

**LA RESPONSABILITE DES
MAGISTRATS**

**FLAVIEN FOUQUET
DJAMILA MEDJAED
MAUD PARMENTIER**

« La puissance mystique du juge a cédé le pas au culte de la loi dont il est le serviteur, et au dogme de l'infaillibilité inspirée s'est substituée l'autorité de la chose jugée. Mais il en faut plus à l'opinion publique pour justifier le pouvoir considérable dont dispose le juge. Il doit par sa personnalité, par son caractère, par son rôle dans la société donner la preuve de sa propre autorité ».

R. PERROT, *Institutions judiciaires*, 12^e édition, Montchrestien, p. 512

Le débat sur la justice se trouve cristallisé depuis quelques années autour de la responsabilité des magistrats.

En France, le législateur est intervenu récemment par la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 relative à la formation et la responsabilité des magistrats. Cette loi s'inscrit indéniablement dans cette mouvance. Le drame de l'affaire d'OUTREAU (plusieurs personnes avaient été mises en examen et placées en détention provisoire pendant près de deux ans pour des faits de viols sur mineurs de 15 ans par ascendant avant d'être acquittées par la juridiction de jugement ; le juge d'instruction notamment avait été accusé de mener une instruction à charge) aurait mis en lumière selon les travaux parlementaires de cette loi les insuffisances du régime disciplinaire des magistrats.

A la vérité le problème dépasse largement cette simple question. La France semble, en effet, affectée par une profonde crise de la justice à mesure que la confiance du justiciable à l'égard de l'institution s'étiole. Corporatisme, irresponsabilité et manque d'humanité, tels sont les maux dont l'opinion publique accable aujourd'hui la magistrature française.

Face à cette situation, le législateur et les magistrats eux-mêmes ont tenté de trouver des solutions selon deux axes majeurs : la formation et la sanction.

C'est en effet en assurant une meilleure formation des juges que les manquements disciplinaires seront évités. Mais cette formation doit s'adresser à des juges placés au cœur de la société, ce qui justifie un recours de plus en plus étendu à un recrutement diversifié des juges afin de rétablir le rapport de confiance avec le justiciable.

Les obligations et devoirs qui incombent aux magistrats doivent être définies et répertoriés afin d'en assurer l'enseignement et le respect. Plusieurs voies s'offrent alors. Certains pays ont opté pour une codification, d'autres pays pour l'adoption de principes déontologiques et renvoient à des comités de concertation ou à la jurisprudence de l'organe disciplinaire.

Le législateur français est intervenu. Il a ainsi tenté d'élargir la définition de la faute disciplinaire en y faisant entrer l'activité juridictionnelle. Cette extension de la faute

disciplinaire a certes été censurée par le Conseil Constitutionnelle, mais n'est ce pas le premier signe d'amorce d'une responsabilité personnelle des juges ?

Les pays de l'Union européenne sont tous confrontés à cette telle demande du justiciable. En témoigne l'évolution enregistrée en Angleterre et au Pays de Galles avec le « Justices of Peace Act » de 1997 au terme de laquelle les juges d'instance peuvent être l'objet d'une action en justice.

Cette recherche d'une éventuelle responsabilité personnelle des juges dans l'acte de juger est cependant traitée de façon différente, certains pays dotent les juges d'une immunité totale tandis que d'autres permettent que soit engagée la responsabilité civile ou disciplinaire des juges en les obligeant même à souscrire des assurances de responsabilité comme tout professionnel du droit.

Mais le juge n'est pas un homme ordinaire, c'est celui qui est investi de la mission de juger, de dire le droit. Le magistrat ne peut accomplir cette tâche que si son indépendance est garantie. Le risque existe alors sous couvert de manquement à une obligation éthique, qu'il soit porté atteinte à l'indépendance des magistrats et par ce biais de s'attaquer à un magistrat par rapport aux décisions qu'il prend.

En France, les magistrats sont responsables disciplinairement des manquements aux devoirs de leur charges dont le respect est assuré par le Conseil supérieur de la magistrature directement pour le magistrats du siège et par le garde des Sceaux pour les magistrats du Parquet. Dans cet organe disciplinaire, quelle que soit la formation, les magistrats au nombre de sept sont majoritaires, ce qui leur vaut d'essuyer régulièrement des accusations de corporatisme.

Le législateur envisage d'en modifier la composition afin que les magistrats deviennent minoritaires. Cette volonté s'inscrit elle également dans ce courant d'une responsabilité plus importante des magistrats qui désormais ne seront plus jugés par leurs paires ?

