strict respect de l'indépendance, et ce n'est pas simple.

Mme Laurianne Rossi. Vous avez répondu aux questions relatives à la formation initiale et continue, à la prévention des conflits d'intérêts. Mes collègues président et rapporteur sont intervenus sur les risques de conflits d'intérêts que peuvent présenter les carrières passées et l'intégration par le troisième concours.

On voit bien par nos auditions et les modules de formation que vous développez qu'il s'agit d'un apprentissage individuel, presque introspectif de l'indépendance mais qu'au-delà des principes d'indépendance constitutionnels, la culture de la déontologie institutionnelle est peu développée. Dans vos modules de formation, évoquez-vous des dispositifs de signalement ou d'alerte de nature déontologique, au-delà du collège évoqué par ma collègue ? Qu'est-il

prévu en matière de départ, quand on se constate ou qu'un collègue constate une situation de conflit d'intérêts ? Comment faire vivre cette culture de manière opérationnelle dans la magistrature ?

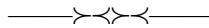
M. Olivier Leurent. Afin de cultiver la culture institutionnelle de l'indépendance collective, nous devrions développer les approches liées à l'intervision, voire au tutorat. Il manque sans doute dans l'institution judiciaire des espaces de dialogue entre pairs. En cas de problème déontologique, il faut pouvoir échanger car la réponse est rarement unique. C'est rarement blanc ou noir. Les questions déontologiques sont souvent complexes. Cela nécessite d'avoir le réflexe du dialogue et de la discussion. On pourrait développer au sein des juridictions des espaces d'éthique et de réflexion collective, comme il en existe dans les hôpitaux, et de l'intervision, voire du tutorat ou du coaching, sur la base du volontariat.

Pour ce qui est des départs, on enseigne à l'École qu'à chaque fois qu'on a un doute sur son impartialité, on doit demander à être déchargé de l'affaire. Le simple fait de se poser la question est révélateur d'une difficulté, ne serait-ce qu'en termes d'apparence d'impartialité.

M. le président Ugo Bernalicis. Merci, monsieur le directeur, monsieur le directeur adjoint.

Peut-être pourrons-nous un jour venir à l'École nationale de la magistrature rendre compte des travaux de notre commission d'enquête, ce qui pourrait intéresser les auditeurs de justice.

La séance est levée à 16 heures 35.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Ugo Bernalicis, M. Sébastien Nadot, M. Didier Paris, Mme Laurianne Rossi, Mme Cécile Untermaier