

**Réponses de Mme Diane Roman,**  
*Professeure à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)*

**au questionnaire de Mme Pascale Bordes,**  
*Rapporteuse de la commission des lois de l'Assemblée  
nationale*  
**(23 janvier 2023)**

---

**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) ?**

Agrégée de droit public et professeure de droit successivement à l'Université de Tours puis à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, mes enseignements portent depuis plus de vingt ans sur le droit constitutionnel et administratif, que j'ai dispensés en licence, en master de droit et dans des séminaires doctoraux. A ce titre, ma formation de droit public me donne une bonne connaissance du cadre constitutionnel, résultant du Titre VIII de la Constitution, assurant l'indépendance de la justice et définissant les attributions du Conseil supérieur de la Magistrature. Cette formation en droit public m'a également permis d'acquérir une maîtrise du contentieux disciplinaire dans la fonction publique ou devant les juridictions ordinaires ainsi que de la jurisprudence du Conseil d'État en la matière. Cette expertise pourrait contribuer au bon accomplissement, par le Conseil supérieur de la magistrature, de sa compétence en matière de responsabilité disciplinaire des magistrats : en effet, le CSM a un caractère juridictionnel lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Or la nature des litiges qui lui sont alors soumis et qui intéressent l'organisation du service public de la justice placent ses décisions sous le contrôle de cassation du Conseil d'État. Cette double caractéristique du CSM, à la fois autorité constitutionnelle chargée d'assister le Président de la République dans sa mission de garant de l'indépendance de la magistrature et juridiction administrative spécialisée, explique la tradition consistant à proposer au titre de personnalités qualifiées des universitaires spécialistes de droit public. Ce serait à ce titre un honneur que de rejoindre cette longue liste.

Quant à mes travaux de recherche, depuis la soutenance de ma thèse de doctorat en 2000, ils ont principalement porté sur les enjeux de garantie des droits fondamentaux. Dans leur diversité, ils étudient l'effectivité du recours à la justice pour la garantie des droits. La conception contemporaine de l'État de droit fait du juge un acteur essentiel de la protection des droits de l'Homme : l'accès au juge est un « droit fondamental », et la garantie des droits constitue une fonction désormais primordiale du juge. J'ai étudié cet enjeu dans une perspective à la fois de droit international, constitutionnel et national, à travers différents ouvrages et articles scientifiques. Pourtant, cette mission dévolue à l'institution judiciaire rencontre certaines limites, que mes travaux se sont efforcés d'analyser. D'une part, celle résultant de la vulnérabilité de certains usagers. Les difficultés d'accès au droit de certains usagers du service public de la justice constituent le fil rouge de mes travaux, depuis ma thèse de doctorat portant sur *le droit public face à la pauvreté* jusqu'à mes écrits sur l'égalité entre les femmes et les hommes, en passant par ma coopération avec des sociologues du droit et de la justice à des travaux sur les inégalités sociales et la justice. Mais ces limites résultent aussi, d'autre part, de contraintes structurelles encadrant le recours à la justice, que j'ai analysées spécialement en matière de justice sociale et environnementale. Cette démarche scientifique

que j'ai adoptée, tendant à m'intéresser à l'effectivité de la règle et aux procédures et systèmes permettant de la garantir, me semble susceptible de présenter un intérêt pour un mandat au sein du Conseil supérieur de la Magistrature, non seulement dans ses attributions en matière de déontologie des magistrats mais également au regard de sa compétence en matière de gestion de leurs carrières.

Enfin, les responsabilités que j'ai pu assurer au fil de ma carrière d'enseignante-chercheuse m'ont donné l'expérience de la collégialité que la qualité de membre du Conseil supérieur de la Magistrature requiert. Dans les instances locales de mes universités d'appartenance (Section de droit public ; Conseil académique), mais aussi au titre des responsabilités nationales que j'ai exercées, en tant que membre élue de la section de droit public du Conseil National des Universités, en tant que chargée de programme à l'Agence Nationale de la Recherche ou en tant que personnalité qualifiée à la Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme (dont j'ai présidé la sous-commission Société, éthique et éducation aux droits humains), j'ai mesuré l'importance de la collégialité et de la rencontre d'expériences et parcours diversifiés pour l'élaboration de décisions équilibrées et éclairées. Si ma nomination venait à être approuvée par la Commission des lois, ces expériences issues de mon parcours tant intellectuel qu'institutionnel pourraient contribuer à l'exercice collégial, par le Conseil supérieur de la Magistrature, de ses attributions.

**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 ?**

En tant qu'universitaire, j'attache une importance particulière à l'indépendance, qui caractérise le statut des enseignants-chercheurs en vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. A ce titre, une nomination au Conseil supérieur de la Magistrature me conforterait dans une éthique et une pratique personnelles constantes, consistant à n'exercer aucune activité de conseil ou de consultation à titre lucratif au profit de personnes privées et d'entreprises et à privilégier l'intérêt général et le bien commun sur toute autre considération. Mais indépendance ne signifie pas irresponsabilité : tout comme l'indépendance de l'enseignant-chercheur implique rigueur scientifique, honnêteté intellectuelle et objectivité, l'indépendance des membres du Conseil supérieur de la Magistrature exige le respect d'un certain nombre d'obligations de comportement : l'impartialité, l'intégrité et la dignité, énoncées par l'article 10-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée, auxquelles on pourrait ajouter la probité, en alignant ainsi les prescriptions de la loi organique avec celles de l'article L121-1 du nouveau Code de la Fonction publique (« L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité »).

L'impartialité est une vertu cardinale, « la pierre angulaire du droit au procès équitable » selon la Cour de justice de l'Union européenne. Selon une jurisprudence bien affirmée de la Cour européenne des droits de l'homme, elle doit s'apprécier selon une démarche à la fois subjective (l'absence de conflits d'intérêts) et objective (l'apparence d'impartialité). L'exigence d'impartialité qui s'impose aux membres du Conseil supérieur de la Magistrature dans toutes leurs missions, est mise en œuvre par deux principes, personnels et institutionnels.

Dans sa dimension personnelle, elle implique d'exercer les fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature sans préjugé personnel, parti-pris ou conflit d'intérêts. A cet égard, l'exigence déontologique posée à l'égard des magistrats me semble valoir aussi pour les membres du Conseil : « Le magistrat jouit de tous les droits reconnus à chaque citoyen. Il lui appartient d'apprécier s'il doit demander à être dessaisi ou se déporter chaque fois que son engagement, de nature politique, philosophique, confessionnel, religieux ou associatif, aurait pour conséquence de restreindre sa liberté de réflexion ou d'analyse » (*Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, II -10). Concrètement, elle impliquera pour moi que je m'abstienne, durant ce mandat, de recherches sur le terrain portant sur l'accès à la justice ou le fonctionnement de celle-ci et que je respecte scrupuleusement l'obligation de déport, prévue par l'article 10-2 de la loi organique modifiée.