Par ailleurs des réflexions sont engagées afin d'étendre les modalités de saisine de l'organe disciplinaire au justiciable lequel viendrait directement demander des comptes à son juge.

Quelles sont alors les perspectives d'évolution de la responsabilité des magistrats ?

En filigrane, c'est la confiance du justiciable à l'égard de l'institution qui est en jeu.

Ces dernières années, au vu de quelques affaires médiatisées impliquant des magistrats, les pouvoirs publics français ont entrepris de reformer le statut du magistrat afin de le responsabiliser à tous les stades de sa carrière.

En amont, à l'occasion du recrutement dans le corps, puis durant la formation initiale ainsi que dans l'exercice quotidien de son métier dans le cadre de la formation continue.

En aval, en cas de manquement aux obligations qui découlent de leur statut.

Prévenir et guérir tels seraient les objectifs.

Afin d'illustrer ces propos, nous allons suivre le parcours d'une auditrice de justice à partir de son entrée à l'Ecole Nationale de la Magistrature (I) puis ensuite dans le cadre de son activité juridictionnelle (II).

I | Prévenir : la formation du magistrat au regard de la déontologie

La prévention commence dès le recrutement pour se peaufiner au cours de la formation initiale afin de se poursuivre tout au long de la carrière du magistrat par l'entremise de la formation continue.

A – La prévention dans les conditions d'accès à la magistrature

Céline, 24 ans, étudiante en Droit à l'Université de PARIS (Assas) souhaiterait devenir magistrat. Afin de se renseigner, elle se connecte sur le site du Ministère de la Justice et apprend qu'il existe plusieurs modes de recrutement pour devenir magistrat.

Elle note que si la notion de *magistrature* en France, comme dans de nombreux pays européens de droit écrit, regroupe dans un corps unique les juges (ceux qui tranchent les litiges) et les procureurs (ceux qui représentent les intérêts de la Société), cette notion est

inconnue des pays de Common law (Royaume-Uni, États-Unis ou encore Canada) qui offrent des garanties constitutionnelles seulement à leurs seuls juges, au sens strict.

Ainsi, elle découvre qu'il existe deux voies de recrutement, à savoir le concours (voie classique) et l'intégration (sur dossier), ouvertes aux personnes de nationalité française, jouissant de leurs droits civiques et de bonne moralité (une enquête est menée à ce sujet) et satisfaisant aux conditions requises d'aptitude physique sauf dérogation justifiée.

➤ **La voie du concours**

Concernant le concours, il est ouvert à 3 publics différents.

- **Le premier concours** est ouvert aux étudiants de moins de 27 ans au 1^{er} janvier de l'année en cours sauf exceptions (la réforme actuelle souhaite repousser la limite d'âge à 31 ans) titulaires d'une maîtrise ou d'un diplôme universitaire de niveau équivalent, d'un diplôme d'Institut d'études politiques, ainsi qu'aux anciens élèves de l'École Normale Supérieure. En 2007, 139 candidats ont été admis à ce concours, dont 116 femmes et 23 hommes pour environ 1512 candidats présents (dont 1255 femmes).
- **Le deuxième concours** est ouvert aux fonctionnaires et agents de l'administration, après quatre années de service public. La limite d'âge est alors portée à 40 ans. En 2007, 14 candidats ont été admis à ce concours, dont 12 femmes et 2 hommes pour environ 77 candidats.
- **Le troisième concours**, destiné aux personnes justifiant de huit années d'activité, d'un mandat d'élu local, ou de l'exercice de fonctions juridictionnelles à titre non professionnel, est organisé depuis 1996. La limite d'âge est portée à 40 ans. 7 postes ont été offerts en 2007 dont 4 femmes et 3 hommes pour 44 candidats.

Les concours comportent des épreuves juridiques et de culture générale, écrites et orales.

Pour préparer le 1^{er} concours qui la concerne Céline va suivre des enseignements donnés dans les instituts ou centres d'études judiciaires (IEJ).

En juin 2007, Céline se présente aux quatre épreuves écrites de 5 heures chacune à savoir Culture générale, droit civil, droit pénal (elle aurait pu choisir droit public) et note de synthèse.

En septembre, déclarée admissible, elle passe les épreuves de sport et d'anglais. En octobre, elle passe les oraux à savoir un entretien en lien avec des questions de culture générale, la procédure, droit du travail et elle choisit droit commercial (au choix avec droit administratif) et droit public (ayant choisi à l'écrit droit pénal).

Elle rencontre dans les couloirs lors des épreuves, Jennifer et Xavier qui passent respectivement le 2^e et 3^e concours. Elle apprend que si Jennifer passe exactement les mêmes épreuves, pour Xavier, nanti d'une expérience professionnelle de 8 années, les épreuves diffèrent puisque concernant l'épreuve de culture générale, son entretien est exclusivement orienté sur son expérience passée et l'apport que cela peut apporter au corps de la magistrature.

