RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Paris, le 19 janvier 2023

Questionnaire à l'attention de M. Loïc Cadiet par Mme Pascale Bordes, rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale

1. **Dans quelle mesure votre parcours vous qualifie-t-il particulièrement pour l'accomplissement des missions dévolues aux personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ?**

C'est à votre Commission qu'il appartient d'en juger.

Je ne peux, pour ma part, que vous donner, à cet effet, des éléments d'information sur mon parcours.

a) D'un *point de vue administratif* tout d'abord. Si je n'ai jamais été président d'université, ni même doyen de faculté, j'ai exercé quelques fonctions administratives en lien direct avec les questions de recrutement, d'évaluation des compétences, de gestion des carrières et de déontologie.

C'est un peu le cas avec la direction d'équipes de recherche, associées ou non au CNRS, mais c'est surtout comme président de la section de droit privé de l'Université Panthéon-Sorbonne Paris 1, membre du Conseil national des universités (section 01), du Comité national du CNRS (section 36), membre puis président du conseil scientifique de la Mission de recherche Droit et justice, récemment devenue l'Institut des études et de recherche sur le droit et la justice, et en raison de ma participation à des jurys du concours d'agrégation des facultés de droit, deux fois comme membre et, plus récemment, en qualité de président, que j'ai été confronté à des missions comparables à celles qui sont dévolues au Conseil supérieur de la magistrature.

Dans ces différentes activités, deux principes ont toujours guidé mon action : d'une part, le choix de la bonne personne en considération de ses seuls mérites, compétences, capacités et dévouement au service de l'intérêt général ; d'autre part, le respect strict des règles déontologiques dans l'exercice des missions d'enseignement et de recherche universitaire, ce qui m'a conduit, par exemple, comme président du conseil scientifique de la Mission de recherche Droit et justice à œuvrer immédiatement à l'élaboration d'une charte de déontologie ou encore, comme président du jury du concours d'agrégation de droit privé, à définir pour les membres du jury des règles de déport allant au-

delà de ce qu'imposent les textes applicables.

b) Sur le *terrain académique* ensuite, mon activité d'enseignement, de recherche, de publication et d'expertise a été consacrée, depuis de nombreuses années, à l'étude des questions de justice, dans l'ordre interne aussi bien que dans une perspective internationale. Cette étude, depuis plus de trente ans maintenant, m'a permis d'observer les mutations à l'œuvre dans les systèmes de justice, en particulier en France. Trois phénomènes sont particulièrement notables à cet égard, qui impactent directement l'activité des magistrats : la montée en puissance des questions d'administration de la justice, longtemps restées sous les radars de la doctrine universitaire, le développement des techniques contractuelles, pas seulement dans la solution des litiges, mais aussi dans la gestion des procédures, et, bien sûr, l'émergence des nouvelles technologies numériques, depuis la simple communication par voie électronique jusqu'à l'*open data* des décisions de justice et aux différents systèmes algorithmiques d'aide ou de substitut à la décision qui peuvent en résulter.

Au-delà du travail universitaire classique sur les dispositifs normatifs, d'origine légale ou jurisprudentielle, ma participation à des missions de préfiguration législative ou réglementaire m'a donné l'occasion encore plus pratique d'entrer dans le cœur de la machine judiciaire. Je pense notamment à la commission sur la mixité dans les juridictions commerciales, constituée par le garde des Sceaux, (ministère de la Justice et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 1998-1999), au groupe de travail sur la réforme du Tribunal des conflits (ministère de la justice 2013), à la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation (Cour de cassation, 2014-2017), à la mission sur l'open data des décisions de justice (ministère de la justice 2017)ou encore, tout dernièrement, à la mission sur la diffusion des données décisionnelles et la jurisprudence (Cour de cassation, 2021-2022).

2. **En application du premier alinéa de l'article 10-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, « [l]es membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité ». Comment cet impératif doit-il selon vous se traduire de manière concrète ?**

Cet impératif va de soi. Ces exigences ne sont d'ailleurs pas éloignées des obligations imposées aux universitaires, en leur qualité de fonctionnaire, par la loi du 26 avril 2016, aux termes de laquelle « Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité » (art. 25, L. n° 83-634, 13 juill. 1983), le Conseil constitutionnel ayant décidé de son côté que la garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

L'indépendance des membres du CSM signifie qu'ils doivent être

parfaitement libres de toute attache dans l'exercice de leurs fonctions. Leur opinion ne doit pas être déterminée par la sollicitation ou la pression d'un tiers, fût-il lui-même membre du CSM. Son comportement doit du reste prévenir toute tentative en ce sens, ce qui renvoie aussi à l'intégrité et la dignité.