Dans sa dimension institutionnelle, l'impartialité est assurée par la collégialité des décisions. La délibération collective est en effet de nature à exprimer une pluralité de points de vue et à assurer, par les garanties procédurales qu'elle apporte, une décision éclairée et impartiale. Ceci implique un strict respect du secret des délibérations, comme le rappelle l'article 10 de la loi organique modifiée.

L'intégrité, qui signifie à la fois honnêteté intellectuelle et désintéressement, suppose d'exclure soigneusement tout conflit d'intérêts, selon les prescriptions détaillées de l'article 10-1 de la loi organique modifiée. Si ma nomination venait à être confirmée, je veillerais donc tout au long de ce mandat à prévenir l'éventuelle survenue de conflits d'intérêts au sens de « 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 ».

Quant à la dignité, elle peut s'entendre dans un double sens. Dans un premier sens, il s'agit pour les membres du CSM, à la fois dans l'exercice de leurs fonctions mais également en dehors, de s'abstenir de tout comportement ou de tout propos susceptibles de nuire à la légitimité et à la réputation de l'institution. Il est ainsi possible de transposer aux membres du CSM la règle figurant au *Recueil des obligations déontologiques des magistrats* : « Dans ses engagements personnels, le magistrat veille à concilier l'exercice légitime de ses droits de citoyen et les devoirs attachés à ses fonctions judiciaires. Il se comporte ou s'exprime en public avec prudence et modération » (II.25). Dans un second sens, le respect de la dignité peut s'entendre comme le fait de s'interdire « d'utiliser, dans ses écrits comme dans sa communication verbale ou non verbale, des gestes, des propos, des expressions ou commentaires déplacés, condescendants, vexatoires, discriminatoires, agressifs ou méprisants » (*Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, VII-1).

Cela implique donc un comportement et une éthique exigeants, conformes à ceux que je me suis efforcée d'adopter tout au long de ma carrière professionnelle d'universitaire, et qui rejoignent la recommandation du Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe : « Il faut que l'ensemble des membres du Conseil de la Justice se conforment aux normes éthiques et professionnelles les plus sévères et qu'ils rendent des comptes de leurs actes par des moyens appropriés » (Avis du CCJE n° 24 (2021), *Évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux*).

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

Je suis très attachée à mes fonctions d'universitaire, dans leur double dimension d'enseignement et de recherche. Elles ont été à l'origine, depuis plus de vingt-cinq ans, d'un enrichissement intellectuel et d'un engagement humain renouvelé au service de la communauté universitaire et de l'intérêt général. Mais je suis consciente de l'ampleur de la tâche dévolue aux personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature et entends, pour la durée du mandat qui pourrait m'être confié, y consacrer l'essentiel de mon activité professionnelle. Cette conciliation me semble possible d'un point de vue pratique. Dans la mesure où le service des enseignants-chercheurs est composé d'un volet d'activités pédagogiques et d'un autre d'activités de recherches, je solliciterai de mon université une décharge de service pour mes activités d'enseignement. Cette décharge de service est de droit en vertu de l'article 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994. Cela me permettra de diminuer fortement mon activité académique et de pouvoir participer pleinement aux différentes missions dévolues aux personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature, qu'il s'agisse des trois jours hebdomadaires de session, de la préparation des réunions et des déplacements en juridiction. Pour la partie d'enseignements que je serais amenée à conserver au sein de l'École de droit de la Sorbonne, je concentrerai mes cours lors des jours où aucune session du Conseil ne sera prévue.

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

Selon l'article 10-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, « les membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts ». Aucune limitation spécifique n'est envisagée à leur liberté d'expression, hormis pour les sujets abordés lors des délibérations, qui sont couverts par les règles du secret professionnel. Toutefois, ici encore, je m'astreindrai volontairement au respect des obligations statutaires des magistrats : ces principes imposent, d'une part, une obligation de réserve qui, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, n'exclut pas le droit à s'exprimer de bonne foi, de façon non outrancière, sur des sujets d'intérêt général (v. par ex. CEDH, GC, 23 juin 2016, *Baka c. Hongrie*, n° 20261/12) et, d'autre part, l'interdiction de porter atteinte au crédit de la justice ou encore l'interdiction de toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République.

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

Comme le rappelait le Conseil supérieur de la Magistrature, dans son rapport de 2021, « l'indépendance de la justice est [...] moins un mode contingent d'organisation de l'État qu'un 'droit naturel de l'homme', un droit dont les individus sont titulaires face à la puissance publique ». Elle constitue en effet la garantie d'un droit au procès équitable et d'une égalité des justiciables devant la loi. L'importance du principe justifie qu'il ait été consacré par les textes les plus fondamentaux de notre ordre juridique : la Constitution, et son article 64, la Convention européenne des droits de l'Homme (art. 6), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art. 47), etc. Toutefois, l'indépendance de la justice ne signifie pas son autonomie, au sens originel du terme : le « droit de se gouverner par ses propres lois », « de se

doter de ses propres règles ». La fonction de la justice est de veiller au respect de la loi et la légitimité de l'autorité judiciaire provient de sa contribution essentielle au respect de l'État de droit. A ce titre, si la justice est indépendante, l'organisation du service public de la justice est encadrée par des mécanismes veillant à assurer sa bonne administration, qu'il s'agisse du rôle du Conseil supérieur de la magistrature, des attributions des chefs de juridiction, des mécanismes d'évaluation et de responsabilité disciplinaire des magistrats. Sous cette réserve, le principe d'indépendance me semble avoir deux traductions principales.

La première a une portée institutionnelle et a trait à l'autorité judiciaire : en France, l'indépendance de la justice est principalement entendue par rapport au pouvoir législatif et exécutif. C'est en ce sens que le Conseil constitutionnel a pu relever que « l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative » (Décision n° 2007-551 DC du 1er mars 2007). Cette indépendance institutionnelle de la justice implique deux conséquences. D'une part, un mode d'organisation qui mette les magistrats à l'abri de toute pression quant au déroulé de leur carrière : comme le relevait Pierre Mazeaud, lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi organique du 25 février 1992 relative au statut de la magistrature, « le magistrat n'est pas un fonctionnaire : le premier rend ses décisions au nom du peuple français, le second en fonction de sa hiérarchie ». Le principe d'inamovibilité des magistrats est donc central, et l'application différenciée qu'il reçoit pour les magistrats du siège et du parquet en vertu de l'article 64 peut à cet égard faire difficulté. L'indépendance de la justice est également assurée par la protection contre des pressions de toutes sortes. Le Conseil d'État entérine cette idée, en jugeant qu'« en vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger, toute personne appelée à siéger dans une juridiction doit se prononcer en toute indépendance et sans recevoir quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit » (CE, Ass., 6 déc. 2002, *Trognon*, n° 240028). D'autre part, et plus largement, l'indépendance de l'autorité judiciaire à l'égard du pouvoir législatif et exécutif a également des incidences sur l'organisation de la justice : elle suppose, par exemple, un strict encadrement des lois de validation ou encore l'absence d'interférences résultant de la création de juridictions d'exception ou de restrictions arbitraires de compétences. C'est tout le sens de la jurisprudence européenne à l'égard, par exemple, des récentes réformes du système judiciaire polonais (v. par exemple, la condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de justice de l'Union européenne des réformes de la magistrature polonaise dans les affaires *Grzęda c. Pologne*, GC, 15 mars 2022, n° 43572/18 ou *Commission c. Pologne*, CJUE, 24 juin 2019, C-619/18).

