

Prague, 16 juin 2006

La responsabilité des magistrats *Rapport national pour la France*

La responsabilité des magistrats a fait l'objet en France de débats importants¹ :

- le prétexte de l'insuffisante responsabilité des magistrats a été une des raisons qui ont fait échouer la réforme constitutionnelle prévue en 2000, qui devait conférer une plus grande indépendance au parquet ;
- des défaillances individuelles ont été le prétexte d'une commission sur l'éthique des magistrats, qui a rendu son rapport en 2003 ;
- des décisions juridictionnelles de mise en liberté conformes à la loi mais suivies de conséquences dramatiques (récidive meurtrière) ont alimenté un débat sur la responsabilité qui pourrait naître de telles situations ; en 2005, le ministre de l'intérieur a notamment déclaré qu'il fallait « faire payer les juges » pour de telles décisions ;
- enfin, l'affaire d'Outreau, qui est la défaillance de tout un système, a été l'occasion pour la commission parlementaire nommée pour tirer les leçons de cette affaire de solliciter les avis de tous les acteurs concernés.

Pour faciliter les comparaisons entre pays, ce rapport suit le plan de l'avis n°3 du comité consultatif des juges européens. Les développements suivants valent aussi bien pour les magistrats du parquet que du siège, qui en France font partie du même corps.

A- Les normes de conduite des juges

1°) quelles normes de conduite pour les juges ?

L'éthique du procès équitable, qui résulte de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, est la seule norme de conduite qui fait l'objet d'un consensus.

L'impartialité du magistrat. La question de la participation d'un magistrat à une activité politique sous la forme de l'adhésion à un parti et de la présentation d'une

¹ Sur le sujet, on peut notamment se référer au séminaire de l'ENM sur la responsabilité (1999) : (http://www.enm.justice.fr/centre_de_ressources/dossiers_reflexions/responsabilite/responsabilite.htm)

La même année, le Conseil supérieur de la magistrature y consacre une partie de son rapport annuel : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/rapports-annuels/rapport1999/rapport1999-partie7.htm>

Il a émis en 2003 un avis sur les questions déontologiques :

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/rapports-annuels/rapport2003/annexes.htm>

La question a évidemment été évoquée dans les débats de la commission parlementaire sur l'affaire d'Outreau :

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/commissions/outreau/outreau-20060404-2.asp>

Le syndicat de la magistrature a déposé à cette commission le texte suivant :

<http://www.syndicat-magistrature.org/article/760.html>

candidature à des élections ne fait pas problème. Les textes interdisent seulement au magistrat de se présenter dans le ressort du tribunal où il exerce. Le président actuel de l'Assemblée nationale est un ancien juge d'instruction. De même, la participation à un cabinet ministériel est admise.

Paradoxalement, la participation du magistrat à un débat public fait problème :

- Le Syndicat de la magistrature et MEDEL ont récemment soutenu un collègue, Didier Peyrat, qui était menacé d'un avertissement disciplinaire : il avait, dans un article du quotidien *Le Monde*, critiqué le ministre de l'intérieur. Seul le rapport de forces créé à l'occasion de cette affaire a fait reculer le procureur général.
- En 2004, trois magistrats du tribunal de Paris avaient, à l'occasion d'une journée de grève des avocats, manifesté leur solidarité, se joignant à leur critique d'un projet de loi. Ils ont été menacés de sanctions.
- De même, en 1996, le juge Van Ruymbeke a été menacé de sanctions après avoir signé l'appel de Genève.

Le rapport de la commission sur l'éthique, nommée par le précédent garde des sceaux, prévoyait plus généralement de renforcer l'obligation de réserve des magistrats. La formulation retenue menaçait même l'expression syndicale. Ces propositions, très contestées, n'ont pas été mises en œuvre à ce jour, mais elles n'ont pas été officiellement abandonnées.

La commission avait notamment cité, avec une certaine malhonnêteté intellectuelle, une motivation de l'arrêt de première instance de la CEDH dans l'affaire Perna (CEDH, 25 juillet 2001), selon laquelle le militantisme politique du magistrat peut nuire à la confiance des citoyens dans la justice. D'une part, il ne s'agissait pas pour la Cour de statuer sur le comportement d'un magistrat, mais d'apprécier si le procès en diffamation engagé par G. Caselli contre un journaliste avait été jugé conformément à la CEDH, d'autre part, l'arrêt a été infirmé par la grande chambre de la CEDH, qui n'a pas repris la motivation sur ce point.

2°) la formulation des règles de conduite

La déontologie, qui traite des devoirs à remplir, et **l'éthique**, qui définit un ensemble de règles de conduite ne doivent pas être confondus avec la discipline. La culture du doute, de la réflexion collective, de l'esprit critique font partie d'une éthique qui doit fonder la culture judiciaire. Mais il s'agit de questions qui doivent faire l'objet de questionnements et de débats entre pairs.

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), dans un avis rendu en 2003, a considéré qu'il n'est pas nécessaire de codifier les règles de déontologie. Mais les décisions prises en matière disciplinaire peuvent aussi servir de référence en matière de déontologie.

Par exemple, sur la question de la liberté d'expression des magistrats, le CSM a rendu en 1987 une décision refusant de sanctionner un procureur qui avait, lors d'une audience solennelle de rentrée, critiqué la politique de répression de l'usage de stupéfiants. Le CSM a considéré que "l'obligation de réserve ne saurait réduire le magistrat au silence et au conformisme, mais doit se concilier avec le droit particulier à l'indépendance". Dans un avis du 27 mai 1998, il a considéré que "les magistrats disposent de la liberté d'expression reconnue par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme (...); elle doit seulement s'exercer sans que soient atteintes la dignité et l'autorité de la fonction, ni l'impartialité que le justiciable est en droit d'exiger." Ces décisions ou avis, qui se

réfèrent à des situations concrètes, semblent plus pertinentes pour éclairer les magistrats sur leur conduite qu'un code de déontologie..