L'impartialité signifie que leur opinion doit se former sans préjugé ni parti-pris en prenant simplement en compte, le plus objectivement possible, les éléments du dossier sur lequel ils ont à se prononcer de sorte que chacun soit traité de manière égale. Dans la mesure où un membre du CSM serait amené à se prononcer sur des personnes ou des situations qu'il aurait eu préalablement à connaître, professionnellement ou personnellement, et, a fortiori, avec lesquelles il aurait ou aurait eu un lien quelconque, il devrait s'abstenir de participer à l'instruction du dossier et aux délibérations du Conseil (art. 10-2, LO CSM). La loi organique impose d'ailleurs aux membres du CSM, depuis 2016, de veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts, défini justement comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction (art. 10 LO CSM).

L'intégrité, c'est la qualité d'une personne honnête, qui ne se laisse altérer par qui que ce soit ni quoi que ce soit. Elle suppose et impose donc, pour les membres du Conseil, le rejet de tout agissement contraire à la probité et de toute compromission dictée par la recherche d'un avantage personnel lié aux fonctions. Pour le dire trivialement, leur voix ne se monnaye pas. La garantie de cette qualité justifie la déclaration d'intérêts et la déclaration de situation patrimoniale auxquels les membres du CSM sont soumis depuis 2016 (art. 10-1-1 et 10-1-2 LO CSM).

Quant à *la dignité*, c'est le respect que mérite une personne, ce qui implique la décence par rapport à soi autant que le respect d'autrui. La réserve et la discrétion participent de la dignité des membres du CSM qui ne doivent pas, par leur comportement, porter atteinte à la réputation du CSM ou faire naître un doute sur celle-ci.

Ces exigences ne se limitent pas à l'enceinte du CSM. Elles doivent imprégner les membres du CSM dans leur comportement en dehors de l'espace et du temps de l'activité du CSM.

3. **Comment comptez-vous concilier votre activité professionnelle et l'exercice de vos fonctions au CSM ?**

Si votre commission décide de mon intégration au CSM en tant que personnalité qualifiée, cette conciliation ne devrait pas soulever de difficulté.

J'arrive en effet au terme de mon activité universitaire. Je serai

professeur émérite à partir du 1er mars prochain et n'aurai donc plus de service d'enseignement à assurer. Quant à mon activité de recherche et de publication, elle peut être facilement ajustée aux exigences, prioritaires, d'une participation au Conseil supérieur de la magistrature.

Mes autres activités professionnelles ne devraient pas être un problème. Mes responsabilités éditoriales sont compatibles avec les fonctions exercées au sein du CSM et je renoncerai, à la fois pour des raisons de disponibilité et d'éthique, à toute activité d'expertise privée.

4. **Pensez-vous que l'exercice de vos fonctions au CSM implique de votre part une réserve sur les sujets politiques ?**

La réponse à cette question doit être faite au regard de la réponse apportée à la question n° 2. L'exercice des fonctions au sein du CSM n'implique une réserve que dans la mesure où l'expression d'un membre du CSM sur des sujets politiques est de nature à porter atteinte aux exigences qui lui sont faites « d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité ». Les membres du CSM doivent faire preuve de prudence et de discernement. Cette solution me paraît réaliser un équilibre satisfaisant entre la nécessité pour les membres du CSM de respecter les devoirs de leur charge et le droit dont il jouissent comme citoyen de participer à la vie de la cité. La réserve sur ces sujets s'impose d'autant plus que les magistrats eux-mêmes en sont tenus.

5. **Que signifie, à vos yeux, la notion d'indépendance de l'autorité judiciaire ?**

L'indépendance de l'autorité judiciaire ne se comprend qu'au regard des dispositions fondamentales qui la légitiment.

Dans l'ordre interne, ce sont les deux dispositions cardinales de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'article 64 de la Constitution.

Aux termes de l'article 16 DDHC, « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution », ce qui place la justice au cœur de l'Etat de droit. Cet article est un héritage des Lumières ; il est essentiel et conduit à lire l'article 64 de la Constitution en contemplation de l'article 66, al. 2, aux termes duquel « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. » L'indépendance de l'autorité judiciaire est ainsi une garantie des citoyens avant d'être une protection des magistrats car, comme le proclame le premier article du code de l'organisation judiciaire, « Les juridictions judiciaires rendent leurs décisions au nom du peuple français » (art. L. 111-1 COJ).