La réforme, en vigueur à partir de 2009, qui souhaite introduire de la déontologie dès le stade du recrutement, a prévu de remplacer l'épreuve orale de culture générale par une épreuve plus orientée vers l'éthique du magistrat.

Quoi qu'il en soit, déclarée admise, Céline déménage en janvier 2008 sur Bordeaux pour suivre sa scolarité de 31 mois à l'Ecole Nationale de la Magistrature.

➤ **La voie de l'intégration**

Par ailleurs, Céline apprend alors qu'elle a commencé sa scolarité à BORDEAUX, que certains auditeurs de sa promotion (49 sur 209 auditeurs soit un tiers de la promotion) ont été admis sur titre en qualité d'auditeur de justice, en présentant un dossier mettant en valeur certains diplômes ou certaines activités professionnelles, notamment à caractère juridique, comme c'est le cas pour Guillaume ancien avocat. La réforme du 5 mars 2007 a notamment relevé le pourcentage de magistrats recrutés sur titres (de 1/5^e des effectifs issus des concours elle l'a relevé à 1/3) afin que le corps de la magistrature ait en son sein plus de personnes issues de la vie civile et donc nanties d'expérience

Guillaume lui précise qu'un autre recrutement direct en qualité de magistrat (sans passer par une formation d'auditeur de justice) est organisé au profit de personnes possédant un diplôme du niveau exigé pour le premier concours d'accès à l'ENM, et justifiant de 7 ans au moins d'une activité professionnelle les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires. En pratique, ce recrutement sans formation initiale de 31 mois est réservé à des personnes qui ont acquis une longue expérience professionnelle.

Enfin, pour parfaire son information, les chargés de formation de l'école indiquent à Céline que les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale de l'Administration (l'ENA), les professeurs et les maîtres de conférences des Universités, peuvent être détachés dans le corps judiciaire pour une durée de cinq ans non renouvelable.

B- La prévention dans la formation

Sur la formation initiale

De l'auditeur de justice au magistrat : 31 mois de formation intensive

Dès leur admission à l'Ecole Nationale de la Magistrature, les élèves sont nommés auditeurs de justice. Ils deviennent membres du corps judiciaire et perçoivent une rémunération. Le parcours de formation des auditeurs de justice fait alterner, tout au long des 31 mois, périodes d'enseignement à l'Ecole Nationale de la Magistrature et périodes de stage. L'objectif est de donner aux futurs magistrats une vision globale de leur rôle au sein de l'institution judiciaire et, plus généralement, au service de la société.

Concernant les périodes d'enseignement à l'Ecole, à Bordeaux, l'enseignement réparti sur 7 mois effectifs privilégie l'approche concrète, par groupes de travail, des différentes fonctions de magistrat, au travers d'études de cas et de dossiers réels. Des conférences, travaux de recherche et enquêtes sur le terrain viennent compléter cet apprentissage. Les programmes sont variés allant de l'histoire et statut de la magistrature, la déontologie judiciaire, l'approche de la médecine légale et de la psychiatrie, à une formation en sciences humaines, ce qui permet aux auditeurs de justice d'appréhender les règles fondamentales et le contexte de l'intervention judiciaire. L'enseignement fait également une large place à la maîtrise des techniques de communication et de l'outil informatique.

Ainsi, Céline commence sa formation initiale par un enseignement théorique et générale sur Bordeaux de fin janvier 2008 à mi octobre 2008, avec au cours du mois de mars 2008 un stage découverte de 15 jours dans une juridiction. Céline a choisi de faire son stage à Nice. De retour à l'école elle suite des enseignements sous forme de conférence sur des thèmes comme celui de la déontologie ou l'éthique du magistrat. D'autres enseignements, sont dispensés sous forme de direction d'étude (DE) composé en moyenne de 14 auditeurs. Là encore par souci d'éthique, l'ENM a conclu un accord avec l'école des avocats de Paris (l'EFB) et de Versailles afin d'accueillir une quinzaine d'avocat stagiaire répartis dans chaque DE.

Par la suite, Céline entamera un stage dans un cabinet d'avocat d'une durée de 6 mois. Ce stage obligatoire d'immersion au sein de la profession d'avocat pour les auditeurs de justice a été introduit par une loi du 5 mars 2007 afin de permettre au magistrat en formation de connaître les réalités de fonctionnement d'un cabinet d'avocat et d'être en contact avec les justiciables à travers la clientèle du cabinet. La réforme souhaite rapprocher le corps des magistrats dès leur formation initiale des autres partenaires de justice.