Mais il me semble que l'indépendance de la justice doit aussi s'entendre, dans un second sens, d'un point de vue matériel et fonctionnel. « Pour rendre leurs décisions en toute indépendance, les juges doivent disposer de moyens à la hauteur de leurs missions » relevait en 2021 la première présidente Chantal Arens. Or les constats convergent : la justice traverse une crise matérielle profonde. Le rapport du comité présidé par le Vice-Président Jean-Marc Sauvé le souligne : « c'est un sentiment de désespoir, voire de honte, qui domine face au manque de moyens humains et matériels, d'appuis techniques efficaces et cohérents, face aussi aux réformes incessantes et à l'impossibilité de bien remplir sa mission, alors que les contentieux deviennent toujours plus complexes » (Rapport du comité des États généraux de la justice, *Rendre justice aux citoyens*, avril 2022, p. 13). Ce manque de moyens matériels et financiers a des conséquences sur l'indépendance de la justice, en limitant le recours à certaines

procédures et en conduisant les juges à renoncer à certaines mesures, faute de moyens. La question budgétaire est centrale, comme le constate le rapport de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire : « Quand les dossiers s'accumulent, quand le rythme devient effréné, comment peut-on alors faire preuve de sérénité pour assumer et assurer pleinement son indépendance ? [...] Il ne suffit donc pas d'être indépendant dans les textes pour avoir les moyens de l'être dans les faits. » (Avant-propos du Président de la commission Ugo Bernalicis, 2 sept. 2020, p. 11). L'indépendance est mise à mal lorsque les conditions d'exercice professionnel sont en contradiction avec les exigences légales et déontologiques.

## **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 ?**

Comme beaucoup, je considère qu'il s'agit d'une réforme nécessaire.

En vertu de l'article 65 de la Constitution, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations de ces derniers et sur les sanctions qui leur sont infligées. Ces avis simples ne lient pas le ministre de la Justice, même si la pratique des dernières années montre qu'il les a suivis. Ce pouvoir de nomination et de sanction du Garde des sceaux, tout comme sa compétence pour adresser des instructions de politique pénale générale, se fondent sur l'article 20 de la Constitution, qui prévoit que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». A ce titre, le Conseil constitutionnel a considéré que le lien hiérarchique du parquet n'était pas incompatible avec le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire (Décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, *Union syndicale des magistrats*). Toutefois, cette subordination du Parquet pose différents problèmes. D'abord, elle est peu compatible avec la tendance générale, relevée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, à un ministère public plus indépendant qu'à un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif (Commission de Venise, « Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public », CDL-AD(2010)040, Étude n° 494/2008, 2010, p. 7). Le statut du parquet français a ainsi pu être le fondement de condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme, à la suite des arrêts *Medvedyev* et *Moulin*. Ensuite, elle est source de confusion dans l'opinion publique, qui distingue mal les fonctions de poursuite de celles de jugement et a des doutes sur l'indépendance de la justice. Enfin, elle peut donner lieu à des situations regrettables, que l'actualité relative à la nomination du futur Procureur général illustre. Différents projets de révision constitutionnelle ont entendu répondre à ces enjeux, en prévoyant un alignement partiel des compétences du CSM à l'égard du parquet sur celles à l'égard des magistrats du siège (nomination après avis conforme de la formation compétente, qui statuerait comme juridiction disciplinaire à leur égard). Ils n'ont pas à ce jour abouti et, comme beaucoup, je le regrette.

La réforme doit-elle aller plus loin et attribuer au CSM un pouvoir de proposition identique à celui qu'il détient pour les magistrats du siège et qui concernerait les procureurs généraux, les avocats généraux et les procureurs de la République ? Le rapport sur les États généraux de la justice a répondu par la négative, en soulignant que la particularité du parquet, à la fois indépendant et soumis à une hiérarchie, impliquait de ne pas couper son lien constitutionnel avec le pouvoir l'exécutif. Je me range pour ma part à l'analyse du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'indépendance du pouvoir judiciaire : une telle réforme

renforcerait l'unité du corps judiciaire et le principe constitutionnel selon lequel « le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales » (Conseil constitutionnel, décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016). La mise en œuvre de la politique pénale et les obligations statutaires du Parquet prévues par l'article 5 de l'ordonnance statutaire de 1958 ne seraient pas affectées par une telle réforme, dans la mesure où un manquement à l'obligation de loyauté pourrait donner lieu, le cas échéant, à un avertissement ou une sanction disciplinaire.

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

Je répondrai à cette question (ainsi qu'à celle n° 18, qui porte sur l'éventualité d'un transfert de compétences en matière de gestion des carrières des magistrats) avec prudence. Elle implique en effet de se pencher sur les finalités mêmes du Conseil supérieur de la Magistrature. Selon le mot bien connu du Pr. Jean Gicquel, le CSM est une « création continue de la République ». Depuis sa création en 1883, puis sa constitutionnalisation en 1946, ses attributions et sa composition n'ont cessé d'évoluer, et traduisent un compromis entre deux options extrêmes : celle d'un organe corporatiste de gestion des carrières, aux attributions restreintes et sous le contrôle plus ou moins étroit de l'exécutif ; celle d'un Conseil supérieur de justice, paritaire et doté d'une plénitude d'attributions en matière de nomination, de gestion des carrières, de déontologie et discipline des magistrats et de bonne administration de la justice.

En l'état actuel du droit, trois instances en France concourent à la nomination des magistrats du siège : le Président de la République, qui nomme les magistrats par décret ; le Garde des sceaux, qui propose leur nomination après avis conforme du CSM ; le Conseil supérieur de la magistrature, qui dispose d'un pouvoir de proposition pour environ 400 magistrats (fonctions du siège de la Cour de cassation ; fonctions de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire).

La situation actuelle, qui traduit la recherche d'un compromis, n'est pas en contrariété avec les engagements internationaux de la France. Elle est notamment conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe, qui prévoient que lorsque les décisions concernant la sélection et la carrière des juges relèvent du chef de l'État, du gouvernement ou du pouvoir législatif, « une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire [...] devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique » (*Juges : indépendance, efficacité et responsabilité, Recommandation du conseil des ministres, CM/Rec(2010)12, n° 47, p. 13*).

