

Avis n° 2021-4

19 mai 2021

Demande de Monsieur X..., premier président de la cour d'appel de [...].

Monsieur le premier président,

Par courriel du 31 mars 2021, vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis.

Vous y indiquez qu'« *en application de l'article 1°) du I de l'article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature* », vous portez « à (la) connaissance [du Collège] les difficultés actuelles que connaît la cour d'appel de [...] dans l'organisation de ses services du fait de la nomination selon décrets du [...] et [...] et de l'installation le [...] de Madame X... et de Mme Z..., en qualité de conseillères ».

Vous précisez que Mme X... est la compagne de M. A..., procureur de la République près le tribunal judiciaire de [...], et que Mme Z... est l'épouse de M. B..., vice-procureur au parquet de [...], ajoutant, pour la « parfaite information » du Collège, que « deux membres du parquet général de [...] ont des liens personnels avec deux magistrats du tribunal judiciaire de [...] ».

Vous poursuivez en indiquant que « cette configuration inédite a entraîné une modification de la répartition des services entre magistrats du siège qui n'a pas permis à la cour, compte tenu de ses effectifs réduits- celle-ci étant composée au total de magistrats dont ... conseillers outre une vice-présidente placée-de connaître une organisation satisfaisante », et ajoutez qu'il a été ainsi confié :

- à Mme X..., le contentieux de la sécurité sociale, outre la présidence en première instance de la Cour d'assises siégeant à [...]; les affaires relevant de la cour d'assises siégeant à [...] étant attribuées à d'autres magistrats et se rajoutant à leurs services,
- à Mme Z..., le contentieux civil et commercial en qualité de conseiller rapporteur et un assessorat à la chambre des appels correctionnels, ladite chambre connaissant pour le moment d'affaires jugées par le tribunal judiciaire de [...] antérieurement à l'arrivée de son époux au parquet de [...].

Vous indiquez que « *la direction des services judiciaires a été avertie de cette situation, celle-ci s'engageant à nommer en surnombre un conseiller* » et qu' « *une fiche de poste a été diffusée à cette fin* » mais qu' « *aucune proposition de nomination n'est parue pour le moment* ». Vous mentionnez que « *le Conseil supérieur de la magistrature, lors de la visite d'une délégation, en a été informé* ».

Vous concluez dans les termes suivants : « *Au regard des règles déontologiques et plus particulièrement des devoirs d'indépendance et d'impartialité auxquels sont tenus les magistrats, je vous serais reconnaissant de me donner votre avis sur les conséquences que la situation décrite entraîne quant au strict respect des obligations déontologiques tant dans leur principe que dans leur portée* », précisant que « *les intéressées dont l'intégrité n'est nullement mise en cause ont été avisées de la présente saisine* ».

Il a été accusé réception de votre saisine et deux rapporteurs ont été désignés conformément au règlement intérieur.

Les termes de la saisine laissant planer une incertitude sur le point de savoir si elle portait sur des questions déontologiques concernant personnellement les deux conseillères que vous citez nommément ou sur de telles questions vous concernant en propre, les rapporteurs vous ont invité à préciser votre demande par un courriel du 20 avril 2021 ainsi rédigé :

« *Monsieur le Premier président,*

Vous avez adressé le 31 mars dernier une demande d'avis au Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire en application de l'article 10-2, I, 1°) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Dans la description de la situation qui donne lieu à la saisine du collège, vous faites état des difficultés pour l'organisation des services de la cour d'appel qui résultent des liens de deux des conseillères nommées en 2020, Mme X... et Mme Z..., avec respectivement le Procureur de la République près le tribunal judiciaire de [...], compagnon de la première, et un vice-procureur au parquet de [...], époux de la seconde. Vous indiquez que les attributions de ces deux conseillères ont dû être définies en fonction de ces contraintes, que l'engagement de la direction des services judiciaires relatif à la nomination d'un conseiller en surnombre n'a pas connu de concrétisation pour le moment, et vous sollicitez, « au regard des règles déontologiques et plus particulièrement des devoirs d'indépendance et d'impartialité auxquelles sont tenus les magistrats », l'avis du Collège « sur les conséquences que

la situation décrite entraîne quant au strict respect des obligations déontologiques tant dans leur principe que dans leur portée ».

