

Commission parlementaire

Un service public de la justice responsable

Les remous causés d'une part par une série d'affaires disciplinaires, de l'autre par la récidive d'un condamné placé sous le régime de la libération conditionnelle et par l'acquittement de la majorité des accusés de l'affaire d'Outreau ont rouvert le débat sur la responsabilité individuelle des magistrats. Paradoxalement cette interpellation de l'institution judiciaire se fait particulièrement pressante alors que le contrôle des manquements disciplinaires semble plutôt gagner en effectivité et en transparence. Les saisines du CSM sont régulières et les procédures disciplinaires sont largement rendues publiques, notamment du fait du principe de publicité des audiences devant le CSM, largement appliqué.

Autre paradoxe, la question de la responsabilité personnelle des magistrats est mise en avant alors que, notamment en matière pénale, se développent les fonctions à juge unique et les procédures simplifiées, qui réduisent les garanties offertes aux justiciables et nous éloignent de l'éthique du procès équitable définie par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

En matière civile, au-delà du strict domaine de compétence des juridictions statuant à juge unique, le recours au juge rapporteur est particulièrement fréquent, le rapport à la collégialité restant souvent purement formel.

Cette dégradation générale des garanties de procédure accordées aux usagers fait peser plus directement sur les magistrats et fonctionnaires de greffe pris individuellement le risque de dysfonctionnement.

S'agissant du parquet, la période récente est marquée par un fort interventionnisme du garde des Sceaux, non seulement en matière de politique pénale et d'action publique, mais dans les affaires individuelles. L'autonomie dont disposent les magistrats du parquet est donc sans cesse plus réduite. L'existence de leurs pouvoirs propres est contestée. Dans un tel contexte, la mise en avant de leur responsabilité individuelle apparaît dénuée de fondement.

Cette situation est aggravée par la logique productiviste à laquelle est soumise l'institution. Les indicateurs de performance mis en place sans concertation dans le cadre de la LOLF, tant en ce qui concerne la justice pénale que la justice civile, sont de nature essentiellement quantitative. Ils ne permettent aucune prise en compte réelle de critères qualitatifs du point de vue des garanties auxquelles le justiciable est en droit de prétendre (temps d'audience raisonnable, qualité d'écoute, développement de pratiques favorisant le caractère effectivement contradictoire de l'audience...). L'institution des primes modulables vient opportunément compléter un dispositif qui ne peut qu'encourager une administration purement statistique de la justice, au détriment des valeurs qui devraient présider à son organisation.

L'exercice par le pouvoir exécutif de ses prérogatives n'illustre pas non plus un mode d'administration très « éthique » de la justice. La désignation d'un ancien conseiller du garde des Sceaux comme membre du Conseil supérieur de la magistrature ou les conditions dans lesquelles le procureur général de Toulouse a pu être déchargé de ses fonctions en dehors de tout cadre statutaire ont été de ce point de vue caricaturales.

Comme l'a montré l'affaire Renard, malgré l'élargissement aux chefs de cour de la possibilité d'introduire les instances disciplinaires, l'action dans ce domaine reste trop souvent sujette à une certaine instrumentalisation du pouvoir exécutif, qui dispose seul des services de l'inspection.

La pratique des retraits de projets de nominations pour éviter des avis non conformes du CSM, le refus de proposer la nomination en avancement de magistrats inscrits de longue date au tableau d'avancement illustrent les manœuvres que s'autorise la Chancellerie sous couvert des prérogatives du garde des Sceaux en matière de nominations.

La préoccupation à laquelle prétend répondre la réflexion ouverte sur la question de la responsabilité et de la déontologie des magistrats professionnels apparaît donc largement relative au regard de la réalité des choix effectués par le législateur et l'administration. Limiter la réflexion aux seuls magistrats professionnels ne se justifie d'ailleurs pas et procède d'un pur parti pris.

La réflexion sur la responsabilité des magistrats dans leur exercice professionnel ne peut être limitée à l'examen des conditions de leur responsabilité pénale, civile ou disciplinaire. Elle doit être guidée par le souci de créer les conditions d'une meilleure qualité du service public de la justice, au profit du justiciable. Il s'agit ainsi non seulement d'éventuellement sanctionner les dysfonctionnements, mais d'abord de les prévenir et de les réparer.

