

**COLLEGE
DE DEONTOLOGIE
DES MAGISTRATS
DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

**Rapport d'activité
2020-2021**

Sommaire

Sommaire	3
Les missions du Collège de déontologie	4
La composition du Collège de déontologie	5
L'activité du Collège de déontologie	5
Recommandations du Collège de déontologie	10
Classement thématique des avis	11
Annexes	13
1. Avis émis entre le 1 ^{er} septembre 2020 et le 31 décembre 2021	13
Avis n° 2020-03 du 18 novembre 2020	13
Avis n° 2020-04 du 18 novembre 2020	17
Avis n° 2020-05 du 18 novembre 2020	19
Avis n°2020-07 du 17 décembre 2020.....	21
Avis n° 2020-08 du 20 janvier 2021	22
Avis n° 2021-01 du 18 mars 2021.....	26
Avis n° 2021-02 du 4 mai 2021	29
Avis n° 2021-03 du 19 mai 2021	33
Avis n° 2021-04 du 19 mai 2021	36
Avis n° 2021-05 du 31 août 2021.....	42
Avis n° 2021-06 du 17 décembre 2021	43
Avis n° 2021-07 du 17 décembre 2021	47
2. Document de présentation du Collège	50
3. Courriel adressé le 27 octobre 2020 par le président du Collège à Madame Untermaier, députée de Saône et Loire et membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée Nationale	52
4. Courriers adressés par le Collège, le 14 avril 2021 au Conseil supérieur de la magistrature, le 21 mai 2021 au garde des Sceaux et le 25 mai 2021 au président de la HATVP	53
a. Lettre adressée par le Collège, le 14 avril 2021 à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature	53
b. Lettre adressée le 21 mai 2021 au garde des Sceaux, ministre de la Justice.....	59
c. Lettre adressée le 25 mai 2021 au président de la HATVP.....	62
5. Courriels échangés avec le directeur des services judiciaires à la suite de la publication de la loi du 24 août 2021	65

Les missions du Collège de déontologie

Le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire a été créé par la loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

Le législateur organique s'est inspiré du Collège de déontologie de la juridiction administrative et du Collège de déontologie des juridictions financières pour instituer cet organe consultatif, interne à l'Autorité judiciaire, chargé de se prononcer sur des situations individuelles sur saisine du magistrat ou de son chef de juridiction.

Ses missions sont ainsi définies dans le Statut de la magistrature :

Article 10-2 de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire est chargé :

1° 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 ;

2° D'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2.

Il présente chaque année au Conseil supérieur de la magistrature un rapport public rendant compte de l'exécution de ses missions. Ce rapport ne contient aucune information nominative.

Le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire siège, selon la volonté des auteurs de la loi organique, « aux côtés du Conseil supérieur de la magistrature » dans le respect des attributions de cet organe constitutionnel, notamment chargé, en application de l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, d'élaborer le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*.

Le Législateur organique a souhaité que des liens étroits existent entre les deux organes, non seulement par la présence d'un ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature au sein du Collège de déontologie mais également par la présentation chaque année au Conseil supérieur de la magistrature d'un rapport public rendant compte de l'exécution de ses missions et permettant de communiquer tous les éléments d'information pertinents résultant de l'examen des situations individuelles.

Le Collège de déontologie a été mis en place à partir de juillet 2017 alors qu'au cours du mois précédent avait débuté l'activité du service d'aide et de veille déontologique (SAVD) créé par le CSM et placé auprès de lui. Cette dualité d'organes de conseil déontologique en direction des magistrats s'inscrit dans une volonté de complémentarité, soulignée par le CSM dans ses rapports d'activité 2017 (p.96), 2019 (p.72) et 2020 (p. 68) et n'a été source d'aucune difficulté ni d'aucun malentendu entre les deux instances. Alors que le SAVD répond oralement, rapidement et sans formalisme aux demandes des magistrats, le Collège élabore collégialement, sur le rapport de deux de ses membres, des avis écrits dont la publication, sous forme anonymisée, permet l'expression d'une pédagogie de la déontologie vivante des magistrats. Des rencontres régulières, si possible une fois par an, sont organisées entre le SAVD et le Collège pour échanger sur les pratiques et les enseignements tirés des saisines.

La composition du Collège de déontologie

La composition du Collège de déontologie, publiée au Journal officiel le 30 août 2020, est la suivante :

M. Daniel LUDET, conseiller honoraire à la Cour de cassation, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, nommé par le Président de la République sur proposition de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, élu président du Collège par ses pairs le 21 juillet 2020 ;

Mme Catherine COURCOL-BOUCHARD, première avocate générale à la Cour de cassation, élue par l'assemblée des magistrats du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation ;

Mme Gracieuse LACOSTE, première présidente honoraire, élue par l'assemblée des premiers présidents des cours d'appel ;

M. Gérard METOUDI, conseiller référendaire honoraire à la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour des comptes ;

Mme Pascale DEUMIER, professeure agrégée des facultés de droit, nommée par le Président de la République sur proposition du procureur général près la Cour de cassation.

L'activité du Collège de déontologie

Le Collège de déontologie peut être saisi par :

- voie dématérialisée et sécurisée, à l'adresse collegedeontologie@justice.fr ;
- courrier postal avec avis de réception ;
- remise de la demande au secrétariat général de la première présidence de la Cour de cassation.

Le courriel peut être utilisé pour une première prise de contact du magistrat ou du chef de juridiction avec le Collège avant transmission de la demande d'avis formelle.

Le Collège de déontologie dispose, dans l'exercice de sa mission, du soutien opérationnel du secrétariat général de la première présidence de la Cour de cassation, en la personne de Mme Julie Joly-Hurard et de M. Medhi Ben Mimoun.

1 - Le traitement des saisines

Le Collège a été saisi de **14 demandes d'avis** entre juillet 2020, c'est-à-dire la fin du mandat du Collège dans sa précédente composition, et décembre 2021. Aucune de ces demandes n'est relative à une déclaration d'intérêts ou à une modification de cette déclaration, ce dispositif paraissant désormais parfaitement assimilé.

En raison des contraintes résultant des circonstances sanitaires, le Collège a très majoritairement délibéré en visioconférence sécurisée. Il a rendu **12 avis**, l'une des saisines ayant fait l'objet d'un désistement, et une autre, reçue tardivement, n'ayant pu être traitée pendant la période objet du présent rapport. Il s'est prononcé dans un **délai moyen de 34 jours**, le délai minimum ayant été de 7 jours et le délai maximum de 65 jours.

En application du règlement intérieur du Collège, révisé en novembre 2020, chaque demande d'avis a donné lieu à la désignation de deux rapporteurs, dont l'un au moins est magistrat

judiciaire ; le magistrat concerné par une saisine d'un chef hiérarchique a été avisé de l'existence de cette saisine par le Collège et informé de l'envoi de l'avis à son chef hiérarchique, sans que lui soient communiquées, ni la teneur de la saisine, ni celle de l'avis. Le Collège ne voit cependant qu'avantage à ce que le chef hiérarchique prenne l'initiative d'informer plus complètement le magistrat concerné, initiative d'autant plus souhaitable qu'elle s'inscrit dans un cadre normal de relations au sein de la juridiction.

Les rapporteurs ont été conduits, dans plusieurs cas, à demander des précisions ou la communication de pièces complémentaires pour permettre au Collège de rendre son avis. À cet égard, le Collège de déontologie insiste de nouveau sur la nécessité de lui fournir toutes les informations lui permettant d'appréhender sans retard et de la manière la plus précise la situation en cause.

La diversité des saisines du Collège s'est confirmée durant la période concernée.

Il a, en effet, été saisi de la situation de magistrats judiciaires de tout niveau hiérarchique, en activité à la Cour de cassation (3 saisines), dans des cours d'appel (5 saisines) et dans des tribunaux judiciaires (4 saisines) mais également de celle d'un magistrat en détachement. Il a jugé recevable la saisine d'un auditeur de justice s'interrogeant sur la compatibilité de ses desiderata géographiques d'affectation avec son activité professionnelle antérieure.

Sur les 14 saisines reçues au cours de la période, 12 émanent de magistrats du siège et une d'un magistrat du parquet, la quatorzième étant celle, déjà évoquée, d'un auditeur de justice.

Le Collège a été très majoritairement sollicité par des magistrats s'interrogeant sur leur propre situation. Il n'a été saisi qu'à deux reprises par un chef hiérarchique s'interrogeant sur le comportement d'un magistrat de son ressort.

Cela a permis au Collège de constater, avec la prudence qu'impose le faible nombre de saisines, une nette évolution entre la première période de fonctionnement du collège (de juillet 2017 à juillet 2020) et la seconde période objet du présent rapport (juillet 2020 à décembre 2021). Sur les 17 saisines intervenues au cours de la première période, 6 émanaient de magistrats interrogeant le Collège pour eux-mêmes et 11 de supérieurs hiérarchiques interrogeant le Collège sur la situation d'un magistrat de leur ressort. Sur la seconde période, certes plus courte, deux seulement des 14 saisines reçues émanaient d'un supérieur hiérarchique.

Ainsi, loin d'être principalement un instrument à la disposition des chefs hiérarchiques s'inquiétant du respect des principes déontologiques par un magistrat de leur ressort, le Collège est désormais très majoritairement sollicité par des magistrats s'interrogeant sur leur propre situation, manifestant ainsi leur souci du respect des principes déontologiques. Il doit être noté que ces questions s'inscrivent fréquemment dans un contexte conflictuel au sein de la juridiction, pouvant expliquer le recours au Collège pour obtenir un avis écrit.

Sur ce point, une précision a été apportée au règlement intérieur du Collège afin de ne permettre au destinataire de l'avis de communiquer celui-ci à des tiers que dans son intégralité.

De manière générale, le Collège a continué à promouvoir une conception équilibrée des exigences déontologiques s'imposant aux magistrats judiciaires. Celle-ci suppose une appréciation concrète de la situation du magistrat, y compris de l'incidence des précautions susceptibles d'être prises sur le fonctionnement de la juridiction concernée, compte tenu de son organisation, de ses caractéristiques et de son environnement.

Au-delà des situations individuelles concernées, il est cependant apparu que les avis rendus par le Collège pouvaient contribuer à éclairer l'ensemble des magistrats sur le respect des règles déontologiques définies par le Recueil des obligations déontologiques des magistrats, élaboré par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

C'est ainsi qu'en accord avec le Conseil, les avis anonymisés sont publiés, dès qu'ils sont rendus, dans l'espace dédié au Collège sur le site internet de la Cour de cassation¹.

Sur le fond des avis rendus au cours de la période, il convient de se reporter ci-après à leur classement thématique ainsi qu'à leur reproduction anonymisée. Il apparaît que la notion d'impartialité irrigue la plupart des saisines, des magistrats du siège comme du parquet, et tient une place centrale dans leurs questionnements déontologiques.

Quelques données statistiques concernant les saisines du Collège de déontologie depuis sa création ont été réunies dans le tableau suivant :

	1^{er} collège (2017-2020)	2^{ème} collège (2020-2021)	Ensemble
Nombre total de saisines	17	14	31
Origine des saisines			
Siège	11	12	23
Parquet	6	1	7
Auditeur de justice	-	1	1
Par le magistrat concerné	6	12	18
Par le supérieur hiérarchique	11	2	13
Degré de juridiction de l'auteur de la saisine			
Cour de cassation	1	3	4
Cour d'appel	6	5	11
Tribunal judiciaire	10	4	14
Détachement	-	1	1
Auditeur de justice	-	1	1
Niveau hiérarchique des magistrats concernés par la saisine du Collège (quel que soit le mode de saisine)			
2 ^d grade	2	2	4
1 ^{er} grade	9	5	14
HH	3	6	9
Autres (Honoraire, AJ, MTT)	3	1	4
Fonctions exercées par le demandeur supérieur hiérarchique			
Président	5	1	6
Procureur	2	-	2
Premier président	3	1	4
Procureur général	1	0	1

¹ <https://www.courdecassation.fr/la-cour/deontologie/college-de-deontologie-des-magistrats-de-lordre-judiciaire/avis-du-college-de>

2 – Les autres activités du Collège

- Les actions de sensibilisation, d'information et de formation

1. Le Collège de déontologie dispose désormais d'une page d'information sur le site internet de la Cour de cassation².

Pour autant, ses missions, les modalités de sa saisine, son fonctionnement et ses avis nécessitent toujours d'être mieux connus de l'ensemble des magistrats judiciaires. Un document de présentation simplifié (annexé au présent rapport) a été réalisé et diffusé à l'ensemble des magistrats judiciaires.

Les avis du collège sont mis en ligne dans les plus brefs délais pour que les magistrats en aient une connaissance actualisée. Ils sont consultables, sous forme anonymisée, sur les sites Internet et Intranet de la Cour de cassation.

2. Les membres du Collège continuent à répondre aux demandes d'information et de formation qui leur sont adressées. C'est ainsi qu'ont été présentés le rôle et l'activité du Collège lors d'une conférence organisée à distance en septembre 2020 sur la déontologie à destination des auditeurs de justice ainsi que lors des sessions de formation continue « Statut, déontologie et responsabilité des magistrats » (mars 2021), « Nouveaux chefs de cours et nouveaux chefs de juridictions », « Chefs de cour, nouveaux enjeux », « Formation des nouveaux secrétaires généraux (mars 2021) et CADEJ (en octobre 2020, mars, septembre et novembre 2021) organisées par l'École nationale de la magistrature.

3. Par ailleurs, le président du Collège, Daniel Ludet, a été invité par le ministère de l'Éducation nationale à intervenir dans une table ronde sur « la déontologie et les valeurs de la République » organisée, à la suite de la promulgation de la loi du 24 août 2021, dans le cadre d'une formation de formateurs intitulée « formation des personnels à la laïcité et aux valeurs de la République » le 20 octobre 2021 au CNAM.

- Les rencontres avec d'autres institutions

1. Le 16 décembre 2020, Daniel Ludet et Catherine Courcol-Bouchard ont rencontré les membres du Conseil supérieur de la magistrature à l'occasion de la présentation par Sophie Lambremon, précédente présidente du Collège, de son deuxième rapport d'activité.

2. Dans des circonstances qui seront évoquées ci-dessous, Daniel Ludet et Gérard Métoudi ont rencontré le 8 juillet 2021 à la HATVP son président M. Didier Migaud.

3. Daniel Ludet a assisté le 14 octobre 2021 au Sénat à la « Troisième Rencontre annuelle des référents déontologues de la sphère publique ».

4. Des contacts sont en cours avec le SAVD en vue de l'organisation d'une rencontre au cours de l'année 2022.

5. En novembre 2021, le Conseil consultatif de la magistrature de Belgique a pris contact avec le Collège de déontologie afin de pouvoir échanger sur des questions d'intérêt commun. A la suite

² <https://www.courdecassation.fr/la-cour-de-cassation/reperes/deontologie/college-de-deontologie-des-magistrats-de-lordre-judiciaire>

d'une rencontre le 9 novembre de Daniel Ludet avec M. Fabrizio Antioco, co-président (francophone) du Conseil consultatif, l'organisation d'une réunion a été prévue au premier trimestre 2022.

- *Les autres contacts*

1. Par courriel du 26 octobre 2020 adressé au président du Collège et reprenant les termes d'une lettre du 22 octobre 2020, Madame Cécile Untermaier, députée de Saône-et-Loire, membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, a sollicité les « observations » du président du Collège à propos de la démission d'un vice-procureur du parquet national financier (PNF) ayant souhaité rejoindre un cabinet d'avocats d'affaires international et des interrogations que cela suscitait quant au respect des obligations déontologiques des magistrats et aux contrôles permettant de le garantir.

Par courriel du 27 octobre 2020, le président du Collège, après en avoir délibéré avec les membres du Collège, a répondu à l'honorable parlementaire qu'il ne pouvait donner un avis à propos du comportement d'un magistrat nommé désigné que dans le cadre strict fixé par le législateur organique, c'est-à-dire sur saisine du magistrat concerné ou d'un de ses chefs hiérarchiques. Cela ne lui permettait donc pas de se prononcer à propos d'une situation individuelle à la demande d'un parlementaire. La réponse rappelait toutefois que le Statut des magistrats prévoyait, dans le cas de démission d'un magistrat pour rejoindre une activité privée lucrative, un contrôle par le ministre de la justice de la compatibilité de cette activité avec les fonctions antérieurement exercées par le magistrat.

Le courriel du président du Collège du 27 octobre 2020 est annexé au présent rapport.

2. A la suite de la saisine le 17 février 2021 par le Président de la République, en application de l'article 65 de la Constitution, de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, d'une demande d'avis « sur les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité des magistrats », le Collège a adressé à la formation plénière le 14 avril 2021 une contribution à sa réflexion comportant des développements relatifs au rôle préventif que pourrait tenir, dans la responsabilité des magistrats, une mise en œuvre plus effective de la déontologie.

Le Collège y a ajouté des propositions d'amélioration du dispositif de contrôle de l'exercice, par des magistrats ou anciens magistrats, d'activités privées lucratives, le président de la HATVP ayant, ainsi que l'avait rapporté un article de presse, fait état à ce propos de « trous dans la raquette » (Les Echos, 4 février 2021). Dans la première partie de l'avis qu'elle a adressé le 24 septembre 2021 au Président de la République, intitulée « Placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat », la formation plénière du CSM a repris certaines des propositions dont lui avait fait part le Collège ; à propos du départ de magistrats vers des activités privées, elle a évoqué la nécessité d'un contrôle par l'une des instances qu'avait envisagées le Collège.

3. Le Collège a également fait part de ces propositions d'amélioration au ministre de la justice et au président de la HATVP par des courriers respectivement des 21 et 25 mai 2021. C'est après la réception de ce courrier que le président de la HATVP a invité une délégation du Collège à le rencontrer. A l'occasion de cette rencontre, M. Migaud a indiqué que, pour les départs vers des activités privées de magistrats qui décident de quitter la magistrature ou qui l'ont quittée depuis moins de 3 ans, le contrôle déontologique de la HATVP se justifierait pleinement, la préoccupation de la spécificité du statut des magistrats ne devant plus prévaloir dès lors que les intéressés n'appartiennent plus à la magistrature.

Une copie de ces différents courriers du Collège figure en annexe du présent rapport.

4. A la suite de la publication de la loi du 24 août 2021 « confortant le respect des principes de la République » créant la fonction de « référent laïcité », et informé de ce qu'une réflexion était en cours au ministère de la justice en vue de confier au Collège cette fonction pour les magistrats de l'ordre judiciaire, le président du Collège a interrogé par courriel du 13 octobre 2021 M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, à ce sujet. Il était fait observer que la création du « référent laïcité » avait été insérée dans un article de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, loi dont l'article 2 dit qu'elle ne s'applique pas aux magistrats de l'ordre judiciaire. Par courriel du 12 novembre 2021 le directeur des services judiciaires a confirmé cette analyse.

Les courriels échangés figurent en annexe du présent rapport.

Recommandations du Collège de déontologie

Le Collège de déontologie formule, au-delà des avis qu'il a rendus, plusieurs recommandations. Il convient cependant de préciser qu'il ne saurait s'agir de recommandations générales en matière de déontologie, lesquelles ne relèvent que du Conseil supérieur de la magistrature, mais de suggestions de bonnes pratiques destinées à faciliter le respect des obligations déontologiques des magistrats et la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que le bon fonctionnement du Collège dans l'exercice de ses missions.

Le Collège a pu constater que plusieurs des saisines qu'il a eu à examiner laissaient entrevoir des situations de tension, voire de conflit au sein de la juridiction concernée, celles-ci pouvant résulter aussi bien des conditions de fonctionnement (taille, surcharge de travail, effectifs...) que de la dégradation de relations interpersonnelles en son sein. Il est alors implicitement demandé au Collège d'émettre un avis susceptible d'arbitrer et départager les protagonistes impliqués dans la situation dont il est saisi. Le Collège s'interdit d'entrer dans une telle démarche pour émettre son avis et s'en tient strictement aux aspects déontologiques de la question soumise. Force est de constater qu'un dialogue plus constant au sein de la juridiction pourrait éviter de telles situations et par là même la saisine du Collège.

Le Collège recommande donc que les voies du dialogue et de l'échange soient pleinement exploitées préalablement à sa saisine pour tenter de résoudre les difficultés qui peuvent légitimement survenir. Il est convaincu que ce mode de résolution des désaccords et des conflits est propice à des relations de travail durablement apaisées.

