

Décryptage du recueil des obligations déontologiques des magistrats

SOMMAIRE

I. La forme et la méthode : un travail finalisé en chambre et qui demeure confus.....	2
A. Un travail insuffisamment structuré, qui n'a pas été nourri par des regards extérieurs	
B. Une absence de clarification quant à l'objet et au but poursuivis dans la rédaction du recueil	
II. La valeur normative du recueil : deux points cruciaux de nos observations ont été retenus : le rappel en introduction du caractère non normatif du recueil, et le déclassement de la seconde partie du recueil devenue des annexes.....	3
A. Le caractère non normatif du recueil est consacré	
B. La seconde partie du recueil initialement présenté, comportant des fiches pratiques, a été transformée en annexes	
III. Une vision globale à la fois réductrice et extensive de la déontologie, malgré les quelques modifications intervenues à notre demande.....	4
A. La déontologie du magistrat, entre responsabilité personnelle et vision institutionnelle	
B. La déontologie étendue à l'énumération de toutes les bonnes pratiques - à la charge des magistrats - garantissant une justice de qualité	
IV. Impartialité, devoir de réserve, respect de la vie privée : nos arguments ont été en partie entendus, mais la tentation du recul est sensible.....	8
A. Impartialité	
B. Respect de la vie privée et devoir de dignité	
C. Liberté d'expression	
D. Les relations avec les auxiliaires de justice : une réorientation forte du texte tenant compte de nos propositions	
E. Un principe général de prudence	
Conclusion.....	15

I. La forme et la méthode : un travail finalisé en chambre et qui demeure confus

A. Un travail insuffisamment structuré, qui n'a pas été nourri par des regards extérieurs

Nous avons formulé dans nos observations transmises au CSM et à l'ensemble des magistrats en octobre dernier de nombreuses critiques concernant le projet qui nous avait été soumis à la fin du processus de révision du recueil. Elles justifiaient selon nous qu'un travail de réécriture du texte soit entrepris, sur la base d'une consultation des magistrats, et d'une co-construction nourrie par les apports d'autres champs de compétence (philosophie du droit...) et par les réflexions menées chez nos voisins européens, dont les textes concernant la déontologie des magistrats abordent des thématiques absentes ici - telles les limites au devoir de loyauté du magistrat lorsque la démocratie est en danger. Cet aspect, pour ne donner qu'un exemple, est demeuré absent du recueil malgré nos observations. Nous avons ainsi proposé d'ajouter le texte suivant, issu de *guidelines* européens : « lorsque la démocratie et les libertés fondamentales sont en péril, la réserve peut céder devant un devoir d'indignation. La loyauté ne peut être exigée du juge lorsque la démocratie et les libertés fondamentales sont en péril ». Cette idée ne figure nulle part dans le recueil. Le CSM a finalisé seul le recueil sans autres échanges ou sollicitations après la transmission écrites de nos observations.

Nous regrettons de manière générale que le recueil soit un mélange indistinct de principes résultant directement de textes d'inégales valeurs juridiques et de lignes de conduites dégagées par le CSM et ne soit pas présenté de manière plus structurée, en distinguant les obligations déontologiques résultant directement des textes, des « bonnes pratiques » dégagées par le CSM. Nous soulignons l'hétérogénéité dans la rédaction des différents principes, dont certains sont définis dans un niveau de détail très important.

Force est de constater que ces écueils n'ont pas disparu dans le recueil final, amendé en chambre par le CSM après l'envoi de nos observations écrites.

B. Une absence de clarification quant à l'objet et au but poursuivis dans la rédaction du recueil

Ce problème de construction découle directement de l'absence de choix clair des auteurs du texte sur la nature exacte du recueil, entre guide de bonnes pratiques et recueil des obligations déontologiques. En ne procédant pas à l'analyse des attendus de ce texte, destiné à la fois aux citoyens et aux magistrats, les auteurs ont produit un document par essence hybride, dont la nature même est problématique.