Bien au-delà de la seule question de la responsabilité individuelle, un réexamen radical de nos équilibres institutionnels et des modalités de contrôle de l'institution judiciaire est nécessaire et constitue le corollaire indispensable à toute réflexion sur la responsabilité individuelle.

Prévenir les dysfonctionnements

Pour un droit plus effectif à la formation

La formation initiale des magistrats doit rester généraliste et permettre aux futurs magistrats de se familiariser avec chacune des fonctions spécialisées et chacune des situations professionnelles qu'ils pourront rencontrer dans le cours de leur carrière. Elle doit être ouverte largement aux disciplines et partenaires auxquels les magistrats sont quotidiennement confrontés. A ce titre, la durée du stage qu'effectuent les auditeurs de justice comme avocat devrait être allongée et ce stage devrait avoir lieu en début de scolarité à l'ENM.

Le statut des candidats intégrés au titre de l'article 22 de l'ordonnance statutaire n'assure pas des conditions satisfaisantes de formation préalable. Les candidats sont dépourvus de toute garantie, privés de leurs moyens d'existence tout en étant fréquemment contraints d'abandonner leur profession d'origine, sans réel espoir de retour en arrière, dépourvus de protection sociale. Ils ne sont pas en situation de se former dans des conditions adéquates. Un véritable statut d'auditeur de justice devrait leur être accordé, ce qui permettrait de renforcer leur formation, notamment théorique, même si elle doit être adaptée à leur parcours antérieur.

La formation continue doit rester un droit pour les magistrats. C'est à cette condition qu'elle peut constituer un espace de liberté réellement fécond. En revanche, l'effectivité de ce droit doit être considérablement renforcée. Les magistrats se heurtent aujourd'hui à des difficultés pour le faire valoir auprès de leur hiérarchie et pour que cette charge soit prise en compte dans l'aménagement de leurs obligations de service.

L'évolution rapide de la législation et la spécialisation accrue justifient un régime spécifique de la formation à l'occasion des changements de fonction. Il apparaît concevable que son principe soit obligatoire. Le caractère d'obligation de cette formation appelle cependant une grande liberté d'adaptation du contenu aux besoins réels de l'intéressé, en fonction de son parcours personnel. Surtout, la durée de cette formation à la reconversion doit être considérablement augmentée (entre un à deux mois). L'organisation des mouvements doit tenir compte de cette obligation pour que les magistrats puissent effectivement se consacrer à cette formation et, pour ce faire, soient effectivement déchargés de leur service. La formation actuelle au changement de fonction se révèle trop courte et trop tributaire des autres charges qui résultent pour les magistrats de la nécessité de clôturer leurs précédentes activités. La possibilité d'effectuer un stage de 15 jours auprès de collègues reste dans ces conditions le plus souvent formelle.

Compte tenu de leurs responsabilités particulières, les chefs de juridictions et de cours devraient être soumis à des

obligations de formation spécifiques. Plus que pour l'accès à toutes autres fonctions, le fait d'avoir suivi certains cursus de formation devrait être pris en compte au titre des critères de choix des autorités de nomination, Chancellerie et CSM. Leur formation au dialogue social et à l'évaluation doit être substantiellement renforcée.

Rompre l'isolement sans mettre sous tutelle

Réduire l'isolement des magistrats contribuerait d'évidence à la prévention des dysfonctionnements ou d'erreurs d'appréciations.

Cependant, rien ne justifie de cantonner la nécessité de réduire cet isolement aux jeunes magistrats. L'évolution du droit, la variété des situations humaines soumises à la justice exposent chacun à se trouver en difficulté, technique, déontologique ou psychologique, quel que soit son parcours.

Les propositions de « tutorats » ou de « magistrats référents » qui ont pu être formulées constituent de fausses pistes. Aucune autorité ne pourrait désigner des magistrats dans de telles fonctions sans homologuer certains types de pratiques professionnelles plus que d'autres, dans des domaines par définition sujets à discussion. Désigner des magistrats « tuteurs » ou « référents » au sein des chambres ou juridictions chargées d'examiner en appel les décisions des magistrats ainsi conseillés poserait aussi difficulté au regard de la nécessaire indépendance des juridictions de première instance et de l'indispensable impartialité des juridictions supérieures.

Un tel système n'aboutirait, au mieux, qu'à entériner des hiérarchies existantes, au pire, qu'à en instituer de nouvelles. La désignation de référents en matière de « déontologie » se heurte de toute évidence aux mêmes obstacles et ne peut être approuvée.