Le Recueil des obligations déontologiques du magistrat élaboré par le CSM rappelle du reste le devoir de loyauté du magistrat vis à vis de ses collègues : « *les magistrats entretiennent entre eux des rapports loyaux, respectueux de leurs devoirs et leurs compétences* » (page 37) et prône l'écoute, le respect et le dialogue. Le Recueil reconnaît à cet égard une responsabilité particulière au chef de juridiction qui « *met en œuvre les valeurs d'écoute et de respect et veille à ce qu'elles soient partagées par tous les membres de la juridiction* » (page 56).

Dans la même intention de rendre plus autonome le magistrat dans ses éventuelles interrogations en matière déontologique, le Collège se doit de recommander la lecture attentive et exhaustive du Recueil, qui peut apporter des éclairages et des éléments de réponse sur les questions essentielles. Cette recommandation ne vise pas à limiter les raisons de se tourner vers le Collège mais plutôt à inviter le magistrat à approfondir sa propre analyse des situations qui peuvent soulever des difficultés déontologiques et à affiner les termes de son éventuelle saisine.

Classement thématique des avis

Avis émis entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 décembre 2021

Compétence / recevabilité

-Incompétence du collège sur le bien-fondé de procédures civile ou pénale ; incompétence du collège pour se prononcer sur le comportement d'autres magistrats que le demandeur : **avis 2020-03 du 18 novembre 2020**

-Incompétence du Collège sur la régularité d'inspections effectuées par les chefs de cour : **avis n° 2020-05 du 18 novembre 2020**

-Incompétence du Collège pour porter une appréciation sur l'organisation et le fonctionnement des services d'une juridiction ; incompétence du Collège pour les questions hypothétiques et théoriques : **avis n° 2020-08 du 20 janvier 2021**

-Recevabilité de la demande d'un auditeur : **avis n° 2021-01 du 18 mars 2021**

-Incompétence du Collège pour les comportements passés ; incompétence du Collège pour s'immiscer dans une procédure en cours : **avis n° 2021-05 du 31 août 2021**

-Incompétence du Collège pour se prononcer sur les nominations par le ministre de la justice : **avis n° 2021-07 du 17 décembre 2021**

Dignité des fonctions de magistrat

-Application à un magistrat en détachement : **avis n° 2021-03 du 19 mai 2021**

Expression publique

-Travaux universitaires ; utilisation de forums internet et réseaux sociaux : **avis n° 2021-03 du 19 mai 2021**

Impartialité

-Consultation devant une juridiction étrangère : **avis 2020-04 du 18 novembre 2020**

-Organisation des services et répartition équitable des tâches : **avis n° 2021-04 du 19 mai 2021**

-Avocat placé en GAV dans une procédure antérieure par un magistrat ultérieurement appelé à juger l'un de ses clients : **avis n° 2021-06 du 17 décembre 2021**

Impartialité / Loyauté / Indépendance

-Magistrat partie à une procédure ; demande de dépaysement : **avis 2020-03 du 18 novembre 2020**

-Magistrat pouvant être impliqué dans une procédure ; vigilance des chefs de cour sur l'impartialité des magistrats de leur juridiction ; demande de dépaysement : **avis n° 2020-07 du 17 décembre 2020**

Impartialité et liens familiaux ou personnels

-Situation d'un magistrat vice-président chargé de l'application des peines PACSé avec une magistrate de la même juridiction : **avis 2020-08 du 20 janvier 2021**

Impartialité et prévention des conflits d'intérêts

-Prise en compte des fonctions représentatives exercées dans une profession avant l'intégration dans la magistrature : **avis n° 2021-01 du 18 mars 2021**

-Prise en compte de l'activité professionnelle antérieure ; prise en compte des relations professionnelles antérieures avec un cabinet d'avocat : **avis n° 2021-02 du 4 mai 2021**

Liens familiaux et relations personnelles

-Organisation des services et répartition équitable des tâches : **avis n° 2021-04 du 19 mai 2021**

Loyauté

-Situation d'un magistrat vice-président chargé de l'application des peines PACSé avec une magistrate de la même juridiction : **avis 2020-08 du 20 janvier 2021**

-Application à un magistrat en détachement : **avis n° 2021-03 du 19 mai 2021**

Préservation de l'image de la justice

-Consultation devant une juridiction étrangère : **avis 2020-04 du 18 novembre 2020**

-Travaux universitaires : **avis n° 2021-03 du 19 mai 2021**

1. Avis émis entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 décembre 2021

Les textes des avis sont reproduits ci-dessous après occultation des éléments qui auraient été incompatibles avec le caractère anonyme que doit revêtir leur publication. Ils mentionnent les fonctions de chef de juridiction sans élément tenant à la personne les exerçant.

Avis n° 2020-03 du 18 novembre 2020

Demande de Monsieur [REDACTED], juge d'instruction au tribunal de [REDACTED].

Monsieur,

Vous avez saisi par courriel, le [REDACTED], le Collège de déontologie à propos de la situation résultant de la procédure pénale conduite, en enquête préliminaire, par le parquet du tribunal de [REDACTED], qui vous concerne ainsi que votre conjoint, alors que vous exercez les fonctions de juge d'instruction dans cette même juridiction.

Vous indiquez que cette procédure a été ouverte à la suite de votre demande de congé pour adoption formée par la voie hiérarchique et accompagnée d'un projet de requête en vue d'une délégation de l'autorité parentale consécutive à l'accueil chez vous d'une enfant née le [REDACTED] et remise par sa mère [REDACTED]. La requête en question a été déposée devant le juge aux affaires familiales du tribunal de [REDACTED] afin, précisez-vous, de garantir l'impartialité de la juridiction saisie et, [REDACTED], de porter votre action devant une juridiction située dans un ressort limitrophe de celui où vous exercez vos fonctions judiciaires. Evoquant l'« *inconfort certain et croissant* » résultant de l'existence de cette enquête pénale et de la connaissance qu'elle est conservée par devers le ministère public et suivie par des gendarmes avec lesquels vous travaillez, vous sollicitez, afin d'assurer « *pleinement, consciencieusement et de manière pérenne* » le respect de vos obligations déontologiques, l'avis du Collège sur l'appréhension que vous devez avoir de cette enquête non délocalisée et de ses incidences sur vos relations professionnelles quotidiennes avec vos interlocuteurs.

Le Collège de déontologie rappelle qu'en vertu du 1^o) 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, il lui appartient, lorsqu'il est saisi par un magistrat, de se prononcer sur les seules questions posées par ce magistrat 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.

Au regard des attributions qui sont les siennes, le Collège ne saurait porter la moindre appréciation sur la régularité ni le bien-fondé des procédures civile et pénale ci-dessus évoquées, ni sur le comportement à adopter, sur le plan déontologique, par d'autres magistrats que vous-même.

Le Collège conçoit aisément que la situation dans laquelle vous vous trouvez - exercer vos fonctions de juge d'instruction alors que vous faites l'objet d'une enquête pénale du parquet et des services enquêteurs qui sont vos interlocuteurs professionnels au quotidien - vous place, pour reprendre votre formulation, dans un « *inconfort* ». Prenant acte de votre volonté d'assurer

« *pleinement, consciencieusement et de manière pérenne* » le respect de vos obligations déontologiques, le Collège vous invite à vous référer, afin de cerner le comportement qu'il convient de privilégier, d'abord à celles de ces obligations qui concernent votre situation de justiciable au regard de la procédure pénale vous visant (1°), ensuite à celles qui régissent les relations que vous devez entretenir, dans l'exercice de vos fonctions de juge d'instruction, avec le parquet et les services enquêteurs que vous missionnez (2°), enfin à celles relatives à votre rapport au justiciable (3°). Il estime qu'une initiative procédurale de votre part devrait conforter le comportement qu'il vous recommande de privilégier (4°).

1°) Les obligations déontologiques relatives au comportement à adopter en tant que justiciable visé par une procédure pénale

Devant la loi pénale, égale pour tous, le magistrat répond de ses actes comme tout autre justiciable, et cette considération de principe doit inspirer votre « *appréhension de la procédure pénale* » vous concernant.

Vous devez, à cet égard, être attentif aux développements de l'annexe du Recueil des obligations déontologiques des magistrats (ci-après le Recueil) consacrés au magistrat confronté à la justice, et qui indiquent de façon liminaire que celui-ci « *ne laisse pas penser que les magistrats bénéficieraient de privilèges* », qu'il « *s'interdit toute immixtion dans une procédure dont il n'est pas saisi* » et qu'« *il n'use pas de sa qualité pour obtenir des enquêteurs, greffiers ou magistrats, des pièces de la procédure en dehors des cas prévus par la loi* » (p.95).

Le Recueil traite de façon spécifique du « *magistrat partie à une procédure* » et se plaçant du point de vue du rapport de ce magistrat avec les services enquêteurs agissant dans le cadre de cette procédure, indique qu'il « *ne fait pas état de ses fonctions pour échapper à ses responsabilités ou pour éviter que soit constatée une infraction qu'il aurait commise* », et que « *s'il a des raisons de contester un procès-verbal ou une décision de justice, il exerce les voies de recours ouvertes à tout justiciable* » (p. 96).

2°) Les obligations déontologiques relatives au comportement à adopter dans l'exercice de vos fonctions s'agissant de vos relations avec le parquet et les services enquêteurs que vous missionnez

Le Recueil indique, en tête de la rubrique « *L'impartialité* », que cette dernière « *oblige le magistrat à se défaire de tout préjugé* » (p.21) puis ajoute, au point 1, que « *le magistrat doit se tenir à équidistance des parties de manière à demeurer impartial et objectif dans l'exercice de ses fonctions* ». Au point 16 de la même rubrique, le Recueil indique que le magistrat « *ne doit donner aucun signe d'approbation ou de désapprobation, ni commenter les interventions des conseils ou des représentants du ministère public* » (p. 23).

S'agissant de la loyauté, il est dit, dans la rubrique du Recueil portant cet intitulé, que « *dans sa décision, le juge doit procéder à une application loyale du droit, avec une égale considération pour les explications des parties* » (point 8 p. 36). Il ajoute que « *les magistrats entretiennent entre eux des rapports loyaux, respectueux de leurs devoirs et de leurs compétences* » (point 15, p. 37). Le point 10 de la rubrique « *Loyauté* » concerne en apparence le magistrat du parquet, mais on peut considérer qu'il s'applique également au juge d'instruction à l'égard des enquêteurs auxquels, dans le cadre d'une information, il délivre commission rogatoire : « *Le magistrat du parquet [...] notamment dans la direction et le contrôle des enquêtes et le contrôle de l'activité des officiers et*

agents de police judiciaire, s'attache à respecter et faire respecter les principes de la procédure pénale et à rechercher, de manière objective, les éléments de preuve nécessaires à l'établissement de la vérité » (point 10, p. 36).

La question d'un éventuel devoir du magistrat instructeur de s'abstenir ou se déporter est traitée à l'article L.111-7 du code de l'organisation judiciaire, dont l'alinéa 1^{er} dispose que « *le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un juge spécialement désigné* ». L'article L.111-6, qui énonce les causes de récusation d'un juge, y fait figurer, notamment, la situation où « *il y a eu procès entre lui ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint* » ainsi que celle où « *il y a amitié ou inimitié notoire entre le juge et l'une des parties* ». La mise en pratique par vous du déport paraît toutefois peu opératoire lorsque la partie à l'égard de laquelle existerait éventuellement une « inimitié » est le parquet, présent dans toute procédure instruite par vous.

La considération des rapports professionnels du magistrat instructeur avec le parquet et les services enquêteurs doit aussi vous conduire à vous référer à la rubrique du Recueil intitulée « *Le respect et l'attention portés à autrui* », où l'on peut lire que « *dans l'exercice de ses fonctions d'autorité, le magistrat respecte ses interlocuteurs, notamment les magistrats [...]* » (point 6, p.54). L'on peut lire au point 18 que « *l'attitude du magistrat reste, en toutes circonstances, empreinte de neutralité. Il ne laisse pas transparaître de sentiments personnels, de sympathie ou d'antipathie, vis-à-vis des personnes impliquées dans les causes dont il a à connaître* » (p.55).

Vous devez donc veiller, dans la situation où vous continuez à être visé par une procédure pénale conduite par le parquet de votre tribunal, à poursuivre un exercice de vos fonctions impartial, loyal et respectueux tant à l'égard du ministère public qu'à l'égard des services enquêteurs.

3°) Les obligations déontologiques relatives au comportement à adopter dans l'exercice de vos fonctions dans votre rapport au justiciable

Dans le contexte décrit par votre saisine, la question peut se poser des conditions dans lesquelles un juge d'instruction qui fait l'objet d'une enquête pénale conduite par le parquet de son tribunal peut assurer son indépendance vis-à-vis de celui-ci et des enquêteurs chargés des investigations le concernant.

L'indépendance est le premier des principes mentionnés dans le Recueil, mais il faut aussi avoir à l'esprit l'indépendance de l'autorité judiciaire, consacrée par l'article 64 de la Constitution, qui se décline, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en indépendance des juges, ainsi que la garantie que représente pour tout justiciable le droit à un tribunal indépendant et impartial consacré par la Convention européenne des droits de l'homme. Le juge doit être indépendant des parties, il doit veiller à cette indépendance et agir pour la préserver.

Le point 3 de la rubrique « *L'indépendance* » indique que « *les magistrats défendent l'indépendance de l'autorité judiciaire* » (p.15).

Le point 4 de cette même rubrique prévoit : « *Les magistrats diligentent et conduisent les procédures, mènent les débats et rendent leurs décisions en toute indépendance.*

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils bannissent par principe et repoussent toute intervention tendant à influencer directement ou indirectement, leurs décisions.

Gardiens de la liberté individuelle, ils 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.

Dès qu'ils pressentent que des influences ou pressions, quelles que soient leurs origines, peuvent être exercées sur eux, ils recourent aux règles procédurales applicables (collégialité, co-saisine etc...) et peuvent informer leur hiérarchie » (p. 16).

Le point 9 indique que « *S'ils appartiennent à un même corps 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 » (p. 16).*

L'indépendance est, il faut le souligner, une condition nécessaire de l'impartialité. Du point de vue d'un justiciable devant le juge d'instruction, un doute pourrait naître sur l'apparence d'indépendance et d'impartialité de ce magistrat, qui doit instruire à charge et à décharge, vis-à-vis du parquet de sa juridiction, alors qu'il fait l'objet d'une enquête pénale conduite par ce dernier.

Le Collège rappelle que le respect de ces principes implique pour le magistrat de prévenir les situations dans lesquelles les parties à un procès et, au-delà, le public pourraient nourrir un doute objectif sur cette impartialité.

La question du comportement qu'il convient d'adopter pour, à la fois, assurer que l'indépendance est préservée et apparaître impartial conduit, au-delà de la mise en œuvre des principes qui viennent d'être évoqués, à prendre en compte un aspect particulier. Le Collège est en effet d'avis que la situation existant au tribunal de [REDACTED] telle que votre saisine la décrit ne devrait pas, dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice pénale dans son ressort, perdurer, et que votre comportement doit aussi être inspiré par cette considération.

4°) Une initiative à prendre en vue de faire cesser une situation fonctionnellement insatisfaisante pour la justice pénale à [REDACTED] et, au sein de celle-ci, pour vous-même

Sur un plan pratique, le Collège estime ne pas devoir vous recommander de demander à être déchargé de vos fonctions à l'instruction. Vous avez été nommé dans ces fonctions par décret du Président de la République après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, et aucune procédure légale de nature à remettre en cause cette situation n'a apparemment été initiée. Le Collège estime que dans ces conditions, il ne serait pas justifié de faire reposer sur vous l'entière responsabilité de devoir remédier à une situation insatisfaisante, tant du point de vue de la garantie des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité, que de celui du fonctionnement du service public de la justice pénale, en vous demandant en quelque sorte de renoncer à la garantie constitutionnelle de l'inamovibilité des magistrats du siège.

En revanche, le Collège estime devoir vous recommander de former une demande de dépaysement de la procédure pénale vous concernant sur le fondement des dispositions de l'article 43, alinéa 2, du code de procédure pénale :

« Lorsque le procureur de la République est saisi de faits mettant en cause, comme auteur ou comme victime, un magistrat, un avocat, un officier public ou ministériel, un militaire de la gendarmerie nationale, un fonctionnaire de la police nationale, des douanes ou de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission

de service public qui est habituellement, de par ses fonctions ou sa mission, en relation avec les magistrats ou fonctionnaires de la juridiction, le procureur général peut, d'office, sur proposition du procureur de la République et à la demande de l'intéressé, transmettre la procédure au procureur de la République auprès du tribunal judiciaire le plus proche du ressort de la cour d'appel. Si la personne en cause est en relation avec des magistrats ou fonctionnaires de la cour d'appel, le procureur général peut transmettre la procédure au procureur général près la cour d'appel la plus proche, afin que celui-ci la transmette au procureur de la République auprès du tribunal judiciaire le plus proche. Cette juridiction est alors territorialement compétente pour connaître l'affaire, par dérogation aux dispositions des articles 52, 382 et 522. La décision du procureur général constitue une mesure d'administration judiciaire qui n'est susceptible d'aucun recours ».

Le magistrat qui est en relation avec des magistrats ou fonctionnaires de la cour d'appel peut donc solliciter le « dépaysement » de la procédure pénale le concernant, au parquet du « tribunal judiciaire le plus proche » du ressort de la « cour d'appel la plus proche ». Le dépaysement n'a pas un caractère automatique, mais une demande du magistrat concerné met les autorités compétentes en situation de prendre position.

La démarche qui vous est ainsi recommandée par le Collège trouve une justification supplémentaire dans des développements du Recueil déjà évoqués et qui sont consacrés au « magistrat partie à une procédure ». Il y est notamment dit qu'« autant que lui permettent les règles procédurales applicables, le magistrat veille à ce que sa cause soit soumise à un magistrat qu'il ne connaît pas » (p.96).

Le Collège se référant au principe énoncé à la page 37 du Recueil, qui prévoit un devoir de loyauté à l'égard des chefs de juridiction, complète cette préconisation en vous recommandant, préalablement à votre demande de dépaysement auprès du procureur général, d'en informer la présidente du tribunal de [REDACTED] ainsi que, par son intermédiaire, le premier président de la cour d'appel, afin que la demande de dépaysement soit introduite dans les conditions les plus transparentes et de nature à favoriser l'accueil qui sera réservé à cette démarche.

Avis n° 2020-04 du 18 novembre 2020

Demande de Monsieur [REDACTED], conseiller à [REDACTED].

Monsieur,

Par courriel en date du [REDACTED], vous avez souhaité soumettre au Collège de déontologie le problème suivant : « *Je suis sollicité par un avocat dans le cadre d'un important procès maritime (l'enjeu étant de 44 millions d'euros, d'après ce qui m'a été dit) qui a lieu actuellement à [REDACTED]. Il m'est proposé de donner une consultation sur un sujet que je connais bien - la saisie des navires -, plus précisément pour présenter l'état du droit français sur cette question dans l'intérêt d'une partie (du moins, je pense, si ma présentation lui était favorable). Je pense a priori qu'un magistrat en activité (j'en suis moins certain pour un magistrat retraité) ne peut donner de consultation, même dans ce cadre particulier, même si mon interlocuteur m'indique que les juges anglais, par exemple, le font assez souvent. Serait-il possible que ma position soit confirmée ou infirmée par le collègue ?* ».

Le Collège de déontologie estime que vous l'avez saisi en votre qualité de magistrat en activité sur le fondement des dispositions de l'article 10-2 du I 1° de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature aux termes desquelles le Collège peut rendre un avis sur « *toute question déontologique concernant personnellement un magistrat* ».

Le Collège de déontologie rappelle qu'au regard des attributions qui sont les siennes, en vertu du 1° du I de l'article précité, il lui appartient de se prononcer sur les seules questions posées par ce magistrat 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.

Le Recueil des obligations déontologiques des magistrats (ci-après le Recueil) dans son chapitre II sur l'impartialité rappelle, au point 13, que « *le magistrat ne doit pas délivrer de consultation juridique, a fortiori en faisant état de sa qualité. Lorsqu'il donne un avis à des proches, il veille à ce que cette qualité ne puisse pas être mise en avant ou réutilisée* ».

Le Collège s'est demandé si certains éléments de la situation évoquée présentaient une particularité à même d'écarter en la circonstance cette prohibition, compte tenu de la dimension internationale de la consultation sollicitée, le procès ayant lieu devant une juridiction étrangère

Selon le principe général posé par le Recueil (page 21), « *L'impartialité oblige le magistrat à se défaire de tout préjugé. Élément essentiel de la confiance du public dans l'institution judiciaire, elle constitue un droit, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle conditionne le respect du principe fondamental d'égalité des citoyens* ». Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature en fait un devoir absolu du magistrat.

