

Questionnaire Commission des lois (Assemblée nationale)

Réponses de Hélène PAULIAT

1-Dans quelle mesure votre parcours est-il susceptible de vous être utile pour l'accomplissement des missions dévolues aux personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) ?

L'utilité de mon parcours en vue de l'accomplissement de telles missions peut s'apprécier d'un double point de vue :

- Du point de vue académique et universitaire, mes recherches ont souvent porté sur l'observation et l'analyse du système judiciaire français (organisation des ordres juridictionnels judiciaire et administratif, administration de la justice) mais aussi des systèmes judiciaires européens ; elles permettent de prendre un peu de recul sur la manière dont fonctionnent les instances en charge de la gestion de la carrière des magistrats, de leur déontologie, de leur régime disciplinaire... Les éléments apportés par le droit comparé incitent à identifier ce qui est plutôt positif dans chaque système et parfois ce qu'il vaut mieux éviter de retenir comme source d'inspiration. Mes fonctions de Directrice adjointe de la Mission de Recherche Droit et Justice (dans les années 2000) m'avaient également amenée à mieux connaître l'institution judiciaire et ses attentes en termes de réflexion, parfois de prospective, en particulier lors de la rédaction et du lancement d'appels à projets. Dans ces différents domaines, j'ai été conduite à travailler avec des magistrats, mais aussi des membres d'autres professions du monde de la justice, ce qui permet de mieux comprendre leurs interrogations mais aussi de mieux comprendre ce qui est attendu de certaines fonctions (président de TGI par exemple) et de tenir compte de l'évolution des métiers de la justice.
- Du point de vue administratif, les fonctions de gestionnaire d'un établissement public (Université) m'ont fait prendre pleinement conscience de l'importance de la gestion des ressources humaines pour le bon fonctionnement d'une institution ou de manière plus large d'un service public. Si la fonction budgétaire et financière constitue évidemment un élément de référence, une vraie politique de GRH est indispensable pour mener à bien la politique et les réformes que l'on a décidées. La gestion de la fonction publique est souvent une gestion « statutaire » ; l'on se réfère alors au grade, à l'ancienneté... Mais l'essentiel du travail repose sur une question fondamentale : quelle est la personne, qui, compte tenu de ses compétences certes, mais aussi de son profil, de ses méthodes, de son parcours, de ses qualités personnelles, de sa manière de conduire un projet, de son aptitude à la conduite du changement, va être la plus adaptée au poste à pourvoir, tout en ayant à l'esprit le souci de la parité ? Ces analyses prennent beaucoup de temps, car elles supposent en amont un travail de « détection », qui repose non seulement sur les évaluations professionnelles, mais aussi sur l'ensemble de la manière de servir de la personne. Une politique de formation des personnels doit intervenir en accompagnement. L'important est de pouvoir identifier les personnes qui sont capables de construire un projet en équipe, de le porter, de l'infléchir si nécessaire, et surtout de rassembler autour de ce projet. Et le gestionnaire de l'établissement doit essayer de mettre en œuvre cette partition en s'appuyant sur un dialogue social clair et si possible constructif. De plus, la gestion d'un établissement

impose de tenir compte de l'environnement dans lequel cette institution se situe, par rapport aux autres établissements, bien entendu, mais aussi par rapport à un système dans son ensemble (Etat, collectivités, structures professionnelles...). Enfin, il convient d'être attentif à la déontologie et au régime disciplinaire des personnels, ce qui peut conduire à la saisine des instances compétentes en la matière.

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 exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité ». Comment cet impératif doit-il se traduire de manière concrète ?

Ces exigences ne sont pas très éloignées, mais dans un tout autre contexte, de celles qui ont été consacrées (trop) récemment par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et qui s'imposent donc à eux (« Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité », dans un chapitre IV dédié aux obligations et à la déontologie). Le même esprit anime les textes, mais de manière renforcée pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui justifierait peut-être l'élaboration d'un règlement intérieur.

L'indépendance suppose que les décisions prises par le membre du CSM ne soient pas dictées par une demande quelconque émanant d'une autorité politique, syndicale, économique... Il ne doit rien attendre en retour d'une autorité ou d'une personne quelle qu'elle soit. Il ne reçoit d'ordre de personne et ne doit pas répondre à telle ou telle sollicitation. Il ne doit donc pas donner prise à de telles demandes. Il est cependant utile de se souvenir que « indépendance » ne signifie pas irresponsabilité et que le membre du CSM doit pouvoir rendre compte de ses décisions ou prises de position à l'institution elle-même.