La nouvelle version devrait répondre à un objectif fondamental que le législateur a posé en instituant ce recueil : outre un outil pour les magistrats, ce document a pour objet de donner aux citoyens une lisibilité de l'action de la justice et des conditions dans lesquelles elle doit être rendue, pour contribuer à leur confiance dans l'institution. Le fait de noyer les principes dans des prescriptions allant jusqu'à un niveau de détail pointilliste, mélangeant par exemple des questions éminemment complexes sur la notion d'impartialité, avec des notions de savoir vivre évident et non spécifiques aux magistrats (politesse minimale, respect des horaires, « *conscience professionnelle* »...), perd nécessairement le citoyen, qui

ne peut dégager de sa lecture les principes essentiels.

II. La valeur normative du recueil : deux points cruciaux de nos observations ont été retenus : le rappel en introduction du caractère non normatif du recueil, et le déclassement de la seconde partie du recueil devenue des annexes

A. Le caractère non normatif du recueil est consacré

Sur la structure du recueil, nous avons été en partie entendus : nous avons relevé qu'il était absolument impératif que l'introduction du recueil, non rédigée dans le projet qui nous a été soumis, rappelle, comme dans la version précédente, qu'il ne constitue pas un code de déontologie, et qu'il ne peut être tiré du non respect de ses prescriptions des conclusions directes concernant l'existence d'une faute disciplinaire. Cette exigence était d'autant plus forte que le projet de recueil atteint un niveau de détail qui n'a rien de comparable avec celui de la précédente version. Ce rappel figure - en termes moins précis que souhaité - dans l'introduction de la version finale.

B. La seconde partie du recueil initialement présenté, comportant des fiches pratiques, a été transformée en annexes

Le nouveau recueil élaboré par le CSM fait largement évoluer la forme et le contenu du texte : le précédent recueil était construit de manière thématique, par l'énoncé de principes, répartis selon des catégories classiques (légalité, indépendance...) et déclinés dans des considérations demeurant très générales appelées « commentaires et recommandations ». L'ambition affichée par le CSM actuel dans le courrier qui accompagnait le projet était de transformer le recueil en un guide répondant plus précisément aux interrogations pratiques des magistrats. La structure et le contenu du recueil ont été modifiés en conséquence. La première partie, qui reprend et modifie le précédent recueil, atteint sur certains thèmes un niveau de détail plus important que précédemment. Il y avait été ajouté, dans le projet qui nous a été soumis initialement, une seconde partie, entièrement nouvelle, rédigée sous la forme de fiches thématiques et dictée par le « souci d'offrir aux magistrats un outil pratique ».

Si l'objectif de fournir aux magistrats des outils comportant des réponses à leurs questionnements en matière de déontologie est louable en soi, nous avons critiqué le cadre choisi, en ce que le recueil des obligations déontologiques risque alors de se transformer de fait, par la nature et la précision des prescriptions qu'il contient, en code de déontologie, ce qui n'était pas le choix du législateur.

La démarche ayant présidé à la création du SAVD (service d'aide et de veille déontologique) au sein du CSM, revendiquée depuis longtemps par le Syndicat de la magistrature, correspondait justement à la volonté de donner aux magistrats des clefs pour répondre aux questions particulières auxquelles ils sont confrontés. Le SAVD comporte plusieurs caractéristiques qui en font tout l'intérêt : l'absence d'écrit formalisé, le caractère non surplombant de la démarche, puisqu'il s'agit d'un dialogue entre le magistrat et le SAVD

dans lequel ce n'est pas une solution « clé en main » qui est fournie mais un échange permettant au magistrat d'explorer tous les enjeux de la question qui se pose à lui. La démarche de consigner par écrit des prescriptions très détaillées - en l'occurrence très contestables au fond sur de nombreux points et forcément incomplètes - est toute autre.

Un sujet aussi sensible et complexe que les obligations déontologiques des magistrats ne peut être entièrement « réglé » par des injonctions tombées d'en haut. La démarche doit être essentiellement réflexive, et se nourrir par l'échange, la prévention, la formation des magistrats, y compris des chefs de juridiction. C'est par exemple la démarche retenue dans les nouvelles dispositions statutaires en matière de prévention des conflits d'intérêts : l'entretien déontologique avec le chef de juridiction consiste en une discussion dans laquelle celui-ci peut uniquement saisir au cas par cas le collège de déontologie en cas de divergence d'appréciation, et non procéder par voie d'injonctions. Le collège de déontologie ne le peut pas davantage.