Une fois ce stage terminé, Céline poursuivra sa formation par un stage juridictionnel de 11 mois à partir de mars 2009. Il est prévu qu'elle passe quelques semaines dans chacune des fonctions de la juridiction (siège, parquet, instance, instruction, enfants, application des peines).

Ayant prêté serment dès leur entrée à l'Ecole, astreints au secret professionnel, le statut des auditeurs de justice leur permet de participer pleinement à l'activité du tribunal, et d'accomplir les actes juridictionnels correspondants, sous le contrôle des magistrats maîtres de stage.

Une fois cette formation pratique terminée, Céline reviendra sur Paris devant un jury de classement pour passer des épreuves de sortie. Là encore la réforme du 5 mars 2007 a autorisé le jury de classement, lors de la déclaration d'aptitude d'un auditeur de justice à exercer les fonctions judiciaires, à formuler des réserves sur les fonctions qu'il pourra occuper pour son premier poste, ces observations étant versées à son dossier.

La loi a en outre rétabli l'obligation pour les magistrats de suivre une formation continue et soumis à une obligation de mobilité les magistrats du premier grade souhaitant accéder aux emplois placés hors hiérarchie.

Ainsi, la formation initiale comprend presque trois ans de scolarité et fait alterner périodes d'enseignement à Bordeaux et périodes de stage en juridiction. En fonction de leurs résultats à l'examen final, les auditeurs de justice choisissent leur premier poste de magistrat, sur la liste proposée par le ministère de la Justice.

A l'issue de cette formation, en raison des difficultés relevées notamment sur le plan déontologique, un auditeur de justice peut être exclus ou amené à reprendre son stage juridictionnel (donc redoubler).

Par la suite, une fois classée et son poste choisie, Céline comme tous ses camarades auditeurs finira sa formation par une période de spécialisation, ce qui lui permettra de recevoir une formation complémentaire pour se préparer à l'exercice de sa première fonction.

Les magistrats ont également accès, par l'intermédiaire de l'ENM, à la formation continue tout au long de leur carrière.

Sur la formation continue

Céline a conscience qu'une fois en poste, comme tout chaque magistrat, elle doit pouvoir disposer d'outils lui permettant de situer son intervention et de l'adapter aux changements - réformes législatives, mutations sociales, évolution des mœurs, mais aussi exercice d'une nouvelle fonction judiciaire - qui jalonnent son parcours professionnel.

Maintenir et développer le professionnalisme des magistrats, favoriser leur adaptation individuelle et l'ouverture de l'institution judiciaire, échanger et confronter les expériences entre praticiens magistrats et s'enrichir des apports d'autres professionnels, tels sont les objectifs principaux poursuivis par la formation continue qu'organise l'ENM.

Ainsi, elle apprend que l'Ecole propose chaque année un programme national de formation continue qui s'articule autour des axes suivants :

- actualisation et approfondissement des connaissances juridiques et techniques ; accompagnement des réformes législatives ; réflexion sur les pratiques professionnelles ; aides aux changements de fonction
- ouverture sur les grandes questions de la société contemporaine.
- connaissance des structures administratives, sociales et économiques de la France et de la Communauté européenne (CEE).
- ouverture sur les régimes juridiques et les institutions judiciaires des pays étrangers dans et hors CEE
- dialogue et échange avec les partenaires des magistrats
- accompagnement de la modernisation du service public de la Justice.

Les formations dispensées prennent la forme de séminaires d'une semaine au siège parisien de l'ENM, ou de cycles annuels approfondis, de stages collectifs ou individuels auprès de différents organismes, institutions, entreprises privées ou publiques, et à l'étranger.

Aujourd'hui chaque magistrat peut accéder s'il le souhaite à cinq jours de formation par an.

Par ailleurs, depuis 1990, la formation continue des magistrats est complétée par un dispositif de **formation déconcentrée** destiné à répondre au mieux à la spécificité et à la diversité des demandes locales. Dans chaque cour d'appel un magistrat délégué à la formation (MDF) recense les besoins, propose et organise des actions de formation, le plus souvent en partenariat avec d'autres professions. La souplesse et la proximité de ce système favorisent l'accès d'un plus grand nombre de magistrats à la formation continue. Chaque année, les deux tiers des magistrats en fonction bénéficient d'une action de formation continue.