L'impartialité impose que le membre du CSM ne se prononce qu'au regard d'éléments figurant dans des dossiers, établis, et au regard des seuls éléments utiles pour statuer sur la proposition de nomination (ou sur une sanction), sans aucun préjugé personnel. Il est tenu de faire abstraction de tout élément dont il pourrait avoir connaissance, à titre personnel parce qu'il a rencontré la personne ou qu'il connaît ses opinions. Il doit également traiter les dossiers et cas de manière objective et non-discriminatoire, en évitant tout favoritisme ou toute attitude défavorable. Concrètement, l'impartialité exige de traiter toutes les personnes en pleine transparence, en se fondant sur les seuls éléments objectifs et avérés. Cela impose ainsi de ne pas intervenir sur des dossiers ou des affaires dans lesquelles le membre de l'institution connaîtrait des personnes (art. 10-2 loi organique).

L'intégrité est sans doute plus aisée à définir et à appréhender. Elle est pour partie en lien avec l'impartialité quand il s'agit de l'intégrité intellectuelle si l'on peut dire. Mais elle postule bien entendu de ne recevoir aucun avantage directement ou indirectement, en argent ou en nature, pour orienter un avis ou une décision. Le membre du CSM ne doit pas être attentif aux sollicitations, propositions ; il doit être honnête, ne pas faire preuve d'intéressement, ne pas poursuivre un intérêt personnel dans les décisions auxquelles il prend part... Cette exigence est indispensable dans le comportement professionnel du membre du CSM mais aussi dans sa vie en dehors du CSM, ce qui implique qu'il ne divulgue aucune information dont il pourrait avoir connaissance (en lien avec le secret professionnel consacré

par l'article 10 de la loi organique), qu'il ne donne aucun élément sur le travail qui est mené par l'institution. Cette exigence est en lien avec la probité.

Ces deux exigences expliquent la mise en place du dispositif de prévention des conflits d'intérêts (déclaration d'intérêts, déclaration de situation patrimoniale au titre du décret du 31 mars 2017).

La dignité est exigée de deux manières : il ne faut pas que, par son comportement ou son attitude, le membre du CSM puisse porter atteinte à la dignité ou à la réputation de l'institution CSM ou fasse naître un doute sur celle-ci. Mais, de manière plus étroite, la dignité impose que le membre du CSM adopte un comportement dans ses missions (et en dehors) conforme à l'éthique des institutions ; elle nécessite un respect des personnes, des collègues et autres membres du CSM avec lesquels il travaille. Elle impose le respect de valeurs humaines et déontologiques.

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

Selon l'article 8 de la loi organique du 5 février 1994 modifiée, « Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont de droit et sur leur demande mis en position de détachement ou déchargés partiellement d'activité de service pendant la durée de leur mandat ».

S'agissant de mon activité professionnelle d'universitaire (professeur de droit public), je pourrais bénéficier d'une décharge de service en matière d'enseignement. Il est également possible d'alléger l'activité de recherche.

S'agissant des autres activités, il va de soi que les fonctions exercées au sein du CSM doivent être prioritaires ; je renoncerai donc totalement à certaines activités (membre du CESER, membre du CCRRDT) et j'apprécierai pour les autres, compte tenu du temps qu'elles me demandent, la compatibilité de leur exercice avec les fonctions au sein du CSM (présidence de conseil d'administration, par exemple).

4-Que signifie, à vos yeux, l'indépendance de l'autorité judiciaire ?

Selon l'article 64 de la Constitution, « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature ». Le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, affirmé que les magistrats du parquet appartiennent bien à l'autorité judiciaire et que le principe d'indépendance s'applique donc à eux comme il s'applique aux magistrats du siège, mais dans des conditions quelque peu différentes (par ex. décision n° 2017-680 QPC du 8 déc. 2017 : « la Constitution consacre l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant les juridictions, (...) cette indépendance doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et (...) elle n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège »). L'indépendance de l'autorité judiciaire est à lire en relation avec le principe de séparation des pouvoirs, principe constitutionnel. Il implique de manière générale que la justice doit être rendue à l'abri de toute pression politique, économique, médiatique, sociale...