Seule une révision constitutionnelle permettrait de transformer l'existant et d'aligner le CSM sur le modèle de celui italien ou du Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol, qui exercent des compétences étendues en matière de recrutement, d'affectation, de mutation et d'avancement des magistrats. Mais il faut mesurer l'ampleur d'une telle réforme, qui aurait pour effet d'attirer dans le champ du Conseil ainsi transformé presque la totalité des effectifs de la Direction des services judiciaires de la Chancellerie, la commission d'avancement ainsi que l'ENM. Elle impliquerait également d'augmenter considérablement les effectifs du CSM, tant de ses membres que de son secrétariat permanent (actuellement, le CSM ne dispose que de peu de moyens : outre ses 22 membres, qui exercent leurs fonctions à temps partiel, il n'a

à sa disposition que son secrétariat général). Si l'idée peut donc intellectuellement séduire, par sa cohérence, la simplification qu'elle apporterait et son souci de garantir la spécificité du statut de magistrat et son indépendance, il faut donc soigneusement en mesurer la portée et en définir les termes.

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

Il m'est difficile, au regard de ma formation de scientifique, de commenter des sondages ou de me baser sur des enquêtes d'opinion pour en déduire des constats définitifs. Leur méthodologie, leur temporalité influencent le contenu de leurs résultats. De surcroît, comme le relève l'Inspection générale de la Justice, ces sondages, « souffrent tous de la même faiblesse qui consiste à prendre les justiciables comme un tout. Or, le justiciable n'existe pas. Il y a des justiciables, très divers » (*Attentes des justiciables*, rapport 061-20, 2020, p. 16).

Des travaux universitaires ont montré et analysé l'ambivalence du regard que posent les justiciables sur la justice (notamment Cécile Vigour, *Les rapports des citoyen.nes à la justice : expériences, représentations et réceptions*, rapport pour la Mission Recherche Droit et Justice, 2021, n° 17.48). A ce titre, dans le cadre des différentes recherches que j'ai pu mener, plusieurs éléments me sont apparus. Mes travaux sur le recours au juge dans des contentieux stratégiques en matière sociale et environnementale m'ont permis de mesurer la forte attente à l'égard de la justice. Le recours au juge est perçu comme une voie d'action décisive pour permettre la garantie des droits fondamentaux et mettre un terme à des situations dénoncées comme injustes et, de ce fait, illégales. Dans ce contexte, la légitimité est associée à la légalité et la justice suscite confiance et espoir. Elle est vue comme un idéal paré de vertus : l'indépendance, l'impartialité, la légitimité et l'autorité. A l'inverse, mes recherches sur les inégalités sociales montrent – en particulier chez les justiciables en situation de vulnérabilité – une crainte à l'égard de la justice, perçue comme une institution complexe, distante et lente, qui perpétuerait voire aggraverait les inégalités sociales.

Finalement, ces deux constats, qui paraissent antithétiques, peuvent être lus conjointement. Ils illustrent, d'une part, l'influence d'un certain nombre de déterminants sociaux sur la compréhension de l'institution judiciaire et, de ce fait, sur la reconnaissance de sa légitimité (diplômes, revenus et « capital procédural » pour reprendre le concept d'Alexis Spire et Katia Weidenfeld). Ils révèlent, d'autre part, le décalage entre une forte « soif de justice », pour reprendre le titre du livre de Pierre Joxe consacré aux juridictions sociales, et le constat d'un service public fonctionnant en mode dégradé en raison de conditions d'organisation et de travail souvent indigentes et d'un financement chronique insuffisant. Même si le constat de cet écart entre aspiration et réalisation pourrait être étendu à d'autres services publics (comme l'hôpital, l'enseignement), il est ici particulièrement avéré car la justice n'est pas un service public comme les autres : c'est l'enceinte dans laquelle les justiciables peuvent faire valoir leurs droits, et voir publiquement et solennellement reconnues leur dignité et leur qualité de citoyen. Les désillusions sont peut-être à rapporter à la hauteur des espoirs et des attentes que la justice suscite.

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

En tant qu'universitaire, j'attache beaucoup d'importance aux enjeux de formation, tant initiale que continue. Or, s'agissant des magistrats, celle-ci me paraît adaptée.

Il convient de rappeler qu'il existe plusieurs voies de recrutement pour intégrer la magistrature, et que la formation initiale diffère en fonction des procédures. La première, et la plus connue est la nomination directe en qualité d'auditeur de justice à l'École nationale de la magistrature. Ce mode de recrutement, dont la symbolique républicaine se traduit par un concours au mérite, permet de s'assurer d'une excellente formation des futurs magistrats : aux grandes compétences juridiques, acquises lors d'une formation en droit exigeante dispensée par les établissements d'enseignement supérieur, notamment dans les Instituts d'études judiciaires, et attestées par la réussite à un concours d'entrée à l'ENM éminemment sélectif, s'ajoute la formation assurée par l'ENM : celle-ci est longue (31 mois) et diversifiée. En effet, l'ENM, en tant qu'école d'application, se donne pour mission de « former des auditeurs(trices) de justice au métier de magistrat dans ses différentes fonctions par l'acquisition des compétences fondamentales permettant une prise de décision conforme à la loi et adaptée à son contexte, respectueuse de l'individu et des règles éthiques et déontologiques, s'inscrivant dans son environnement institutionnel national et international ». La formation est faite d'études à l'école mais aussi de stages sur le terrain en alternance : ces derniers occupent 70 % du temps de formation (50 semaines sont consacrées aux stages effectués en juridiction et 33 semaines sont dédiées aux stages hors juridiction, c'est-à-dire en cabinet d'avocat, en environnement pénitentiaire et à l'étranger notamment). Cette formation me semble donc adaptée à la nécessité de prendre en compte les réalités du terrain et aux besoins des juridictions. Le programme pédagogique de l'ENM pour 2022 montre d'ailleurs la richesse de la formation assurée. De l'avis unanime, à leur sortie de l'école, les auditeurs sont formés au cœur du métier de la magistrature : connaître la loi applicable, respecter la déontologie de la profession, tenir des audiences, rédiger des jugements.

Les autres voies d'accès à la magistrature permettent une diversification des profils en combinant, selon différents procédés, des exigences légales d'expérience professionnelle et de diplômes universitaires. Elles permettent le recrutement de personnalités qualifiées au regard de leur activité professionnelle antérieure (avocats, greffiers, juristes en entreprise, fonctionnaires, etc) et contribuent de ce fait à la diversité du corps. Toutefois, pour ces derniers, la durée de la formation pourrait être allongée, comme le préconise le rapport sur les États généraux de la Justice. Reprenant le rapport « Bas » de la mission d'information du Sénat en 2017, le rapport sur les États généraux de la justice propose de fixer à deux mois au moins la durée de formation initiale à l'ENM pour les candidats issus des concours complémentaires (qui suivent actuellement une formation d'une durée d'un mois) et les candidats à une intégration directe (dont la formation dure actuellement seulement une semaine).

Par ailleurs, outre cette formation initiale, une formation continue obligatoire est imposée aux magistrats tout au long de leur carrière, et notamment à l'occasion de changements de fonction. Le catalogue de l'offre de formation continue de l'ENM pour 2023 montre la diversité des enseignements, voire des diplômes proposés, portant aussi bien sur l'acquisition de compétences professionnelles et techniques qu'interactionnelles et linguistiques.