Selon l'article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, le Collège est « chargé de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques ». Dans ce cadre, le Collège est appelé à se prononcer sur les questions relatives à la conduite qu'il convient pour un magistrat de privilégier au regard de sa situation particulière pour satisfaire aux exigences déontologiques s'imposant aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Pourriez-vous, en considération de ce qui vient d'être indiqué quant au cadre de la consultation du Collège, confirmer que votre demande d'avis vous concerne en qualité de premier président confronté à de telles nominations pour respecter vos propres obligations déontologiques dans l'organisation du service ou à défaut nous préciser votre demande d'avis ?

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs. »

Par courriel du 21 avril 2021, vous avez répondu dans les termes suivants :

« Madame, Monsieur les rapporteurs,

En réponse à votre courriel ci-dessous, j'ai l'honneur de vous confirmer que ma demande d'avis se rattache bien à mes obligations déontologiques de premier président. En effet, en cette qualité, il m'appartient d'organiser les services de la cour en affectant les magistrats dans les différentes chambres tout en veillant, en premier lieu, à garantir à ces derniers l'indépendance et l'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.

En restant à votre disposition pour toute demande d'information complémentaire en vous assurant de mes meilleurs sentiments ».

Ces précisions permettent de considérer que vous saisissez le Collège d'une question déontologique vous concernant personnellement en tant que magistrat exerçant les fonctions de premier président de la cour d'appel de [...].

Le Collège de déontologie considère qu'en vertu du 1^o) du I de l'article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée déjà citée, il lui appartient, lorsqu'il est saisi par un

magistrat, de se prononcer sur les seules questions relatives à la conduite qu'il convient pour lui de privilégier au regard de sa situation particulière, pour satisfaire aux exigences déontologiques de son état.

Votre saisine expose une situation mettant en relief les difficultés que vous rencontrez pour parvenir à une organisation satisfaisante des services de la Cour qui garantisse le respect des principes d'indépendance et d'impartialité de ses formations de jugement.

Le Collège a déjà précisé qu'il ne peut se prononcer, à propos de questions relevant de l'organisation du service, que dans la mesure où elles sont liées à un questionnement d'ordre déontologique, ce qui est le cas dans la situation que vous exposez.

Le Collège fonde le présent avis sur les obligations déontologiques qui s'imposent à vous en votre qualité de premier président de cour d'appel en application des textes qui vous sont applicables, en particulier le code de l'organisation judiciaire et le Recueil des obligations déontologiques des magistrats (ci-dessous le Recueil) : vous êtes en effet tenu à la fois d'organiser les services en assurant la permanence et la continuité du service tout en permettant de respecter et faire respecter le principe d'impartialité (1), de faire preuve d'équité dans la répartition des charges de travail entre les magistrats placés sous votre autorité (2), de faire observer au sein des services le devoir de loyauté qui s'impose à tout magistrat (3), la mise en œuvre de ces obligations nécessitant l'allocation de moyens adaptés (4).

1/ Selon l'article L.111-4 du code de l'organisation judiciaire, « *la permanence et la continuité du service de la justice demeurent toujours assurées* », et il en résulte, pour un premier président, des responsabilités essentielles pour l'organisation des services de sa cour et des juridictions du ressort de celle-ci.

Cette organisation doit permettre de satisfaire aux exigences du principe d'impartialité : « *Les chefs de cour (...) veillent au respect du principe d'impartialité par les magistrats du ressort de leur juridiction* », (Recueil, p. 24).