A l'égard des magistrats du siège, l'indépendance de l'autorité judiciaire postule que ceux-ci rendent des décisions sans recevoir aucune instruction de quelque autorité que ce soit ; ils bénéficient également d'un statut protecteur, qui se traduit par le principe d'inamovibilité ;

ainsi, et il s'agit, à mon sens, d'un élément essentiel dans un Etat de droit, ils ne peuvent bénéficier d'aucune promotion sans leur accord ; ils ne peuvent pas être mutés sans en avoir fait la demande. Le CSM est là pour veiller au respect des garanties qu'ils tiennent à la fois de la Constitution et de leur statut consacré par une loi organique. Il faut cependant veiller à ce que des réformes administratives ou institutionnelles ne viennent pas mettre à mal la garantie d'inamovibilité, ce qui peut être le cas dans certains pays (étude de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens) : sous couvert de réorganisation des juridictions, de leur nombre ou de leur ressort, certaines autorités imposent le déplacement de magistrats sans que des garanties appropriées leur soient offertes. Il ne faut cependant pas que ces données brident totalement toute mobilité (les magistrats placés s'adaptent ainsi aux vacances de postes). Pour autant, les magistrats eux-mêmes doivent assurer les conditions de leur indépendance : ils ne doivent avoir aucun lien de dépendance par rapport à des organisations politiques, syndicales, économiques...

A l'égard des magistrats du parquet, le Conseil constitutionnel a précisé que « Il découle de l'indépendance de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, son action devant les juridictions ». Les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du Garde des Sceaux, Ministre de la justice, ce qui apparaît logique puisque le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Cette autorité se manifeste par l'exercice d'un pouvoir de nomination et de sanction du Garde des sceaux à l'égard des magistrats du parquet, après avis de la formation compétente du CSM. Le ministre de la justice peut adresser aux magistrats du parquet des instructions générales de politique pénale, au regard notamment de la nécessité d'assurer sur tout le territoire de la République l'égalité des citoyens devant la loi. Mais le ministre de la justice ne peut adresser aux magistrats du parquet aucune instruction dans des affaires individuelles (art. 30 du code de procédure pénale, Loi du 25 juillet 2013). Il faut donc parvenir à concilier de la manière la plus équilibrée possible le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives de l'exécutif en matière de politique pénale, le Garde des Sceaux rendant compte devant le Parlement.

C'est aussi l'indépendance des juges que le Conseil constitutionnel a consacrée. Cependant, l'indépendance doit être précisément définie. Si elle est évidemment indispensable dans un Etat de droit pour garantir l'exercice d'une justice indépendante, elle ne doit pas être utilisée pour restreindre les obligations du magistrat. Ainsi, le principe d'indépendance n'empêche pas l'exercice de poursuites disciplinaires à l'égard d'un magistrat du siège ou du parquet et ne doit donc pas limiter la responsabilité du magistrat. On se permettra d'insister sur le fait que l'autorité judiciaire ne doit pas être confondue avec le service public de la justice. Le magistrat rend ses décisions au nom du peuple français et il est indispensable qu'il rende ses décisions en pleine et totale indépendance. Pour autant, il exerce ses missions au sein d'un service public, la justice, et le magistrat fait l'objet d'une évaluation professionnelle, d'une appréciation sur sa manière de servir...

5-Quelle appréciation portez-vous sur l'engagement politique d'un magistrat ?

Le magistrat n'est probablement pas un « citoyen tout à fait comme les autres »... Le fait qu'il rende la justice au nom du peuple français apparaît, de prime abord, difficilement compatible avec un engagement politique visible, car cela risquerait de jeter la suspicion et le doute sur

les décisions rendues. A l'heure actuelle, un magistrat peut adhérer librement à un parti politique en France ; il peut également exercer des fonctions électives locales hors du ressort de la juridiction d'affectation.

Il serait sans doute préférable que l'engagement politique soit le plus limité possible et, en tout état de cause, entouré du maximum de garanties pour éviter que le justiciable ait l'impression d'une justice partielle. Le droit ne peut sans doute pas tout régler et ce sont des exigences déontologiques qui doivent s'imposer.

De manière générale, l'engagement politique d'une personne exerçant des fonctions de représentation d'une institution appelle à la prudence, les usagers ou les personnes entrant en contact avec ladite institution pouvant légitimement penser que les décisions ou avis rendus par elle sont dictés par des considérations politiques ou par des préjugés politiques. Le mieux serait donc de limiter le plus possible l'engagement visible du magistrat ; s'il est amené à exercer ses fonctions au sein d'un cabinet ministériel, il est important que le CSM veille scrupuleusement à son affectation lors de son retour dans des missions juridictionnelles. Il s'agit à la fois de protéger l'institution et de protéger le magistrat. L'institution judiciaire ne doit pas apparaître comme inféodée à un parti ou à une idéologie politique ; le magistrat, malgré une préférence politique, ne doit pas être systématiquement mis en cause par les justiciables. Le principe directeur pourrait donc être que, dès lors que le magistrat souhaite soutenir officiellement un candidat ou se lancer en politique sous une étiquette politique, il demande sa mise en disponibilité.