L'autorité judiciaire voit proclamer son indépendance dans son ensemble indépendance statutaire (statutairement, l'autorité judiciaire ne doit pas être subordonnée au pouvoir exécutif) aussi bien que fonctionnelle (le juge n'a pas à recevoir de commandements ou d'interdictions émanant non seulement du pouvoir exécutif mais aussi de son propre entourage professionnel, hiérarchie comprise). Ce ne sont pas les seuls magistrats du siège qui sont indépendants : cette indépendance profite aussi aux magistrats du parquet, ce dont l'article 65, relatif au CSM, tire les conséquences. Il se trouve seulement que les garanties d'indépendance du parquet (intervention du CSM dans la carrière ; régime disciplinaire protecteur ; interdiction des instructions individuelles ; liberté de parole à l'audience) sont moins protectrices que celles dont le siège bénéficie. Dans l'exercice de ses missions, le parquet est en effet placé sous l'autorité du ministre de la justice, qui conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement (art. 20 Constitution), dont il rend compte au parlement dans son rapport annuel sur l'application de la politique pénale (art. 30 Code de procédure pénale), ce qui n'empêche cependant pas d'en envisager le renforcement.

L'alinéa 1er de l'article 64 énonce que « le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Il s'agissait là d'une innovation constitutionnelle qui, comme l'a fait remarquer M. Renaud Denoix de Saint-Marc, ancien vice-président du Conseil d'Etat, pouvait se comprendre en 1958 dans la mesure où, dans les institutions originelles de la Ve République, abstraction faite de la personnalité du général de Gaulle, le président de la République pouvait apparaitre comme une sorte d'arbitre « au-dessus de la mêlée ». Elu au suffrage universel indirect, chargé de veiller au respect de la Constitution et d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, il était encore concevable de faire garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire par le président de la République, d'autant plus qu'il continuait de présider le Conseil supérieur de la Magistrature. Cette disposition est devenue insolite à partir de 1962 car, depuis lors, le président est élu au suffrage universel direct et est donc, de fait, sauf en période de cohabitation, le détenteur du pouvoir exécutif. Au demeurant, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, il ne préside plus le CSM, les seules prérogatives dont il dispose étant de demander des avis au CSM « au titre de l'article 64 », c'est-à-dire en qualité de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de désigner deux membres de ce Conseil.

Il résulte de cette évolution que le CSM fait plus qu'assister le président de la République dans son protectorat de l'autorité judiciaire. Le terme assistance ne correspond plus à la réalité de ses pouvoirs en matière de gestion des carrières et de discipline des magistrats. Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs pris acte dans sa décision du 19 juillet 2010 en considérant que « l'indépendance du CSM concourt à l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Le projet de révision constitutionnelle de 2013 en avait tiré les conséquences en proposant, en son article 1er, de remplacer l'actuel alinéa 1er de l'article 64 par la formulation suivante : « Le Conseil supérieur de la magistrature concourt, par

ses avis et ses décisions, à garantir cette indépendance ».

Il va de soi que cette indépendance n'est pas l'omnipotence. D'abord, l'autorité judiciaire n'est pas un pouvoir ; pour faire écho à Pierre Truche, c'est une autorité qui a des pouvoirs, pouvoir d'avis, pouvoir de décision. En outre, cette autorité judiciaire s'exerce dans le cadre d'un service public, le service public de la justice (art. L. 111-1, L. 111-4, L. 141-1, L. 411-4 COJ). Or, aux termes de l'article 15 DDHC, « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration », ce qui renvoie à toute une série de questions comme le financement, l'évaluation, la responsabilité, non pas seulement la responsabilité disciplinaire, car les devoirs sont à la mesure des pouvoirs, mais aussi la responsabilité sociale. Il convient seulement de veiller à ce que les contraintes du service public de la justice s'exercent dans le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire de sorte que soit pleinement assurée la liberté des magistrats dans leur office juridictionnel, ce qui justifie, par exemple, que « L'autorité qui procède à l'évaluation [des magistrats] prend en compte les conditions d'organisation et de fonctionnement du service dans lequel le magistrat exerce ses fonctions » (art. 12-1, al. 3 ord. statutaire, mod. LO n° 2016-1090, 8 août 2016). Il est impossible de découpler l'évaluation de la mission des magistrats de l'environnement contraint, et dégradé, dans lequel cette mission s'exerce, en termes de conditions de travail, donc de ressources humaines, matérielles et, en définitive, budgétaires. L'enjeu contemporain plus général est de déterminer le bon modèle d'administration de la justice, entendu comme celui qui permet à l'institution judiciaire de remplir efficacement sa mission juridictionnelle.

6. **Considérez-vous que la nomination des magistrats du parquet devrait être subordonnée à l'avis conforme du CSM plutôt qu'à un avis simple ?**

Je le considère ainsi.