Il faut au contraire favoriser l'échange égalitaire sur les pratiques et les situations professionnelles.

La restauration du principe de la collégialité, garantie fondamentale pour les justiciables, constitue donc la priorité. Les possibilités de collégialité devraient être développées dans des domaines dont elles sont actuellement exclues, par exemple en matière d'assistance éducative s'agissant de la justice des mineurs, ou encore en matière d'application des peines. Elle doit être prioritairement instaurée de manière systématique en matière de contentieux de la détention provisoire.

Le contenu ou l'effectivité de la collégialité pourraient en outre être redynamisés par la possibilité ouverte aux membres de la collégialité d'exprimer des opinions dissidentes.

En complément de la collégialité, toutes les formes de travail en équipe et d'échange sur les pratiques professionnelles devraient être encouragées, au sein des services, voire au sein des assemblées générales. Le rôle des présidents de chambre ou des vice-présidents chargés de coor-

donner un service devrait être de ce point de vue clarifié. Ils devraient être comptables d'une véritable animation d'une politique collective et d'un projet de service au lieu d'être, comme actuellement, les courroies de transmission des priorités imposées par la hiérarchie. A cette fin ils devraient être investis de cette responsabilité de coordination par les assemblées générales des juridictions et ne pas tirer leur légitimité uniquement d'une désignation par les chefs de juridiction.

Le développement de formes d'« intervention » entre pairs sur le modèle de ce qui se pratique par exemple aux Pays-Bas, ou de « supervision », avec l'aide de tiers, devrait être envisagé, plus particulièrement pour certaines fonctions impliquant la confrontation à des situations humaines et sociales lourdes (JAF, JE, JAP, JI...). Au-delà d'un partage des pratiques professionnelles, un tel dispositif permettrait l'échange sur des situations professionnelles difficiles. Des financements devraient être ouverts à cet effet.

Reclasser et non exclure les « cas pathologiques »

La manière de prendre en charge le cas de magistrats dont l'état de santé, sans les rendre inaptes au travail, les empêche manifestement de remplir leurs responsabilités juridictionnelles a récemment fait débat. Un avant-projet de loi organique a été présenté par la direction des services judiciaires.

L'instauration d'une procédure permettant de prononcer la suspension provisoire de magistrats dont l'état de santé a des répercussions importantes sur l'activité professionnelle, dans l'attente d'une décision du comité médical ou de la commission de réforme doit être approuvée. Elle nécessiterait cependant des garanties procédurales très strictes. Le comité médical devrait être saisi simultanément à l'instance chargée de statuer sur la suspension. Un délai rapide devrait être fixé pour que le comité rende son avis, sous peine de mainlevée de la mesure. Cette décision de suspension pourrait être confiée au CSM. L'avis de ce dernier devrait être pour tous les magistrats un avis conforme. La différence de statut des magistrats au regard du principe hiérarchique ne justifie aucune différence de traitement en ce domaine.

Au contraire, la proposition de donner pouvoir au CSM de prononcer une nouvelle mesure de mise en disponibilité en raison de l'inaptitude du magistrat à remplir ses fonctions judiciaires du fait de son état de santé ne peut être acceptée. Un tel dispositif aboutirait à contourner sans justification les institutions existantes. Il appartient aux comités médicaux et à la commission de réforme de se prononcer sur l'aptitude et de faire toutes les préconisations nécessaires au reclassement éventuel du magistrat. L'administration doit rechercher et proposer des solutions de reclassement effectif, y compris, le cas échéant, par un changement de corps, comme le permet le statut général de la fonction publique.

Répondre aux dysfonctionnements du service public de la justice

Mieux réparer

La faute lourde engageant la responsabilité de l'Etat est définie depuis 2001 par la Cour de cassation comme « un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi ». Cette évolution du régime de responsabilité civile du service public vers une responsabilité pour faute simple paraît nécessaire à la garantie des droits des usagers et peut constituer une source notable d'amélioration de la qualité du service.

Les régimes de responsabilité sans faute devraient aussi être systématiquement développés lorsque les dispositifs légaux conduisent à faire courir un risque objectif aux justiciables. Tel est déjà actuellement le cas par exemple en matière de détention provisoire.

