

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
tel 01 48 05 47 88
fax 01 47 00 16 05
mail : syndicat.magistrature@wanadoo.fr
site : www.syndicat-magistrature.org

Projet de loi organique relatif à la formation et la responsabilité des magistrats
Assemblée nationale, projet N° 3391

A l'occasion des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite d'Outreau dont le présent projet de loi constitue la suite, le Syndicat de la magistrature a eu l'occasion de rappeler ses attentes. Nous pensons qu'un rééquilibrage institutionnel et statutaire est nécessaire, pour mieux assurer l'indépendance de la justice. A ce titre nous appelons de nos vœux une réforme ambitieuse concernant particulièrement le statut des magistrats du parquet ainsi que les pouvoirs et les moyens du Conseil Supérieur de la Magistrature. Dans le même temps, nous souhaitons un contrôle plus démocratique de la justice, qui impliquerait notamment une évolution de la composition du CSM, afin que les représentants des magistrats n'y soient plus majoritaires, mais aussi que les représentants du pouvoir exécutif n'y participent plus. Nous proposons en outre que le mode de désignation des personnes extérieures au corps judiciaire soit modifié.

Nous regrettons par conséquent que les projets de réformes institutionnelles et statutaires présentés à l'issue des travaux de la commission d'enquête parlementaire ne répondent pas à cette attente et se cantonnent à une approche particulièrement restrictive des questions posées.

Les dispositions relatives à la formation des magistrats :

Avant d'aborder les dispositions qui font l'objet du projet de loi soumis à l'assemblée nationale, nous tenons à rappeler les orientations que nous avons proposées devant la commission d'enquête parlementaire.

Le recrutement par la voie des concours doit être conservé car il préserve les magistrats du conservatisme ou de la dépendance à l'égard d'un électorat. Les possibilités d'intégration directe, comme magistrat ou comme auditeur de justice, constituent une voie complémentaire qui permet une certaine diversification du recrutement.

La formation dispensée aux auditeurs de justice doit être plus ouverte et la culture commune des futurs magistrats et avocats. Nous avons proposé des pistes de réflexion sur ces deux questions. La formation initiale à l'ENM doit être plus ouverte aux sciences sociales et humaines. Un stage, non plus de deux mois en fin de formation, mais de plus longue durée, en tant qu'avocat, en tout début de scolarité à l'ENM serait de nature à modifier la perception de l'acte de juger. En amont de l'entrée dans les écoles et centres de formation, la redynamisation des Instituts d'Etudes Judiciaires permettrait l'émergence d'un tronc culturel commun entre futurs avocats et magistrats.

Certes, ces questions ne relèvent pas de la modification de la loi organique qui vous est soumise. Nous regrettons néanmoins que de telles pistes n'aient pas été, jusqu'ici, sérieusement exploitées.

Nous avons par ailleurs proposé que la formation généraliste et complète dispensée aux auditeurs de justice soit généralisée aux divers modes de recrutements, particulièrement aux candidats à l'intégration directe. **L'article 2** du projet de loi doit de ce point de vue être approuvé en ce qu'il prévoit pour les candidats à l'intégration directe une formation probatoire dispensée par l'ENM et non seulement un stage en juridiction. Il en est de même pour l'article 3 relatif à la formation probatoire des candidats aux fonctions de magistrats exerçant à titre temporaire.

Les modifications proposées par **l'article 4** en ce qui concerne la formation probatoire des candidats aux fonctions de juges de proximité méritent aussi approbation en ce qu'elles érigent cette formation en principe.

Enfin, la modification des dispositions relatives à la formation des candidats à l'intégration directe et des magistrats à titre temporaire pourrait être l'occasion de réexaminer le rôle de **la commission d'avancement en matière recrutement**. Nous proposons que l'examen des candidatures des différents recrutements latéraux (intégration directe -art 22-, intégration directe comme auditeur -art 18-1-, magistrats exerçant à titre temporaire -art 41-12-) soit confié **au Conseil Supérieur de la Magistrature**, à l'exemple du recrutement des juges de proximité. Ces dispositions sont du ressort de la loi organique dont la modification est envisagée par le présent projet de loi.

Les dispositions relatives à la discipline :

Tout en revendiquant une augmentation substantielle des garanties d'indépendance de la justice, plus spécialement pour les magistrats du parquet, le Syndicat de la magistrature revendique un meilleur contrôle et un contrôle plus démocratique de l'institution. C'est à ce titre qu'au delà de ses revendications concernant le CSM, il s'est déclaré favorable à un dispositif d'examen des réclamations des justiciables et à une refonte du système d'évaluation des magistrats dont il dénonce depuis longtemps l'inefficience.