Le Collège relève que le droit maritime est une spécialité fortement internationalisée, les litiges pouvant être portés devant différentes juridictions étatiques et les parties en présence dans le litige au sujet duquel vous êtes sollicité pouvant, dans d'autres litiges, saisir les juridictions françaises. La circonstance que le litige au sujet duquel vous êtes sollicité est porté devant une juridiction étrangère ne suffit donc pas à écarter tout risque de préjugé pour un magistrat français.

Ensuite, l'impartialité est l'élément essentiel de la confiance du public dans l'institution judiciaire. À cet égard, serait-ce devant une juridiction étrangère, par la consultation sollicitée, vous viendriez en fait participer à la défense d'une partie alors que vous êtes magistrat en activité, ce qui est susceptible de nuire à cette confiance qui doit être faite à l'impartialité des magistrats.

Enfin, délivrer une telle consultation serait susceptible de porter atteinte à l'image et à la réputation de la Cour de [REDACTED]. Votre connaissance de la saisie des navires peut difficilement être dissociée de votre expérience de magistrat et de vos fonctions [REDACTED].

Même devant une juridiction étrangère, une telle consultation vous conduirait à apporter votre caution à une partie et risquerait de vous exposer au reproche d'avoir ainsi influencé un magistrat étranger.

Le Collège de déontologie en déduit que l'interdiction de consultation se justifie tout autant dans un cadre d'extranéité tel que celui évoqué par votre demande.

Le Collège de déontologie est donc d'avis que le fait de donner une consultation, y compris dans le cadre de sa spécialité sur le droit français en matière de saisie des navires, à la demande d'un avocat d'une partie, devant une juridiction étrangère n'est pas compatible avec l'obligation d'impartialité qui s'impose au magistrat français. Une telle consultation serait, au surplus, susceptible de porter atteinte à l'image et à la réputation d'impartialité de la Cour de [REDACTED].

Avis n° 2020-05 du 18 novembre 2020

Demande de Madame [REDACTED], présidente de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de [REDACTED].

Madame,

Par courriel du [REDACTED], vous avez saisi le Collège de déontologie à propos d'une inspection de fonctionnement de [REDACTED] cabinets d'instruction du ressort, effectuée par les chefs de la cour d'appel de [REDACTED], dont vous estimez qu'ils ont, en la circonstance, outrepassé leurs pouvoirs au regard des dispositions des articles 219 et suivants du code de procédure pénale, qui prévoient que vous êtes chargée de vous assurer du bon fonctionnement des cabinets d'instruction de la cour.

Votre demande est formulée dans les termes suivants :

“J'ai l'honneur de vous faire parvenir une note détaillée que j'ai rédigée, en qualité de présidente de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de [REDACTED], après avoir été destinataire le [REDACTED], des rapports d'inspection des [REDACTED] cabinets d'instruction des pôles criminels de la cour.

Je m'interroge en effet sur les atteintes qui ont été portées, au cours de ces inspections, à certains principes fondamentaux, en particulier celui du contrôle du bon fonctionnement des cabinets d'instruction par le seul président de la chambre de l'instruction et celui de l'indépendance de fonctionnement du juge d'instruction.

Vous aurez compris que le dialogue avec les chefs de cour sur ces points est malheureusement impossible, raison pour laquelle je me tourne vers vous.

Afin que vous soyez totalement éclairés, je vous adresse également les rapports d'inspection et les recommandations finales.”

Des documents ainsi produits, il résulte que le premier président et le procureur général de la cour d'appel ont en effet procédé, en [REDACTED], à une inspection des [REDACTED] cabinets d'instruction criminels du ressort [REDACTED]. Les rapports d'inspection des cabinets d'instruction précisent que ce contrôle, annoncé préalablement aux chefs de juridiction et précédé d'une demande de documents et données (notamment des notices semestrielles arrêtées au [REDACTED]), a été effectué sur le fondement des dispositions de l'article R312-68 du code de l'organisation judiciaire. Il a été suivi de recommandations.

L'article R 312-68 du code de l'organisation judiciaire dispose que :

“Le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour procèdent à l'inspection des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui les concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Ils sont assistés par le magistrat chargé du secrétariat général. Ils rendent compte chaque année au garde des sceaux, ministre de la justice, des constatations qu'ils ont faites.”

Et le code de procédure pénale, dans une section intitulée *“Pouvoirs propres du président de la chambre de l'instruction”* prévoit que :

Article 219 :

Le président de la chambre de l'instruction, et dans les cours où il existe plusieurs chambres de l'instruction l'un des présidents spécialement désigné par l'assemblée générale, exerce les pouvoirs propres définis aux articles suivants. [...]

Article 220 :

Le président de la chambre de l'instruction s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la cour d'appel. Il vérifie notamment les conditions d'application des alinéas 4 et 5 de l'article 81 et de l'article 144 et s'emploie à ce que les procédures ne subissent aucun retard injustifié. Chaque fois qu'il le juge nécessaire et au moins une fois par an, il transmet ses observations écrites au premier président de la cour d'appel, au procureur général près ladite cour ainsi qu'au président du tribunal judiciaire concerné et au procureur de la République près ledit tribunal.

Article 221 :

A cette fin, il est établi, chaque semestre, dans chaque cabinet d'instruction, un état de toutes les affaires en cours portant mention, pour chacune des affaires, de la date du dernier acte d'information exécuté.

Les affaires dans lesquelles sont impliquées des personnes mises en examen, détenues provisoirement figurent sur un état spécial.

Les états prévus par le présent article sont adressés au président de la chambre de l'instruction et au procureur général dans les trois premiers jours du semestre.

Il résulte des textes précités une dualité de contrôles susceptibles de concerner les cabinets d'instruction : inspection par les chefs de cour et contrôle du président de la chambre de l'instruction en vertu de ses pouvoirs propres.

L'articulation entre les pouvoirs d'inspection des chefs de cour et ceux du président de la chambre de l'instruction à l'égard de la gestion des cabinets d'instruction peut poser difficulté. A l'occasion de décisions rendues en matière disciplinaire, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège s'est prononcée sur ce point au moins à deux reprises :

- décision S-057 du 12 décembre 1991 : « [...] ce magistrat n'avait fait l'objet d'aucune mise en garde sur la gestion de son cabinet, de la part des autorités judiciaires ayant seules pouvoir légal de

contrôle (président de la chambre d'accusation), encore que sa notation annuelle par ses chefs hiérarchiques lui ait fait apparaître l'évidente médiocrité de sa puissance de travail et de son dévouement au service [...] » ;

- décision S-205 du 21 février 2013 : « [...] et que ce magistrat n'avait jamais fait l'objet, avant le traitement du dossier mentionné dans l'acte de saisine, d'une mise en garde de la part du président de la chambre de l'instruction, seule autorité judiciaire ayant pouvoir légal de contrôle sur la gestion de son cabinet par un juge d'instruction [...] ».

Le Collège rappelle, qu'en vertu du 1^o) 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, il lui appartient, lorsqu'il est saisi par un magistrat, de se prononcer sur les seules questions posées par ce magistrat 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.

Les compétences du Collège de déontologie, telles que définies par l'article 10-2 précité, ne lui permettent donc pas de se prononcer sur les difficultés de fonctionnement pouvant apparaître au sein des juridictions, en l'absence de tout lien avec un questionnement d'ordre déontologique sur le comportement qu'il convient de privilégier de la part du magistrat qui le saisit.

Or, dans votre saisine, vous vous interrogez sur la régularité des inspections effectuées par les chefs de cour, mais ne posez aucune question relative à la conduite qu'il vous appartiendrait de privilégier pour satisfaire à vos propres obligations déontologiques.

Par conséquent, votre demande, qui se situe en dehors du cadre des attributions du Collège telles qu'elles ont été fixées par la loi organique, ne peut donner lieu à une réponse de celui-ci.

Avis n°2020-07 du 17 décembre 2020

Saisine de Monsieur [REDACTED], premier président de la cour d'appel de [REDACTED].

Résumé de l'avis :

Le Collège a été saisi en novembre 2020 par un premier président de cour d'appel d'une demande d'avis à propos d'une information pénale ouverte dans un tribunal de son ressort et pouvant selon lui l'impliquer à titre personnel dans cette procédure. Il a évoqué la perspective éventuelle du recueil de son témoignage, alors qu'étant le chef hiérarchique des magistrats appelés à connaître de ce dossier, cette situation pouvait poser un problème d'ordre déontologique.

Le Collège a estimé que ce questionnement déontologique visant les conséquences de sa possible implication dans cette procédure sur l'apparence d'impartialité des juges actuellement ou potentiellement en charge de ladite procédure, n'était pas dépourvu de fondement.

Au surplus, il se dégage des éléments développés dans la saisine que les magistrats de cette juridiction vont être appelés à conduire des investigations et à se prononcer sur des faits qui peuvent paraître les concerner personnellement.

Le Collège a souhaité rappeler qu'une responsabilité particulière est conférée aux chefs de cour et de juridiction qui doivent veiller au respect du principe d'impartialité par les magistrats du

ressort de leur juridiction tant pour s'acquitter de leurs obligations déontologiques que pour préserver la validité de leurs actes juridictionnels.

Le Collège a exprimé l'avis qu'il ne serait pas contraire aux exigences déontologiques d'impartialité et de loyauté qui s'imposent au demandeur de formaliser, par une note adressée à la procureure générale près ladite cour, l'inquiétude suscitée par la situation décrite dans la saisine ainsi que son souhait que la chambre criminelle de la Cour de cassation puisse être saisie par application de l'article 665 alinéa 2 du code de procédure pénale.

Avis n° 2020-08 du 20 janvier 2021

Demande de Monsieur [REDACTED], vice-président chargé de l'application des peines au tribunal judiciaire de [REDACTED].

Monsieur,

Vous avez saisi par courriel du [REDACTED], le Collège de déontologie, dans les termes suivants : « *A la suite de l'orientation suggérée vers votre haute instance par Monsieur le Président du Tribunal Judiciaire de [REDACTED], j'ai l'honneur de solliciter du collège de déontologie son avis, en application de l'article 10-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, sur le champ et les limites déontologiques des périmètres respectifs d'intervention entre deux magistrats PACSés intervenant dans un même tribunal judiciaire (situation personnelle, en l'état : JLD/JAP prochainement VP non spécialisé /JAP) ».*

Puis, vous développez une série de questions thématiques :

« - domaine des assises/siège correctionnel: l'intervention d'un des deux magistrats du couple en qualité de JLD, notamment, en dehors du champ des mesures de sûreté qui paraît exiger nécessairement déport, dans le cadre d'interventions au titre de l'enquête préliminaire ou de flagrance (article 76, 78, géolocalisation, écoutes, saisies patrimoniales), exige-t-il déport du magistrat lié désigné en qualité d'assesseur à l'audience criminelle/correctionnelle ?

- domaine de l'application des peines : l'intervention du magistrat juge d'application des peines, saisi d'une mesure en cours quelle qu'elle soit (sursis probatoire, 723-15 etc...), implique-t-il le déport du magistrat lié officiant en qualité de JLD dans le cadre d'une procédure néanmoins distincte pour cette même personne ? Plus spécialement lorsque le magistrat juge d'application des peines est déjà intervenu dans la mesure notamment pour révocation/prolongation de la mesure, le magistrat lié JLD officiant dans une procédure distincte doit-il se déporter ? Inversement, lorsque le magistrat juge d'application des peines envisage la prolongation/révocation de la mesure/rejet/retrait d'aménagement à raison d'une procédure pénale à l'occasion de laquelle le magistrat lié JLD est intervenu à quelque titre que ce soit, le magistrat juge d'application des peines doit-il se déporter ? Enfin, le magistrat JLD, saisi d'une procédure distincte pour une personne suivie par le magistrat JAP, peut-il intervenir en cas de délivrance d'un mandat d'arrêt par le magistrat lié juge d'application des peines ?

- domaine du contentieux des étrangers: le magistrat juge d'application des peines peut-il intervenir, au titre de la permanence JLD, dans le cadre d'une procédure en matière d'éloignement

des étrangers dans laquelle le magistrat lié en qualité de JLD en titre est déjà intervenu (DML, première prolongation, deuxième prolongation), s'agissant plus spécifiquement de l'examen des perspectives d'éloignement, critère traversant l'ensemble des étapes de la procédure ?

-domaine du JLD : de façon plus générale, les deux magistrats liés peuvent-ils intervenir dans le même dossier en qualité de JLD (de permanence et en titre) ou l'incompatibilité est-elle variable en fonction de la nature des actes (mesures de sûreté, intervention dans le cadre de l'enquête parquet) ?

-domaine des tutelles : Le magistrat juge des tutelles (future affectation) peut-il intervenir pour une personne suivie par le magistrat chargé de l'application des peines ?

-domaines des hospitalisations contraintes : la question se pose dans les mêmes termes que celle du contentieux des étrangers s'agissant de la validité du maintien de l'hospitalisation et/ou d'une mesure d'isolement. »

A titre liminaire, le Collège de déontologie se doit de préciser les limites de son intervention telles qu'elles résultent des textes qui régissent son action.

En premier lieu, il rappelle qu'en vertu du 1^o 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, il lui appartient, lorsqu'il est saisi par un magistrat, de se prononcer sur les seules questions relatives à la conduite que ce dernier doit privilégier, au regard de sa situation particulière et personnelle, pour satisfaire aux exigences déontologiques de son état.

Vous interrogez le Collège « sur le champ et les limites déontologiques des périmètres respectifs d'intervention entre deux magistrats PACSés ». En vertu des dispositions statutaires précitées, le Collège se limitera aux questions déontologiques vous concernant personnellement en lien avec vos fonctions spécialisées de vice-président chargé de l'application des peines et avec votre service annexe, sur lequel vous n'avez pas donné de précisions.

Ce principe est d'application constante. C'est ainsi que dans une situation présentant des analogies avec celle que vous évoquez, le Collège a émis l'avis suivant, à propos d'une interrogation formulée par un magistrat pour lui et son épouse : « [...] il n'y a pas lieu pour le Collège de préciser, dans le cadre du présent avis, les obligations déontologiques susceptibles de peser sur votre épouse » (Avis 2020-2 du 13 juillet 2020).

En second lieu, vous évoquez le possible ou prochain changement d'affectation de votre conjointe au sein de la juridiction dans laquelle vous exercez actuellement vos fonctions. Vous et votre conjointe bénéficiez d'une dispense obtenue par décret du Président de la République en date du [] pour exercer des fonctions de vice-présidents spécialisés au sein de la même juridiction. Le Collège considère qu'un éventuel changement d'affectation au sein de la juridiction, s'il ne remet pas en cause la dispense, ne saurait vous exonérer des obligations résultant de celle-ci. Il rappelle ici que les magistrats bénéficiaires d'une dispense sont tenus au régime d'incompatibilités prévues par des dispositions de l'ordonnance statutaire et des codes de procédure civile et pénale relatives aux incompatibilités professionnelles. Le principe de base est fixé par le dernier alinéa de l'article L. 111-10 du code de l'organisation judiciaire : « **En aucun cas, même si la dispense est accordée, les conjoints [...] ne peuvent siéger dans une même**

cause », étant précisé que les personnes liées par un pacte civil de solidarité sont assimilées aux conjoints par l'article L. 111-11 du même code.

Le Collège constate que l'évolution éventuelle de votre situation telle que vous l'évoquez, soulèverait des questions relevant de l'organisation du service, domaine sur lequel le Collège, au regard de ses attributions, ne saurait porter la moindre appréciation, conformément à sa jurisprudence constante en la matière.

Avis 2020-4 du 6 novembre 2020 : « *La situation ainsi créée a trait à l'organisation et au fonctionnement d'une juridiction, questions qui ne relèvent pas de la compétence du Collège.* »

Avis 2020-5 du 18 novembre 2020 : « *Les compétences du collège de déontologie, telles que définies par l'article 10-2 précité ne lui permettent donc pas de se prononcer sur les difficultés de fonctionnement pouvant apparaître au sein des juridictions en l'absence de tout lien avec un questionnement d'ordre déontologique sur le comportement qu'il convient de privilégier de la part du magistrat qui le saisit.* »

En troisième lieu, vous énumérez six domaines pour lesquels vous avez une interrogation déontologique, en évoquant au surplus le changement de fonctions à venir de votre conjointe. Le caractère hypothétique et théorique de ces situations conduit le Collège à émettre un avis de portée générale sur le champ et les limites de vos obligations personnelles sans pour autant entrer dans le détail des multiples situations évoquées : en effet, les questions déontologiques s'apprécient nécessairement de façon très concrète, en fonction des circonstances précises et actuelles de chaque cas examiné, circonstances qui font défaut dans les hypothèses virtuelles que vous nous soumettez.

Dans les limites ainsi posées, l'examen de votre saisine conduit le Collège à formuler les recommandations d'ordre déontologique suivantes :

Prenant acte de votre volonté d'assurer le respect de vos obligations déontologiques, le Collège vous invite à vous référer en toutes circonstances aux principes généraux applicables aux magistrats judiciaires afin de cerner le comportement qu'il vous convient de privilégier.

Bénéficiaire d'une dispense, vous êtes tenu au respect tant du principe d'impartialité dû au justiciable que du principe de loyauté institutionnelle qui régit les relations que vous devez entretenir, dans l'exercice de vos fonctions au sein de l'institution judiciaire et de votre juridiction d'affectation, dans vos rapports avec votre chef de juridiction et vos collègues.

Le principe d'impartialité est une garantie due au justiciable : c'est un principe absolu selon la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature. Le régime d'incompatibilités pour les magistrats bénéficiaires d'une dispense est une déclinaison de ce principe.

Au-delà du rappel des textes de procédure, le Recueil et la jurisprudence du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire développent et illustrent ces obligations en matière d'impartialité.

Le Recueil des obligations déontologiques (page 21, point 3) rappelle que l'impartialité des juridictions judiciaires est une obligation essentielle pour les magistrats : « *L'impartialité [...] commande l'application rigoureuse des règles contenues dans l'ordonnance statutaire, le code de*

l'organisation judiciaire, les codes de procédures civile et pénale, relatives aux incompatibilités professionnelles... ».

Le régime des incompatibilités est un des moyens qui permet de garantir aux justiciables une justice impartiale. Le Collège vous invite à vous reporter au Recueil (page 78, Le magistrat et ses proches) qui précise : « *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* ». Le Recueil réaffirme ainsi que le devoir d'impartialité doit s'apprécier concrètement au vu de la situation donnée.

Au-delà de l'application de ces règles, vous devrez aussi faire preuve de la plus grande vigilance afin de ne pas fragiliser les procédures et de prévenir, par l'abstention, les situations dans lesquelles pourrait naître, dans l'esprit des parties à un procès et plus généralement du public, un doute légitime quant à l'impartialité ou l'indépendance des membres de la juridiction et ainsi d'éviter que les justiciables aient recours à la récusation.

D'un point de vue pratique, pour respecter ce principe et pour permettre le bon fonctionnement de la justice, vous devrez au surplus faire preuve de cette vigilance particulière pour détecter ces risques en temps utile. Lorsque le doute sera permis, il vous est conseillé de ne pas hésiter à solliciter l'avis de votre chef de juridiction ou à en débattre avec vos collègues au sein de la juridiction ainsi que le recommande le Recueil page 80.

En outre, vous devrez dans votre exercice professionnel combiner le respect du principe d'impartialité avec l'obligation de loyauté à laquelle tout magistrat est tenu et qui fait l'objet d'un rappel par le Recueil au chapitre IV La loyauté. Le point 11 de la section consacrée à la loyauté dans les relations avec les autres magistrats et les fonctionnaires (page 37) indique : « *les règles statutaires et d'organisation judiciaire qui déterminent les rapports entre magistrats au sein des juridictions font l'objet d'une application loyale, dans le respect des missions et responsabilités dévolues aux chefs de juridiction comme des compétences et attributions des magistrats* ». Le point 14 précise que « *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 de la justice. Les chefs de juridiction veillent au respect de cette obligation.* »

Dès lors que de nombreux magistrats du siège exercent les fonctions de vice-président dans votre juridiction d'affectation et qu'une dispense vous a été accordée, le Collège constate que votre situation personnelle n'est pas de nature à empêcher tant le fonctionnement du service de l'application des peines et de la permanence que la continuité du service de la justice.

Le Collège vous invite aussi à veiller à compenser vos éventuels déports ou abstentions au titre des incompatibilités et de l'impartialité, qui seront des charges supplémentaires pour vos collègues, par des échanges de dossiers afin de respecter votre devoir de loyauté envers ces mêmes collègues.

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

Avis n° 2021-01 du 18 mars 2021

Demande de Monsieur [REDACTED], auditeur de justice.