Céline, munie de toutes ces informations, sait qu'en juridiction, outre son travail technique, elle devra déployer tout un *savoir être* en adoptant des normes de conduite professionnelle ce qui lui permettra de garantir sa légitimité et par là les intérêts du justiciable. Elle a retenu, outre le respect de la loi, sept principes issus de la jurisprudence et des propositions du Conseil supérieur de la Magistrature, organe de contrôle du corps à savoir l'impartialité, la diligence, la loyauté, la probité, la dignité, le respect du secret professionnel et le devoir de réserve.

Ainsi, les valeurs professionnelles spécifiques s'expliquent par les raisons suivantes :

- ✦ L'impartialité, valeur fondamentale, conçue comme l'obligation d'intervenir sans aucun a priori, ni préjugé, sans aucun contact préalable personnel avec les parties et sans violation du principe du contradictoire. L'impartialité s'entend certes de manière subjective (ne pas rendre des décisions arbitraires) mais également de manière objective comme l'a rappelé la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ce qui vise toutes les expressions publiques d'un magistrat qui seraient de nature à faire douter les justiciables de son impartialité).
- ✦ La diligence professionnelle, exigences rappelées par la CEDH, implique que le juge doit traiter tous les dossiers dont il a la charge dans un délai raisonnable pour le justiciable et pour l'institution.
- ✦ La loyauté qui est une valeur au contenu étendu car elle s'exprime de multiples manières, à l'égard des supérieurs, des collègues, des justiciables ou des auxiliaires de justice. Il y a à cet égard des devoirs spécifiques pour le chef de juridiction liés à cette qualité même.
- ✦ La probité renvoyant à une honnêteté stricte et scrupuleuse.

- ⚡ La dignité en ce qu'il s'agit de s'abstenir de tout comportement délictueux mais aussi de ne pas manquer de délicatesse vis-à-vis du justiciable en particulier (ou de ses collègues ou partenaires).
- ⚡ Le respect du secret professionnel qui ne se limite au secret du délibéré mais englobe tous les informations dont le magistrat pourrait avoir connaissance dans l'exercice de ses fonctions en dehors des « fenêtres de communication » volontairement organisées par le corps.
- ⚡ L'obligation de réserve qui concerne tous les magistrats mais comporte une spécificité pour les parquetiers qui ont une liberté » de parole à l'audience et sont davantage présents sur la scène publique.

En dehors de la sphère professionnelle, le magistrat doit avoir conscience que de par ses fonctions, il représente la Justice et doit donc avoir le souci de ne pas entamer son crédit. La déontologie du magistrat de ce point de vue déborde donc largement du champ professionnel.

Les efforts en matière de recrutement et de formation visent à responsabiliser d'avantage les magistrats en éloignant le spectre de ce juge inhumain décrit à l'occasion de la commission d'enquête parlementaire nommée à la suite de l'affaire OUTREAU. Ils se doublent d'une volonté affirmée d'instaurer un contrôle plus strict de l'exercice de leurs fonctions par les magistrats.

II] Punir : la sanction de la faute du magistrat dans le cadre de ses fonctions

Plusieurs années ont passé. Céline est à présent juge d'instruction. Elle sait que l'affaire dite d'OUTREAU a entraîné une nette défiance à l'égard de cette fonction. Celui que l'on nommait jadis « l'homme le plus puissant de France » est désormais l'objet de nombreuses critiques.

Céline est donc particulièrement attentive aux débats portants sur l'évolution de la responsabilité des magistrats.

A- Les solutions traditionnelles

Les solutions traditionnelles relatives à la responsabilité des magistrats pour les actes commis en dehors de leurs fonctions

Elle sait que les seules garanties offertes par son statut sont celles qui sont fondées sur la nécessité de sauvegarder son indépendance. Ainsi est-elle, évidemment, **responsable des actes commis en dehors de ses fonctions comme tout citoyen**. Elle n'ignore pas cependant que ceux-ci peuvent entraîner des poursuites disciplinaires. L'opinion publique attend du magistrat qu'il justifie son autorité par une conduite irréprochable, et ce y compris dans sa vie privée. Un acte, même non répréhensible au regard de la loi peut constituer une faute disciplinaire.

Hélas, Céline vient un jour à commettre une erreur. Saisie d'une instruction relative à des faits de viols sur mineur de 15 ans, elle a refusé de saisir le juge des libertés et de la détention compétent pour placer le mis en examen en détention provisoire. A l'issue de son interrogatoire de première comparution ce dernier a donc été soumis aux obligations judiciaires et laissé libre. Il commet quelques semaines plus tard une nouvelle agression sexuelle sur mineur. La victime et sa famille ont fait savoir par voie de presse qu'elles estimaient Céline directement responsable.