D'ailleurs, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911), en son article 12, prévoyait de modifier l'article 65 de la Constitution afin que les magistrats du parquet soient dorénavant nommés sur avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature et que cette même formation statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet, à l'instar de ce qui est prévu aujourd'hui pour ceux du siège. Reposant sur l'évolution des mentalités et des pratiques, ce projet me semblait équilibré.

Selon les termes même de l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, il s'agissait de « faire aboutir une réforme attendue depuis plusieurs années », reposant sur un équilibre entre le maintien du « principe selon lequel les politiques publiques de la justice, dont la politique pénale, relèvent du Gouvernement, conformément à l'article 20 de la Constitution », et la reconnaissance d'une certaine forme d'indépendance des magistrats du

parquet, « déjà consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel ».

Au demeurant, les modifications projetées n'étaient pas inédites. Elles figuraient déjà, il y a dix ans, dans le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature et elles ont également été reprises par le projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique, en son article 7. C'est une consécration de la pratique, du moins pour les avis.

7. Considérez-vous que la nomination de l'ensemble des magistrats du siège devrait se faire sur proposition du CSM ?

Au regard des principes, l'extension pourrait être considérée comme étant dans l'ordre des choses bien que, à ma connaissance, aucun des projets de révision constitutionnelle préparés depuis 10 ans n'ait retenu cette solution. Ce serait une ligne cohérente de partage entre la situation des magistrats du siège et celle des magistrats du parquet qui ne sauraient être alignées en tout point.

Mais il faut dire qu'il y a loin de la coupe aux lèvres et que, si le pouvoir de proposition peut effectivement s'exercer pour 400 magistrats, il ne saurait l'être à moyens constants pour l'ensemble des magistrats du siège. Cela supposerait, en outre, de remettre à plat l'ensemble du dispositif des nominations dans la magistrature et les relations entre le CSM, la commission d'avancement et la direction des services judiciaires. Dans l'hypothèse la plus radicale, cela pourrait conduire au transfert de la sous-direction des RH de la direction des services judiciaires au sein du CSM, ainsi qu'à une reconfiguration de la Commission d'avancement. L'impact quantitatif sur le CSM serait sans doute majeur aussi bien sur ses membres (trois jours par semaines n'y suffiraient pas) que sur son administration : le secrétariat général, actuellement constitué de quatre magistrats et dix-huit fonctionnaires, devrait certainement multiplier ses effectifs de manière considérable.

A ce que je sache, le CSM n'a d'ailleurs jamais sollicité un pouvoir de nomination aussi large.

8. Selon vous, comment s'explique la défiance d'un certain nombre de Français à l'égard de l'institution judiciaire ?

Il n'est pas contestable qu'existe un phénomène de défiance d'un certain nombre de français à l'égard de l'institution judiciaire comme, du reste, d'autres institutions publiques. L'antienne est connue, le diagnostic posé, rappelé dernièrement encore par le rapport Sauvé, puis par le ministre de la justice au seuil de son discours du 5 janvier dernier annonçant le plan d'action du gouvernement pour la justice : « Que nous ont dit nos concitoyens ? D'abord : - Que la Justice trop lente, - Qu'elle est trop complexe. (…) Si je devais résumer

cela en une phrase cela donnerait : "J'ai l'impression que la Justice est très lente, et pourtant c'est comme si elle n'avait quasiment pas de temps à me consacrer !" ».

Ce phénomène n'est absolument pas nouveau. Il y a trente ans, dans un ouvrage collectif consacré à la crise de la justice, François Terré l'avait caractérisé comme étant à la fois, une crise de croissance, une crise de conscience et une crise de confiance. Sans chercher à le relativiser, il me semble cependant important d'en prendre une mesure précise, sinon scientifique. D'une part, cette défiance est assez largement liée à la présentation qu'en font les médias, qui s'intéressent principalement aux affaires pénales et ont tendance à mettre en relief ce qui ne va pas plutôt que ce qui va. On ne parle jamais des trains qui arrivent à l'heure. D'autre part, il convient d'opérer une distinction entre les sondages d'opinion, qui sont réalisés de manière régulière depuis plusieurs décennies, et les enquêtes auprès des usagers de la justice (personnes ayant eu effectivement à la justice), qui sont plus précises et semblent faire état d'une satisfaction plus importante.

9. **La formation des magistrats vous paraît-elle adaptée aux exigences du terrain ?**

Cette question ne dépend pas directement de l'autorité judiciaire car l'Ecole nationale de la magistrature relève du ministère de la justice. Je ne suis pas le mieux placé pour en juger. Il me semble cependant que, depuis l'affaire d'Outreau, la formation des magistrats a considérablement évolué dans un souci d'ouverture et d'ajustement à la réalité du terrain, que ce soit la formation initiale ou la formation continue, que ce soit à l'école ou en région à l'initiative des magistrats délégués à la formation. Le modèle français de formation des magistrats, d'après ce que j'ai pu en juger, suscite un grand intérêt, voire même une certain admiration à l'étranger. Il doit être préservé, même si les voies d'accès à la magistrature me paraissent devoir être diversifiées, en dehors même des trois concours, par un élargissement des mécanismes d'intégration directe, qui ne saurait bien sûr pas se faire sans période de formation à l'école.