Monsieur,

Vous avez saisi le [REDACTED] le Collège d'une demande d'avis à propos de la perspective qui est la vôtre, en tant qu'auditeur de justice, d'effectuer le choix du poste de magistrat sur lequel sera proposée votre première nomination. Ce choix devra intervenir, dès lors que le jury d'aptitude et de classement se sera prononcé, entre le 20 et le 29 avril 2021, parmi les postes figurant sur une liste établie par le ministère de la justice. Plus précisément, vous interrogez le Collège au sujet des contraintes qui pourraient résulter, pour ce choix du premier poste, de ce que vous avez exercé jusqu'en août 2018 la profession de notaire à [REDACTED]. Vous indiquez qu'au-delà de l'incompatibilité temporaire et géographique qui est attachée à votre précédent métier pour une durée de cinq ans sur le ressort du tribunal judiciaire de [REDACTED], la nature départementale de vos fonctions représentatives autant que votre exercice professionnel passé vous conduisent à n'envisager aucun poste sur tout le département de [REDACTED] pour au moins la même durée. Mais vous posez la question de savoir si vous pourriez, en revanche, envisager de prendre un poste sur le département de [REDACTED], alors que vous avez exercé les fonctions de vice-président d'une chambre interdépartementale [REDACTED], jusqu'en mai 2017, précisant qu'il vous est arrivé de siéger en chambre de discipline ou en commission des inspections de comptabilité pour examiner la situation de notaires et que vous avez été jusqu'à votre « retrait » membre du « comité technique régional », organe qui suit les dossiers de responsabilité notariale.

Vous concluez votre demande dans les termes suivants : *« Je m'interroge sur la possibilité de prendre un poste sur le département de [REDACTED]. En effet, je n'y ai pas représenté le notariat auprès du public et mon activité professionnelle y fut très marginale. Je suis conscient que ces circonstances n'excluent pas que je puisse être amené à me déporter dans les cas où un notaire (ou un ancien client) serait mis en cause. Elles me paraissent toutefois, pour les autres dossiers, compatibles avec les exigences d'impartialité subjective et objective. Par ailleurs, il ne me semble pas que le nombre de cas où un déport s'imposerait serait de nature à engendrer des difficultés pour le fonctionnement du service. Je souhaiterais avoir votre avis et vos recommandations sur cette situation. »*

Le Collège a tout d'abord examiné votre demande au regard de sa recevabilité. Aux termes 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 [ci-après l'ordonnance statutaire] le Collège de déontologie est chargé de *« rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou d'un de ses chefs hiérarchiques »*. Le Collège a considéré dans le cas d'espèce que votre état actuel d'auditeur de justice ne fait pas obstacle à la recevabilité de votre demande dans la mesure où votre questionnement, de nature déontologique, porte sur l'entrée dans la magistrature.

Le Collège observe que vos interrogations sont, sous l'angle de la déontologie, parfaitement légitimes. Le Recueil des obligations déontologiques des magistrats [ci-après le Recueil] consacre, dans une annexe intitulée *« le magistrat et sa carrière »*, des développements au *« magistrat et sa carrière antérieure »*. Après avoir noté que les devoirs du magistrat *« appellent à une vigilance particulière les magistrats qui, avant de rejoindre le corps, ont pu exercer d'autres professions »*, le Recueil indique que *« lorsque le magistrat a exercé une activité professionnelle*

antérieure, il veille avec un soin particulier à ce que les relations qu'il pourrait avoir avec les membres de son ancienne profession ne puissent nuire à son impartialité ou à son apparence d'impartialité ». Il ajoute que « *cette exigence déontologique peut aller au-delà des seules incompatibilités énoncées par les règles statutaires* » et qu'« *il appartient donc au magistrat de s'interroger sur les risques d'atteinte à son apparence d'impartialité* », concluant que, dans cette démarche, le magistrat « *tient compte notamment de la taille du ressort et de la nature de l'ancienne activité exercée et fournit aux autorités de nomination tout renseignement de nature à permettre l'appréciation des situations d'incompatibilité statutaire ou déontologique* » (Recueil, p 109-110).

L'article 32 de l'ordonnance statutaire prévoit que « *nul ne peut être nommé magistrat dans le ressort d'un tribunal judiciaire ou d'un tribunal de première instance où il aura exercé depuis moins de cinq ans les professions d'avocat, avoué, notaire, huissier de justice ou agréé près les tribunaux de commerce* ». La nomination dans votre premier poste de magistrat devra s'effectuer dans le respect de cette disposition. Vous avez indiqué les considérations qui vous conduisent à ne pas envisager que cette nomination intervienne pour tout le département de [REDACTÉ]. Mais la perspective d'une nomination à un poste dans le département de [REDACTÉ] doit s'apprécier aussi au regard de cette disposition statutaire. Pour partie, la demande d'avis que vous adressez au Collège paraît concerner la conformité d'une telle nomination au Statut. Elle pose la question de savoir si, par le fait d'avoir exercé des fonctions dans le cadre interdépartemental ou régional rappelé ci-dessus, vous pouvez être considéré comme ayant exercé les fonctions de notaire dans les départements de [REDACTÉ] et de [REDACTÉ].

La procédure de nomination des magistrats est régie par l'article 65 de la Constitution et les dispositions de l'ordonnance statutaire ainsi que par la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Elle prévoit, dans un cas tel que celui de la nomination d'un auditeur de justice dans son premier poste de magistrat, que le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par le ministre de la justice de la proposition de nomination afin de donner son avis, qui doit être conforme pour le siège et simple pour le parquet. Le ministère doit mettre en mesure le Conseil supérieur de la magistrature d'apprécier, dans le cadre de son examen, si la nomination envisagée satisfait aux conditions posées par le Statut, notamment, s'il y a eu exercice antérieur d'une profession, à celles de l'article 32.

Vous indiquez que vous n'avez pas représenté le notariat auprès du public dans le département de [REDACTÉ] et que votre activité professionnelle y a été très marginale, circonstances dont vous notez qu'elles n'excluent pas que vous puissiez être amené à vous déporter dans certains cas, mais sans que leur nombre soit de nature à engendrer des difficultés pour le fonctionnement du service.

L'appréciation de ces éléments suppose toutefois une validation par l'autorité de nomination ainsi que cela résulte de la jurisprudence administrative. Celle-ci, telle qu'illustrée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juillet 2018 (Req. n° 41345) rendu sur la requête de la Fédération des médecins de France contestant la légalité de la nomination d'un membre du Collège d'une autorité publique indépendante, dit 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* ».

La question de la conformité d'une nomination éventuelle dans le département de [REDACTED] aux conditions légales est donc bien centrale dans le questionnement que vous avez porté devant le Collège.

Ainsi qu'il l'a déjà exprimé dans plusieurs de ses avis (V. avis 2020-1 du 20 avril 2020 ; avis 2020-2 du 13 juillet 2020), le Collège est attentif à ne pas substituer son appréciation à celles du ministre de la justice et du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice des compétences qu'ils tiennent respectivement des textes précités, et il ne lui appartient donc pas d'exprimer un avis sur le point de savoir si une nomination dans un poste du département de [REDACTED] satisfait aux conditions de l'article 32 précité.

Il ne peut donc que vous être recommandé de prendre l'attache, comme cela se pratique habituellement de la part des auditeurs de justice avant le choix de leur premier poste de magistrat, de la sous-direction des ressources humaines de la magistrature, et singulièrement au sein de celle-ci du bureau en charge du statut et de la déontologie, afin de leur soumettre votre situation et de recueillir leur première analyse à son sujet. De manière plus générale, le Collège vous invite, ainsi que cela résulte du Recueil précité, à fournir aux autorités de nomination « *tout renseignement de nature à permettre l'appréciation des situations d'incompatibilité statutaire ou déontologique* ».

En outre, il incombe de façon générale à tout magistrat, où qu'il ait été nommé, d'exercer sa vigilance afin de se conformer aux exigences de l'impartialité, subjective et objective. L'impartialité occupe une place importante dans le Recueil des obligations déontologiques des magistrats (p. 19 et s.). Il y est dit que « *le magistrat doit demander à être dessaisi ou se déporter s'il lui apparaît qu'il a un lien quelconque avec une partie, son conseil, un expert, ou un intérêt quelconque à l'instance de nature à faire naître un doute légitime sur son impartialité dans le traitement d'un litige* » (point 9, p. 22). Cette vigilance du magistrat doit être renforcée lorsqu'il est nommé dans un ressort où il a exercé une activité professionnelle et où le risque est accru que les relations qu'il pourrait avoir avec les membres de son ancienne profession puissent nuire à son impartialité ou à son apparence d'impartialité. Il importe, à cet égard, au magistrat nouvellement nommé de satisfaire à l'obligation que lui fait l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire d'établir de façon exhaustive sa déclaration d'intérêts et d'évoquer, lors de l'entretien déontologique auquel donne lieu la remise de la déclaration, les différents aspects de ses activités antérieures qui seraient susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts et plus généralement d'affecter son impartialité, subjective et objective.

Tels sont les éléments de réponse que le Collège est en mesure d'apporter à la demande que vous lui avez adressée.

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

Avis n° 2021-02 du 4 mai 2021

Demande de Madame [REDACTED], membre du parquet général de la Cour de cassation.

Madame,

Par mail adressé le [REDACTED], vous avez sollicité l'avis du Collège de déontologie dans les termes suivants :

« Installée en qualité de [membre du parquet général de] la Cour de cassation le [REDACTED] et affectée à la chambre [REDACTED], je me permets de vous solliciter pour recueillir l'avis du collège de déontologie sur la compatibilité de mon intervention éventuelle dans des dossiers dont l'une des parties est A.

Cette question doit être examinée à la lumière de deux éléments d'information.

D'une part, au cours de ma carrière antérieure, j'ai été détachée du 1^{er} décembre 2010 au 1^{er} décembre 2014 auprès de A en qualité de conseiller [...] et de directrice [...] et amenée à ce titre à soutenir des dossiers contentieux de A devant la chambre [REDACTED] de la cour d'appel de [REDACTED].

D'autre part, pendant ce détachement j'ai choisi - dans le cadre d'un marché public négocié conclu par l'intermédiaire d'un autre service de A - d'avoir recours aux services de la SCP C, cabinet d'avocats aux conseils, pour soutenir les contentieux de A que je suivais devant [...].

Nommée ultérieurement présidente du Z, fonctions que j'ai exercées du 1^{er} janvier 2016 au 21 janvier 2021, j'ai eu recours pour certains contentieux aux services du même cabinet d'avocats, et plus spécifiquement aux services de Maître B, spécialisée dans le droit financier, toujours dans le cadre d'un marché public négocié Les commandes d'interventions auprès de Maître B étaient signées par moi, en ma qualité d'ordonnateur du Z. Par ailleurs, dans le cadre d'un contentieux relatif à une procédure de sanction ouverte par le Z, j'ai été amenée à accompagner Maître B une fois devant le juge des référés du [REDACTED] afin de l'assister dans la défense du Z que je représentais officiellement.

Mes relations avec ce cabinet d'avocats aux conseils ont toujours été strictement limitées à des relations professionnelles.

Parmi les dossiers examinés par la Cour de cassation figurent des dossiers dans lesquels A est partie, en demande ou en défense, et elle continue à se faire représenter dans la plupart des cas par Maître B.

Au-delà de la présence de A, qui ne me semble plus constituer en tant que telle une difficulté à raison du risque d'un défaut apparent d'impartialité dans des dossiers dans lesquels je pourrais être amenée à rendre un avis, et ce compte tenu du temps écoulé depuis mon départ de A (décembre 2014), c'est la présence dans ces dossiers du cabinet C qui m'interroge davantage au regard de la notion d'apparence d'indépendance.

Certes, je ne suis pas magistrat du siège, je ne rendrais qu'un simple avis dans ce type de dossiers, et mes relations avec le cabinet C, au-delà des simples échanges de courtoisie, ont toujours été très encadrées, néanmoins un avis de votre collège serait de nature à éviter tout doute sur cette situation. »

Vous avez joint à votre demande d'avis une copie de la décision du [REDACTED] par laquelle vous attribuez en votre qualité de présidente du Z le marché public de représentation et d'assistance devant les juridictions à la SCP C.

Il vous a été accusé réception de votre saisine. Conformément au règlement intérieur du Collège, deux de ses membres ont été désignés en qualité de rapporteurs.

Sur la forme, la saisine par courriel adressée sur la boîte structurelle du Collège de déontologie est conforme à son règlement intérieur.

Par ailleurs, votre demande entre dans le cadre des dispositions de l'article 10-2 du I 1^e de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant statut de la magistrature, aux termes desquelles le collège peut être saisi par un magistrat « *de toute question déontologique le concernant personnellement* ».

Vos interrogations portent sur les éventuels risques que pourraient représenter sur le plan déontologique dans l'exercice de vos fonctions actuelles de membre du parquet général de la Cour de cassation affectée à la chambre [REDACTED], vos précédentes activités au sein de A, puis à la présidence du Z, ainsi que les relations professionnelles que vous avez alors établies avec le cabinet d'avocats aux conseils C. Celui-ci est en effet susceptible d'intervenir dans des instances devant la chambre [REDACTED] de la Cour de cassation et en particulier pour le compte de A.

Vous évoquez dans votre saisine la notion d'apparence d'indépendance qui pourrait être affectée du fait de vos activités antérieures à votre prise de fonctions actuelles.

Pour répondre à votre demande, le Collège a pris en considération l'indépendance statutaire dont vous bénéficiez en tant que magistrat, conformément à la décision du Conseil constitutionnel (QPC 2017-680 du 8 décembre 2017), mais aussi et surtout votre indépendance d'appréciation et votre impartialité, qui pourraient être mises en question dans les dossiers faisant intervenir les organismes cités dans lesquels vous seriez amenée à rendre des avis.

Le code de l'organisation judiciaire en son article L 432-1 fixe la mission du Parquet général de la Cour de cassation : « *[Il] rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir.* »

La mission ainsi dévolue aux membres du Parquet général de la Cour de cassation souligne l'impartialité de leurs avis, dès lors que ceux-ci doivent être rendus « *dans l'intérêt de la loi et du bien commun* ».

Il s'avère cependant que les circonstances particulières que vous évoquez peuvent faire naître un doute sur votre impartialité et ainsi risquer de porter atteinte à l'image de votre fonction et à celle de l'institution au sein de laquelle vous exercez vos fonctions.

Au surplus, on ne peut exclure que puisse être soulevée par l'une des parties la possible survenance d'un conflit d'intérêts au sens où le définit l'article 7-1 de l'ordonnance n° 58-270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Le même article, en conformité avec l'article 6-1 de la Convention de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui pose l'exigence d'impartialité, prévoit que « *les magistrats veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts* ». Il en résulte que tous les magistrats doivent se déporter, quand il leur apparaît qu'ils se trouvent dans une situation qui peut faire naître dans l'esprit des parties ou du public un doute légitime sur leur impartialité.

L'article L 111-7 du code de l'organisation judiciaire précise que « *le magistrat du ministère public qui suppose en sa personne un conflit d'intérêts, au sens de l'article 7-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer* ».

C'est au regard de ce devoir d'impartialité et de l'obligation faite aux magistrats de prévenir les situations de conflits d'intérêts que le Collège a examiné la situation dont vous l'avez saisi.

1/ Vous mentionnez en premier lieu votre détachement au sein de A du 1^{er} décembre 2010 au 1^{er} décembre 2014 en qualité de conseiller [REDACTED] et de directrice [REDACTED] de A, en précisant que vous avez été amenée à ce titre à soutenir des dossiers contentieux de A devant la chambre [REDACTED] de la cour d'appel de [REDACTED].

S'agissant des affaires auxquelles A pourrait être partie devant la chambre [REDACTED] de la Cour de cassation, le Collège constate avec vous que le délai minimum de trois ans, généralement retenu pour écarter les risques de conflits d'intérêts du fait de fonctions antérieures, est écoulé et qu'en conséquence rien ne fait obstacle sur ce plan à ce que vous exerciez vos fonctions [REDACTED] à l'égard des dossiers de A dans lesquels vous n'êtes pas antérieurement intervenue.

Cependant, le Collège croit devoir évoquer ici les précautions qui lui semblent nécessaires pour limiter les risques inhérents aux situations auxquelles vous pouvez être confrontée.

Le Recueil des obligations déontologiques souligne que le devoir d'impartialité s'impose à tous les magistrats : « *l'impartialité concerne tous les magistrats du siège comme du parquet* » (Chapitre 2 - L'impartialité, p. 21). Et c'est également le cas du devoir de prévenir ou faire cesser toute situation de conflit d'intérêts.

Le Recueil rappelle par ailleurs les obligations qui résultent pour un magistrat de ses activités professionnelles antérieures : « *lorsque le magistrat a exercé une activité antérieure, il veille avec un soin particulier à ce que les relations qu'il pourrait avoir avec les membres de son ancienne profession ne puissent nuire à son impartialité ou à son apparence d'impartialité* » (Annexes - Le magistrat et sa carrière, p. 110). Cette recommandation semble pouvoir être transposée à votre situation.

S'il n'existe donc pas formellement d'incompatibilité à ce que vous interveniez sur des dossiers dont l'une des parties est A, il n'en demeure pas moins que vous participez à l'image d'indépendance et d'impartialité du parquet général de la Cour de cassation et au-delà de l'institution judiciaire dans son ensemble.

A ce titre, dans les situations où votre proximité avec des représentants de A qui interviennent dans ces instances serait, du fait de vos fonctions passées au sein de cette autorité indépendante, de nature à susciter un doute sur le plan déontologique, le Collège vous recommande de prendre toutes les dispositions préventives pour écarter un tel risque.

A cet égard, le Recueil précise : « *le magistrat doit demander à être dessaisi ou se déporter s'il lui apparaît qu'il a un lien avec une partie, son conseil, un expert, ou un intérêt quelconque à l'instance de nature à faire naître un doute légitime sur son impartialité dans le traitement d'un litige* » (ibidem, p. 22).

2/ En second lieu, vous vous interrogez sur les effets possibles des relations professionnelles que vous avez établies avec le cabinet C, et plus particulièrement avec Maître B, lors de vos précédentes fonctions, tant au sein de A en tant que prescripteur, qu'en votre qualité de présidente du Z jusqu'en janvier 2021 en tant qu'ordonnateur. Le fait que ce cabinet poursuive ses activités de conseil auprès de A et pourrait donc intervenir sur des dossiers dont vous seriez saisie [REDACTED] peut en effet susciter des doutes sur l'impartialité des avis que vous seriez amenée à formuler ou à tout le moins affaiblir la portée de vos avis.

Le Recueil énonce à cet égard des recommandations qui pourraient vous guider pour gérer au mieux cette situation : « *le magistrat du siège comme du parquet veille à traiter l'ensemble des auxiliaires de justice sur un pied d'égalité afin de préserver sa juridiction de toute critique sur le terrain de l'impartialité objective. Il se garde par exemple, dans les relations professionnelles, et notamment à l'audience (audience publique ou de cabinet), de donner des signes inégaux de proximité, de cordialité, des marques de déférence ou de respect inégales avec l'un plus qu'avec l'autre. Cela ne doit pas le conduire à manquer de courtoisie avec tous mais à l'être avec chacun et de façon parfaitement neutre* » (Chapitre Le magistrat, les avocats et autres auxiliaires de justice, p. 120).

Dans son avis 2018-3, le Collège a précisé : « *Les textes en vigueur laissent à la libre conscience du magistrat, sans l'obliger à s'en expliquer, le choix de s'abstenir dans le traitement d'une affaire* ».

Dans votre situation, on ne peut exclure un risque potentiel de conflit d'intérêts, votre lien prolongé et de confiance avec le cabinet C pouvant être assimilé à une apparence d'intérêt personnel dans l'affaire soumise à la juridiction en présence dudit cabinet.

Afin d'éviter que de telles situations ne se produisent, le Collège est d'avis qu'il serait prudent pour vous-même et pour l'institution judiciaire, afin de préserver son image d'impartialité et la vôtre, d'éviter à titre temporaire, pour une période de trois ans à compter de votre cessation de fonctions au Z (soit jusqu'au 22 janvier 2024), d'intervenir dans tous les dossiers dans lesquels A serait représentée par le cabinet C.

Le Collège vous recommande d'étendre cette précaution en vous déportant pendant la même période dans toutes les affaires dans lequel le cabinet C aurait à intervenir.

3/ Le Collège complète ses recommandations en indiquant, ce qui est sous-entendu dans votre saisine, que vous ne sauriez sans enfreindre les règles déontologiques ci-dessus rappelées, intervenir pendant une période de trois ans à compter de la cessation de vos fonctions au sein du Z dans les affaires qui pourraient impliquer cette autorité indépendante devant la chambre [REDACTED] de la Cour de cassation.