Les solutions traditionnelles relatives à la responsabilité des magistrats pour les actes commis dans le cadre de leurs fonctions

Céline sait que **sur le plan civil, c'est-à-dire pour ce qui a trait aux réparations pécuniaires des conséquences de ses actes juridictionnels, elle ne peut pas être directement mise en cause par un justiciable**. Toute action en indemnisation du préjudice résultant d'une faute personnelle (définie comme toute faute détachable de l'exercice des fonctions, celle qui révèle l'homme, avec ses passions et ses faiblesses derrière l'agent public) d'un magistrat commise dans le cadre de l'activité juridictionnelle doit être engagée contre l'Etat.

Ce dernier peut alors exercer une action récursoire contre le magistrat et obtenir remboursement des sommes versées à la victime.

Pourtant, à la différence de ses homologues italiens rencontrés lors d'une journée de formation à l'ENM, Céline n'a souscrit aucune assurance de responsabilité. Et s'il en est ainsi c'est tout simplement parce que **l'Etat n'a jamais exercé cette action récursoire.**

Cependant Céline s'inquiète des conséquences disciplinaires de sa décision.

Elle n'ignore pas, en effet, qu'une faute disciplinaire pourrait être retenue à son encontre.

Et ce d'autant plus que depuis la réforme introduite par la loi organique du 5 mars 2007, lorsque l'Etat est condamné par une juridiction nationale ou internationale à indemniser un justiciable en raison d'un dysfonctionnement du service public de la justice, le dossier est transmis au Premier Président de la Cour d'appel du magistrat ayant rendu la décision afin d'entamer une procédure s'il estime qu'une faute disciplinaire est établie.

La faute disciplinaire est définie par l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature comme : « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité ».

La France ayant fait le choix d'une définition unique, il n'existe aucune liste des comportements susceptibles d'être qualifié de la sorte aussi Céline entreprend-elle une étude approfondie de la jurisprudence du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Le rapport qu'il publie chaque année contient depuis 1999 les décisions rendues. En attendant un futur le Code de déontologie, elles constituent la meilleure source d'information.

En tant que magistrate du siège, la mise en jeu de sa responsabilité disciplinaire relève en effet de cette juridiction administrative selon une composition particulière. Le Président de la République, et le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, ne siègent pas lorsque le CSM statue en matière disciplinaire. La présidence est assurée par le Premier Président de la Cour de Cassation. Il est assisté par six magistrats (élus par leurs collègues), un Conseiller d'Etat et trois personnalités extérieures désignées par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée Nationale.

Saisi par le Garde des Sceaux, ou le Premier Président de la Cour d'appel dont dépend le magistrat cité, le CSM respecte une procédure minutieusement encadrée par l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin de respecter les droits de la défense (audience publique notamment). Il prononce, avec la force qui s'attache au jugement par une juridiction, des sanctions pouvant aller de la simple réprimande avec inscription au dossier à la révocation avec ou sans suspension des droits à pension, en passant par le déplacement d'office, le retrait de certaines fonctions, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée d'un an avec privation totale ou partielle du traitement ou la rétrogradation. Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice est lié par la décision rendue par le CSM.

Un ami de Céline, Guillaume est également mis en cause dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Il lui est reproché son comportement jugé familial, grossier et équivoque tant à l'audience que dans le cadre de sa vie privée.

En raison du principe de subordination hiérarchique qui joue pour les magistrats du parquet, le schéma procédural est sensiblement différent. Le CSM, présidé cette fois par le Procureur général près la Cour de cassation, est certes compétent mais il ne rend qu'un simple avis. La décision est prise par le Garde des Sceaux qui peut modifier la sanction proposée par le CSM, dans le sens de la clémence ou de la sévérité, voire même considérer qu'il y a faute là où le conseil n'en a vu aucune, ou inversement.

La situation de Céline présente cependant un facteur de complexité supplémentaire. En effet, le comportement qui lui est reproché ressort de son activité juridictionnelle. En d'autres termes, c'est dans l'exercice même de son pouvoir d'appréciation qu'elle a commis une erreur.

L'acte juridictionnel, obstacle à la mise en jeu de la responsabilité des magistrats

Or, le CSM a toujours estimé que « *l'instance disciplinaire ne peut porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des juges, lesquels relèvent du seul pouvoir de ceux-ci et ne sauraient être critiqués que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige* » (CSM, 27 juin 1991, 2 juillet 1993 et 20 juillet 1994). Ce que l'on nomme le « mal jugé » ressort ainsi, en raison du principe de l'indépendance des magistrats, d'une forme de sanctuaire échappant largement à la sanction. Encore faut-il

nuancer ce constat en relevant que l'absence de traitement d'un dossier dans un délai raisonnable constitue une faute disciplinaire voire même l'infraction pénale de déni de justice.