Dans votre saisine, vous évoquez les devoirs d'indépendance et d'impartialité. S'agissant de l'indépendance, le Collège se réfère au point 9 de la rubrique « Indépendance » du Recueil selon lequel « *s'ils appartiennent et exercent leurs fonctions dans un même lieu, les magistrats du siège et du parquet conservent et marquent publiquement leur indépendance les uns vis-à-vis des autres* » (Recueil, p.16). Le point

4 de la même rubrique indique notamment que « *gardiens de la liberté individuelle (les magistrats) appliquent les règles de droit, en fonction des éléments de la procédure, sans céder à la crainte de déplaire ni au désir de plaire au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif, à la hiérarchie judiciaire, aux médias, à l'opinion publique ou à toute autre organisation* » (p. 16). Le Collège considère que la préoccupation ainsi exprimée s'étend aux relations entre le magistrat et ses proches.

Vous avez défini les attributions des deux conseillères citées dans votre saisine avec le souci d'éviter que leurs activités ne les placent dans des situations méconnaissant le principe d'impartialité. Cela n'exempte pas ces magistrates de faire preuve en permanence de vigilance. Le Collège observe, en se référant aux dispositions du code de l'organisation judiciaire relatives à la dispense accordée à deux époux pour être nommés dans une même juridiction, que selon le dernier alinéa de l'article L.111-10 de ce code, « *en aucun cas, même si la dispense est accordée, les conjoints ne peuvent siéger dans une même cause* ». Ainsi, deux conjoints magistrats, l'un au parquet, l'autre au siège, ne peuvent jamais connaître de la même cause. La vigilance des deux magistrates s'impose donc, dans l'exercice des fonctions qui leur sont attribuées, à l'égard de toute situation où elles seraient amenées à connaître d'un dossier traité, au parquet, par leur conjoint.

Le Recueil précise (« Le magistrat et ses proches », p. 78) : « *Plusieurs textes offrent une définition juridique, fondée sur des critères objectifs, des situations proscrites (en raison des liens de parenté par exemple) ainsi que des procédures à mettre en œuvre : l'abstention du magistrat ou la demande de récusation par la partie intéressée. Au-delà de l'application des textes, qui ne sauraient régir par avance la grande diversité des situations concrètes, le magistrat apprécie au cas par cas son aptitude à statuer en conscience, libre de toute pression, de quelque nature qu'elle soit* ». Il a été ainsi réaffirmé que le devoir d'impartialité doit s'apprécier concrètement, dans chaque cas, au vu de la situation donnée.

Au-delà d'une organisation des services assurant le respect de l'impartialité, le devoir de veille déontologique des chefs de cour et de juridiction (Recueil, annexe sur le management, p. 104) implique que ceux-ci rappellent régulièrement aux magistrats placés sous leur autorité l'exigence du strict respect des principes d'impartialité et d'indépendance.

2/ La nécessité d'organiser la permanence et la continuité du service de la justice et de procéder à une répartition entre les magistrats des attributions et services de nature à garantir le respect de l'impartialité doit se combiner avec celle d'assurer un partage équitable des tâches au sein de la juridiction.

Le Recueil, au point 19 du chapitre consacré à l'impartialité, précise : « *Dans la définition des attributions des magistrats, le chef de cour ou de juridiction veille à une répartition équitable des tâches. Il s'assure que le service ou le secteur de compétence attribué n'est pas de nature à générer de possibles conflits d'intérêts* » (p. 24).

Dans son annexe relative au management, le Recueil vise à nouveau « *le souci d'une répartition équitable des tâches* » qui anime les chefs de cour et de juridiction dans l'exercice quotidien de leurs fonctions hiérarchiques, ajoutant que ces derniers s' « *efforcent, par la concertation, d'optimiser l'organisation des services et la répartition des magistrats en fonction de la charge de travail* » (p. 104-105).

Il revient sur le rôle essentiel des chefs de cour et de juridiction en indiquant que, « *soucieux de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats dans leur ressort* », ils « *veillent à ce que la répartition des contentieux et des attributions de services ne génère pas de conflit d'intérêts prévisible en fonction des informations portées à leur connaissance par les magistrats* » (p.105).