6-Quelle est votre perception du fonctionnement de notre système judiciaire ? Quelles sont les évolutions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions dont la mise en œuvre apparaît la plus urgente ?

Le système judiciaire paraît aux citoyens complexe, même si un sondage de mars 2018 souligne que les Français ont confiance dans leurs juges. Mais ce même sondage met en évidence le fait qu'ils ont le sentiment que la justice est engorgée, que les décisions mettent du temps à être rendues, mettent également du temps pour être exécutées.

Le maître mot en ce domaine pourrait être la recherche de la qualité du système judiciaire pour améliorer encore la confiance des citoyens en leur justice, étant précisé bien entendu que les problématiques ne sont pas les mêmes pour l'ordre juridictionnel judiciaire et l'ordre juridictionnel administratif. En janvier 2014, une autre enquête (réalisée en novembre 2013) insistait sur le fait que les Français considéraient le système judiciaire comme étant trop complexe, la justice trop lente, le langage judiciaire peu compréhensible, la justice peu efficace, les juges pas toujours indépendants ; une meilleure information sur la justice est revendiquée à 96%... Mais cette image de la justice et de son mauvais fonctionnement (ou perçu comme tel) est liée largement à la présentation qu'en font les médias, qui s'intéressent spécifiquement aux affaires pénales et qui mettent en exergue ce qui ne va pas... On notera également qu'il faut 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 affaire à la justice), qui sont en principe plus précises.

Une politique globale de qualité du système judiciaire, qui s'accompagne d'une priorité politique affichée en faveur de la justice, passe probablement d'abord par une lisibilité dans l'accès à la justice ; il est important de faciliter l'identification du juge compétent pour tel

litige, tout en garantissant une certaine proximité, qui peut passer par des mécanismes dématérialisés, mais qui doivent donner le sentiment au justiciable qu'il est entendu et écouté. Dans un tel contexte, une fusion des TGI et des TI ne doit pas être effectuée sans s'interroger sur la nécessité de maintenir un maillage territorial cohérent de la justice et de ses institutions, la question de la proximité géographique ayant été citée à 82% dans l'enquête présentée en 2014 comme un point essentiel à améliorer. L'accès à un juge doit en effet être effectivement garanti. Cependant, qui dit accès au juge dit existence d'un litige et il peut être utile de renforcer les modes alternatifs de règlement des litiges, pour contribuer au désengorgement des juridictions, éventuellement en renforçant les garanties qui les accompagnent et en étant attentif au coût que cela peut représenter pour le justiciable, même si l'on a conscience qu'il est difficile de parvenir à une évaluation correcte ou précise. Un certain nombre de dossiers ou de litiges sont désormais traités par les notaires par exemple, et les Français semblent en être satisfaits si l'on se reporte au sondage précité de mars 2018.

Il est important de s'interroger sur les moyens, à la fois financiers et humains, au sein du système judiciaire français, en n'occultant pas les questions de bien-être au travail des magistrats. Cette approche ne signifie pas nécessairement mettre beaucoup plus de moyens partout, mais tenter de mieux les répartir, en fonction du territoire, des juridictions... Il serait alors intéressant de renforcer les pouvoirs des chefs de cour (premier président et procureur général) dans la répartition des moyens pour permettre de mieux prendre en compte les initiatives et innovations développées dans le ressort des cours d'appel. Cela reviendrait à encourager les innovations dans les projets de juridiction tout en renforçant le collectif.

La qualité serait également d'assurer la compréhension et l'exécution des décisions juridictionnelles, rendues dans un délai raisonnable pour qu'elles conservent un sens ; il serait sans doute utile d'instaurer des délais prévisibles de jugement, ce qui donnerait déjà aux justiciables une certaine information ; l'information pourrait aussi porter sur le coût des procédures engagées, dans la mesure où cela est possible. Les procédures ont cependant connu, depuis plusieurs réformes, une accélération significative. Des efforts ont été faits en matière de rédaction des décisions, mais il semble particulièrement important que la motivation soit claire, compréhensible pour les justiciables, ce qui pourrait diminuer le taux d'appel. Cette exigence rejoint celle de la transparence, pour écarter tout soupçon de partialité. Un effort de communication en ce sens serait sans doute bienvenu : de nombreux citoyens comprennent mal les délais qui s'écoulent entre l'arrestation d'une personne et son procès ; les étapes de la procédure sont souvent mal connues ; le travail de pédagogie doit être le fait de la justice dans son ensemble (magistrats, avocats...). Exigence de transparence rime avec responsabilité et la justice doit être pleinement consciente qu'elle est aussi amenée à rendre des comptes (au sens de « accountability ») puisqu'elle rend la justice au nom du peuple français.