Poussant plus loin cette logique, le CSM a considéré que l'immunité est levée s'il résulte : *« de l'autorité même de la chose jugée qu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle »* (CSM, 8 février 1981).

C'est néanmoins sur ce point que se cristallise l'essentiel des critiques adressées au système actuel. L'opinion publique semble, en effet, mal accepter cette situation qui donne l'impression d'une impunité du magistrat.

Et cela pour trois raisons principales.

La composition du CSM d'abord. Le fait que les magistrats y soient majoritaires entretient l'idée d'un **corporatisme**, d'un entre-soi qui se montrerait trop indulgent avec les fautifs.

Son mode de saisine ensuite. Le justiciable ressent l'impossibilité dans laquelle il est placé d'entamer des poursuites disciplinaires comme une nouvelle preuve de **l'opacité du système de responsabilité des magistrats et de leur mansuétude à l'égard de leurs collègues négligents**. Certains invoquent à cet égard l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen lequel dispose : *« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »*.

Les sanctions qu'il prononce enfin. Leur manque de lisibilité ne fait que donner corps à la **figure du magistrat irresponsable**.

B- Les réformes envisagées

Directement concernée par cette question, Céline apprend que plusieurs réformes ont été envisagées :

- **permettre aux justiciables de mettre directement en cause la responsabilité civile des magistrats.** Le CSM dans un rapport d'activité s'est prononcé contre cette solution estimant qu'aucun motif d'intérêt général ne justifiait une dérogation à une règle applicable, par ailleurs, à tout agent public. Il faut relever à cet égard que le législateur a mis en place un certain nombre de régimes d'indemnisation permettant aux justiciables de réclamer réparation à l'Etat (notamment en cas de poursuites pénales ou de détention provisoire injustifiées, voire d'une condamnation rapportée dans le cadre d'un recours en révision ou plus généralement dans les cas de faute lourde du service public de la justice ou de déni de justice).
- **permettre la saisine directe du CSM par les justiciables eux-mêmes.** Le Conseil supérieur lui-même s'est opposé à cette éventualité. La Charte Européenne sur le statut des juges, adoptée à Strasbourg le 10 juillet 1998, paraît militer en ce sens. Son article 5-3 dispose en effet : « *Toute personne doit avoir la possibilité de soumettre, sans formalisme particulier sa réclamation relative au dysfonctionnement de la justice à un organisme indépendant. Cet organisme a la faculté, si un examen prudent et attentif fait incontestablement apparaître un manquement, [...] d'en saisir l'instance disciplinaire ou à tout le moins de recommander cette saisine à une autorité ayant normalement compétence [...] pour l'effectuer* ». Le Conseil consultatif des juges européens a adressé en 2002 un avis indiquant que les personnes alléguant un préjudice résultant du fait de l'erreur professionnelle d'un juge doivent être en droit de porter leur plainte devant la personne ou l'organe chargé d'entamer des poursuites disciplinaires. Mais il recommande que ce système soit complété par un filtre préalable de façon à écarter les plaintes initiées par des justiciables déçus.
- **permettre la mise en jeu de la responsabilité des magistrats pour les fautes commises dans le cadre de leur activité juridictionnelle.** Cette question centrale se heurte à de nombreuses oppositions fondées notamment sur le principe d'indépendance des magistrats. La crainte exprimée par de nombreux magistrats est de

voir leur liberté d'appréciation paralysée et leur indépendance largement obérée. Dans les systèmes Belges et Luxembourgeois, l'acte juridictionnel, lorsqu'il a été privé de l'autorité de la chose jugée par l'exercice d'une voie de recours, peut, en cas d'erreur du juge présentant certaines caractéristiques être source de responsabilité pour l'Etat mais sans action récursoire contre le magistrat. Les propositions émises en France vont plus loin et envisagent de mettre en cause la responsabilité, civile ou disciplinaire, du magistrat à l'instar des solutions retenues en Pologne ou en Italie. La question centrale est alors de déterminer précisément la faute susceptible d'être retenue à son encontre et l'organe chargé de son appréciation. Le Conseil Consultatif des juges européens propose de ne retenir que la seule faute intentionnelle, volontaire, en excluant l'erreur manifeste d'appréciation.

Les réformes mises en échec par le Conseil constitutionnel

Inquiète comme nombre de ses collègues quant au devenir de l'indépendance dont elle jouit dans ses fonctions, Céline a suivi avec intérêt les débats parlementaires relatifs à la loi organique du 5 mars 2007. Faisant suite aux propositions de la commission parlementaire nommée à la suite de l'affaire OUTREAU, elle a entrepris de consacrer certaines des évolutions proposées.