Les chefs de cour et de juridiction ont donc, outre le devoir d'assurer la permanence et la continuité du service, la double obligation déontologique de procéder à une répartition des attributions et services qui garantisse le respect de l'impartialité et qui assure également que la charge de travail pèse équitablement sur les magistrats. L'insuffisance des effectifs de magistrats ne saurait justifier une insuffisante prise en considération, dans l'organisation des services, des exigences tenant au respect de l'impartialité que les justiciables sont en droit d'attendre de la justice. La garantie de l'impartialité doit être assurée durablement sans mettre en cause une répartition équitable des tâches et des contraintes.

3/ Il convient d'évoquer aussi la responsabilité du chef de juridiction à propos de la loyauté dont les magistrats doivent faire preuve dans la mise en œuvre des attributions que l'organisation des services leur assigne: « *Tout magistrat assume loyalement les charges qui lui sont confiées. Il en assume les contraintes de service et se soumet aux astreintes permettant le bon fonctionnement du service de la justice. Les chefs de juridiction veillent au respect de cette obligation* » (Recueil, p.37, point 14).

4/ Votre saisine soulève de fait la question des moyens nécessaires à l'effectivité de l'impartialité. Selon le Recueil, l'impartialité du magistrat « *nécessite l'attribution aux juridictions de moyens humains et matériels adaptés à l'exercice de leurs missions* » (p. 21, point 3).

Les nominations de magistrats dans une juridiction doivent permettre qu'y soit assurée la garantie de l'impartialité dans des conditions qui ne soient pas préjudiciables à une répartition équitable des tâches entre les magistrats. Cet objectif est mis en lumière par l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juillet 2018 (N° 411345) rendu sur la requête de la Fédération des médecins de France. Saisie d'un recours en annulation de la nomination, par décret du Président de la République, d'un membre du collège de la Haute Autorité de Santé, la Haute juridiction administrative a jugé qu'« *il incombe à l'autorité de nomination de s'assurer que la personne qu'elle envisage de nommer ne se trouve pas dans une situation telle que l'application des règles de déport la conduirait à devoir s'abstenir de participer aux travaux de l'autorité administrative ou publique indépendante à une fréquence telle que le fonctionnement normal de cette autorité en serait entravé...* ».

Les difficultés que vous rencontrez dans l'organisation des services de la cour ont des implications d'ordre déontologique. C'est, en effet, mettre en œuvre votre déontologie de magistrat exerçant les fonctions de premier président de cour d'appel que de répartir les attributions entre les magistrats de façon à éviter qu'ils ne manquent à l'impartialité tout en veillant à ce que les charges et les contraintes de service soient équitablement réparties entre eux, les insuffisances d'effectifs ne pouvant légitimer un choix d'abaisser le niveau des garanties de l'impartialité.

Dans ces conditions, le Collège considère que vous agiriez conformément aux devoirs de votre état en alertant à nouveau la direction des services judiciaires sur les difficultés auxquelles vous êtes confronté du fait de la nécessité dans laquelle vous vous trouvez d'organiser la permanence et la continuité du service sans méconnaître les obligations déontologiques qui sont les vôtres.

Vous devriez également procéder à une description de la situation à laquelle vous êtes confronté dans le rapport qu'il vous appartient, en votre qualité de premier président de cour d'appel, d'établir tous les deux ans au terme de l'article 37, alinéa 3, de l'ordonnance statutaire. Ce rapport du premier président consiste en un « *bilan de ses activités, de l'animation et de la gestion de la cour et des juridictions de son ressort ainsi que de l'administration des services judiciaires dans ce ressort [...] il tient compte, dans l'élaboration de ce bilan, des rapports de l'inspection générale de la justice intervenus depuis son installation* », ces éléments étant versés à son dossier de magistrat. Le Collège considère comme tout à fait opportun que vos questionnements légitimes sur les conditions dans lesquelles vous vous

efforcez de remplir vos obligations déontologiques de chef de cour se trouvent ainsi enregistrés, et témoignent de la conscience qui est la vôtre de vos responsabilités.

Vous pouvez communiquer le présent avis à des tiers à condition que cela soit dans son intégralité.

Le président

La secrétaire

Daniel Ludet

Julie Joly-Hurard