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

Avis n° 2021-03 du 19 mai 2021

Demande de Monsieur [REDACTED], magistrat français en détachement au tribunal de [REDACTED].

Monsieur,

Par courriel du [REDACTED], vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis.

Vous y indiquez être en détachement pour trois ans au tribunal de [REDACTED] à compter du 1er septembre 2017, détachement renouvelé pour une durée de trois ans à compter du 1er septembre 2020.

Poursuivant parallèlement à vos fonctions des études de sociologie à l'université de [REDACTED], vous indiquez être actuellement en deuxième année de doctorat et préparer une thèse ayant pour objet l'étude du rapport au risque juridique auquel peuvent être exposés les médecins généralistes et les conséquences que les représentations de ce risque peuvent avoir dans la prise des décisions médicales.

Votre demande est formulée dans les termes suivants :

« Je me permets de vous saisir d'une demande d'avis portant sur ma situation personnelle.

Je suis actuellement en détachement au Tribunal de [REDACTED], détachement ayant pris effet le 1er septembre 2017. J'ai poursuivi au cours de ce détachement un parcours d'études en sociologie engagé il y a quelques années à l'Université de [REDACTED]. Je suis actuellement en 2ème année de doctorat.

Ma thèse a pour objet l'étude du rapport au risque juridique auquel peuvent être exposés les médecins généralistes et les conséquences que les représentations de ce risque peuvent avoir dans la prise des décisions médicales.

S'agissant d'une recherche en sociologie, elle implique la réalisation d'un travail de terrain destiné à collecter des données. Cette partie terrain va en effet porter sur des recueils d'expériences et de représentations de praticiens du segment concerné.

Elle va me conduire à solliciter des entretiens avec des médecins qui pourront se faire directement ou par des rendez-vous en visioconférence.

D'autre part, je dois procéder à un appel à témoignage sur ce thème sous la forme d'un questionnaire en ligne diffusé par différentes voies numériques (forums ou sites spécialisés...).

Il me semble que cette recherche entre dans la catégorie des travaux scientifiques auxquels les magistrats peuvent se livrer sans autorisation préalable.

Par ailleurs, mes fonctions de magistrat et mon activité de doctorant sont strictement séparées et à aucun moment ces deux qualités ne viennent se confondre ou se chevaucher.

Cependant, nonobstant ma situation de détachement qui ne me dispense pas de mes obligations déontologiques en tant que magistrat français, je souhaite m'assurer du fait que cette activité de recherche ne pose aucune difficulté d'un point de vue déontologique.

Je vous remercie donc par avance de bien vouloir me faire part de l'avis de votre Collège sur cette question.

Bien entendu, je suis tout à fait disponible si des informations complémentaires vous étaient nécessaires pour apprécier cette demande. »

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

A la demande des rapporteurs, vous avez ensuite précisé :

« En réponse à votre demande d'information, je vous indique que je n'ai pas sollicité auprès de [REDACTÉ] une autorisation de poursuite de mon doctorat. En effet, les termes de l'article 11 du statut de la magistrature en [REDACTÉ] s'appliquent aux magistrats [qui y sont] détachés [REDACTÉ]. Cependant, les fonctions ou activités mentionnées par cet article me paraissent davantage concerner des activités rémunérées qu'une recherche de nature scientifique. Par ailleurs, l'ensemble de l'enquête de terrain à laquelle je dois procéder se déroulera en France, il m'a donc semblé que la distance entre cette enquête et mes fonctions de magistrat à [REDACTÉ] serait en tout état de cause suffisante pour éviter toute interférence et ne pas impliquer de préoccupation déontologique. »

La recevabilité de votre demande ne soulève pas de difficulté, dès lors qu'elle pose une « *question déontologique concernant personnellement un magistrat* » conformément aux dispositions de l'article 10-2, I, 1^o) de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

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 portant loi organique relative au statut de la magistrature 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.

S'agissant des principes déontologiques qui vous sont applicables, votre situation particulière de magistrat français détaché en qualité de juge à [REDACTÉ] conduit le Collège à considérer que vous êtes tenu de respecter conjointement les obligations déontologiques résultant de votre serment (du fait de votre état de magistrat appartenant toujours à l'institution judiciaire française) et les obligations déontologiques [REDACTÉ], qui s'imposent aux magistrats en poste au [REDACTÉ] au regard des fonctions judiciaires qu'ils y exercent.

En effet, comme tout magistrat de l'ordre judiciaire français, vous avez prêté le serment prévu par l'article 6 de l'ordonnance statutaire vous obligeant à vous « *conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* », serment dont vous ne pouvez en aucun cas être relevé et qui ne comporte aucune limite géographique ni temporelle.

Il en résulte que dignité et loyauté sont des obligations constantes du magistrat, quel que soit et où que se situe le poste qu'il occupe.

De surcroît, il vous faut garder à l'esprit que tout magistrat placé en situation de détachement, particulièrement dans un Etat étranger, « *contribue à la valorisation de l'image de la magistrature* » (Recueil des obligations déontologiques du magistrat, p.111) et que ses manquements sont

susceptibles de porter atteinte à l'image de la justice, voire à « *la crédibilité de l'institution judiciaire* » (Recueil, p.49).

Vous êtes par ailleurs soumis au statut de la magistrature [REDACTED] qui « *est applicable aux membres de la cour de [REDACTED] et aux magistrats détachés auprès de la justice [REDACTED] en vertu de conventions ou d'accords internationaux, sauf en ses dispositions incompatibles avec lesdites conventions ou le statut propre des intéressés* » ainsi qu'au Recueil de principes éthiques et déontologiques des magistrats, lequel « *s'adresse à tous les magistrats, de nationalité [REDACTED] ou française* ». Le Collège n'est cependant pas compétent pour en connaître et ne peut rendre un avis que dans la limite des obligations statutaires résultant de votre serment et au regard du corpus déontologique français, l'autorité [REDACTED] ne pouvant être saisie, pour ce qui la concerne, qu'à votre initiative.

Il n'appartient notamment pas au Collège de se prononcer sur la possibilité de mener des travaux universitaires parallèlement à vos fonctions judiciaires actuelles, cette question relevant des seules autorités [REDACTED] pour la durée de votre détachement.

Le Collège relève que l'institution [REDACTED], n'ayant pas été informée par vos soins de vos travaux universitaires, ne s'est pas prononcée sur ce point. Il estime qu'au nom du principe de loyauté auquel vous êtes tenu, il vous appartient d'informer votre hiérarchie de vos travaux scientifiques.

Vous avez précisé devoir procéder à un travail de terrain devant « *porter sur des recueils d'expériences et de représentations de praticiens du segment concerné.* » Il s'agit donc de « *solliciter des entretiens avec des médecins qui pourront se faire directement ou par des rendez-vous en visioconférence* » et vous ajoutez devoir « *D'autre part, [...] procéder à un appel à témoignage sur ce thème sous la forme d'un questionnaire en ligne diffusé par différentes voies numériques (forums ou sites spécialisés...)* ».

S'agissant des entretiens que vous entendez mener, il vous appartiendra de faire preuve de modération et de prudence. En effet, le Recueil des obligations déontologiques rappelle que « *Le magistrat veille, par sa discrétion et sa réserve, à préserver l'image de la justice* » (Recueil, p.61) et, s'agissant des travaux scientifiques, précise qu'ils « *doivent être conduits dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux devoirs du magistrat. Sans obliger le magistrat à publier sous pseudonyme, il est préférable que sa qualité ne soit pas mentionnée lorsqu'elle n'a pas de lien avec ces travaux* » (Recueil, p. 85).

Vous précisez que vos « *fonctions de magistrat et [votre] activité de doctorant sont strictement séparées et à aucun moment ces deux qualités ne viennent se confondre ou se chevaucher* ». Toutefois, un médecin interviewé sur son « *rapport au risque juridique* » dans l'ignorance de votre qualité de magistrat et apprenant celle-ci par la suite, pourrait estimer qu'il y a eu un manque de loyauté et de délicatesse, ce qui porterait atteinte à l'image de la justice. Le Collège considère en effet que dans votre situation, votre qualité de magistrat et vos travaux universitaires ne sont pas totalement sans rapport. Il est donc recommandé lors de ces entretiens de révéler votre qualité de magistrat à des fins de transparence de votre démarche.

S'agissant de la recherche de contacts par des questionnaires diffusés en ligne sur des forums et sites spécialisés, l'utilisation d'internet « *invite [le magistrat] à un surcroît de vigilance quant au respect de ses obligations déontologiques* » (Recueil, p. 71).

« Le magistrat, qui n'est pas un internaute comme un autre, doit être vigilant dans son utilisation des réseaux sociaux, en particulier lorsqu'il s'exprime sous son identité et en qualité de magistrat » (Recueil, p. 23). Il est précisé que « Le degré de prudence s'apprécie différemment selon que le magistrat s'exprime sur les réseaux sociaux sans faire état de sa qualité pour traiter de sujets n'ayant rien à voir avec son activité professionnelle ou, au contraire, qu'il fait état de cette qualité pour commenter l'actualité judiciaire ou juridique » (Recueil, p. 75).

Il ne faut en effet pas exclure qu'à partir des sites internet que vous aurez utilisés, votre questionnaire soit relayé sans que vous l'ayez souhaité : « Le magistrat doit être conscient que [...] les moyens de diffusion actuels permettent de rendre publics ou relayer des paroles, des écrits, des images ou des actes qui n'avaient pas initialement cette vocation » (Recueil, p.49).

Le Collège vous recommande par conséquent de ne pas mentionner à cette étape votre qualité de magistrat et de faire preuve de prudence et de modération dans l'élaboration et la diffusion de votre questionnaire.

Enfin, votre devoir statutaire de loyauté dans l'activité juridictionnelle implique que « le magistrat est, pour toutes les parties, le garant du respect de la procédure », qu' « il applique loyalement les principes directeurs du procès, notamment le principe de la contradiction et celui des droits de la défense » et qu'il « informe les autres membres de la formation de jugement de faits le concernant personnellement, susceptibles d'affaiblir l'image d'impartialité qu'il doit offrir à l'ensemble des parties » (Recueil p. 36). Compte tenu de la proximité de l'université de [REDACTED] et du grand nombre de ressortissants français travaillant ou ayant des intérêts au sein [REDACTED], il ne peut être exclu que l'un des médecins que vous aurez rencontrés n'intervienne dans une instance dont vous serez saisi. Les obligations de votre serment vous conduiraient alors, au besoin en vous déportant, à veiller à ne pas déroger à votre devoir d'impartialité.

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

Avis n° 2021-04 du 19 mai 2021

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

Monsieur le premier président,

Par courriel du [REDACTED], vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis.

Vous y indiquez qu'« en application de l'article 1^o) 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 [REDACTED] dans l'organisation de ses services du fait de la nomination selon décrets du [REDACTED] et de l'installation le [REDACTED] de Madame A et de Mme B, en qualité de conseillères ».

Vous précisez que Mme A est la compagne de M. C, procureur de la République près le tribunal judiciaire de [REDACTED], et que Mme B est l'épouse de M. D, vice-procureur au parquet de [REDACTED], ajoutant, pour la « parfaite information » du Collège, que « deux membres du parquet

général de [REDACTED] ont des liens personnels avec deux magistrats du tribunal judiciaire de [REDACTED] ».

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 [REDACTED] magistrats dont [REDACTED] conseillers outre une vice-présidente placée - de connaître une organisation satisfaisante », et ajoutez qu'il a été ainsi confié :

- à Mme A, le contentieux de la sécurité sociale, outre la présidence en première instance de la Cour d'assises siégeant à [REDACTED] ; les affaires relevant de la cour d'assises siégeant à [REDACTED] étant attribuées à d'autres magistrats et se rajoutant à leurs services,

- à Mme B, 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 [REDACTED] antérieurement à l'arrivée de son époux au parquet de [REDACTED].

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 [REDACTED] 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 A et Mme B, avec respectivement le Procureur de la République près le tribunal judiciaire de [REDACTED] compagnon de la première, et un vice-procureur au parquet de [REDACTED], 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 [REDACTED], 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 [REDACTED].

Le Collège de déontologie considère qu'en vertu du 1°) 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.

Avis n° 2021-05 du 31 août 2021

Demande de Madame [REDACTED], première présidente de la cour d'appel de [REDACTED].

Madame la première présidente,

Par courriel adressé le [REDACTED], vous avez sollicité l'avis du Collège de déontologie sur la régularité déontologique d'une attestation de moralité établie par une juge d'instruction dans le cadre d'une procédure disciplinaire juridictionnelle engagée à l'encontre d'un auxiliaire de justice, qui était notamment accusé d'avoir proféré des menaces visant une autre juge d'instruction.

Conformément au règlement intérieur, il vous a été accusé réception de la saisine, la magistrate qui fait l'objet de la saisine en a été informée et deux rapporteurs ont été désignés.

Selon 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, le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire 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 ».

Le Collège estime que, bien que n'étant pas la cheffe de juridiction directe de la magistrate rédactrice de l'attestation, vous avez qualité pour le saisir sur ce fondement. En effet, la demande d'avis d'un chef de cour dont la fonction recouvre à la fois le pouvoir d'évaluation, le pouvoir de délivrer un avertissement et le pouvoir de saisine du Conseil de discipline envers tous les magistrats, en l'occurrence ceux du siège, exerçant dans son ressort est recevable en application de la disposition précitée.

Le Collège relève que vous l'interrogez sur la régularité déontologique d'une attestation déjà délivrée par un magistrat et versée aux débats d'une instance disciplinaire dont la cour d'appel de [REDACTED] est saisie.

La mission conférée au Collège par le législateur organique est strictement circonscrite à la déontologie, ses attributions étant distinguées de celles des instances intervenant dans le champ disciplinaire. Il en résulte que l'intervention du Collège a pour but de prévenir par ses avis les difficultés d'ordre déontologique qui pourraient survenir et non d'apprécier, *a posteriori*, des agissements ou comportements sur lesquels il serait interrogé.

Dans ce cadre juridique spécifique, le Collège a une mission de prévention : il est compétent pour donner un avis *a priori* sur une conduite déontologique à adopter par rapport à une situation déterminée, en se plaçant dans le présent ou dans le futur ; il ne saurait se prononcer sur un comportement passé.

Au cas particulier, votre saisine concerne une attestation déjà rédigée par une magistrate et versée aux débats dans le cadre d'une procédure judiciaire disciplinaire.

De surcroît, le Collège ne saurait s'immiscer dans une procédure disciplinaire en cours devant la cour d'appel ou risquer d'interférer avec celle-ci : la juridiction saisie est en effet, aux termes des règles de procédure, seule compétente pour apprécier souverainement la valeur et la portée des pièces, et en l'occurrence des attestations, versées aux débats.

Pour cette double raison, le Collège ne peut donc pas se prononcer, *a posteriori*, sur la régularité déontologique de l'attestation précitée versée dans une procédure judiciaire disciplinaire.

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

Avis n° 2021-06 du 17 décembre 2021

Demande de Madame [REDACTED], conseillère à la cour d'appel de [REDACTED].

Madame la conseillère,

Par courriel adressé le [REDACTED], vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis vous concernant.

Vous y exposez qu'ayant été, de [REDACTED] à [REDACTED], vice-procureure près le tribunal de grande instance de [REDACTED], vous avez été amenée, dans le cadre de vos fonctions, à gérer la garde à vue, puis le déferement à un juge d'instruction, d'un avocat du barreau local, Me **B**.

Le dossier ayant été déposé à [REDACTED] cet avocat a bénéficié, après plusieurs années, d'un non-lieu suivant une ordonnance du [REDACTED] et, dans le cadre d'une action en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement defectueux du service public de la Justice, de dommages-intérêts du fait notamment du délai déraisonnable de la procédure.

Vous indiquez que par arrêt du [REDACTED], dont une copie est jointe à votre courriel, la cour d'appel de [REDACTED] a statué sur cette action engagée par Me **B** et, suivant vos propres termes, qu'elle « *a à cette occasion validé le placement en garde à vue de l'intéressé sous ma responsabilité* ».

Vous exposez que vous êtes revenue en à [REDACTED] en qualité de 1ère vice-présidente, et que vous avez siégé de manière régulière à la cour d'assises, sans difficulté, jusqu'à ce que, pour reprendre votre formulation, « *l'avocat concerné, défenseur de l'accusé, s'en prenne publiquement à moi, demandant aux jurés ma récusation pour partialité* ». Cette demande a été rejetée et vous avez pu siéger.

Vous exercez de nouveau à [REDACTED], en qualité de conseillère, et indiquez être appelée à siéger dans plusieurs compositions. Selon vous, le risque est grand que Me **B** manifeste à nouveau son opposition à votre présence lors d'audiences.

C'est pourquoi vous indiquez : « *je souhaiterais en conséquence savoir si cette situation me place dans une impartialité objective à son égard et que vous me donniez votre avis sur ma participation à des instances dans lesquelles [Me B] est constitué, pour la défense ou pour les parties civiles* ».

Vous ajoutez : « *j'appelle votre attention sur le fait que je n'ai jamais jugé une personne en fonction de son avocat. Si j'avais eu le moindre doute sur mon impartialité, je me serai déportée de moi-même (cela m'est arrivé dans d'autres dossiers, pour d'autres raisons)*.

Aux fins toutefois de prévenir toute difficulté, il me serait précieux de pouvoir me prévaloir de votre avis sur cette question. »

Vous interrogez le Collège sur l'éventualité d'une contestation par Me B de votre impartialité pour juger une affaire et sur le comportement qu'il conviendrait pour vous d'adopter dans une telle circonstance.

Conformément au règlement intérieur, il vous a été accusé réception de la saisine et deux rapporteurs ont été désignés.

La recevabilité de votre demande qui a été adressée dans les formes requises ne soulève pas de difficulté, dès lors qu'elle pose une « *question déontologique concernant personnellement un magistrat* » conformément aux dispositions de l'article 10-2, I,1^o) de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Le Collège de déontologie considère qu'en vertu de ce texte, 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.

I/ Rappel des textes relatifs à l'impartialité:

Le principe d'impartialité est le deuxième traité dans le Recueil des obligations déontologiques.

En préambule, le Recueil énonce ceci :

« L'impartialité oblige le magistrat à se défaire de tout préjugé. Élément essentiel de la confiance du public dans l'institution judiciaire, elle constitue un droit garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle conditionne le respect du principe fondamental d'égalité des citoyens devant la loi ».

Le point 1 de la rubrique « L'impartialité » du Recueil dit que « *le magistrat doit se tenir à équidistance des parties de manière à rester impartial et objectif dans l'exercice de ses fonctions. Il ne suffit pas qu'il soit impartial, encore faut-il qu'il apparaisse impartial* ». Le point 9 ajoute que « *le magistrat doit demander à être dessaisi ou se déporter s'il a un lien avec une partie, son conseil, un expert ou un intérêt quelconque à l'instance de nature à faire naître un doute légitime sur son impartialité dans le traitement d'un litige* ».

C'est dans l'annexe consacrée au « *magistrat et ses proches* » que le Recueil mentionne les cas de récusation du magistrat énumérés par l'article L.111-6 du code de l'organisation judiciaire, parmi lesquels « *amitié ou inimitié notoire entre le magistrat et l'une des parties* ». A la suite, il prescrit une démarche qui semble valable au-delà de la seule considération des rapports avec des « *proches* » : « *le magistrat fait donc preuve d'une vigilance particulière pour détecter en temps utile un éventuel motif de récusation et en tirer les conséquences quant à son déport* » (p.80).

Le principe d'impartialité des juridictions judiciaires est consacré par l'article L.111-5 du code de l'organisation judiciaire. L'article L.111-6 du même code dispose :

« Sous réserve de dispositions particulières à certaines juridictions, la récusation d'un juge peut être demandée :

[...]

4°) S'il y a eu ou s'il y a procès entre lui ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint ;

[...]

8°) *S'il y a amitié ou inimitié notoire entre le juge et l'une des parties. »*

L'article L.111-7 alinéa 1^{er} du même code dispose que « *le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre juge spécialement désigné* ».

Dans le code de procédure civile, l'article 339 est rédigé dans des termes très voisins. L'article 345 précise que le magistrat concerné par une demande de récusation est « *invité à présenter ses observations* ». C'est le premier président de la cour d'appel qui statue sur la demande de récusation (article 346), et il est procédé au remplacement du juge si la demande de récusation est admise (article 347).

Le code de procédure pénale comporte, à propos de la récusation, des dispositions dont la rédaction diffère un peu. L'article 668 de ce code, énonce, parmi les causes de récusation :

« [...]