L'équation n'est cependant pas simple à régler et, sans doute, il est toujours possible de mieux faire mais il y faut des moyens, qui ne sont pas indéfiniment extensibles, et le temps de la formation est compté. Je crois savoir qu'une réforme est envisagée, dont je ne connais pas les termes. Je ne suis pas sûr par exemple qu'une articulation de la formation initiale dispensée par l'école à celle de l'Institut national du service public irait dans le sens d'une adaptation plus grande aux exigences du terrain car elle risquerait d'être réalisée au détriment des stages que doivent effectuer les auditeurs en dehors des juridictions.

10. **Considérez-vous fondées les critiques portées sur la**

généralisation, depuis le 1er janvier 2023, du déploiement des cours criminelles départementales (CCD), amenées à juger en première instance de nombreux crimes sans jury populaire ?

Comme simple citoyen, je peux bien sûr m'interroger sur l'atteinte portée au jury populaire qui est l'incarnation la plus forte de la justice rendue au nom du peuple français. Autant il est possible de le comprendre quand il s'agit de statuer sur les crimes commis en matière de terrorisme et de trafic de stupéfiants en bande organisée, autant la perplexité se substitue à la compréhension pour ce qui est des crimes de droit commun, même si le jury populaire subsiste pour les affaires les plus graves ainsi qu'en appel. En ce sens, les critiques adressées à la généralisation du déploiement des cours criminelles départementales peuvent être entendues.

Mais la situation est sans doute plus complexe et il faut avant tout déterminer si les objectifs poursuivis par la création des CCD ont été atteints. Or, à cet égard, il semble que le rapport du comité d'évaluation et de suivi de la cour criminelle départementale, d'octobre 2022, fasse état de résultats mélangés, voire décevants, que ce soit au regard du gain de temps dans le traitement des affaires que permettraient les CCD par rapport aux cours d'assises, de l'avantage financier attendu des CCD par rapport aux cours d'assises ou de la réduction du phénomène de correctionnalisation.

Je ne saurais aller plus loin. Vous me permettrez de faire preuve de réserve en ce qui concerne cette question, qui s'adresse avant tout au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif, n'intéressant que très indirectement le CSM. Au surplus, la réponse à cette question conduit, me semble-t-il, à prendre considération la loi pénale de fond dont les qualifications définissent le périmètre des infractions relevant des CCD, ce qui sort de mes compétences.

11. **Quelles sont les évolutions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions dont la mise en œuvre vous apparaît la plus urgente ?**

En une manière de boutade, je serais tenté de répondre : que le ministère de la justice soit davantage le ministère des moyens et moins le ministère des réformes.

Quant aux *moyens*, la poursuite en mode accéléré de l'augmentation des moyens (financiers, humains, informatiques) de la justice judiciaire annoncé par le gouvernement est assurément un préalable indispensable, de même que le tournant envisagé dans la manière de la gérer, plus déconcentrée et participative, au plus près du terrain. Sur ce terrain des moyens, les deux priorités me semblent être, d'une part, la mise en œuvre du référentiel sur la charge de travail récemment adopté, à partir duquel devrait être élaborée une circulaire réaliste de localisation des emplois et, d'autre part, l'ouverture d'un authentique dialogue en vue de la négociation de l'accord-cadre sur

l'amélioration de la qualité de vie au travail.

Quant aux *réformes*, je crois que les professionnels de la justice sont gavés de réformes. Il serait bon de refermer la longue séquence réformatrice ouverte il a huit ans, à l'exception, cependant, de la procédure d'appel en matière civile qui, treize ans après sa réforme, suscite encore un contentieux beaucoup trop important. Cette réforme doit être conçue dans une perspective systémique de la chaîne des instances et recours depuis le premier degré de juridiction jusqu'à la Cour de cassation. *De lege ferenda*, il serait judicieux que toute réforme législative ou réglementaire soit systématiquement précédée d'une étude d'impact comprenant une évaluation des charges nouvelles induites pour les magistrats et fonctionnaires.

12. **Dans un avis au Président de la République remis le 24 septembre 2021, le CSM formule plusieurs propositions pour améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires dont peuvent faire l'objet les magistrats : qu'en pensez-vous ?**

Dans cet avis, le Conseil formule trente propositions autour de quatre objectifs : placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat, favoriser la détection des manquements disciplinaires, améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions et renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats.