Le renforcement de l'utilisation du numérique, en particulier pour l'accomplissement de procédures, est une exigence importante ; dans l'enquête présentée en 2014, les citoyens plébiscitaient le recours aux nouvelles technologies pour s'informer, télécharger des documents, prendre un rendez-vous ou suivre une affaire en ligne. Le projet Portalis, qui doit se déployer jusqu'en 2021, peut être une aide précieuse en ce domaine pour faciliter les démarches, pour rendre la justice plus accessible et peut-être plus simple. Il faut cependant assurer une parfaite protection des données et ne pas contribuer à l'instauration d'une justice désincarnée ou déshumanisée.

7-Quelles qualités vous paraissent devoir être requises pour accéder aux fonctions de chef de juridiction, de procureur de la République et de procureur général ?

La France connaît, à chaque niveau de juridiction, le mécanisme de la dyarchie ; les qualités pour assumer les fonctions de chef de juridiction reposent donc sur un ensemble commun, même si certains éléments peuvent être spécifiques entre le siège et le parquet.

Le chef de juridiction doit bien entendu présenter les qualités de bon magistrat : connaissance des dossiers, souci de traiter les affaires avec diligence, bonne connaissance des juridictions... Mais il doit aussi présenter des qualités de « manager », puisque l'on évoque de plus en plus souvent le « management judiciaire ». Il semble donc utile de savoir construire un projet de juridiction, fédérer autour de soi des équipes, mobiliser non seulement les collègues magistrats mais aussi l'ensemble des personnels judiciaires, savoir animer des réunions, savoir expliquer, prendre le temps d'écouter. Il est aussi très important de s'intéresser au mécanisme de gestion des ressources humaines, pour pouvoir procéder aux affectations de magistrats de la meilleure manière possible au sein de la juridiction, être à l'écoute pour proposer d'autres méthodes de travail en cas de difficulté, anticiper les conflits, pratiquer le dialogue, connaître les mécanismes d'évaluation, mais aussi veiller au bien-être des magistrats (droit à la déconnexion...)... L'aspect financier n'est pas à négliger ; il paraît indispensable qu'un chef de juridiction ou un procureur connaisse les mécanismes de base de la commande publique, de la gestion budgétaire et financière... Le chef de juridiction comme le procureur doivent également être attentifs à l'évolution de la société, aux relations avec le territoire (collectivités territoriales, barreau...).

Le procureur de la République est davantage en lien avec les collectivités et l'Etat, essentiellement en matière de prévention de la délinquance ; il joue un rôle important en matière de politique de la ville. Il doit donc aussi et plus peut-être qu'un président de tribunal savoir écouter, dialoguer avec les représentants locaux de l'Etat ; il doit savoir traduire les enjeux et objectifs de la politique pénale dans le ressort de la juridiction ; là encore, il travaille en équipe et doit faire preuve de qualités managériale pour organiser le travail des substituts en lien avec les personnes en charge des enquêtes. Le procureur met en œuvre les instructions et directives du Procureur général ; ce dernier est en charge des grandes orientations de la politique pénale dans le ressort de la cour d'appel.

Au niveau de la cour d'appel, et conformément à l'article D. 312-66 du COJ, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour sont institués conjointement ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions. Ils procèdent à l'inspection des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Ils sont assistés par le service administratif régional. Ces dispositions paraissent importantes en termes d'administration de la justice ; en effet, le fait de confier une partie de l'administration des juridictions à une dyarchie peut contribuer, selon la manière dont ces missions sont effectuées, à renforcer l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est délicat d'opposer totalement l'environnement dans lequel les magistrats statuent de la procédure judiciaire elle-même. Plusieurs conceptions sont possibles, mais si l'on admet que l'ensemble forme un tout, il est indispensable que les personnes en charge de l'administration de la juridiction présentent des qualités reconnues dans le domaine du rendu de la justice, mais aussi dans le domaine du

management public et de la gestion des ressources humaines et financières. L'organisation et le fonctionnement corrects d'une juridiction de première instance ou d'une cour d'appel sont des préalables nécessaires à une bonne administration de la justice au sens large du terme ; en d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que la juridiction fonctionne de telle manière qu'elle donne la possibilité aux magistrats qui y siègent de remplir correctement leurs missions. Des qualités déontologiques et éthiques sont également nécessaires pour mener à bien les missions de chef de cour ou de chef de juridiction.