6°) *S'il y a eu procès entre le juge...et l'une des parties...*

[...]

9°) *S'il y a eu entre le juge... et une des parties toutes manifestations assez graves pour faire suspecter son impartialité. »*

Comme dans le code de procédure civile, c'est le premier président de la cour d'appel qui statue sur la demande de récusation, le magistrat concerné lui ayant adressé auparavant un « *mémoire complémentaire* » (article 671). Le code comporte un article 674 ainsi rédigé : « *Aucun des juges ou conseillers visés à l'article 668 ne peut se récuser d'office sans l'autorisation du premier président de la cour d'appel dont la décision, rendue après avis du procureur général, n'est susceptible d'aucune voie de recours* ».

Toutefois, selon la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, cette dernière disposition ne semble pas devoir être interprétée comme interdisant à un juge de se déporter spontanément, ne serait-ce que pour satisfaire aux exigences, quant à l'impartialité, non seulement des dispositions de droit national, mais aussi à celles découlant de l'article 6-1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est dire que le devoir d'impartialité prime sur toute autre considération dans les obligations déontologiques du magistrat.

II/ Analyse de votre demande et recommandations :

Votre questionnement déontologique quant à la possible contestation de votre impartialité, et la saisine du Collège à son propos, sont des démarches tout-à-fait légitimes.

Dans votre saisine, vous appelez l'attention du Collège sur le fait que vous n'avez jamais jugé une personne en fonction de son avocat et que si vous aviez eu le moindre doute sur votre impartialité, vous vous seriez déportée.

Un tel état d'esprit général, en dehors de la considération d'une affaire particulière, est conforme au principe d'impartialité et aux prescriptions que comportent à son propos tant le Recueil des

obligations déontologiques que les dispositions des codes précités. Le Collège ne peut que vous encourager à persévérer dans cette attitude.

Vous vous demandez quelle attitude adopter si, à l'occasion du jugement d'un dossier particulier, la question de votre impartialité était soulevée par Me **B**.

Il convient de rappeler que l'appréciation d'une possible atteinte à l'impartialité d'un juge s'effectue dans des conditions concrètes, au cas par cas, en fonction de chaque dossier qu'il est appelé à juger.

Au titre de l'obligation d'impartialité telle que l'évoquent les textes précités, vous devez faire preuve d'une vigilance constante : en effet, des circonstances particulières, propres à une affaire où Me **B** serait avocat d'une des parties ou lui-même partie peuvent éventuellement vous conduire à envisager de vous déporter. Ce principe de vigilance constante s'impose à vous comme à tout magistrat, le juge ne pouvant se considérer comme impartial *a priori* en tout temps et en tout lieu.

De même, si vous étiez concernée par une demande de récusation de Me **B** à propos du jugement d'une affaire précise, il vous appartiendrait de vous déterminer alors, en fonction des circonstances présentes, sur le bien-fondé de cette demande dans les observations adressées au premier président.

Vous avez exposé au Collège les circonstances, aujourd'hui circonscrites, de la garde-à-vue de Me **B** et de l'appréciation portée au sujet du comportement qui avait été alors le vôtre en qualité de magistrat du parquet par l'arrêt de la cour d'appel de [REDACTED] rendu sur l'action en responsabilité pour fonctionnement défectueux du service public de la justice de Me **B**.

La seule circonstance que, dans le cadre des fonctions de vice-procureur qui étaient les vôtres en [REDACTED], vous avez approuvé et suivi le placement en garde-à-vue de Me **B**, soupçonné de commettre une infraction, et alors qu'il a été jugé définitivement par l'arrêt de la cour d'appel de [REDACTED] opposable à Me **B**, que vous ne pouviez vous voir reprocher à cet égard d'avoir agi par légèreté et qu'il n'était pas démontré que vous aviez agi par inimitié à l'encontre de cet avocat, ne paraît pas, pour le Collège, de nature à susciter, pour reprendre une formulation de la Cour européenne des droits de l'homme, des « *appréhensions objectivement justifiées* » quant à votre impartialité.

Le Collège relève à cet égard que la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation a jugé à plusieurs reprises, et notamment le 21 janvier 2016, que « *le défaut d'impartialité d'un juge ne peut résulter du seul fait qu'il ait rendu une ou plusieurs décisions défavorables à la partie demanderesse à la récusation ou favorables à son adversaire* » (15-01.541, Bull. 2016 II n° 22). Par ailleurs, un arrêt de la cour d'appel de Douai du 24 octobre 2007 a jugé, à propos de la requête en récusation d'un magistrat du ministère public appelé à donner son avis sur l'ouverture d'une procédure collective et tenant, à cette fin, de la loi le pouvoir de rechercher et produire certains éléments, que ni une inimitié notoire envers la société concernée, ni une amitié notoire envers l'URSSAF « *ne sauraient être déduites du simple exercice par ce magistrat de telles prérogatives qu'il tient de la loi et de sa délégation dans l'affaire par le procureur de la République [...]* » (n°07/03780, Rec. Dalloz 2008. 13).

Le Collège estime donc être en mesure de dire, sur la base des éléments circonstanciés que vous avez portés à sa connaissance, qu'il n'apparaît pas qu'ils puissent, à eux seuls, sérieusement fonder une contestation de votre impartialité pour juger des affaires où Me **B** serait le conseil de l'une des parties ou lui-même partie.

Cet avis est toutefois donné sous réserve d'autres circonstances propres à une affaire particulière que vous seriez appelée à juger et qu'il vous appartiendra, à chaque fois, d'apprécier. C'est dire que vous ne pourrez vous dispenser de questionner votre impartialité au cas par cas.

Vous avez souhaité, dans votre saisine, vous prévaloir de l'avis du Collège : il vous est rappelé que le présent avis peut être communiqué à des tiers à condition qu'il le soit dans son intégralité.

Avis n° 2021-07 du 17 décembre 2021

Demande de Monsieur [REDACTED], vice-président instruction, au tribunal judiciaire de [REDACTED].

Monsieur le vice-président,

Par courriel du [REDACTED], vous avez saisi le Collège de déontologie de faits vous concernant.

Dans le cadre de vos fonctions de vice-président chargé des fonctions de l'instruction au tribunal judiciaire de **Z**, vous avez été chargé d'instruire un dossier particulier mettant notamment en cause un responsable de la police et un magistrat.

Ce dossier vous a amené à mettre en examen courant 2019, **A**, magistrat pour faux et usage de faux documents administratifs par personnes dépositaires de l'autorité publique. Vous précisez que les seules fois au cours desquelles vous avez été amené à rencontrer ce magistrat se situent dans le cadre de cette information judiciaire.

Vous indiquez que cette affaire, terminée sur le plan des investigations, a fait l'objet d'une notification des dispositions de l'article 175 du code de procédure pénale mais qu'une requête en nullité est pendante devant la chambre de l'instruction de **Z**.

Vous ajoutez : « *Aujourd'hui, je candidate pour un poste de PC de la CA de [Y] (au premier chef Président de Cour d'Assises) et on me fait savoir que je ne pourrai obtenir ce poste, ainsi que des postes de Président de Chambres des Appels Correctionnels car [A] est toujours en postece qui poserait des problèmes d'incompatibilités ...* ».

Le Collège observe que vous ne précisez pas qui vous a fait valoir la position ni les motifs en question.

Vous déclarez ensuite : « *Je ne vois dans cette situation pas la moindre incompatibilité, tant au regard de l'impartialité objective que subjective. Et je me trouve donc deux fois "sanctionné", une première en héritant de ce dossier sensible, médiatisé et complexe qui a été lourd à instruire et une seconde en voyant mes demandes de promotions barrées ... Je me tourne donc vers vous.*

J'ai vu sur le site de la Cour de Cassation que vous émettez un avis en séance plénière après instruction par deux rapporteurs dans un délai d'un à deux mois ; ce qui me paraît peut-être, dans

un premier temps, un peu complexe et long. Aussi, j'aurais vivement souhaité, à titre liminaire, avoir un entretien, même téléphonique, avec un des membres de votre Collège de Déontologie, pour évoquer verbalement ce dossier. »

Lors de l'entretien téléphonique que vous avez sollicité, le président du Collège vous a fait part des difficultés concernant la compétence du Collège à traiter votre saisine et vous a demandé si vous souhaitiez vous désister, ce que vous n'avez pas fait à ce jour. Dès lors, conformément au règlement intérieur, deux rapporteurs ont été désignés.

Comme il le rappelle régulièrement dans ses avis, 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 portant loi organique relative au statut de la magistrature, 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.

Dans cette perspective, le Collège s'abstient de porter une appréciation sur le comportement de personnes autres que le magistrat qui le saisit d'une demande d'avis.

Les termes de votre saisine du Collège ne font pas clairement apparaître de questionnement de nature déontologique sur le comportement qu'il conviendrait, pour ce qui vous concerne, de privilégier.

Certes, le Recueil des obligations déontologiques des magistrats comporte une annexe sur « *le magistrat et sa carrière* » et se réfère à ce titre à la mobilité géographique et fonctionnelle (p. 112).

Toutefois, votre démarche peut être regardée comme visant à faire porter, par le Collège, une appréciation sur les motifs que l'on vous aurait fait valoir pour indiquer que vous ne pourriez prétendre aux postes auxquels vous êtes candidat à la cour d'appel de Y.

La nomination aux postes auxquels vous êtes candidat relève de l'avis conforme émis par le Conseil supérieur de la magistrature sur une proposition du ministre de la justice. Les propositions de nomination du ministre sont préparées par la direction des services judiciaires avec laquelle les magistrats ont la possibilité de s'entretenir de leur candidature. Il doit être tenu compte, dans les propositions de nomination, des règles posant des incompatibilités. Ces dernières doivent en principe être prévues par un texte et s'interpréter strictement.

Par ailleurs, en application de l'article 27-1 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, un magistrat peut adresser au garde des Sceaux, ministre de la justice ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature des observations sur un projet de nomination à un poste auquel il est candidat mais pour lequel il n'est pas proposé.

Dans le cadre de ses attributions, le Collège estime qu'il ne lui appartient pas de porter une appréciation sur l'exercice, par le ministre de la justice, de ses compétences ni sur les choix qu'il effectue dans ce cadre. Il a exprimé cette position dans plusieurs de ses avis.

Dès lors, la situation que vous avez exposée au Collège ne se prête à aucun conseil d'ordre déontologique sur le comportement qu'il conviendrait pour vous de privilégier.

Le présent avis peut être communiqué à des tiers à condition qu'il le soit dans son intégralité

2. Document de présentation du Collège

LE COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE EN BREF

Le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire a été mis en place par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 et son décret d'application n° 2017-898 du 9 mai 2017 (V. ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée, articles 7-2 et 10-2 ; et décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié, articles 11-21 à 11-28).

SON ROLE

Le Collège est chargé de rendre des **avis écrits** sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat et d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises.

Il conduit ses travaux et rend ses avis en **toute indépendance**.

Il n'a pas de pouvoir de décision ou d'arbitrage. **Ses attributions sont distinctes de celles des instances disciplinaires.**

LES MODALITES DE SAISINE

Le Collège peut être saisi :

- soit par un magistrat désireux de disposer d'un avis documenté sur une question déontologique le concernant personnellement ;
- soit par un chef de juridiction à propos d'une question déontologique concernant l'un des magistrats placés sous son autorité. Dans un souci de transparence, le magistrat concerné est alors immédiatement informé de la saisine par le Collège.

Aux termes de la loi, le Collège peut aussi être saisi pour toute question relative à une déclaration d'intérêts.

La saisine s'effectue par courrier postal avec avis de réception, ou par voie dématérialisée et sécurisée à l'adresse collegedeontologie@justice.fr ou par remise de la demande au secrétariat général de la Première présidence de la Cour de cassation.

FONCTIONNEMENT ET DELIBERATIONS

Le Collège est tenu à la **stricte confidentialité** de ses travaux. Les avis rendus sont notifiés à l'auteur de la saisine. Ils sont publiés dans le rapport annuel d'activité qui est présenté au CSM sous une forme anonymisée et consultable sur le lien suivant :

www.courdecassation.fr // [L'institution](#) // [Déontologie](#) // [Déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire](#)

En général, l'avis est rendu dans un délai de 1 à 2 mois. Dans le cas d'une saisine sur une déclaration d'intérêts, l'avis est rendu dans les 2 mois.

Chaque avis rendu est communiqué au magistrat qui est à l'origine de la saisine, ou, si la saisine émane d'un chef de juridiction, à celui-ci, le magistrat concerné étant informé, par le Collège, du rendu de l'avis.

LES REFERENCES

Le Collège s'appuie sur un corpus de textes : en premier lieu, les textes législatifs et réglementaires s'appliquant aux magistrats et fixant leurs droits et obligations (ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature), en second lieu, ceux traitant de la déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire et notamment, le « Recueil des obligations déontologiques des Magistrats » élaboré en formation plénière par le Conseil supérieur de la magistrature (publié à la Documentation française et consultable sur le site du CSM) en application de l'article 20-2 de la loi organique n°94-100 du 5 février 1994 et enfin, le Règlement intérieur du Collège de déontologie.

	COMPOSITION
--	--------------------

La composition actuelle du Collège, publiée au Journal officiel n°212 du 30 août 2020, est la suivante :

1. **M. Daniel LUDET**, conseiller honoraire à la Cour de cassation, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature nommé par le Président de la République sur proposition de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, président ;
2. **Mme Catherine COURCOL-BOUCHARD**, première avocate générale à la Cour de cassation, élue par l'assemblée des magistrats du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation ;
3. **Mme Gracieuse LACOSTE**, première présidente honoraire, élue par l'assemblée des premiers présidents des cours d'appel ;
4. **M. Gérard METOUDI**, conseiller référendaire honoraire à la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour des comptes ;
5. **Mme Pascale DEUMIER**, professeure agrégée des facultés de droit, nommée par le Président de la République sur proposition du procureur général près la Cour de cassation.

Le secrétariat général est assuré par Mme Julie JOLY-HURARD, secrétaire générale adjointe de la première présidence de la Cour de cassation, assistée de Mr Mehdi BEN MIMOUN, greffier à la première présidence de la Cour de cassation.

	CONTACT
--	----------------

Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

Cour de cassation - 5 quai de l'Horloge - 75055 Paris cedex 01

collegedeontologie@justice.fr

3. Courriel adressé le 27 octobre 2020 par le président du Collège à Madame Untermaier, députée de Saône et Loire et membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée Nationale

Madame la députée,

Votre message d'hier a retenu toute mon attention. Il m'a conduit à échanger à son propos avec les membres du collège. La position unanime qu'ils ont exprimée et dans laquelle je m'inclus me conduit à vous donner les indications qui suivent.

L'article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, que le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire 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, et d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2, c'est-à-dire lorsque l'autorité à laquelle une déclaration d'intérêts a été remise estime qu'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

L'article 10-2 précité ne prévoit pas d'autre possibilité de saisir le collège sur des questions d'ordre déontologique concernant un magistrat ;

Le collège ne saurait donc répondre à vos interrogations d'ordre déontologique relatives à un magistrat que vous nommez précisément sans méconnaître la lettre d'une disposition de loi organique relative au statut de la magistrature.

S'il le faisait, il méconnaîtrait également l'esprit des dispositions concernant la création du collège tels que les a conçues le législateur organique de 2016. Il importe, pour que les avis du collège soient sollicités et qu'ainsi soit favorisée l'appropriation de leur déontologie par les magistrats de l'ordre judiciaire, qu'une relation de confiance puisse s'établir avec ces derniers. Cette perspective serait vouée à l'échec si le collège répondait à des demandes d'avis concernant personnellement un magistrat en dehors du cadre légal qui a été posé.

C'est pourquoi je ne suis pas en mesure de vous faire part d'un avis sur les questions contenues dans le message que vous m'avez adressé.

Je pense, toutefois, devoir appeler votre attention sur l'existence d'un contrôle notamment déontologique s'exerçant sur les situations du type de celles que vous décrivez. Il résulte en effet des dispositions de l'article 9-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée et de l'article 36 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour son application que la démission d'un magistrat doit être acceptée par le garde des sceaux, lequel peut, après avoir été obligatoirement informé par le magistrat de son nouveau projet professionnel, « s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur et à la probité, ou que, par sa nature et ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat. » (article 9-2 précité).

Telles sont les réflexions, partagées par le collège, que je puis porter à votre connaissance.

Regrettant de ne pouvoir vous faire une meilleure réponse, je vous prie de croire, Madame la députée, à l'assurance de ma haute considération.

Daniel LUDET, président du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire.

4. Courriers adressés par le Collège, le 14 avril 2021 au Conseil supérieur de la magistrature, le 21 mai 2021 au garde des Sceaux et le 25 mai 2021 au président de la HATVP

a. Lettre adressée par le Collège, le 14 avril 2021 à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature

Madame la Première présidente de la Cour de cassation
Présidente de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil supérieur de la magistrature

Par lettre du 17 février 2021, Monsieur le Président de la République a saisi, en application de l'article 65 de la Constitution, votre formation plénière d'une demande d'avis portant sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des magistrats, formulant le souhait que lui soient faites « *des propositions concrètes sur l'amélioration de la procédure de saisine du CSM par les justiciables et du régime de responsabilité (définition de la faute disciplinaire, échelle des sanctions)* ».

Le Président de la République vous consulte également sur les pistes d'amélioration de la protection des magistrats lorsqu'ils se trouvent dans des situations « *de harcèlement ou de souffrance au travail intolérables* » ou soumis « *aux attaques extérieures pouvant aller au-delà du droit de critique raisonnable* ».

La responsabilité des magistrats paraît, dans la demande qui vous est adressée, être envisagée exclusivement sous son aspect disciplinaire. Les « *exigences déontologiques tenant à l'impératif d'impartialité, objective ou subjective* » sont évoquées au travers du constat que « *les justiciables sont particulièrement attentifs à leur respect par tous les magistrats* ». Mais elles ne semblent considérées que comme des obligations qui, en cas de manquement, appellent des sanctions, de meilleures sanctions.

Or, être responsable, c'est aussi réfléchir en toutes circonstances aux conséquences de ses actes, agir en professionnel responsable. Dans cette optique, si les manquements déontologiques sont des marqueurs des inconduites judiciaires devant donner lieu à sanction, les obligations déontologiques sont des exigences qui doivent être comprises comme visant à inspirer le bien faire, la bonne conduite, le bon comportement d'un membre du corps judiciaire.

Le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, par les attributions que lui a données la loi organique du 8 août 2016, ne traite de la déontologie, à travers les demandes d'avis qu'il reçoit, que sous ce second aspect : il s'agit, toujours, de considérer 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* » (avis 2017-1 du collège du 8 novembre 2017).

Le Collège ne donne un avis que relativement à une conduite à adopter dans un futur qui est proche, au regard d'une situation qui se présente au magistrat, il ne s'agit jamais de se prononcer sur un comportement passé.

Un débat s'ouvrant, devant votre formation plénière, sur la responsabilité des magistrats, le Collège souhaite vous faire part de certaines réflexions relativement à l'apport que doit représenter la déontologie des magistrats entendue comme source d'inspiration du bien faire professionnel et, par-là, du service de qualité rendu par la justice à la société (I).

Par ailleurs, de récentes controverses portant sur les conditions de départ d'un magistrat vers des activités privées, susceptibles d'altérer l'image de la justice ainsi que la confiance du public dans cette dernière,

conduisent le Collège à formuler quelques suggestions sur le contrôle qui doit s'exercer à cet égard, votre débat pouvant connaître une traduction législative (II).

I. Contribuer à une responsabilité effective des magistrats en renforçant la mise en œuvre de leur déontologie

Sujet de discussions et de réflexions au cours des années 1990 et 2000 (*« Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature »* présidée par Jean Cabannes, 2003 ; rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale *« Au nom du peuple français, juger après Outreau »*, 2006), la déontologie des magistrats a reçu une consécration dans la loi organique du 5 mars 2007 qui a prévu que le CSM élabore et rende public un Recueil des obligations déontologiques des magistrats. Avec la révision de la Constitution de juillet 2008, la magistrature judiciaire est devenue le seul corps de la République dont la déontologie est évoquée au niveau constitutionnel. L'article 65 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, dispose en effet que le CSM se prononce en formation plénière sur les questions relatives à la déontologie des magistrats dont le saisit le ministre de la justice.