Pour ce qui est du déroulement disciplinaire, le CSM a formulé deux propositions de nature à rendre le dispositif de plainte des justiciables plus effectif en lui permettant, d'une part, de recourir à l'inspection générale de la justice lorsque les faits reprochés semblent mériter des investigations complémentaires et, d'autre part, de procéder à un rappel des obligations déontologiques auprès du magistrat mis en cause lorsque les faits reprochés, sans mériter des poursuites disciplinaires, justifient malgré tout un rappel à l'ordre. Cette dernière proposition mérite d'être soulignée car elle permettrait de ne pas laisser sans réponse des comportements inappropriés qui, sans revêtir une qualification disciplinaire, participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice.

Ces deux propositions apparaissent judicieuses compte tenu du fait que le dispositif actuel de plainte des justiciables ne permet en réalité de pointer qu'un dysfonctionnement dans le cadre d'une affaire individuelle et non pas le comportement professionnel global d'un magistrat. Or, c'est celui-ci qui est susceptible de conduire, en pratique, au prononcé d'une sanction disciplinaire.

Dans son rapport 2021, le CSM fait également des suggestions relatives à l'instruction des plaintes. Si, en effet, les commissions peuvent entendre le plaignant et le magistrat mis en cause ou demander au plaignant des pièces complémentaires susceptibles d'étayer la plainte (par exemple, la décision de

justice critiquée), elles ne disposent d'aucun autre pouvoir d'investigation, ce qui limite substantiellement leur office. Le CSM recommande donc que ses pouvoirs d'investigation soient étendus et renforcés (accès à des applicatifs métiers afin de connaître rapidement l'état de progression d'une procédure en cours dans laquelle le plaignant est concerné ; audition éventuelle de tiers susceptibles de corroborer les doléances du plaignant, notamment lorsque la réclamation concerne le comportement du magistrat à l'audience ; consultation du dossier administratif du magistrat).

Ce sont là, me semble-t-il, des pistes, tirées pragmatiquement des leçons de l'expérience, qu'il conviendrait d'explorer.

13. **Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 ouvre au justiciable la possibilité de saisir le CSM. En 2021, 95 % des plaintes déposées par des justiciables auprès du CSM ont été jugées soit manifestement irrecevables, soit manifestement infondées. Quelle est votre appréciation sur cette procédure ?**

Cette possibilité était un grand progrès.

Est-elle à la hauteur des attentes ?

Il ne le semble pas.

Le constat en est fait depuis longtemps. Dans son dernier rapport (2021), le CSM indique en effet que, « Après dix années de fonctionnement, seuls sept dossiers, six au siège et un au parquet, ont donné lieu à une décision de renvoi devant la formation disciplinaire compétente » et que « Aucun des magistrats poursuivis selon ce mode n'a, à ce jour, fait l'objet d'une sanction disciplinaire », le dernier dossier renvoyé devant la formation disciplinaire n'ayant toutefois pas encore été jugé à la date du rapport. Il observe que l'activité de l'année 2021 est conforme à celle des années précédentes : 377 plaintes ont été enregistrées et 328 décisions ont été rendues, dont 314 décisions de rejet (61% de plaintes manifestement irrecevables : plainte déposée au-delà du délai d'un an, plainte visant un magistrat toujours saisi de la procédure ou plainte ne comportant aucun grief ; 34% de plaintes manifestement infondées : absence de tout élément au soutien de la plainte), soit 95%. Ce taux est légèrement descendu en 2022, à 89 %, avec 280 plaintes enregistrées et 254 décisions rendues, dont 251 décisions de rejet mais, au sein de ces décisions, les plaintes manifestement irrecevables sont montées à 75 % (25% de plaintes manifestement infondées).

Les raisons de cette situation sont connues. Pour la grande majorité des cas, elles tiennent au fait que les justiciables critiquent la décision rendue sur le fond de leur affaire et non le comportement d'un magistrat susceptible de constituer une faute disciplinaire. Autrement dit, la saisine directe du CSM est

encore trop souvent perçue par les justiciables comme une voie de recours supplémentaire contre une décision de justice, ce qu'elle n'est pas, pas plus qu'elle n'a pour objet de permettre au justiciable d'obtenir des dommages et intérêts, que le magistrat dessaisi de l'affaire en soit dessaisi ni que le CSM intervienne auprès de la juridiction en charge du dossier.

Les moyens susceptibles d'améliorer cette situation sont également connus.