Certes, des améliorations sont toujours possibles : depuis le rapport Thiriez, est souvent évoquée la possibilité pour certains magistrats de suivre des formations hors de l'ENM, notamment en lien avec l'Institut national du service public. Toutefois, celles-ci existent déjà (ainsi par exemple, une formation proposée par l'Institut national du service public et intitulée « Les leviers d'action pour encourager la carrière des femmes : retour d'expériences », est ouverte chaque année aux magistrats au titre de la formation continue).

En définitive, il me semble que l'ENM est une école reconnue, d'une excellente réputation à l'étranger, et que les élèves-magistrats y bénéficient d'une formation ouverte aux enjeux sociaux, grâce à l'intervention conjointe de magistrats et d'intervenants extérieurs (avocats, journalistes, représentants d'associations de victimes, etc.).

### **10. Considérez-vous fondées les critiques portées sur la généralisation, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, du déploiement des cours criminelles départementales (CCD), amenées à juger en première instance de nombreux crimes sans jury populaire ?**

La présence de jurés citoyens, associée à la théâtralité des débats, fait des cours d'assises des juridictions tout à fait spécifiques, qui seraient l'emblème de la liberté, de l'humanité et de la citoyenneté selon une tribune publiée dans la presse en novembre 2022. Bien que leur existence ne soit pas protégée par la Constitution, on peut remarquer un attachement historique à ces formations de jugement, qui remontent à la Révolution française et qui permettent d'associer les citoyens au fonctionnement d'une justice rendue en leur nom. Elles participent à l'idée, exprimée par le rapport sur les États généraux de la justice que « c'est au nom du peuple français que la justice est rendue. C'est donc à son écoute, en lien et même en alliance avec lui que, sans compromettre son indépendance et son impartialité, elle pourra assumer sa mission, essentielle » (p. 15). Mais si importantes soient-elles dans l'organisation judiciaire, les cours d'assises suscitent aussi de vives critiques, en raison de leurs conditions de fonctionnement. Deux sont principalement mises en avant : la lenteur de la procédure (l'audience pouvant survenir fort longtemps après la clôture de l'instruction) et la tendance à la correctionnalisation de certains crimes, notamment celui de viol, afin de « contourner » la compétence des cours d'assises. C'est à ces deux écueils que la création à titre expérimental, par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, des cours criminelles départementales entendait répondre. Leur fonctionnement a donné lieu à de nombreuses évaluations (en dernier lieu le Rapport du comité d'évaluation et de suivi des cours criminelles départementales, rendu public en octobre 2022) et de nombreuses publications académiques dans les revues scientifiques. Il me semble que l'expérimentation puis la généralisation de ces cours appellent un jugement nuancé, fondé sur deux considérations.

Les premières sont d'ordre théorique : leur création est révélatrice d'un mouvement de fond d'érosion de la place des jurés populaires, alors même que les États généraux de la justice ont souligné la nécessité de replacer la justice au cœur de la cité. Ce mouvement avait été initié par la création des cours d'assises spéciales, en 1986. Avec la généralisation des CCD, l'idée d'une différenciation au sein de la catégorie des crimes tend à s'instaurer : les plus graves (actes de terrorisme, de trahison, d'espionnage et d'atteinte à la défense nationale ou les trafics de stupéfiants) relèvent d'une cour d'assises spéciale, d'autres de la cour d'assises « ordinaire » et, désormais, certains sont renvoyés à une juridiction nouvelle et présentée comme à moindre coût. Le risque n'est donc pas celui, parfois avancé, d'une « justice à deux vitesses », car les évaluations de l'expérimentation ne montrent pas une diminution des garanties de la défense (les principes d'oralité des débats, du contradictoire et le respect de la procédure sont garantis), mais bien d'une hiérarchisation *de facto* des crimes et d'une banalisation de certains, en l'occurrence le crime de viol, dont l'expérimentation des cours criminelles départementales a montré qu'il constituait l'essentiel de leur activité (le rapport du comité d'évaluation et de suivi des cours criminelles départementales, rendu public en octobre 2022 relève que 90% des procédures concernent des actes de nature sexuelle, et 81% des accusés sont poursuivis pour viols). Les CCD sont donc bien désormais, *de facto*, les juridictions du viol. Or lorsque le même

rapport souligne (p. 37) que la compétence des cours d'assises doit être réservée aux « affaires criminelles les plus graves », le risque est, d'un certain point de vue, de consacrer l'idée que les violences sexuelles sont des « crimes secondaires », ce qui constituerait une régression majeure sur les acquis récents – et donc fragiles – en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de liberté individuelle et de consentement. D'un autre côté, on a pu souligner que les audiences en CCD apporteraient des garanties aux victimes. L'idée que les cours d'assises seraient des « caisses de résonance de la culture du viol » a pu être émise : les jurés citoyens seraient influencés par des stéréotypes concernant la victime de viol, son comportement, son passé ou son mode de vie, alors qu'un procès devant une cour composée de magistrats professionnels permettrait de se centrer sur l'examen des responsabilités de l'accusé. Aucune de ses affirmations n'est toutefois étayée scientifiquement et il me semble à tout le moins impératif que les magistrats appelés à siéger dans les CCD, notamment les magistrats à titre temporaire et les magistrats honoraires, disposent de modules de formation spécifiques sur le sujet des violences sexuelles et sexistes (tels que, par exemple, l'emprise et le contrôle coercitif, le psycho-trauma et l'oubli traumatique).

Les secondes remarques portent sur l'efficacité du dispositif au regard des objectifs gestionnaires qui l'ont justifié. Le rapport du comité d'évaluation et de suivi des cours criminelles départementales relève que certains de ces objectifs sont atteints : le délai d'audience y est de 2 à 3 fois inférieur à celui d'une cour d'assises, le temps d'audience est de 12% inférieur à celui d'une audience en cour d'assises, le taux d'acquiescement est identique à celui des cours d'assises (5%) et le quantum des peines est comparable. Mais sans doute convient-il de prendre du recul sur des évaluations faites à partir d'expérimentations localisées, avec des magistrats se sachant soumis à une attention renforcée. Il pourrait être utile à cet égard de renouveler l'évaluation dans quelques années, pour en faire un bilan plus exact. En revanche, les différents rapports d'évaluation relèvent que la création des CCD n'a pas eu d'impact significatif sur la correctionnalisation des viols, qui est encore largement pratiquée. La vigilance devrait être de mise sur ce point ; elle doit être d'autant plus accrue que la Cour de cassation semble vouloir désormais insister sur les conséquences à tirer du fait qu'en matière répressive, la compétence des juridictions est d'ordre public (Crim., 14 septembre 2022, n° 21-86.866). Mais surtout, l'argument gestionnaire d'une bonne administration de la justice, avancé au soutien de la création des CCD, doit prendre en considération les conséquences de leur généralisation sur le fonctionnement des tribunaux. Le rapport du comité d'évaluation et de suivi des cours criminelles départementales souligne la nécessité de garantir des moyens humains en magistrats et greffiers, qui n'obèrent pas le traitement des affaires correctionnelles et civiles, et des moyens immobiliers spécifiquement dédiés. Le risque est en effet que, par un mécanisme de vases communicants, les moyens nécessaires à cette nouvelle instance juridictionnelle n'appauvrissent les autres : c'est donc bien l'enjeu de la soutenabilité de cette réforme qui se pose.