Ainsi, cette réforme prévoyait d'ajouter à l'ordonnance portant statut de la magistrature un nouvel article précisant que : « *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, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive* ».

De même, le texte permettait au justiciable d'adresser une réclamation au Médiateur de la République, autorité administrative indépendante créée sur le modèle de l'Ombudsman suédois, lequel pouvait en saisie le CSM.

Le Conseil constitutionnel a censuré ces deux dispositions.

A cette occasion il a notamment indiqué que « *l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ;*

Que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive ».

Les réformes envisagées dans le cadre du projet de réforme de la constitution

Une amie de Céline, qui travaille à l'administration centrale l'informe que ces évolutions pourraient cependant intervenir dans le cadre du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République.

En l'état du projet il est, en effet, prévu de **modifier la composition du CSM. D'une part en supprimant la présidence par le Président de la République. D'autre part, et surtout, les magistrats, sept en tout, deviendront minoritaires.** Outre un Conseiller d'Etat et un avocat, le conseil devrait comprendre six personnalités qualifiées, membres de la société civile, nommées par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée Nationale à raison de deux chacun.

Dans le même esprit, une loi organique modifierait l'ordonnance relative au statut de la magistrature pour permettre la saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables eux-mêmes, avec des filtres appropriés, et non plus seulement par le garde des sceaux et les premiers présidents de cours d'appel.

Le Conseil constitutionnel n'étant pas saisi des projets de loi constitutionnels, il est vraisemblable que la première réforme verra le jour.

Un antagonisme dépassé ?

Pour sortir de l'antagonisme entre responsabilité et indépendance, certains magistrats et membres de la doctrine, ont proposé de substituer à la notion de responsabilité, celle de reddition des comptes issue de l'« accountability » anglaise. Transparence, lisibilité, évaluation, effectivité de la formation et de la maîtrise technique des magistrats ou contrôle managérial de l'usage des moyens par rapport à une fonction seraient ainsi des pistes destinées à responsabiliser le corps judiciaire tout en sauvegardant son indépendance.

Afin de résoudre la crise de la justice, il est apparu nécessaire de rétablir un rapport de confiance entre l'institution et le justiciable afin de battre en brèche l'image du magistrat irresponsable.

Cet impératif a été appréhendé selon deux axes. Au stade initial, d'une part, en mettant l'accent sur le recrutement de personnes justifiant d'une activité professionnelle antérieure et en dispensant aux auditeurs de justice un enseignement faisant de l'éthique un socle de connaissances fondamentales. Au stade de l'activité juridictionnelle, d'autre part, en exerçant un contrôle plus strict des conditions de l'exercice de leurs fonctions par les magistrats.

Dans ce cadre, le Conseil des ministres de la Justice de l'Union européenne s'est réuni à Cannes les 7 et 8 juillet avec, notamment, comme thème de discussion la formation des magistrats. A cette occasion les Etats ont salué le choix de la présidence française de faire de la formation des magistrats une de ses grandes priorités et d'accorder le même intérêt à la protection des personnes pour répondre concrètement aux attentes des citoyens européens.

L'adhésion de la plupart des ministres de la Justice devrait permettre au Conseil de débiter des travaux sur une résolution afin de mettre en place des critères communs de formation des magistrats.

Les magistrats doivent accompagner ce mouvement en définissant, par exemple, l'ensemble de leurs règles déontologiques dans un Code unique qui permettrait tout à la fois d'assurer la prévisibilité des sanctions et la lisibilité de leur régime de responsabilité. **Il leur faut à présent, et de façon paradoxale, penser leur indépendance comme le corollaire**

nécessaire d'une responsabilité accrue ou de l'obligation plus stricte de rendre des comptes, selon l'issue que prendront les débats actuels.

Ainsi que l'écrivait M. PERROT dans son ouvrage cité plus haut : *« On croit à l'oracle du juge parce que sa fonction le place à l'abri des influences et des pressions et parce que sa conscience lui dicte une rigoureuse indépendance dont on reste convaincu que rien ne le détournera jamais. Cet acte de foi est l'ultime rempart de son autorité [...]. Mais c'est au prix d'une ascèse journalière qui seule lui permet de retrouver dans l'exercice de sa fonction, un prestige et une autorité qui ne lui sont plus donnés naturellement par sa naissance ou une cérémonie d'installation. En un mot, il doit reconstituer lui-même sa propre notabilité jour après jour. La véritable crise de la justice est peut être une crise morale qui atteint l'opinion publique tout autant que le juge lui-même. »*