Pour l'essentiel, en dehors des préconisations faites au sujet de la question précédente, ils consistent dans un effort permanent d'information et de pédagogie qu'illustre d'ailleurs la rubrique du site du CSM consacré aux requêtes des justiciables. Au cours de la dernière mandature, un formulaire CERFA a également été élaboré, homologué et mis en ligne tant sur le site internet service-public.fr que sur celui du CSM afin d'accompagner les justiciables dans leurs démarches et les aider à mieux comprendre le dispositif de saisine directe du Conseil.

Dans son rapport 2021, le CSM suggère en outre un certain nombre de modifications législatives, intéressant, notamment, les conditions de recevabilité des plaintes. Il est d'avis que le dispositif de saisine pourrait être amélioré par l'admission de plaintes des justiciables en ligne, dès que la signature électronique sera sécurisée, sur un site *ad hoc* que le Conseil souhaiterait créer. Par ailleurs, partant de la constatation que les plaintes déposées par les justiciables par l'intermédiaire d'avocats sont plus structurées et plus claires dans l'exposé des griefs, le CSM suggère que le recours à un avocat soit également facilité, notamment en accordant au justiciable le bénéfice de l'aide juridictionnelle, sans le rendre obligatoire afin de respecter la volonté du législateur. J'attache, pour ma part, beaucoup d'importance à ce que la présence d'un avocat puisse être systématiquement favorisée.

14. **Pensez-vous que les règles déontologiques applicables aux magistrats doivent être complétées ?**

Peut-être faut-il parler d'obligations plutôt que de règles car il s'agit de principes contenus dans un recueil, le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, qui n'est pas un code. Ce recueil a déjà été révisé ; l'édition actuelle date de 2019. Selon le CSM, la révision était justifiée par l'évolution de la société et l'adoption de réformes législatives ou réglementaires intéressant directement la déontologie des magistrats ou ayant une incidence sur celle-ci, comme l'affirmation en 2013 du principe d'impartialité des magistrats du parquet ou l'introduction en 2016 de la notion de conflits d'intérêts.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, ce recueil est bien sûr susceptible d'être encore révisé car la déontologie des magistrats est une matière vivante qui se construit chaque jour, dans un exercice à la fois individuel et collectif de la fonction de juger. De nouvelles problématiques

apparaissent notamment à l'occasion de sa saisine en matière disciplinaire ou des difficultés qui lui sont soumises en matière déontologique par l'intermédiaire de son service d'aide et de veille déontologique, mais aussi à la faveur des missions d'information qu'il conduit dans les juridictions. Cette évolutivité correspondait d'ailleurs au vœu du législateur organique de 2007 et, à la fin de l'introduction de l'actuelle édition, le CSM observe lui-même que *« le travail de révision auquel il a procédé ne dispensera pas, à l'avenir, de nouvelles modifications et actualisations, au gré des évolutions sociales et juridiques* ».

Il est présomptueux de déterminer, de l'extérieur, et seul, les modifications souhaitables, sauf à souligner, banalement, que le recueil devra constamment s'adapter à la nouvelle « donne » du système de justice en matière d'administration de la justice, de modes alternatifs, de nouvelles technologies, notamment l'*open data* des décisions de justice avec la question du sort à réserver à l'emploi des algorithmes d'aide à la décision. Plus immédiatement, il devra aussi s'ajuster aux modifications que laisse présager le plan d'action pour la justice annoncé par le gouvernement compte tenu de la diversification envisagée du recrutement. A côté de l'exposé des obligations organisé à partir des « valeurs » du magistrat, qui constitue le cœur du recueil, les fiches thématiques, à orientation plus méthodologique, réunies en annexes, pourraient être un vecteur plus souple d'adaptation. A cet égard, s'il y est déjà question des technologies de l'information et de la communication ainsi que du management, il y aura peut-être matière, d'une part, à en développer le traitement pour tenir compte, par exemple des comportements induits par l'essor d'une équipe autour du juge, et, d'autre part, à traitement déontologique de la « politique de l'amiable » dans la mesure où elle s'articule aux procédures juridictionnelles.

Au-delà de l'évolution des obligations, c'est peut-être l'économie même du contrôle déontologique qui pourrait être reconsidéré avec une clarifications des rôles respectifs du CSLM et du Collège de déontologie et, peut-être, la création de référents déontologues dans chaque cour d'appel.

15. **Quelles évolutions vous semblent pertinentes s'agissant de la composition ou de l'organisation du CSM ? Vous semble-t-il opportun de faire évoluer le nombre de personnalités qualifiées qui y siègent ?**

Pour répondre à cette question, sur le premier point, il ne faut pas oublier le blocage institutionnel dans lequel nous trouvons depuis 10 ans en ce qui concerne la révision de la Constitution en matière de justice. Ceci me semble de nature à exclure toute solution radicale en ce qui concerne la composition ou l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature.