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

Les États généraux de la justice ont confirmé « l'état de délabrement avancé » (Rapport du Comité « Sauvé », p. 18) dans lequel l'institution judiciaire se trouve aujourd'hui. Ce rapport, parmi d'autres, souligne la double crise que connaît la justice : crise du service public de la justice, dont le manque de moyens et la désespérance des agents sont bien connus ; crise de l'autorité judiciaire, remise en cause par une contestation opposant État de droit et

démocratie, alors que les deux sont intimement liés. A cet égard, les propositions de réforme de l'organisation et du fonctionnement des juridictions et d'amélioration de la justice sont nombreuses. Elles ont été exposées dans le très complet rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire du 2 septembre 2020 ainsi que dans le rapport du comité des États généraux de la justice de 2022. Il est difficile de distinguer celles qui sont prioritaires des autres, tant toutes semblent urgentes pour rétablir la confiance des citoyens dans le système de justice et améliorer les conditions de travail de ses agents. Sans empiéter sur le pouvoir d'appréciation du législateur, c'est en tant que juriste que je me prononcerai. Le respect par la France de ses engagements internationaux implique de tirer les leçons des condamnations prononcées par les juridictions internationales, et notamment la Cour européenne des droits de l'homme. Près des deux tiers des constats de violation commis par la France concernent l'article 6 de la Convention, qu'il s'agisse des questions de durée ou d'équité de la procédure. À ce titre, plusieurs situations devraient retenir l'attention de la représentation nationale.

D'abord, le statut du Parquet. À différentes reprises, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le ministère public français n'était pas une autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui garantit le droit à la liberté et à la sûreté (CEDH 29 mars 2010, *Medvedyev et a. c. France*, n° 3394/03 ; CEDH 23 nov. 2010, *Moulin c. France*, n° 37104/06 ; CEDH 27 juin 2013, *Vassis et autres c. France*, n° 62736/09). Quant à la Cour de justice de l'Union européenne, si elle considère que le Parquet est une autorité judiciaire pour émettre un mandat d'arrêt européen, il ne l'est pas pour accéder aux données de connexion électroniques (CJUE 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Siochana*, n° C-140/20). Si le Conseil Constitutionnel a une interprétation contraire, la compatibilité du droit français au droit européen devrait être assurée par une réforme (v. sur ce point, ma réponse à la question n° 6).

Ensuite, les conditions de fonctionnement de la justice française ont également pu être à l'origine de condamnations par la Cour européenne. Pour ne prendre que quelques exemples récents, une durée déraisonnable de procédure (CEDH, 12 mai 2022, *Tabouret c. France*, n° 43078/15), un excès de formalisme (CEDH 9 juin 2022, *Xavier Lucas c. France*, n° 15567/20) ont été encore récemment motif de condamnation. À cet égard, simplifier l'accès à la justice, raccourcir les délais de jugement et améliorer la lisibilité des décisions semblent nécessaires pour rétablir la confiance des citoyens. Ces mesures ne doivent pas conduire pour autant à supprimer des garanties essentielles telles que la collégialité des formations de jugement et la possibilité d'interjeter appel. Les travaux que j'ai pu conduire sur l'accès au droit des personnes vulnérables me conduisent notamment à ne pas préconiser d'importer à la procédure civile les réformes de la justice administrative résultant du décret n° 2013-730 du 13 août 2013, instaurant un juge unique et supprimant la possibilité d'appel pour certains contentieux, notamment sociaux. De même, la déjudiciarisation de certains litiges par une « politique de l'amiable », qui présente un intérêt certain, doit envisager de puissants garde-fous afin de protéger les parties faibles des relations asymétriques, notamment en matière de justice sociale ou familiale.

Enfin, la question de l'accès à l'aide juridictionnelle, et plus généralement de l'accès au droit, puissants leviers de réduction des inégalités sociales face à la justice, est également centrale, afin que l'accès à la justice soit un droit « concret et effectif » et non pas « théorique ou illusoire », pour reprendre le vocabulaire de la Cour européenne.

**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 ?**

L'exercice de la fonction disciplinaire est une mission essentielle, pour la société, pour l'institution judiciaire comme pour le Conseil supérieur de la magistrature. Pour la société d'abord, puisqu'en vertu de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Elle est donc le gage d'une justice responsable et transparente. Pour la justice et les magistrats ensuite, car il importe de trouver un équilibre entre indépendance des juges et sanction des manquements, ce qui implique que la fonction disciplinaire soit exercée avec toutes les garanties requises, d'impartialité et d'effectivité. Pour le CSM, enfin, qui y consacre une part importante de son activité. Si la saisine par les justiciables révèle des motifs d'insatisfaction (v. réponse à la question 13), celle par les autorités (principalement le Garde des sceaux) s'avère effective. Comme le souligne le CSM dans son rapport de 2022 (p. 33), « la responsabilité disciplinaire des juges et procureurs est une réalité. Depuis 1959, 200 magistrats ont été sanctionnés par le Conseil dont 74 entre 2007 et 2020 : c'est dire que plus d'un tiers des sanctions prononcées sous la Ve République l'ont été depuis moins de quinze ans. Et si l'on s'attache à leur nature, on s'aperçoit qu'elles correspondent dans plus d'un cas sur trois à l'exclusion d'un magistrat du corps judiciaire, bien loin de la complaisance parfois décrite ». Toutefois, l'ensemble est perfectible, ce qui explique les différentes préconisations faites par le CSM : outre la réforme de la responsabilité disciplinaire du Parquet, qui devrait être alignée sur celle des magistrats du siège, il propose différentes améliorations, que l'on peut rapporter à trois catégories, relatives respectivement à la faute, à la procédure et à la sanction.

La première porte la notion de faute. Selon l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, « 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 ». Une réflexion sur la délimitation de son étendue pourrait se justifier. Le Conseil préconise une réécriture du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 43, à laquelle j'adhère : il s'agirait d'intégrer explicitement une liste des devoirs de l'état de magistrat résultant du statut (l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, le respect et l'attention portée à autrui, la réserve et la discrétion) et d'ajouter une référence aux autres obligations statutaires, telles que les déclarations d'intérêts et les incompatibilités. Mais il serait également, à mon sens, souhaitable d'aller au-delà et de réécrire également l'alinéa 2. Sans revenir sur le principe essentiel de l'immunité de l'acte juridictionnel, on pourrait ainsi s'appuyer sur la formule employée par le Conseil de l'Europe : « L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne donne[...] pas lieu à l'engagement de leur responsabilité [...] disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière » (*Les juges, indépendance, efficacité et responsabilité*, Recommandation CM/ Rec(2010)12, 17 novembre 2010, § 66).