Cette seconde partie, dont nous demandons la suppression, afin que la réflexion sur des fiches pratiques soit reprise dans un autre cadre et nourrie par une concertation plus large, a été transformée en annexe du recueil. Sa portée est ainsi affaiblie, ce qui constitue indéniablement un progrès.

III. Une vision globale à la fois réductrice et extensive de la déontologie, malgré les quelques modifications intervenues à notre demande

A. La déontologie du magistrat, entre responsabilité personnelle et vision institutionnelle

Sur le fond, la déontologie n'est pas abordée dans le texte comme un ensemble de principes qui à la fois obligent le magistrat et le protègent, en sa qualité de membre d'une autorité indépendante jouant un rôle essentiel en démocratie. Le fait que soient égrenés des principes de valeur et d'importance inégales, sans articulation entre eux, et sans réelle structuration conceptuelle, donne le sentiment d'un carcan qui corsète le magistrat, sans que ne ressortent les points essentiels qui doivent le guider dans sa conduite et qui favoriseraient la confiance des citoyens envers la justice.

Dans cet inventaire très désordonné, domine le sentiment que c'est sur les seuls magistrats que repose le bon fonctionnement de l'institution judiciaire. Cette vision de la déontologie fondée uniquement sur la responsabilité personnelle des magistrats, à l'exclusion de toute vision institutionnelle, est problématique.

Nous avons obtenu la modification de certaines formulations sur ce point : ainsi, nous avons fait compléter le préambule du chapitre concernant l'indépendance du magistrat pour rappeler que l'indépendance découle du principe de séparation des pouvoirs et constitue l'une des garanties de l'Etat de droit. La définition de l'indépendance n'était en effet décrite initialement qu'en référence aux devoirs du magistrat. De même, la première prescription posée en ouverture de ce chapitre était « *L'indépendance est aussi pour le magistrat un état d'esprit, un savoir-être et un savoir-faire qui doivent être enseignés, cultivés et approfondis tout au long de la carrière* ». Nous avons obtenu que cette phrase soit précédée d'un rappel des règles statutaires protégeant le principe d'indépendance.

Cette volonté d'introduire une vision institutionnelle nous a aussi conduit à demander – et à obtenir - des modifications concernant les relations entre les magistrats et leur hiérarchie. Certaines prescriptions initiales produisaient en effet un déséquilibre dans les prérogatives attribuées aux chefs de juridiction. Le projet de recueil énonçait ainsi que « *Les chefs de juridiction sont garants de l'indépendance des magistrats de leur ressort* ». La formule a été modifiée de manière plus conforme aux principes en « *Les chefs de juridiction veillent à l'indépendance des magistrats de leur ressort* ». Nous avons fait préciser, bien que nos amendements aient été seulement partiellement repris, les conditions d'affectation dans les services et l'attribution des dossiers. Nous souhaitons à cet égard que soit cité expressément le principe du juge naturel, qui n'est repris au final, de manière peu logique, qu'en annexe du recueil.

De même, l'obligation pour les magistrats d'informer leur hiérarchie concernant toute pression sur eux a été retirée à notre demande, pour devenir une simple faculté : « *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* ».

Enfin, nos amendements pour préciser et compléter les obligations mises à la charge des chefs de juridiction en matière de formation continue, sur les risques psychosociaux, ont été retenus.

B. La déontologie étendue à l'énumération de toutes les bonnes pratiques - à la charge des magistrats - garantissant une justice de qualité

L'introduction du recueil signe un changement de paradigme par rapport au recueil précédent : « *Au-delà des modifications de forme et compléments apportés afin de répondre aux besoins nouveaux de l'institution judiciaire et des personnes qui la servent, ce travail de réécriture s'est nourri de la volonté de centrer la déontologie des magistrats sur la notion de qualité de la justice, sans ignorer que celle-ci dépend largement des moyens humains, matériels et budgétaires qui lui sont alloués.*

Le référentiel de 2010 restait fortement empreint du contexte ayant présidé à son élaboration, dans lequel la déontologie était perçue, au premier chef, comme un outil de prévention des fautes disciplinaires ».