Pour autant, le Syndicat de la magistrature a aussi rappelé la nécessité de consolider, voire de créer des garanties procédurales nouvelles en ce qui concerne le droit disciplinaire.

Nous regrettons le caractère tronqué des propositions présentées au parlement.

Cette observation vaut d'ailleurs d'autant plus pour les dispositions annoncées, mais encore non connues, concernant une redéfinition de la faute disciplinaire.

La création d'une nouvelle sanction disciplinaire :

L'article 5 de la loi propose la création d'une nouvelle sanction disciplinaire d'exclusion des fonctions à juge unique. Le Syndicat de la magistrature a déjà fait état de ses réserves sur cette proposition. La collégialité constitue une garantie pour le justiciable et à ce titre il peut paraître justifié d'y soumettre plus particulièrement un magistrats ayant fait la preuve de certaines fragilités déontologiques ou professionnelles.

Cependant, faire de la participation à la collégialité une sanction disciplinaire, va encore accentuer le mouvement de dévalorisation de cette pratique juridictionnelle dans le corps judiciaire. La collégialité trouve aujourd'hui son principal lieu d'exercice en matière correctionnelle. Or l'équilibre de la collégialité en cette matière a déjà été fragilisé par l'introduction des juges de proximité en tant qu'assesseurs. La création de cette nouvelle sanction disciplinaire pourra conduire à ce que la collégialité soit constituée non seulement d'un assesseur non professionnel, mais encore d'un autre, magistrat professionnel, mais sanctionné disciplinairement... La garantie constituée par la collégialité sera alors largement affaiblie.

Nous appelons au contraire de nos vœux le renforcement du principe de collégialité qui n'a cessé ces dernières années d'être remis en cause. Pour redonner du contenu à cette pratique professionnelle, et en favoriser un exercice plus "responsable", nous avons notamment proposé que soit rendu possible l'expression d'opinions dissidentes.

Nous regrettons là encore, que de telles pistes, qui nécessiteraient notamment la modification de la loi organique en ce qui concerne le secret du délibéré, ne soient pas explorées.

De nouvelles garanties nécessaires :

Le Syndicat de la magistrature souhaite qu'une réforme du droit disciplinaire ne se limite pas à une définition plus exigeante de la faute et à la création de nouvelles sanctions, mais que des garanties soient également introduites.

Un délai de **prescription des fautes disciplinaires** devrait être prévu, ainsi qu'un délai s'imposant à l'autorité de poursuite pour exercer une action disciplinaire à l'issue de l'enquête. L'absence de prescription disciplinaire constitue une atteinte manifeste à l'indépendance des magistrats en ce qu'elle permet de les tenir pendant un temps indéfini sous la menace d'une procédure et d'une sanction éventuelle. La création d'un tel délai de prescription relève manifestement d'une modification de l'ordonnance de 1958.

De même, des garanties devraient être instaurées concernant **le régime de l'action récursoire** qui peut être exercée en cas de faute lourde à l'encontre du magistrat par le fait duquel l'Etat s'est trouvé contraint de réparer un dommage causé aux usagers du service public. Conformément à la charte européenne sur le statut des juges, sa mise en oeuvre devrait être soumise à un avis préalable du CSM et le montant des sommes recouvrées devrait être plafonné. Ceci imposerait la modification de l'article 11-1 de l'ordonnance de 1958.

Au chapitre d'une meilleure garantie des droits des magistrats, et dans un contexte où ce droit a été à plusieurs reprises mis en cause, la révision de l'ordonnance statutaire devrait être l'occasion de consacrer le **droit syndical** des magistrats.

La définition de la faute disciplinaire :

Le projet de loi soumis à la consultation des organisations syndicales de magistrats avant son examen en conseil des ministres et le dépôt sur le bureau de l'Assemblée comportait une disposition visant à créer un nouveau chef de responsabilité disciplinaire.

Il était ainsi proposé que "la violation délibérée des principes directeurs de la procédure civile ou pénale "soit constitutive d'une faute disciplinaire.

Lors de la présentation de cette proposition, le Syndicat de la magistrature a pris acte d'un certain retrait par rapport aux orientations annoncées initialement par le garde des Sceaux tout en émettant d'importantes réserves et en demandant un certain nombre de précisions.