Une telle évolution concernant la responsabilité de l'Etat à raison du service public doit évidemment être distinguée de la question de la responsabilité encourue à raison du contenu des actes juridictionnels et de la question du régime de responsabilité individuelle des agents publics que sont les magistrats.

La responsabilité à raison des actes juridictionnels

L'erreur d'appréciation du droit ou du fait dans le cadre de l'acte juridictionnel ne doit constituer une source de responsabilité ni du service public ni, a fortiori, du magistrat. Comme l'a indiqué le CSM dans sa décision disciplinaire du 8 février 1981, les motifs et le dispositif des décisions de justice ne peuvent être critiqués que par l'exercice des voies de recours. Sauf à faire prévaloir une conception hiérarchique et autoritaire de la jurisprudence, et à condamner toute résistance des juridictions inférieures ou tout revirement de jurisprudence, la seule infirmation d'une décision ne peut constituer un fait générateur de responsabilité. L'exercice des voies de recours et le risque d'appréciations divergentes des juridictions successivement saisies font partie intégrante du fonctionnement normal de la justice et du service que les usagers sont en droit d'en attendre.

Au terme de cette même jurisprudence, cependant, « ce principe trouve sa limite lorsqu'il résulte de la chose définitivement 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 ». Il est ainsi possible d'appréhender les détournements manifestes des pouvoirs juridictionnels. Ce raisonnement apparaît parfaitement transposable à la matière pénale et permettrait parfaitement que des cas caricaturaux tels que des motifs ouvertement racistes dans une décision de justice soient appréhendés pénalement, sous réserve des difficultés d'individualisa-

tion de la responsabilité dans le cadre de la collégialité.

Elargir la responsabilité individuelle au « mal jugé » en cas « d'erreur tellement grossière d'appréciation ou la négligence d'une telle gravité qu'elle traduit un manque manifeste de professionnalisme » paraît dangereux. Cette extension 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 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, au nom de l'espoir et de la confiance en l'être humain.

L'exercice de l'action récursoire

Rien ne justifie que les magistrats soient soumis à un régime de responsabilité plus sévère que celui des autres agents publics. Aujourd'hui, l'interdiction faite à la victime du dommage d'agir directement à leur rencontre constitue la seule spécificité de ce régime. Les garanties d'indépendance qui sont nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires justifient cette protection. Mais, l'Etat, s'il est condamné à indemniser l'usager de la justice, dispose d'une action récursoire lui permettant de se retourner vers le magistrat fautif. Si cette action récursoire n'a jamais été engagée, rien n'interdit de le faire.

Ce régime de responsabilité place les magistrats dans une situation qui n'est pas plus favorable que celle d'autres acteurs du champ juridique exerçant sous le régime du droit privé. Ces acteurs sont couverts par des régimes d'assurance qui excluent toute action récursoire, sauf le cas exceptionnel de la faute intentionnelle plus restrictivement définie par le Code des assurances que la faute lourde engageant la responsabilité personnelle des agents publics. Les agents publics, dont les magistrats, sont donc juridiquement placés dans une situation plus sévère.

Si l'action récursoire devait être effectivement mise en œuvre, il est indispensable que, comme l'action disciplinaire, elle soit soustraite à tout risque d'instrumentalisation susceptible de porter à atteinte à l'indépendance de la justice. L'exercice de cette action doit donc être entouré de garanties. L'engagement des poursuites doit être soumis à l'autorisation préalable du CSM. Enfin comme dans d'autres pays, le quantum du recours devrait être plafonné. Ces garanties sont d'ailleurs prévues par la charte européenne sur le statut des juges. La mise en place d'un régime d'assurance professionnelle pourrait en outre être envisagée.

La déontologie et les sanctions disciplinaires

La déontologie, qui traite des devoirs à remplir, et l'éthique, qui définit un ensemble de règles de conduite, ne doivent pas être confondues avec la discipline. La culture du

doute, la réflexion collective, l'esprit critique font partie d'une éthique qui doit fonder la culture judiciaire. Mais il s'agit d'une discipline morale, qui doit faire l'objet de questionnements et de débats entre pairs. Elle ne saurait servir, comme le prévoyait le rapport Cabannes sur le sujet, à constituer un corpus paradisciplinaire, et encore moins à réduire le droit d'expression des magistrats ou leur liberté syndicale.