La deuxième catégorie porte sur la procédure disciplinaire : le CSM suggère différentes modifications destinées à améliorer la procédure et renforcer le principe du contradictoire. N'ayant pas une expérience personnelle du fonctionnement actuel de la procédure, je ne peux

me prononcer que de façon générale sur leur bien-fondé, mais la demande est argumentée et convaincante. A ces modifications pourraient être ajoutée la possibilité, pour le CSM, de faire appel à des magistrats de l'Inspection générale de la justice ou à des magistrats honoraires, afin de renforcer son pouvoir d'instruction (notamment au stade de l'examen de la recevabilité des plaintes présentées par le justiciable). Cette demande avait été formulée dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'indépendance du pouvoir judiciaire de 2020.

La troisième catégorie de modifications susceptibles d'être apportées porte sur les mesures susceptibles d'être prononcées. Le CSM préconise d'en rénover l'échelle, qui serait actuellement « insuffisante dans sa variété et sa graduation ». Là encore, avec la précaution qu'une observation très extérieure justifie, les justifications avancées apparaissent convaincantes. Je note toutefois que le Conseil n'a pas repris l'idée, avancée dans son rapport d'activité pour l'année 2019 et qui semblait pourtant pertinente : l'interdiction d'exercer les fonctions dans le cadre desquelles la faute a été commise, qui pourrait être une sanction utile dans le cas de fonctions spécialisées. Par ailleurs, le CSM recommande la modification des mesures susceptibles d'être prononcées à un stade infradisciplinaire, en faisant un rappel aux obligations déontologiques. Elle permettrait de ne pas laisser sans suite des saisines lorsque les faits reprochés n'atteignent pas le niveau de gravité exigé de la faute disciplinaire.

**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 ?**

Le dernier rapport du Conseil supérieur de la Magistrature offre un aperçu très clair des effets limités de la réforme. Chaque année, le Conseil est saisi de nombreuses plaintes de justiciables (377 en 2021) mais, après dix années de fonctionnement, seuls sept dossiers ont donné lieu à une décision de renvoi devant la formation disciplinaire compétente ; aucune sanction disciplinaire n'a été prononcée. Selon le CSM, si tant de plaintes ne dépassent pas le seuil de la recevabilité, c'est que la procédure est mal comprise des justiciables. Les griefs qu'ils formulent portent en effet, le plus souvent, non sur des faits déontologiquement critiquables, imputables à un juge ou un procureur, mais sur la teneur des décisions rendues. À l'évidence, la procédure est conçue, aux yeux de certains justiciables, comme une voie de recours supplémentaire contre une décision juridictionnelle, ce qui conduit à penser que la procédure n'a pas eu l'effet escompté.

Même si l'utilisation actuelle de cette procédure présente un intérêt, en ce qu'elle offre une « photographie » des motifs de mécontentement des justiciables, à bien des égards, la situation est insatisfaisante. Du point de vue du justiciable, le fort taux d'irrecevabilité peut nourrir la critique d'un prétendu corporatisme de l'institution. Si la réforme peine à porter ses fruits, c'est peut-être pour deux raisons. D'une part, en raison du caractère trop imprécis de la définition de la faute disciplinaire, dont la formulation peut induire en erreur des non-juristes (v. sur ce point ma réponse à la question 12). D'autre part en raison de l'insuffisance des moyens reconnus aux commissions d'admission des requêtes. Le CSM, dans son avis au Président de la République rendu le 24 septembre 2021, préconise d'octroyer à la commission d'admission des requêtes un pouvoir de rappel des obligations déontologiques afin de ne pas laisser sans réponse des comportements qui, sans être susceptibles de revêtir une qualification

disciplinaire, participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice. Cette évolution serait sans doute opportune.

En attendant, à l'effort de communication mené par le CSM pour mieux informer les justiciables sur les conditions de recevabilité des saisines, pourraient s'ajouter des modifications réglementaires pour faciliter le recours à un avocat (le ministère d'avocat restant facultatif) et ouvrir le bénéfice de l'aide juridique.

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

L'article 20-2 de la loi organique n° 94-100 sur le Conseil supérieur de la magistrature confie à la formation plénière le soin d'élaborer et de rendre public le Recueil des obligations déontologiques des magistrats. Le choix a ainsi été fait d'élaborer un Recueil qui n'ait pas valeur législative ou réglementaire, afin de le distinguer des obligations statutaires et de lui conférer une plus grande souplesse, à même de permettre les adaptations que les circonstances exigent. Le CSM a élaboré un premier Recueil en 2010, puis un second en 2019. Cette deuxième révision, relativement rapide, a été jugée nécessaire pour tirer les conséquences des évolutions législatives (avec, principalement, la consécration de la notion de conflit d'intérêts par la loi n° 2016-1090 du 8 août 2016) ou sociales (avec le recours désormais généralisé aux réseaux sociaux, dont l'usage par les magistrats a pu soulever des enjeux déontologiques, voire disciplinaires).

Aujourd'hui, si rien n'interdit d'envisager l'élaboration d'un 3e Recueil, rien ne paraît l'exiger. Les rapports du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, résultant de la loi organique du 8 août 2016, ne contiennent aucune invitation en ce sens et il me semble que la stabilité des règles est un élément de leur intelligibilité et de leur effectivité. La priorité devrait être donnée à une plus grande diffusion du Recueil et à une incorporation de la déontologie dans les processus d'évaluation des magistrats, afin d'intégrer pleinement ses principes à la pratique judiciaire et de faire de cette « science des devoirs » qu'est la déontologie un instrument vivant que les magistrats s'approprient et auquel ils se réfèrent.

#### **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 ?**

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, plusieurs projets de révisions constitutionnelles portant sur le statut du Conseil supérieur de la Magistrature ont été examinés mais aucun n'a abouti à ce jour. Un consensus, auquel j'adhère, semble pourtant se dégager sur la nécessité de réformer la composition du Conseil.

Actuellement, le Conseil supérieur de la Magistrature est composé de magistrats et de personnalités extérieures : un conseiller d'État désigné par l'assemblée générale du Conseil d'État, un avocat et six personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif, désignées pour deux d'entre elles par le Président de la République, deux par le président de l'Assemblée nationale et deux par le président du Sénat. Le principe d'une composition mixte, associant magistrats de carrière et non magistrats semble acquis, afin d'assurer impartialité et transparence. Dans un avis de 2021, le Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe considère que « s'il convient que les juges soient

toujours majoritaires, les membres appartenant à des professions non judiciaires, de préférence avec droit de vote, assurent une représentation diversifiée de la société, réduisant ainsi le risque de corporatisme » (*Avis sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux*, n° 24 (2021) § 29). La question qui se pose est, en revanche, celle de l'équilibre entre les deux catégories de membres.