Il convient de réaffirmer que nous sommes hostiles à l'appréhension du "mal jugé" par le droit disciplinaire. L'exercice des voies de recours constitue la voie naturelle pour contester une décision juridictionnelle. Toute autre solution favoriserait une autocensure des pratiques judiciaires et pèserait sur celles qui comportent inéluctablement une "prise de risques" plus importante, telle que la remise en liberté ou encore le retour d'un enfant placé dans sa famille. La solution de facilité serait alors pour le magistrat de ne prendre que des risques minimaux, au détriment des libertés individuelles et du "pari" que nous sommes souvent amenés à faire sur l'évolution positive d'une personne.

Tout amendement ajoutant au texte actuellement soumis à votre appréciation sur ce point devra respecter cette orientation.

Nous regrettons d'ailleurs particulièrement qu'alors que l'annonce publique a été faite de la présentation d'un tel amendement, à l'initiative du gouvernement, le texte nouveau n'ait pas été présenté aux organisations syndicales de magistrats.

Il nous paraît par ailleurs utile de rappeler que, contrairement à ce qui a pu être fréquemment soutenu, il n'est pas aujourd'hui totalement impossible de sanctionner un magistrat à raison de son activité juridictionnelle. Le CSM dans sa décision disciplinaire du 8 février 1981, a rappelé que les motifs et le dispositif des décisions de justice ne peuvent

être critiquées que par l'exercice des voies de recours tout en retenant cependant que "ce principe trouve sa limite lorsqu'il résulte de la chose définitivement jugée qu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassée 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".

D'autres décisions du CSM ont par ailleurs retenu la responsabilité disciplinaire de magistrats à raison de négligences chroniques dans le suivi des affaires qui leurs étaient confiées.

La proposition consistant à faire de la violation délibérée des principes directeurs de la procédure civile ou pénale, si elle ne vise pas directement le "mal jugé", vise malgré tout à permettre l'appréhension de l'acte juridictionnel par le droit disciplinaire. Elle doit donc être examinée avec une grande circonspection et strictement encadrée.

L'avis rendu par le conseil d'Etat le 19 octobre 2006 a d'ailleurs souligné le risque d'atteinte à la séparation des pouvoirs et de confusion avec le rôle des juridictions d'appel et de cassation qui résulterait d'une procédure disciplinaire exercée sur un tel fondement.

Comme l'a rappelé le CSM dans la décision susvisée, une telle responsabilité ne pourrait être envisagée qu'en ce qui concerne une décision juridictionnelle définitive, c'est à dire insusceptible de voie de recours. L'élément intentionnel de cette violation devrait en outre être très clairement et *manifestement* caractérisé. La formulation initiale devrait être particulièrement renforcée.

Enfin, les principes procéduraux auxquels il est fait référence, devraient être précisés. Les règles du procès équitable définies par la convention européenne des droits de l'homme, ou par l'article préliminaire du code de procédure pénale pourrait ainsi être plus spécialement visées.

Dispositions relatives au statut des procureurs généraux :

L'article 7 de la loi propose d'aligner le statut des procureurs généraux en les rattachant au parquet de la cour de cassation comme leurs homologues premiers présidents le sont à la cour elle-même.

Cette mesure ne saurait cependant suffire à clarifier le statut des procureurs généraux et à assurer de leur part une plus grande indépendance vis à vis du pouvoir exécutif.

Le Syndicat de la magistrature demande, depuis longtemps, la modification du régime de nomination des procureurs généraux, prévu par l'ordonnance 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

La nécessité d'un alignement sur le régime de nomination des autres magistrats du parquet apparaît d'autant plus manifestement si l'on prévoit le rattachement de ces magistrats au parquet de la cour de cassation qui doit bénéficier de garanties d'indépendance suffisantes, ce qui n'est manifestement pas aujourd'hui le cas, s'agissant de nominations purement politiques.

Le projet de loi organique doit donc être modifié pour que les emplois de procureur général soient exclus des emplois visés à l'article 1er de l'ordonnance 58-1136 du 28 novembre 1958.

Dispositions relatives aux magistrats que leur état de santé rend inapte à l'exercice des fonctions juridictionnelles :

Le Syndicat de la magistrature est satisfait de constater qu'un certain nombre de ses observations sur les garanties procédurales de la mesure de suspension prévue par l'article 8 du projet de loi ont été prises en compte. Ainsi un avis conforme du CSM est prévu pour les magistrats du parquet comme pour ceux du siège. La durée de la suspension est limitée et

prend fin de plein droit à l'expiration du délai de 6 mois en l'absence de décision du comité médical.