Les rapports du CSM mettent en évidence certains critères (mobilité, ancienneté, durée des fonctions...), mais il semble intéressant d'aller un peu plus loin dans les exigences requises, particulièrement pour les fonctions de responsables de juridictions ou d'autres postes qui impliquent de travailler en équipe, avec des partenariats extérieurs. Il apparaît également que la rotation des chefs de juridiction est très rapide, ce qui peut constituer une difficulté dans la mise en place d'une vraie stratégie ou d'un projet de juridiction. Dans ce cas, un secrétariat général performant est indispensable. Pour autant, et c'est un problème important, les évaluations professionnelles réalisées par les chefs de cour semblent très hétérogènes, ce qui ne permet probablement pas au CSM de tirer des enseignements toujours fiables sur les qualités des magistrats.

8-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. Quel regard portez-vous sur cette évolution ? Vous semble-t-elle avoir produit les effets escomptés ?

Après l'affaire d'Outreau, a été mis en place un mécanisme de saisine du CSM par le justiciable. Le nombre de plaintes et de décisions rendues est à peu près constant (environ 250), mais un nombre infime de plaintes est finalement déclaré recevable, compte tenu des exigences requises (le magistrat n'est plus en charge du dossier, délai d'un an de saisine à compter d'une décision juridictionnelle définitive, absence de mise en cause claire d'un magistrat, absence d'éléments permettant d'identifier des comportements susceptibles d'être constitutifs d'une faute disciplinaire...). Malgré les explications données, il semble que les justiciables utilisent la possibilité qui leur est désormais offerte pour contester le sens de la décision juridictionnelle ; en clair, la saisine du CSM semble souvent être perçue comme une autre voie de recours lorsque la décision rendue ne paraît pas satisfaisante à une partie.

Il paraît difficile d'assouplir les conditions de recevabilité, au risque de conduire à un engorgement du CSM. Il est sans doute important de poursuivre un travail approfondi d'explication auprès du public et des justiciables. L'objectif n'est certes pas de considérer que les plaintes mettant en cause le comportement d'un magistrat doivent être ou devraient être plus nombreuses. Mais le mécanisme ne semble pas avoir atteint l'effet escompté puisque pratiquement aucune plainte, même recevable, ne conduit à une sanction disciplinaire... Le CSM mentionne dans ses rapports annuels qu'il y a eu des demandes d'explication ou de précisions, mais très rarement voire jamais de mises en cause. Il faudrait peut-être alors s'interroger aussi sur la nature du comportement qualifiable de faute disciplinaire, en particulier au regard des exigences déontologiques et éthiques.

Un mécanisme d'alerte des dysfonctionnements pourrait être mis en place, faisant intervenir le CSM.

9-L'article 20-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature prévoit que la formation plénière dudit Conseil supérieur élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. L'actuel recueil vous semble-t-il devoir faire l'objet de modifications ?

Il s'agit bien d'un recueil des obligations déontologiques et non d'un code, la volonté des pouvoirs publics ayant été précisément de ne pas figer ces exigences et obligations, mais de pouvoir les adapter ou les actualiser. Les principes qui y figurent ont pour objet de maintenir et renforcer la confiance du public et des justiciables dans la justice.

Toute révision du recueil nécessite, me semble-t-il, une concertation la plus large possible ; un tel recueil doit en effet être partagé par tous. Le projet de révision en cours suscite débat sur ce point.

L'actuel recueil établit la liste des exigences déontologiques, et précise, par des commentaires et des recommandations, la manière dont elles peuvent être remplies, en distinguant, toutes les fois que cela est possible, le niveau institutionnel, le niveau fonctionnel et le niveau personnel.

Une révision ou des modifications de ce recueil peuvent être envisagées, puisque telle est l'une des missions du CSM. L'une d'entre elles pourrait être d'identifier des exigences déontologiques communes aux magistrats du siège ou du parquet, s'agissant principalement de l'impartialité ; cela contribuerait à renforcer la notion d'autorité judiciaire en n'opposant pas les deux magistratures. Une autre porte sans doute, compte tenu de l'évolution de la société en ce domaine, sur les technologies de l'information et de la communication. Elles doivent être formulées de manière générale et surtout constituer un véritable guide pour le magistrat ; on peut penser à l'utilisation des réseaux sociaux par exemple, la communication numérique, qui peut entraîner des risques. Les relations avec la presse pourraient être précisées, ce qui implique aussi de s'interroger sur la protection du magistrat exposé à certains risques. Peut-être serait-il utile également de mieux mettre en évidence le fait que le magistrat appartient à une institution, la justice, mais aussi à une structure, à une juridiction, et qu'il en est membre à part entière, non seulement pour juger mais aussi pour évoquer des questions d'administration, par exemple via l'assemblée générale. Ces éléments pourraient également être étendus à la construction du projet de juridiction.