Pour ce qui concerne la participation des juges professionnels, le même comité européen considère que la majorité des membres devraient être des juges élus par leurs pairs, tout en garantissant la représentation la plus large possible des tribunaux et des instances, ainsi que l'égalité des sexes et la répartition entre les régions. À cet égard, le principe d'une représentativité de la composition du Conseil me semble important. Toutefois, je rejoins le rapport Sauvé lorsqu'il se déclare attaché à ce qu'une part significative d'entre eux émane de la hiérarchie judiciaire. L'exercice préalable de fonctions de chef de juridiction ou de cour d'appel lui paraît en effet nécessaire pour pouvoir apprécier les qualités des candidats à de telles positions. Par ailleurs, les modes de désignation des magistrats membres du CSM pourraient être repensés, comme y invite le même rapport. Un scrutin national unique de liste avec une répartition des sièges à la proportionnelle au plus fort reste permettrait de favoriser l'ouverture et la diversité des représentants des magistrats siégeant au CSM.

S'agissant des membres extérieurs, une augmentation du nombre des membres du CSM pourrait être envisagée, afin de garantir un élargissement à la société civile (par la participation de membres d'associations d'information et d'aide aux victimes – réseau France Victimes – ou d'associations de défense des droits de l'homme) ou aux autres corps de fonctionnaires du ministère de la justice (greffe ou SPIP, par exemple). Si je ne sous-estime pas la technicité des missions confiées au CSM, et la disponibilité que leur exercice implique, associer de tels profils aux juristes que sont en majorité les personnalités qualifiées permettrait d'avoir un collège plus ouvert sur la société française, en particulier les justiciables et les différents fonctionnaires du service public de la justice.

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

Je crains de ne pas avoir le recul suffisant pour développer une argumentation précise et objective sur une procédure qui me concerne immédiatement et directement. C'est donc avec une précaution toute particulière que je répondrai à cette question.

Il me semble qu'il convient de prendre avec prudence la préconisation du Conseil consultatif des juges européens dans son *Avis sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux*, n° 24 (2021) et du rapport sur les États généraux de la Justice de 2022, qui recommandent tous deux que les membres non magistrats soient élus à une majorité qualifiée du Parlement afin d'associer l'opposition et de favoriser la coopération entre les partis politiques. La crise politique que traverse actuellement l'Espagne au sujet du renouvellement des membres du Conseil général du pouvoir judiciaire montre la difficulté d'obtenir de telles majorités renforcées en l'absence de culture du compromis. Il me semble que le système français actuel, issu de la révision de l'article 13 de la Constitution, est équilibré en ce qu'il associe un pouvoir de désignation détenu par de hautes autorités politiques et une confirmation par la représentation nationale. C'est le mécanisme notamment

retenu pour la désignation des membres du Conseil constitutionnel et d'autorités administratives indépendantes, comme le Défenseur des droits.

En revanche, peut-être une modification pourrait-elle être envisagée. Elle consisterait à préciser, dans la loi organique, les qualités attendues des candidatures présentées. A l'instar des nominations des personnalités qualifiées au sein de la commission d'intégration chargée de proposer la nomination au grade de maître des requêtes au Conseil d'État des auditeurs et des maîtres des requêtes en service extraordinaire (art. L. 133-12-3 du code de justice administrative et suivant en cela la jurisprudence constitutionnelle), il pourrait être mentionné que les membres extérieurs sont désignés en raison de compétences dans un domaine précis et doivent présenter des garanties d'indépendance et d'impartialité propres à prévenir toute interférence des autorités législatives ou exécutives dans les délibérations du Comité ou tout conflit d'intérêts.

**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 ?**

Les demandes formulées par le CSM dans sa contribution aux États généraux de la justice du 31 janvier 2022 révèlent la difficulté qui est sienne, actuellement, pour exercer sa compétence en matière de nomination des magistrats. En effet, si le CSM émet un avis sur la nomination des magistrats à un poste, dans le cadre du mouvement de transparence, il est tenu à l'écart des dialogues de gestion qui ont lieu en amont entre les chefs de cour d'appel et la Direction des services judiciaires. Or ses visites en juridictions lui offrent un point d'observation privilégiée pour apprécier la pertinence de la distribution des postes qui est décidée par la circulaire de localisation des emplois. Être associé, sous la forme d'un avis consultatif, à l'élaboration de la circulaire lui permettrait d'exercer plus finement et clairement sa compétence en matière de nomination, qui intervient en aval, et s'assurer ainsi de son adéquation aux besoins de la juridiction. Cela me paraît donc une évolution opportune, du moins en ce qui concerne les magistrats (le CSM n'étant pas compétent pour les autres personnels et fonctionnaires).

Je note que la demande formulée par le CSM tendant à se voir reconnaître un avis consultatif sur l'avant-projet du budget de la justice, si elle soulève des questions constitutionnelles, est fortement appuyée, à la fois par les magistrats eux-mêmes (la Conférence des premiers présidents de cour d'appel et l'USM se sont prononcés en ce sens), par la doctrine universitaire (notamment le Pr. Michel Bouvier, spécialiste reconnu du droit budgétaire), par les recommandations du Conseil de l'Europe (Conseil consultatif de juges européens, Avis n° 10, 2007) et par le rapport de la commission d'enquête sur l'indépendance du pouvoir judiciaire (selon son rapporteur, Didier Paris, une telle consultation « serait de nature à permettre des ajustements pertinents et à enrichir les débats parlementaires, notamment » (rapport précité, p. 75)). Une telle convergence de points de vue m'incite donc à y être favorable.

Enfin, le Conseil demande à se voir reconnu un pouvoir d'avis « pour tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, au stade de son examen au Parlement ». La reconnaissance d'un tel

pouvoir consultatif serait cohérente d'une part avec la mission dévolue au CSM par l'article 64 de la Constitution et d'autre part avec la pratique tendant, dans un souci d'amélioration de la qualité de la loi, d'association de la société civile et de contribution à l'information du Parlement, à attribuer un pouvoir consultatif à différentes institutions. Si, en la matière, le rôle consultatif du Conseil d'État est central, de nombreuses autres autorités peuvent être consultées lorsque le projet de texte entre dans leur champ de compétence, comme par exemple le Conseil économique, social et environnemental, la CNIL, la CNCDH ou l'ARCOM. Au regard de la mission que la Constitution assigne au Conseil supérieur de la magistrature, une telle reconnaissance me semble donc souhaitable. La question de la temporalité de cette consultation est en revanche plus délicate : selon moi, elle devrait sans doute intervenir, pour les projets de loi, en amont de la procédure parlementaire, en parallèle de la transmission par le Secrétariat général du Gouvernement au Conseil d'État et non « au stade de son examen au Parlement », comme l'écrit le CSM dans sa contribution aux États généraux de la justice.

**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 ?**

Cette question, qui appelle de se prononcer sur la conception même des attributions du CSM et son évolution éventuelle en un Conseil supérieur de justice, rejoint mes réponses à la question n° 7. Pour ne pas allonger inutilement par des redites le présent questionnaire, je me permets de renvoyer à mes réponses *supra*, pp. 7-8.