La discipline est un enjeu différent, qui ne doit plus être instrumentalisé par le garde des Sceaux. En particulier, la publication des rapports de l'inspection ne devrait pas être laissée à la discrétion du ministre de la Justice. Par ailleurs, les inspections disciplinaires devraient être clairement distinguées des inspections de fonctionnement. L'objet disciplinaire ou prédisciplinaire d'une inspection devrait être précisé, porté à la connaissance des intéressés et ouvrir la possibilité systématique d'une assistance. L'audition sur procès-verbal de certains protagonistes ne devrait être possible que dans le cadre d'une enquête disciplinaire. L'action disciplinaire devrait être soumise à un délai de prescription. L'administration devrait être obligée de faire connaître ses intentions à l'issue d'un délai raisonnable suivant une inspection.

Pour un réexamen radical des modalités de contrôle de l'institution

Le simple examen de la question de la responsabilité individuelle des magistrats démontre que ce souci ne peut pas être dissocié d'une réflexion plus large sur les fonctionnements institutionnels et d'un renforcement des garanties d'indépendance de l'institution judiciaire. Cette indépendance, corollaire de l'impartialité, constitue en effet la valeur essentielle qui doit présider à l'organisation de notre système judiciaire. Le développement d'un système de contrôle plus transparent et plus démocratique de l'institution judiciaire est une des conditions nécessaires pour assurer une indépendance effective mais responsable. A cette fin, la réforme du CSM, un nouveau système d'évaluation et un dispositif d'examen des réclamations des usagers de la justice sont indispensables.

Pour un nouveau Conseil supérieur de la magistrature

La composition du CSM doit être modifiée pour assurer pleinement son indépendance et, dans le même temps, assurer un contrôle démocratique de l'institution judiciaire. Le président de la République et le garde des Sceaux ne doivent plus en être membres. En revanche, les membres extérieurs au corps judiciaire, élus par le Parlement selon un mode de scrutin qui assure une représentation pluraliste

des familles politiques, doivent y être majoritaires. Les représentants des magistrats doivent être élus dans le cadre d'un scrutin proportionnel et direct

Les prérogatives du CSM doivent être étendues. Il doit être consulté sur toutes les questions relatives au fonctionnement de la justice telles que l'organisation judiciaire, le budget de la justice, la formation des magistrats. En matière de nomination, il convient qu'il soit compétent pour décider de l'ensemble des magistrats, du siège comme du parquet, ainsi que de l'intégration directe ou sur titre dans la magistrature.

Le CSM doit bénéficier des moyens matériels pour remplir ces missions, et notamment disposer d'une inspection qui lui soit rattachée.

Pour une véritable évaluation du service rendu

L'évaluation du service rendu par le service public de la justice doit aussi être profondément rénovée. Actuellement, l'évaluation existe principalement sous la forme de l'évaluation individuelle des magistrats, complétée par la fixation du taux de prime de rendement. Elle constitue avant tout un outil de contrôle hiérarchique, autorisant tous les règlements de comptes ou au contraire des surévaluations qui n'ont d'autre objectif que de favoriser une mutation opportune. Ce dispositif ne permet en aucune manière de procéder à une réelle évaluation du service rendu aux usagers.

Un système d'évaluation rénové doit répondre à un objectif d'impartialité. L'évaluation doit échapper au contrôle hiérarchique. Elle pourrait, par exemple, être confiée à un corps d'inspecteurs rattachés au CSM. L'évaluation doit par ailleurs restituer un contexte, l'évaluation individuelle ne pouvant pas être isolée de l'activité d'un service. Cette activité doit être examinée de manière contradictoire et par un prisme beaucoup plus large que le seul point de vue des chefs de juridictions.

Un traitement effectif et transparent des réclamations des usagers

Au-delà de l'évaluation du service rendu, la nature du service public de la justice, les valeurs qu'il véhicule et les attentes qu'il suscite exigent une particulière transparence dans le traitement des réclamations des usagers concernant son fonctionnement, à l'inverse de la situation actuelle. Le Syndicat de la magistrature est favorable à ce qu'une institution indépendante soit chargée de recevoir et traiter, en les orientant si nécessaire vers l'interlocuteur compétent, les réclamations des usagers du service public de la justice, qu'elles concernent les magistrats professionnels ou d'autres intervenants (auxiliaires de justice, magistrats non professionnels, fonctionnaires etc.).