De manière générale, il est important que le recueil tienne compte de l'exercice des métiers, non seulement de magistrat mais aussi des autres professionnels de la justice qui l'accompagnent dans ses missions. A ce titre, il conviendrait probablement de mieux définir certains termes, comme « administration de la justice », qui peut recouvrir une multitude de sens. De même, il serait important de replacer les diverses exigences dans un contexte : le magistrat a diverses obligations, on le sait, il doit traiter les dossiers avec diligence, il doit rendre la justice de manière sereine... Mais il est sans doute difficile de découpler totalement ces exigences de l'environnement contraint dans lequel intervient le magistrat, en termes de personnels de greffe par exemple, en termes de ressources budgétaires, en termes de conditions de travail. C'est un élément dont il faut tenir compte sans pour autant qu'il excuse tout.

10-Vous semble-t-il justifié de revoir la composition du CSM ? Si oui, dans quel sens ? Vous semble-t-il pertinent de revoir les modalités de désignation des membres du CSM ?

La question qui est souvent posée est de savoir si les magistrats doivent être majoritaires, minoritaires ou à parité avec les autres membres dans la composition du CSM. A l'heure actuelle, selon les formations, ils sont minoritaires ou à parité avec les autres membres. Il n'est pas inutile de prévoir une représentation de personnalités qui ne soient pas magistrats judiciaires au sein des CSM, même si ce modèle varie dans les différents pays européens. Le mécanisme actuel paraît trouver un équilibre, même s'il ne respecte pas totalement les recommandations du Conseil consultatif des juges européens. Quant à la fonction des personnalités extérieures, il peut toujours être envisagé de nommer des membres de la société civile, certains pays ont tenté par exemple de désigner des journalistes, mais compte tenu de la technicité des missions, une telle possibilité ne paraît pas très opportune.

Quant aux modalités de désignation des membres du CSM, la discussion est toujours ouverte, comme d'ailleurs pour d'autres institutions de la République... L'on peut s'interroger sur le fait que ce soit des personnalités politiques qui proposent des personnalités qualifiées, d'autres mécanismes ayant été imaginés (collège de nomination, avec des autorités des ordres judiciaire et administratif). Aucun système n'est cependant à l'abri de critiques, certains pouvant dénoncer une politisation, d'autres le manque de légitimité d'autorités non élues, doublé d'un risque de corporatisme. Si l'on retient une désignation par un collège, comment ce dernier devrait-il être constitué ? Faudrait-il qu'il comprenne des magistrats judiciaires, en quelle proportion ?

Quant à la désignation des magistrats, elle repose sur l'organisation d'élections sur des listes syndicales. Il semble difficile de définir un mode de désignation qui repose sur des critères totalement différents et qui pourrait assurer une représentation adaptée des magistrats.

11-Vous semble-t-il justifié de modifier les missions dévolues au CSM ?

Le CSM devrait pouvoir remplir pleinement ses missions sur deux points : tout d'abord, il paraît indispensable qu'il puisse (dans sa formation compétente), comme cela est prévu dans le projet de réforme constitutionnelle, rendre un avis conforme sur la nomination des magistrats du parquet, même si, dans la pratique, ses avis sont déjà suivis et statuer comme conseil de discipline des magistrats du parquet. Cela renforce la garantie d'indépendance des membres du parquet. De plus, il serait envisageable qu'il bénéficie d'un pouvoir de proposition en ce domaine, ce qui, là encore, serait de nature à renforcer l'indépendance.

D'autres évolutions sont envisageables, mais elles revêtent une autre ampleur. Il serait utile de bien articuler les missions du CSM avec celles du collège de déontologie, car la juxtaposition de deux instances en charge de rendre des avis en matière de déontologie n'est pas parfaitement lisible et risque d'entraîner des divergences d'approches.

Il semble également intéressant de s'interroger sur les recours à l'encontre de certaines mesures, « les mesures relevant du fonctionnement du service public de la justice et dont l'examen conduit à porter une appréciation sur la marche même des services judiciaires », en particulier depuis la décision du Tribunal des conflits du 12 février 2018. Certaines mesures sont en effet des mesures d'administration de la justice ou des mesures d'administration judiciaire et il est compréhensible qu'elles soient contestables. La difficulté porte sur l'instance qui doit en connaître ; la réflexion pourrait porter sur l'extension des missions du CSM en ce domaine.

12-Que pensez-vous de la possibilité de donner au CSM la faculté de se saisir d'office des questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats d'une part et d'ouvrir à tout magistrat la possibilité de saisir le CSM d'une question de déontologie le concernant d'autre part ?