B- Responsabilité pénale, civile et disciplinaire des juges

Responsabilité pénale. Les magistrats en France sont pénalement responsables conformément au droit commun. Deux infractions sont spécifiquement prévues par le code en ce qui les concerne : la corruption (qui devient un crime si elle est imputable à un magistrat), et le déni de justice.

Responsabilité civile. L'Etat indemnise les justiciables pour les fautes lourdes commises par la justice. La jurisprudence récente de la Cour de cassation a élargi le domaine de cette faute, définie comme « *un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi* ».

La possibilité pour l'Etat de se retourner contre le magistrat, pour lui faire payer les sommes versées par l'Etat (action récursoire), existe dans les textes. Elle n'est jamais mise en œuvre, comme dans l'ensemble de la fonction publique. Il est probable que, si elle était mise en œuvre, les magistrats signeraient un contrat d'assurance, et que la question de la prise en charge par l'Etat prix de ce contrat se poserait.

Par ailleurs, un régime spécial permet d'indemniser, sans recherche de faute, les personnes qui ont subi une détention provisoire non suivie d'une condamnation.

Responsabilité disciplinaire

Les principes de **la discipline** se résument aux textes suivants:

- le contenu du serment prêté par tout magistrat lors de sa nomination à son premier poste et avant d'entrer en fonctions : "*Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat*".

- les règles contenues dans le statut de la magistrature :

"*Toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. - Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. - Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions.*"

"*Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou la dignité, constitue une faute disciplinaire. Cette faute s'apprécie, pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice, compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.*"

L'imprécision de ces règles disciplinaires est généralement admise. En revanche, l'absence de garantie en matière de procédure est très contestée : par exemple, les magistrats mis en cause ne peuvent, pendant la procédure disciplinaire, être assistés d'un avocat ou d'un défenseur syndical. De même, le caractère imprescriptible des poursuites disciplinaires n'est pas non plus acceptable.

Ces textes sont invoqués pour refuser au magistrats le droit de grève. Les magistrats considèrent cependant que le droit de grève est un droit constitutionnel, et ont donc lancé un certain nombre de mouvements depuis une vingtaine d'année, en s'imposant un service minimum.

Le débat s'est enrichi, à l'occasion de l'affaire d'Outreau, d'une question nouvelle. Certains ont proposé d'élargir la responsabilité individuelle du magistrat quand une décision révèle une erreur grossière d'appréciation ou une négligence grave ". Le CSM a déjà sanctionné un magistrat qui avait de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence, de telle sorte qu'il avait accompli, malgré les apparences, un acte étranger à toute activité juridictionnelle.

En revanche un mauvais jugement doit être censuré par la Cour d'appel, voire par la Cour de cassation s'il s'agit d'une décision d'appel. L'extension de la responsabilité personnelle du magistrat à raison de leur jugement pourrait avoir des effets sur le risque que présente toute décision juridictionnelle. En particulier, le Syndicat de la magistrature a souligné que le risque du maintien ou de la remise en liberté est généralement supérieur au risque de mise en détention.

Contexte général

Dans ses interventions devant la commission parlementaire, le Syndicat a toujours placé la question de la responsabilité dans son contexte. C'est pourquoi, il a insisté sur :

1. l'importance du droit à la formation ;
2. le rôle de la collégialité, facteur de qualité d'une décision ; la possibilité d'annexer à une décision collégiale un « avis dissident » pour favoriser le débat jurisprudentiel et doctrinal a aussi été évoquée ;
3. la nécessité que la production des juridictions fasse l'objet d'une évaluation, pour ne pas imputer à des magistrats des dysfonctionnements qui résultent de l'organisation du service ;
4. la possibilité donner aux citoyens le droit de saisir une instance de tous les dysfonctionnements d'une juridiction, imputables à des magistrats, avocats, fonctionnaires... Tout ce qui n'est pas juridictionnel mais qui a des effets sur la qualité de la justice devrait pouvoir être pris en compte.

Le rôle et la composition du CSM ont également fait l'objet de débats. Sur ce point le Syndicat de la magistrature a proposé que:

1. le président de la République et le garde des sceaux ne fassent plus partie du CSM ;
2. le CSM dispose de l'intégralité du pouvoir de nomination des magistrats (aujourd'hui la chancellerie propose 95% des nominations, qui sont ensuite soumises au CSM) ;
3. une inspection soit rattachée au CSM pour la conduite des enquêtes disciplinaires (aujourd'hui seul le garde des sceaux peut demander à l'inspection d'enquêter sur une affaire disciplinaire) ;
4. les non magistrats composant le CSM soient désignés par le parlement selon une procédure garantissant le pluralisme (aujourd'hui, ils sont nommés respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat) ;

5. la représentation des magistrats dépendent d'un scrutin proportionnel (aujourd'hui, les modalités sont complexes, et favorisent nettement la hiérarchie).

Dans le souci d'éviter toute interprétation corporatiste de ces demandes, le Syndicat a admis que les magistrats pourraient être minoritaires au sein du CSM.

La réforme des principes de responsabilité des magistrats ne saurait de toute façon n'être qu'une partie d'une réforme d'ensemble, plus ambitieuse. Le Syndicat de la magistrature a formulé dans cette perspective un ensemble de propositions à la Commission parlementaire, sur le thème : « *un autre justice est possible* »².

Eric Alt, vice président du Syndicat de la magistrature.

² Ce texte peut être consulté sur le site du Syndicat de la magistrature : <http://www.syndicat-magistrature.org/article/748.html>