Par cohérence, la loi organique du 22 juillet 2010 a précisé que c'est la formation plénière qui élabore et rend public le Recueil des obligations déontologiques, une première rédaction de celui-ci étant publiée au tout début de 2011. La déontologie des magistrats a donné lieu à de nouvelles applications par la loi organique du 8 août 2016, avec l'obligation pour tout magistrat d'établir une déclaration d'intérêts dont la remise à l'autorité hiérarchique donne lieu à un « entretien déontologique ». Le même texte crée le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire qui fonctionnera à partir de juillet 2017, un service d'aide et de veille déontologique (SAVD) ayant été mis en place par le CSM dès juin 2016. Une édition révisée du Recueil des obligations déontologiques est rendue publique début 2019.

Ainsi, un certain nombre d'outils sont aujourd'hui disponibles pour permettre la mise en œuvre de la déontologie au sein du corps judiciaire.

Mais pour que cette perspective devienne pleinement réalité, il importe de renforcer la connaissance par les magistrats de leur déontologie, sa compréhension, cela dans un climat de confiance. Celle-ci est essentielle pour parvenir à l'indispensable appropriation par les magistrats de leur déontologie. Cela a bien été perçu dans la mise en place du SAVD, qui répond aux demandes des magistrats dans le respect d'une stricte confidentialité, mais aussi dans l'organisation des travaux du Collège de déontologie, qui s'astreint à la même discipline.

1°) Mettre davantage la formation au service de la diffusion de la déontologie

La formation satisfait à l'objectif de diffusion et d'appropriation des connaissances, dans un cadre propice à susciter la confiance, et son rôle dans la diffusion des questionnements et réflexes déontologiques doit certainement s'accroître encore. En formation initiale des auditeurs de justice à l'ENM, la déontologie est intégrée dans le programme pédagogique et les épreuves de sortie comportent des cas pratiques s'y rapportant. En formation continue, des sessions en direction des magistrats, des nouveaux chefs de juridiction ou encore dans le cadre du CADEJ comportent des volets déontologiques, des sessions déconcentrées sont parfois organisées. Alors qu'un nouveau Recueil des obligations déontologiques a été rendu public, qu'ont été assez récemment mis en place des dispositifs consacrés à la déontologie (déclaration d'intérêts, entretien déontologique, SAVD, Collège de déontologie), ces actions mériteraient d'être renforcées.

Mais l'ENM pourrait aussi enrichir ses propositions en offrant le cadre, le lieu d'accueil et l'appui méthodologique de pratiques « d'intervision ». Selon Didier Marshall et Jean-Michel Etcheverry, *« la pratique de l'intervision consiste en ce qu'un magistrat observe le comportement de l'un de ses collègues en audience ou en réunion et lui fasse part, au cours d'une phase d'échange, de ses impressions, qui peuvent porter tant sur les conditions d'accueil du justiciable que sur l'organisation de l'espace, la tenue du magistrat, sa gestuelle ou son attention »* (*« L'intervision ou comment améliorer la*

pratique des magistrats », Cahiers de la justice, 2010/2, p. 129-136). « *Méthode bienveillante d'observation et de réflexion sur les pratiques professionnelles des magistrats qui s'inscrit pleinement dans la recherche de l'amélioration de la qualité de la justice* » (*ibid.* p. 131), l'intervision répond aux préoccupations exprimées par le Président de la République au sujet des comportements des magistrats, notamment à l'audience. Des réflexions sur l'intervision ont déjà été conduites sous l'égide de l'ENM, se traduisant par l'élaboration d'une charte. Le moment est peut-être propice à un encouragement de pratiques d'intervision en relation avec la formation continue des magistrats.

Dans le même esprit, la création de l'entretien déontologique à l'occasion de la remise de la déclaration d'intérêts appelle certainement un accompagnement par la formation continue, afin que cet échange se déroule dans un esprit conforme à ses finalités et s'avère pleinement utile aux deux interlocuteurs dans le contexte délicat de la relation hiérarchique. Cet accompagnement par la formation pourrait d'ailleurs concerner, au-delà du seul entretien déontologique, la « veille déontologique ».

2°) Consacrer et développer la veille déontologique des chefs de cour et de juridiction ?

C'est dans le contexte de la relation hiérarchique que s'inscrit la « veille déontologique » des chefs de cour et de juridiction. Celle-ci est souvent considérée comme allant de soi, alors qu'elle n'est, d'un point de vue normatif, que modestement consacrée. Elle fait l'objet d'une brève mention dans le Recueil des obligations déontologiques de 2010, dont la conclusion dit que « les *chefs de cour et de juridiction y trouveront des références pour développer la veille déontologique* » (p. 44). Elle devient pour ces derniers un « *devoir de veille déontologique vis-à-vis des magistrats placés sous leur autorité* » dans le Recueil de 2019 (p. 104).

Ni la loi organique, ni les textes réglementaires d'application ne se réfèrent à une telle veille déontologique. Ils mettent pourtant en place les entretiens d'évaluation, les entretiens déontologiques, entre autres moments où un échange peut ou doit se dérouler sur la déontologie.

Il peut venir spontanément à l'esprit qu'une fonction de conseil sur les questions déontologiques pourrait être reconnue aux chefs de cour et de juridiction. Distinctement du rôle du SAVD et de celui du Collège de déontologie, existerait un premier recours, « de proximité », le chef de cour ou de juridiction consulté ayant d'ailleurs la faculté de recommander au magistrat, si cela lui paraît plus adapté, de saisir l'une des deux instances « nationales » de conseil.

Dans la pratique, cette fonction est déjà remplie par des chefs de cour et de juridiction qui ont su créer et entretenir avec les magistrats relevant de leur autorité, malgré la relation hiérarchique, un climat de confiance.

Une modalité nouvelle de veille déontologique pourrait prendre la forme d'une « alerte déontologique » se traduisant par des observations du chef de cour ou de juridiction avec, éventuellement, mention au dossier du magistrat pour une durée à définir. Il s'agirait d'une procédure moins formelle que celle de l'avertissement de l'article 44 du Statut et pouvant se déployer aisément dans un temps proche de celui du comportement concerné.

Un enrichissement du rôle déontologique des chefs de cour et de juridiction pourrait par ailleurs être envisagé sur deux points :

- Introduire une rubrique « déontologie » dans la grille d'évaluation des magistrats ;
- Introduire une périodicité des entretiens déontologiques pour les magistrats peu mobiles, c'est-à-dire se trouvant dans des situations où les risques de conflits d'intérêts ou de doutes sur l'impartialité sont accrus.

La question qui peut toutefois se poser est celle de l'articulation, sinon de la compatibilité, des différentes modalités d'une veille déontologique consacrée. Un magistrat peut-il solliciter un conseil en confiance et en confidentialité de son chef de cour ou de juridiction, alors que celui-ci pourrait délivrer, au vu du

comportement de ce magistrat, une sorte d'admonestation inscrite, même temporairement, au dossier ? Peut-on facilement faire confiance à celui dont on craint par ailleurs l'usage qu'il peut faire de son pouvoir éventuel « d'alerte déontologique », mais aussi plus banalement de sa compétence en matière d'évaluation ?

3°) Affirmer la place de la déontologie dans la réponse à la saisine du Président de la République

Le Président de la République, dans sa lettre du 17 février, fait état de comportements figurant dans les plaintes des justiciables qui sont mal vécus, mais « *qui ne sont pas nécessairement de nature à revêtir une qualification disciplinaire : propos d'audience tenus par les magistrats qui peuvent heurter les justiciables alors qu'ils sont en situation de fragilité, difficultés d'obtention de pièces, manque d'accès au magistrat, notification des droits ou d'un renvoi devant une juridiction dans les geôles ou dans un couloir du tribunal* », et il sollicite de la part de votre formation plénière « *des propositions concrètes permettant de mettre un terme, dans le respect de l'indépendance des magistrats, à des comportements qui nuisent à la confiance que nos concitoyens ont dans le fonctionnement du service public de la justice* », un avis « *sur les moyens de mieux appréhender les comportements de magistrats, notamment à l'audience, et plus généralement à l'endroit des justiciables, qui marquent un manquement à la délicatesse et à la dignité, et au principe d'impartialité* ».

Le Recueil des obligations déontologiques, outil essentiel des différents dispositifs déontologiques précédemment évoqués, compte au nombre des valeurs du magistrat, notamment, l'impartialité, la conscience professionnelle, la dignité, le respect et l'attention portée à autrui, et développe pour chacune d'elles des préconisations sur la conduite à tenir pour assurer leur effectivité. Les préoccupations exprimées par le Président de la République paraissent pouvoir trouver, distinctement de perspectives disciplinaires, une réponse dans le déploiement de la déontologie des magistrats à travers les diverses modalités décrites ou envisagées ci-dessus. C'est de la volonté et de l'effort fourni pour les faire connaître et évoluer, les favoriser, les développer que peut dépendre une responsabilité plus concrète des magistrats.

II. Améliorer le contrôle du départ de magistrats vers des activités privées

Des articles de presse, dans la période récente, ont appelé l'attention, à propos de la situation d'un magistrat du Parquet National Financier (PNF), sur le problème du départ de magistrats vers des activités privées. Le magistrat dont le cas a été évoqué, notamment par des articles du Canard Enchaîné des 14, 21 et 28 octobre 2020, avait pris la décision de quitter la magistrature pour rejoindre un cabinet d'avocats d'affaires américain. Monsieur Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) a fait allusion, dans une conférence de presse au début du mois de février 2021, au cas d'un « *magistrat financier parti dans un cabinet d'avocats d'affaires* » (Les Echos, 4 février 2021, « *Mobilité des fonctionnaires : les militaires et les magistrats visés* »), et fait état de « *trous dans la raquette* » quant au contrôle pouvant s'exercer sur les situations de ce type en souhaitant un renforcement du dispositif à ce sujet.

La loi organique du 8 août 2016, par sa référence expresse au conflit d'intérêts et au devoir du magistrat de le prévenir ou le faire cesser, ainsi que par l'obligation faite à celui-ci d'établir une déclaration d'intérêts, a entrepris d'insérer dans une certaine mesure la magistrature dans le mouvement général de transparence de la vie publique. Pour ce qui concerne les fonctionnaires, celui-ci s'est traduit par une série de dispositifs à finalité déontologique intégrés dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, dont des dispositions relatives au contrôle du départ vers des activités privées lucratives. Par comparaison, les procédures de contrôle prévues par le Statut de la magistrature apparaissent aujourd'hui insuffisantes, et il est nécessaire d'y remédier en les améliorant.

1°) Les insuffisances du dispositif existant de contrôle du départ d'un magistrat vers une activité privée

La question du départ d'un magistrat vers une activité privée est d'abord traitée par l'article 9-2 de l'ordonnance 58-1270 qui prévoit que « *le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice* », ajoutant que « *la même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions* ». Le garde des sceaux peut alors « *s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou*

que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat ». En cas de violation de cette interdiction, le magistrat mis en disponibilité est « *passible de sanctions disciplinaires* », et le magistrat retraité peut faire l'objet « *du retrait de son honorariat, et, le cas échéant, de retenues sur pension* ».

La compétence attribuée au ministre se combine avec une consultation du Conseil supérieur de la magistrature dans les cas et conditions prévus par l'article 72 de l'ordonnance 58-1270. Celui-ci prévoit que la mise en position de détachement ou de disponibilité est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du garde des sceaux et « *après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce des fonctions du siège ou du parquet* ». Une disposition de l'article restreint le champ de l'avis, qui ne peut porter que sur la réunion de conditions formelles, excluant que le CSM puisse se prononcer sur le bien-fondé du détachement ou de la disponibilité. Toutefois, il est ajouté que « *dans le cas où la demande du magistrat concerne une mise en position de détachement ou de disponibilité pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, cet avis porte également sur la compatibilité des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années* ». Le CSM se voit ici attribuer un pouvoir d'appréciation, mais pour l'émission d'un avis simple qui ne lie pas le ministre. Précisons que l'article 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature assimile, pour la consultation de celui-ci sur un projet de détachement ou de disponibilité, à une entreprise privée « *toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé* ».

On doit relever que la consultation du CSM ne concerne pas l'hypothèse de la démission, ni celle de la recherche d'une activité privée par un magistrat déjà retraité.

S'agissant de la démission, l'article 74 de l'ordonnance n° 58-1270 dit qu'en dehors du cas de démission d'office, elle ne vaut « *qu'autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination* ». Bien que les magistrats du siège soient tous nommés, soit sur avis conforme du CSM, soit sur sa proposition, celui-ci n'a pas été considéré comme coauteur de ces nominations, comme une composante de l'« *autorité investie du pouvoir de nomination* » au sens de l'article précité.

On observe aussi que la situation du magistrat qui présente sa démission en vue de l'exercice d'une activité privée (cas qui semble avoir été celui du magistrat du PNF) ne paraît pas spécialement ou explicitement envisagée par l'ordonnance 58-1270, qui traite de la situation du magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans, donc du magistrat ayant déjà cessé ses fonctions.

Les conditions d'application des dispositions des articles 9-2 et 72 de l'ordonnance 58-1270 sont précisées par les articles 36 et 36-1 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. On note qu'un délai de deux mois est assigné au ministre pour s'opposer à l'exercice d'une activité privée par un magistrat en disponibilité ou ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans, le silence au-delà de ce délai valant acceptation, et qu'un délai de quatre mois est fixé pour s'opposer à un placement en détachement ou en disponibilité.

2°) Améliorer le dispositif de contrôle

Dans le cas du magistrat du PNF démissionnaire pour rejoindre un cabinet d'avocat d'affaires, les dispositions applicables prévoyaient que le ministre de la justice, informé du projet du magistrat, pouvait s'opposer à l'exercice de l'activité qu'il envisageait. Il semble qu'il n'en ait rien été et que, dans l'appréciation du président de la HATVP, un tel contrôle uniquement ministériel apparaisse insuffisant.

Pour remédier à cette insuffisance de contrôle, une première piste consisterait à prévoir une consultation du CSM dans tous les cas de départ vers une activité privée, c'est-à-dire pas seulement lorsqu'il y a une demande de détachement ou de départ en disponibilité, mais aussi lorsque le projet de départ émerge en cours de disponibilité, à l'occasion d'une démission ou encore dans les trois ans qui suivent la cessation d'activité du

magistrat (ce délai est à mettre en rapport avec les dispositions de l'article 432-13 du code pénal). Ces nouveaux cas de consultation obligatoire du CSM paraissent pouvoir être regardés comme s'inscrivant dans le prolongement d'attributions déjà existantes de celui-ci, étant au surplus relevé que la Constitution marque à travers son article 65, cité plus haut, une vocation particulière du CSM à pouvoir traiter de questions relatives à la déontologie des magistrats. Il semble donc possible de prévoir ces nouveaux cas de consultation du CSM par une loi organique.

Cette amélioration du dispositif pourrait s'accompagner, à l'instar de ce qui est prévu pour les avis émis par la HATVP dans le statut général des fonctionnaires, de la possibilité d'émettre un avis de compatibilité assorti de réserves pour une durée de trois ans.

On observe, toutefois, que dans les cas expressément visés par l'article 9-2 de l'ordonnance n° 58-1270 précitée, le magistrat qui méconnaît une décision d'interdiction de l'activité privée s'expose à une sanction disciplinaire s'il est en disponibilité et au retrait de l'honorariat ainsi, le cas échéant, qu'à des retenues sur pensions, s'il est retraité, la procédure applicable étant, dans l'une et l'autre situations, celle du chapitre VII, relatif à la discipline, de l'ordonnance n° 58-1270. Dans quelle mesure le CSM, par hypothèse précédemment consulté par le ministre sur le projet de départ du magistrat vers une activité privée, pourrait-il connaître postérieurement d'une procédure disciplinaire ou relative à un retrait de l'honorariat du magistrat ayant méconnu l'interdiction d'exercer cette activité ou les réserves ayant assorti un avis de compatibilité ?

Dans l'éventualité où la difficulté ainsi relevée ne pourrait être surmontée, la question se poserait de savoir si l'on pourrait faire relever le départ de magistrats vers des activités privées lucratives du dispositif de contrôle prévu par l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 précitée. Ce dispositif prévoit en règle générale une appréciation par l'autorité hiérarchique de la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions précédemment exercées, puis si un doute subsiste sur cette compatibilité, la consultation du « référent déontologue », puis si le doute persiste encore, la saisine de la HATVP. Pour les projets d'exercice d'une activité privée lucrative par les titulaires de certains emplois, la HATVP doit être directement saisie. Un tel « alignement » sur le dispositif du statut général des fonctionnaires devrait être prévu par une loi organique qui préciserait s'il y a lieu de distinguer des procédures en fonction des emplois de magistrats et de leur niveau hiérarchique. La question se poserait aussi de la composition dans laquelle la HATVP se prononcerait sur la situation de magistrats, avec la possibilité d'y prévoir, pour la circonstance, la présence d'un nombre significatif de membres du corps judiciaire. Enfin, le référent déontologue prévu dans le statut général des fonctionnaires n'existe pas à l'identique dans le Statut de la magistrature, et il faudrait déterminer si l'on pourrait brûler l'étape de la consultation d'un tel référent déontologue ou s'il serait pertinent de lui trouver un « équivalent » tel que le Collège de déontologie des magistrats.

Mais plutôt qu'un tel alignement sur le Statut des fonctionnaires, qui soulève de délicates questions liées au statut constitutionnel des magistrats, pourrait être prévue, par une modification de la loi organique, la consultation du Collège de déontologie des magistrats sur les projets de départ de magistrats vers des activités privées lucratives. Le Collège n'est en aucune manière associé aux procédures du chapitre VII du Statut, ce qui permettrait de surmonter l'éventuelle difficulté évoquée ci-dessus. L'amélioration envisagée transformerait sensiblement son rôle et son image, et devrait s'accompagner d'un renforcement de ses moyens d'action.

Telles sont, Madame la Première présidente, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil supérieur de la magistrature, les réflexions dont le Collège souhaitait vous faire part.

Adopté par le Collège de déontologie, lors de sa réunion du 7 avril 2021

Le président, Daniel LUDET

b. Lettre adressée le 21 mai 2021 au garde des Sceaux, ministre de la Justice

Monsieur le garde des Sceaux,

En ma qualité de président du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, je souhaite vous faire part de ses réflexions en ce qui concerne le contrôle des départs de magistrats vers des activités privées.

Monsieur Didier MIGAUD, président de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), a, selon des propos rapportés dans un article de presse consacré au « *contrôle de la mobilité des fonctionnaires vers le privé au regard du risque pénal et déontologique* », fait allusion au cas d'un « *magistrat financier parti dans un cabinet d'avocats d'affaires* » (Les Echos, 4 février 2021, « *Mobilité des fonctionnaires : les militaires et les magistrats visés* »). Selon cet article, il a à cet égard fait état de « *trous dans la raquette* » quant au contrôle pouvant s'exercer sur les situations de ce type, indiquant que, pour la magistrature, le risque déontologique n'était pas obligatoirement apprécié, et formulant le vœu d'un renforcement du dispositif à ce sujet.

Nous partageons ce constat, d'autant que des médias avaient appelé l'attention, à propos de la situation d'un magistrat du Parquet National Financier (PNF), sur le problème du départ de magistrats vers des activités privées. Le magistrat dont le cas avait été évoqué, notamment par des articles du Canard Enchaîné des 14, 21 et 28 octobre 2020, avait pris la décision de quitter la magistrature pour rejoindre un cabinet d'affaires américain.

Le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, mis en place par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 pour répondre à des demandes d'avis sur des cas individuels, a conduit une réflexion sur le contrôle du départ de magistrats vers des activités privées et sur les améliorations à y apporter. Il a pu la nourrir de l'analyse de situations qui lui ont été soumises à propos de magistrats souhaitant exercer une activité privée et des avis que cela a pu appeler de sa part. Le Collège souhaite partager cette réflexion avec vous aujourd'hui.

La loi organique du 8 août 2016, précitée, a entrepris d'insérer dans une certaine mesure la magistrature dans le mouvement général de transparence de la vie publique : obligation faite au magistrat d'établir une déclaration d'intérêts, devoir de celui-ci de prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts. Pour ce qui concerne les fonctionnaires, ces impératifs se sont traduits par une série de dispositifs à finalité déontologique intégrés dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, dont des dispositions relatives au contrôle du départ vers des activités privées lucratives. Par comparaison, les procédures de contrôle prévues par le statut de la magistrature apparaissent aujourd'hui insuffisantes.

1°) Les insuffisances du dispositif actuel de contrôle du départ d'un magistrat vers une activité privée.

La question du départ d'un magistrat vers une activité privée est d'abord traitée par l'article 9-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui prévoit que « *le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice* », ajoutant que « *la même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions* ». Le garde des Sceaux peut alors « *s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat* ». En cas de violation de cette interdiction, le magistrat mis en disponibilité est « *passible de sanctions disciplinaires* », et le magistrat retraité peut faire l'objet « *du retrait de son honorariat, et, le cas échéant, de retenues sur pension* ».