La loi du 8 août 2016 a institué un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, qui doit rendre un rapport annuel au CSM. Il faut donc tenir compte de l'existence d'un tel organe pour articuler les compétences du CSM et du collège en matière de déontologie. En effet, un magistrat peut saisir le collège de déontologie de toute question déontologique le concernant personnellement. Depuis juin 2016, le CSM a mis en place un service d'aide et de veille déontologique ; tout magistrat peut ainsi interroger une personne désignée par le CSM pour répondre à une interrogation de nature déontologique. Il existe donc déjà une double possibilité pour un magistrat judiciaire d'obtenir une réponse à ses interrogations, les réponses pouvant d'ailleurs ne pas être identiques... Une saisine directe du CSM pour obtenir une réponse à une question de nature déontologique peut s'avérer problématique au regard du principe d'impartialité ; en effet, le CSM pourrait être amené à rendre un avis à destination d'un magistrat, mais ensuite à connaître de cette même situation en matière disciplinaire. Il serait également utile, dans une telle situation, de trouver un mécanisme d'articulation entre le CSM et le collège de déontologie pour éviter les disparités de réponses.

Le CSM pourrait, en revanche, se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats, sans attendre d'être saisi par le Garde des Sceaux. Cette possibilité apparaît particulièrement importante à l'heure où certaines personnalités n'hésitent pas à remettre en cause l'indépendance de la justice, et où les réponses à de telles attaques se font par l'intermédiaire du Premier président et du Procureur général de la Cour de cassation. Cette réponse serait ainsi faite au nom de l'ensemble du corps judiciaire, ce qui n'exclurait pas nécessairement une réponse spécifique de la plus haute juridiction. La saisine d'office de questions relatives à la déontologie des magistrats est également une piste intéressante, mais elle a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 juillet 2010 ; la rédaction actuelle de l'article 65, al 8 de la Constitution ne permet donc pas une telle innovation ; il serait cependant utile de déterminer le cadre juridique dans lequel une telle saisine d'office pourrait intervenir : sur une question générale ou sur une question individuelle ? La saisine par un magistrat d'une question relative à son indépendance avait déjà été envisagée lors de la réforme de 2010 ; elle permettrait effectivement d'apporter une réponse au magistrat au cas où la hiérarchie se montrerait lente ou défaillante. Cette possibilité garantirait une possibilité d'intervention et de réponse du CSM.

13-Quelle appréciation portez-vous sur le renforcement des prérogatives du CSM à l'égard des magistrats du parquet, tant en matière de nomination que de discipline, prévu par l'article 12 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911) ?

Cette question est en lien avec la question 4. L'objectif en France et dans un Etat de droit est de parvenir à concilier le mieux possible l'indépendance de l'autorité judiciaire dont font partie les magistrats du parquet et le pilotage de la politique pénale, entre les mains de l'exécutif. Le projet de loi constitutionnelle a donc pour objet de renforcer l'indépendance des magistrats du parquet pour qu'ils soient nommés sur avis conforme du CSM et non plus sur

avis simple ; le CSM (dans sa formation compétente) devrait siéger comme conseil de discipline, comme pour les magistrats du siège, et ne se contenterait plus de donner un avis. Ces évolutions, que les rapports successifs du CSM avaient souhaitées, sont de nature à renforcer l'indépendance des magistrats du parquet, mais elles ne suffiront sans doute pas à satisfaire la Cour européenne des droits de l'homme, qui estime que le parquet français ne présente pas les caractères d'indépendance à l'égard de l'exécutif qui comptent parmi les garanties inhérentes à la notion de magistrat (affaire Moulin c/ France de 2010). Une réforme de plus grande ampleur est envisageable, mais elle imposerait une remise en cause de nos traditions juridiques et historiques, et surtout, une évolution de la procédure dans son ensemble. Il peut en effet être envisagé une première réforme : doter le CSM d'un pouvoir de proposition et non plus simplement d'un pouvoir consultatif, même conforme. Cette évolution permettrait de ne pas avoir à statuer sur le seul candidat présenté par le Ministre de la justice... D'autres évolutions demeurent possibles, en s'inspirant de ce qui se passe en Europe ou devant les juridictions internationales : il s'agirait de revoir largement les missions du ministère public en en faisant une autorité de poursuite et d'instruction, ce serait une entité indépendante du siège et de l'exécutif. Une telle réforme ne me paraît pas accessible aujourd'hui ; mais l'indépendance des magistrats du parquet est une question fondamentale, surtout au regard de l'ampleur des missions qui leur sont dévolues et qui ne cessent de s'étendre.