La composition actuelle, issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, complétée par la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la constitution, me semble équilibrée et

m'apparait donc acceptable du point de vue de l'indépendance du CSM et de son ouverture sur la société, avec des magistrats élus par leurs pairs, un conseiller d'État élu par l'assemblée générale du Conseil d'État, un avocat désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis conforme de l'assemblée générale dudit conseil, ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à la justice administrative.

Je ne suis pas favorable à la solution recommandée le Conseil consultatif des juges européens qui promeut une composition avec « une majorité substantielle de juges » (Avis N°10(2007) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société). Je pense qu'il est préférable de s'en tenir à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (17 novembre 2010), aux termes de laquelle : « au moins la moitié des membres de ces conseils [de justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs… », ce qui signifie qu'au moins la moitié des membres de ces conseils peuvent ne pas être magistrats, ce qui est souhaitable car la justice est rendue au nom du peuple français.

Cette position répond déjà, si je l'ai bien compris, au deuxième volet de votre question.

16. **Le mode de désignation actuel des personnalités qualifiées siégeant au CSM vous semble-t-il satisfaisant ?**

Cette question est redoutable quand elle est posée à une personne qui se présente précisément devant vous sur le fondement du mode de désignation actuel !

J'y répondrai cependant en conscience et ma réponse est qu'il me semble satisfaisant parce qu'il est normal que le pouvoir législatif, qui représente la nation, soit associé à la désignation de l'organe concourant à l'indépendance de l'autorité judiciaire. Encore une fois, c'est au nom du peuple français que la justice est rendue. Il est vrai que d'autres solutions ont pu être envisagées comme l'intervention d'une sorte de comité des sages, ce qu'envisageait par exemple, en 2013, le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (art. 2 : désignation conjointe par le vice-président du Conseil d'Etat, le président du Conseil économique, social et environnemental, le Défenseur des droits, le premier président de la Cour de cassation, le procureur général près la Cour de cassation, le premier président de la Cour des comptes et un professeur des universités »), sous réserve bien sûr d'un dispositif comparable à celui de l'article 13 de la Constitution.

Mais je ne vois pas en quoi cette solution alternative renforcerait la

légitimité de la désignation des personnalités qualifiées.

17. **Dans sa contribution aux États généraux de la justice, le CSM préconise que lui soit confié un rôle consultatif sur le budget de la justice judiciaire, sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires et sur tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire. Quelle appréciation portez-vous sur cette proposition ?**

S'agissant d'un simple pouvoir consultatif, cette proposition ne me choque pas, y compris en ce qui concerne les fonctionnaires de greffe sous réserve, bien sûr, que la gestion proprement dite de leur corps ne dépende pas du CSM. S'agissant des projets ou propositions de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, de même qu'en ce qui concerne la loi de finances, cet avis ne pourrait qu'enrichir les travaux des assemblées. C'est un sujet de débat mais une évolution en ce sens n'entrerait pas en contradiction avec les perspectives envisagées par le gouvernement dans son plan d'action pour la justice, sur le terrain de l'administration de la justice, en direction d'une autonomie accrue de gestion.

J'observerai d'ailleurs que le CSM n'a jamais cessé d'évoluer, que ce soit dans sa composition ou dans ses missions. Ces évolutions se sont toujours faites dans le sens d'une extension de ses missions et d'un renforcement de l'indépendance de la magistrature. D'autres évolutions pourraient être envisagées, comme celle de lui confier une nouvelle mission en matière d'évaluation du fonctionnement du système judiciaire, distinguée bien sûr de l'évaluation individuelle des magistrats. Ce n'est cependant pas la solution que nous avions retenue dans le rapport du Club des juristes sur une administration au service de la justice, préférant confier cette mission à une Agence nationale d'évaluation de la justice afin que l'autorité qui concourt à la gestion de l'institution judiciaire soit distincte de l'organe qui en évalue le fonctionnement.

18. **Dans sa contribution écrite du 31 janvier 2022 aux États généraux de la justice, le CSM ne propose pas de transfert de compétences en matière de gestion des carrières des magistrats. Quelle est votre position sur ce point ?**

En l'état actuel des moyens et de notre culture, un transfert de compétences en matière de gestion des carrières des magistrats ne semble en effet pas envisageable, même s'il est à l'œuvre pour la justice administrative. Le CSM souhaite en revanche, ce qui paraît plus raisonnable, d'une part, que soit menée une réflexion approfondie sur la gestion de carrière des magistrats, dans laquelle il entend prendre toute sa part, et, d'autre part, que soit renforcée la participation des chefs de cour aux dialogues de gestion des emplois, y compris contractuels.