La compétence attribuée au ministre se combine avec une consultation du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans les cas et conditions prévus par l'article 72 de l'ordonnance 58-1270. Celui-ci prévoit que la mise en position de détachement ou de disponibilité est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du garde des Sceaux et « *après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce des fonctions du siège ou du parquet* ». Une disposition de l'article restreint le champ de l'avis, qui ne peut porter que sur la réunion de conditions formelles, excluant que le CSM puisse se prononcer sur le bien-fondé du détachement ou de la disponibilité. Toutefois, il est ajouté que « *dans le cas où la demande du magistrat concerne une mise en position de détachement ou de disponibilité pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, cet avis porte également sur la compatibilité des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années* ». Le CSM se voit ici attribuer un pouvoir d'appréciation, mais pour l'émission d'un avis simple qui ne lie pas le ministre. Précisons que l'article 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature assimile à une entreprise privée, pour la consultation de celui-ci sur un projet de détachement ou de disponibilité, « *toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé* ».

On doit relever que la consultation du CSM ne concerne pas l'hypothèse de la démission, ni celle de la recherche d'une activité privée par un magistrat déjà retraité.

S'agissant de la démission, l'article 74 de l'ordonnance n° 58-1270 dit qu'en dehors du cas de démission d'office, elle ne vaut « *qu'autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination* ». Bien que les magistrats du siège soient tous nommés, soit sur avis conforme du CSM, soit sur sa proposition, celui-ci n'a pas été considéré comme coauteur de ces nominations, comme une composante de l'« *autorité investie du pouvoir de nomination* » au sens de l'article précité.

On observe aussi que la situation du magistrat qui présente sa démission en vue de l'exercice d'une activité privée (ce qui semble avoir été le cas du magistrat du PNF) ne paraît pas spécialement ou explicitement envisagée par l'ordonnance 58-1270, qui traite de la situation du magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans, donc du magistrat ayant déjà cessé ses fonctions.

Les conditions d'application des dispositions des articles 9-2 et 72 de l'ordonnance 58-1270 sont précisées par les articles 36 et 36-1 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié pris pour l'application de cette ordonnance. On note qu'un délai de deux mois est assigné au ministre pour s'opposer à l'exercice d'une activité privée par un magistrat en disponibilité ou ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans, le silence au-delà de ce délai valant acceptation, et qu'un délai de quatre mois est fixé pour s'opposer à un placement en détachement ou en disponibilité.

2°) Améliorer le dispositif de contrôle.

Dans le cas du magistrat du PNF démissionnaire pour rejoindre un cabinet d'avocat d'affaires, les dispositions applicables prévoyaient que le ministre de la justice, informé du projet du magistrat, pouvait s'opposer à l'exercice de l'activité qu'il envisageait. L'appréciation du président de la HATVP sur l'insuffisance d'un contrôle uniquement ministériel invite à envisager son amélioration.

Une première piste consisterait à prévoir une consultation du CSM dans tous les cas de départ vers une activité privée, c'est-à-dire pas seulement lorsqu'il y a une demande de détachement ou de départ en disponibilité, mais aussi lorsque le projet de départ émerge en cours de disponibilité, à l'occasion d'une démission ou encore dans les trois ans qui suivent la cessation d'activité du magistrat (ce délai est à mettre en rapport avec les dispositions de l'article 432-13 du code pénal). Ces nouveaux cas de consultation obligatoire du CSM paraissent pouvoir être regardés comme s'inscrivant dans le prolongement d'attributions déjà existantes de celui-ci, étant au surplus relevé que la Constitution marque à travers son article 65 une

vocation particulière du CSM à pouvoir traiter de questions relatives à la déontologie des magistrats. Il semble donc possible de prévoir ces nouveaux cas de consultation du CSM par une loi organique.

Cette amélioration du dispositif pourrait s'accompagner, à l'instar de ce qui est prévu pour les avis émis par la HATVP dans le statut général des fonctionnaires, de la possibilité d'émettre un avis de compatibilité de l'activité envisagée par le magistrat assorti de réserves pour une durée de trois ans.

On observe, toutefois, que dans les cas expressément visés par l'article 9-2 de l'ordonnance n° 58-1270, le magistrat qui méconnaît une décision d'interdiction de l'activité privée s'expose à une sanction disciplinaire s'il est en disponibilité et au retrait de l'honorariat ainsi, le cas échéant, qu'à des retenues sur pensions, s'il est retraité, la procédure applicable étant, dans l'une et l'autre situations, celle du chapitre VII, relatif à la discipline, de l'ordonnance n° 58-1270. Dans quelle mesure le CSM, par hypothèse précédemment consulté par le ministre sur le projet de départ du magistrat vers une activité privée, pourrait-il connaître postérieurement d'une procédure disciplinaire ou relative à un retrait de l'honorariat du magistrat ayant méconnu l'interdiction d'exercer cette activité ou les réserves ayant assorti un avis de compatibilité ?

Dans l'éventualité où la difficulté ainsi relevée ne pourrait être surmontée, la question se poserait de savoir si l'on pourrait faire relever le départ de magistrats vers des activités privées lucratives du dispositif de contrôle prévu par l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 précitée. Ce dispositif prévoit en règle générale une appréciation par l'autorité hiérarchique de la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions précédemment exercées, puis si un doute existe sur cette compatibilité, la consultation du « référent déontologue », puis si le doute subsiste encore, la saisine de la HATVP. Pour les projets d'exercice d'une activité privée lucrative par les titulaires de certains emplois, la HATVP doit être directement saisie. Un tel « alignement » sur le dispositif du statut général des fonctionnaires devrait être prévu par une loi organique qui préciserait en outre s'il y a lieu de distinguer des procédures en fonction des emplois de magistrats et de leur niveau hiérarchique. La question se poserait aussi de la composition dans laquelle la HATVP se prononcerait sur la situation de magistrats, avec la possibilité d'y prévoir, pour la circonstance, la présence d'un nombre significatif de membres du corps judiciaire. Enfin, le référent déontologue prévu dans le statut général des fonctionnaires n'existe pas à l'identique dans le statut de la magistrature, et il faudrait déterminer si l'on pourrait brûler l'étape de la consultation d'un tel référent déontologue ou s'il serait pertinent de lui trouver un « équivalent » tel que le Collège de déontologie des magistrats.

Mais plutôt qu'un tel alignement sur la procédure applicable aux fonctionnaires, qui soulève de délicates questions liées au statut constitutionnel des magistrats, pourrait être prévue, par une modification de la loi organique, la consultation du Collège de déontologie des magistrats sur les projets de départ de magistrats vers des activités privées lucratives. Le Collège n'est en aucune manière associé aux procédures du chapitre VII du statut, ce qui permettrait de surmonter l'éventuelle difficulté évoquée ci-dessus. L'amélioration envisagée transformerait sensiblement son rôle et son image, et devrait s'accompagner d'un renforcement de ses moyens d'action.

Telles sont les considérations dont le Collège souhaitait vous faire part. Il les a portées à la connaissance de la formation plénière du CSM, actuellement saisie d'une demande d'avis du Président de la République sur la responsabilité des magistrats, et va en faire de même à l'égard du Président de la HATVP. Ses membres et moi-même sommes à votre disposition pour les développer devant vous.

Je vous prie de croire, Monsieur le garde des Sceaux, à l'assurance de ma haute considération.

Daniel LUDET, président du Collège

c. Lettre adressée le 25 mai 2021 au président de la HATVP

Monsieur le président,

En ma qualité de président du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, je souhaite vous faire part de nos réflexions et propositions en ce qui concerne le contrôle des départs de magistrats vers des activités privées.

Vous avez-vous-même, en votre qualité de président de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), selon des propos rapportés dans un article de presse consacré au « *contrôle de la mobilité des fonctionnaires vers le privé au regard du risque pénal et déontologique* », fait allusion au cas d'un « *magistrat financier parti dans un cabinet d'avocats d'affaires* » (Les Echos, 4 février 2021, « *Mobilité des fonctionnaires : les militaires et les magistrats visés* »). Selon cet article, vous avez à cet égard fait état de « *trous dans la raquette* » quant au contrôle pouvant s'exercer sur les situations de ce type, en indiquant que, pour la magistrature, le risque déontologique n'était pas obligatoirement apprécié et en formulant le vœu d'un renforcement du dispositif à ce sujet.

Nous partageons votre constat, d'autant que des médias avaient appelé l'attention, à propos de la situation d'un magistrat du Parquet National Financier (PNF), sur le problème du départ de magistrats vers des activités privées. Le magistrat dont le cas avait été évoqué, notamment par des articles du Canard Enchaîné des 14, 21 et 28 octobre 2020, avait pris la décision de quitter la magistrature pour rejoindre un cabinet d'affaires américain.

Le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, mis en place par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 pour répondre à des demandes d'avis sur des cas individuels, a conduit une réflexion sur le contrôle du départ de magistrats vers des activités privées et sur les améliorations à y apporter. Il a pu la nourrir de l'analyse de situations qui lui ont été soumises à propos de magistrats souhaitant exercer une activité privée et des avis que cela a pu appeler de sa part. Le Collège souhaite partager cette réflexion avec vous aujourd'hui.

La loi organique du 8 août 2016 précitée a entrepris d'insérer dans une certaine mesure la magistrature dans le mouvement général de transparence de la vie publique : obligation faite au magistrat d'établir une déclaration d'intérêts, devoir de celui-ci de prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts. Pour ce qui concerne les fonctionnaires, ces impératifs se sont traduits par une série de dispositifs à finalité déontologique intégrés dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, dont des dispositions relatives au contrôle du départ vers des activités privées lucratives. Par comparaison, les procédures de contrôle prévues par le statut de la magistrature apparaissent aujourd'hui insuffisantes.

1°) Les insuffisances du dispositif actuel de contrôle du départ d'un magistrat vers une activité privée.

La question du départ d'un magistrat vers une activité privée est d'abord traitée par l'article 9-2 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui prévoit que « *le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice* », ajoutant que « *la même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions* ». Le garde des Sceaux peut alors « *s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat* ». En cas de violation de cette interdiction, le magistrat mis en disponibilité est « *passible*

de sanctions disciplinaires », et le magistrat retraité peut faire l'objet « *du retrait de son honorariat, et, le cas échéant, de retenues sur pension* ».

La compétence attribuée au ministre se combine avec une consultation du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) dans les cas et conditions prévus par l'article 72 de l'ordonnance 58-1270. Celui-ci prévoit que la mise en position de détachement ou de disponibilité est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du garde des Sceaux et « *après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce des fonctions du siège ou du parquet* ». Une disposition de l'article restreint le champ de l'avis, qui ne peut porter que sur la réunion de conditions formelles, excluant que le CSM puisse se prononcer sur le bien-fondé du détachement ou de la disponibilité. Toutefois, il est ajouté que « *dans le cas où la demande du magistrat concerne une mise en position de détachement ou de disponibilité pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, cet avis porte également sur la compatibilité des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années* ». Le CSM se voit ici attribuer un pouvoir d'appréciation, mais pour l'émission d'un avis simple qui ne lie pas le ministre. Précisons que l'article 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature assimile, pour la consultation de celui-ci sur un projet de détachement ou de disponibilité, à une entreprise privée « *toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé* ».

On doit relever que la consultation du CSM ne concerne pas l'hypothèse de la démission, ni celle de la recherche d'une activité privée par un magistrat déjà retraité.

S'agissant de la démission, l'article 74 de l'ordonnance n° 58-1270 dit qu'en dehors du cas de démission d'office, elle ne vaut « *qu'autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination* ». Bien que les magistrats du siège soient tous nommés, soit sur avis conforme du CSM, soit sur sa proposition, celui-ci n'a pas été considéré comme coauteur de ces nominations, comme une composante de l'« *autorité investie du pouvoir de nomination* » au sens de l'article précité.

On observe aussi que la situation du magistrat qui présente sa démission en vue de l'exercice d'une activité privée (ce qui semble avoir été le cas du magistrat du PNF) ne paraît pas spécialement ou explicitement envisagée par l'ordonnance 58-1270, qui traite de la situation du magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans, donc du magistrat ayant déjà cessé ses fonctions.

Les conditions d'application des dispositions des articles 9-2 et 72 de l'ordonnance 58-1270 sont précisées par les articles 36 et 36-1 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié pris pour l'application de cette ordonnance. On note qu'un délai de deux mois est assigné au ministre pour s'opposer à l'exercice d'une activité privée par un magistrat en disponibilité ou ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans, le silence au-delà de ce délai valant acceptation, et qu'un délai de quatre mois est fixé pour s'opposer à un placement en détachement ou en disponibilité.

2°) Améliorer le dispositif de contrôle.

Dans le cas du magistrat du PNF démissionnaire pour rejoindre un cabinet d'avocats d'affaires, les dispositions applicables prévoyaient que le ministre de la justice, informé du projet du magistrat, pouvait s'opposer à l'exercice de l'activité que ce dernier envisageait. Il semble qu'il n'en ait rien été et qu'un tel contrôle uniquement ministériel apparaisse insuffisant.

Pour remédier à cette insuffisance de contrôle, une première piste consisterait à prévoir une consultation du CSM dans tous les cas de départ vers une activité privée, c'est-à-dire non seulement lorsqu'il y a une demande de détachement ou de départ en disponibilité, mais aussi lorsque le projet du magistrat émerge en cours de disponibilité, à l'occasion d'une démission ou encore dans les trois ans qui suivent sa cessation d'activité (ce délai est à mettre en rapport avec les dispositions de l'article 432-13 du code pénal). Ces nouveaux cas de consultation obligatoire du CSM paraissent pouvoir être regardés comme s'inscrivant dans le prolongement

d'attributions déjà existantes de celui-ci, étant au surplus relevé que la Constitution marque à travers son article 65 une vocation particulière du CSM à pouvoir traiter de questions relatives à la déontologie des magistrats. Il semble donc possible de prévoir ces nouveaux cas de consultation du CSM par une loi organique.

Cette amélioration du dispositif pourrait s'accompagner, à l'instar de ce qui est prévu pour les avis émis par la HATVP dans le statut général des fonctionnaires, de la possibilité d'émettre un avis de compatibilité de l'activité envisagée par le magistrat assorti de réserves pour une durée de trois ans.

On observe, toutefois, que dans les cas expressément visés par l'article 9-2 de l'ordonnance n° 58-1270 précitée, le magistrat qui méconnaît une décision d'interdiction de l'activité privée s'expose à une sanction disciplinaire s'il est en disponibilité et au retrait de l'honorariat ainsi, le cas échéant, qu'à des retenues sur pensions, s'il est retraité, la procédure applicable étant, dans l'une et l'autre situations, celle du chapitre VII, relatif à la discipline, de l'ordonnance n° 58-1270. Dans quelle mesure le CSM, par hypothèse précédemment consulté par le ministre sur le projet de départ du magistrat vers une activité privée, pourrait-il connaître postérieurement d'une procédure disciplinaire ou relative à un retrait de l'honorariat du magistrat ayant méconnu l'interdiction d'exercer cette activité ou les réserves ayant assorti un avis de compatibilité ?

Dans l'éventualité où la difficulté ainsi relevée ne pourrait être surmontée, la question se poserait de savoir si l'on pourrait faire relever le départ de magistrats vers des activités privées lucratives du dispositif de contrôle prévu par l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 précitée. Ce dispositif prévoit en règle générale une appréciation par l'autorité hiérarchique de la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions précédemment exercées, puis si un doute existe sur cette compatibilité, la consultation du « référent déontologue », puis si le doute subsiste encore, la saisine de la HATVP. Pour les projets d'exercice d'une activité privée lucrative par les titulaires de certains emplois, la HATVP doit être directement saisie. Un tel « alignement » sur le dispositif du statut général des fonctionnaires devrait être prévu par une loi organique qui préciserait en outre s'il y a lieu de distinguer des procédures en fonction des emplois de magistrats et de leur niveau hiérarchique. La question se poserait aussi de la composition dans laquelle la HATVP se prononcerait sur la situation de magistrats, avec la possibilité d'y prévoir, pour la circonstance, la présence d'un nombre significatif de membres du corps judiciaire. Enfin, le référent déontologue prévu dans le statut général des fonctionnaires n'existe pas à l'identique dans le statut de la magistrature, et il faudrait déterminer si l'on pourrait brûler l'étape de la consultation d'un tel référent déontologue ou s'il serait pertinent de lui trouver un « équivalent » tel que le Collège de déontologie des magistrats.

Mais plutôt qu'un tel alignement sur la procédure applicable aux fonctionnaires, qui soulève de délicates questions liées au statut constitutionnel des magistrats, pourrait être prévue, par une modification de la loi organique, la consultation du Collège de déontologie des magistrats sur les projets de départ de magistrats vers des activités privées lucratives. Le Collège n'est en aucune manière associé aux procédures du chapitre VII du statut, ce qui permettrait de surmonter l'éventuelle difficulté évoquée ci-dessus. L'amélioration envisagée transformerait sensiblement son rôle et son image, et devrait s'accompagner d'un renforcement de ses moyens d'action.

Telles sont les considérations dont le Collège souhaitait vous faire part. Il les a portées à la connaissance de la formation plénière du CSM, actuellement saisie d'une demande d'avis du Président de la République sur la responsabilité des magistrats, ainsi qu'à celle du garde des Sceaux. Les membres du Collège et moi-même sommes à votre disposition pour les développer devant vous et recueillir votre avis sur ces pistes de réforme.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération.

Daniel LUDET, président du Collège.

5. Courriels échangés avec le directeur des services judiciaires à la suite de la publication de la loi du 24 août 2021

Monsieur le Directeur,

C'est en tant que président du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire que je viens vers vous. J'ai eu connaissance de ce que des réflexions étaient en cours au ministère de la justice sur la création d'un réseau de référents laïcité et sur un dispositif de formation au principe de laïcité.

Sans remettre en cause l'importance de promouvoir la laïcité, qui se concrétise par des programmes dans différents ministères, dont celui en charge de l'Education Nationale, je dois vous faire part de certaines interrogations.

Le déploiement des actions gouvernementales pour promouvoir la laïcité s'inscrit dans la mise en œuvre de la récente loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 « confortant le respect des principes de la République », et plus particulièrement de son article 3. La formation au principe de laïcité et la mise en place de référents laïcité sont prévues par des dispositions qui viennent s'insérer aux articles 25 et 28 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires. On lit à l'article 2 de cette loi qu'elle ne s'applique pas aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Aussi suis-je amené à vous demander quelle est la base juridique de la désignation d'un ou de plusieurs référents laïcité pour les magistrats de l'ordre judiciaire. La réponse à cette question importe, notamment dans la mesure où l'idée semblerait avoir été émise de faire du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire le référent laïcité de la magistrature. J'ajoute, en toute hypothèse, que les attributions du Collège ayant été fixées par une loi organique, la question se poserait de savoir comment une nouvelle pourrait lui être attribuée sans recourir au même instrument législatif.

Je vous serai, Monsieur le Directeur, reconnaissant des éclaircissements que vous pourrez m'apporter sur le plan juridique.

Dans cette attente, je vous prie de croire Monsieur le Directeur, à l'assurance de ma haute considération.

Daniel LUDET

Monsieur le président du Collège de déontologie,

Vous avez appelé mon attention sur la mise en œuvre de la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 « confortant le respect des principes de la République », et son application aux magistrats.

L'article 3 de la loi précitée crée, comme vous le soulignez, un article 28 ter au chapitre IV de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 concernant la désignation de référents laïcité au sein des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics. Toutefois, je vous confirme que les magistrats de l'ordre judiciaire ne sont pas assujettis aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 puisque l'article 2 de cette loi les exclut expressément de son champ d'application.

En effet, les dispositions contenues dans la loi du 13 juillet 1983 ne s'appliquent en principe pas aux magistrats de l'ordre judiciaire, sauf à ce que l'ordonnance statutaire y renvoie expressément. Par conséquent, en l'absence de toute disposition de l'ordonnance statutaire renvoyant au nouvel article 28 ter de la loi du 13 juillet 1983, cet article n'a pas vocation, en l'état actuel du droit, à s'appliquer aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Des analyses sont actuellement en cours au sein du ministère de la justice quant à la déclinaison de la loi du 24 août 2021 au sein de l'institution judiciaire. Je ne manquerai pas de vous informer de tout projet éventuel en lien avec le Collège que vous présidez.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, mes salutations les plus respectueuses.

Très cordialement

Paul HUBER

Directeur des services judiciaires