S'il n'est pas contestable que le respect des règles de déontologie par les magistrats est l'une des conditions de la qualité de la justice, ces deux notions ne peuvent se confondre. En considérant la notion de qualité de la justice comme centrale en matière de déontologie, le CSM a transformé le recueil en un véritable catalogue de bonnes pratiques, parfois bien éloignées des questions de déontologie. Il convient de pointer le risque que le recueil dégage – à destination des citoyens et des magistrats - l'idée générale selon laquelle la qualité de la justice rendue ne dépendrait que du respect de leurs obligations déontologiques par les magistrats, alors que bien d'autres variables entrent en ligne de compte, non seulement les moyens humains et matériels qui sont fournis mais aussi la qualité des procédures et des lois qu'ils sont amenés à appliquer et les règles qui président à l'organisation de la justice elle-même.

On peut citer les exemples suivants de cette extension :

« *Le magistrat veille à acquérir et actualiser les connaissances technologiques nécessaires à l'exercice de ses missions* ». Outre que ce principe paraît bien éloigné de la déontologie, encore faudrait-il disposer des moyens techniques (outil informatique...) pour le faire.

Un autre exemple :

« *Le magistrat fait usage, sous réserve que cela ne porte pas atteinte aux droits et libertés des justiciables, des technologies permettant d'améliorer la qualité de la justice* ». Sur le fond, nous avons proposé un amendement, qui n'a pas été retenu : « *Le recours à certaines technologies peut permettre d'améliorer le service rendu aux justiciables. Le magistrat ne les utilise que dans la mesure où cela ne porte pas atteinte aux droits et libertés des justiciables et à la qualité du débat judiciaire* ».

Nous considérons en effet que la formulation pose question au sens où il s'agit d'une injonction faite aux magistrats de faire usage des nouvelles technologies. On sait qu'un certain nombre d'entre elles portent par nature atteinte aux droits et libertés des justiciables, par exemple l'utilisation de la visioconférence à l'audience ou dans le contentieux des libertés, dans le contexte où le gouvernement souhaite, dans le projet de loi en cours d'examen, l'étendre. La réserve qui accompagne cette injonction est ambiguë : doit-elle être lue comme permettant aux magistrats d'écarter ces techniques lorsqu'ils les estiment contraire aux droits des justiciables, ou au contraire, l'injonction est-elle une manière de poser le principe que la technologie permet d'améliorer la qualité de la justice, et de vaincre la résistance de magistrats refusant de les utiliser dans certains cas ? On voit ainsi qu'en se plaçant sur le terrain des bonnes pratiques, le CSM insuffle sa propre vision de celles-ci, qui peut se révéler contestable.

Dans ce contexte, le rappel de certains principes s'avère déplacé, tant les bonnes pratiques égrenées correspondent à des évidences qui trouvent aussi leurs limites dans la réalité, en raison des conditions de travail en juridiction. On trouve ainsi dans la partie annexe : « *Le magistrat étudie les dossiers qui lui sont attribués en amont de l'audience afin de pouvoir mener celle-ci avec compétence, efficacité* ». Nous avons souligné - en vain - que les vacances de postes généralisées d'une part, le traitement en temps réel poussé à son paroxysme d'autre part, peuvent induire par exemple l'arrivée en cours d'audience de comparution immédiate de quatre ou cinq dossiers supplémentaires qui seront examinés par le tribunal pendant l'audience et jugés en soirée. C'est la réalité – certes éminemment critiquable – du fonctionnement actuel de certaines juridictions.

En revanche, le même mode impératif ne se retrouve pas dans l'exigence de motivation des décisions : c'est ainsi que le CSM estime suffisant d'écrire que « *le magistrat respecte les dates de délibéré et veille à la motivation de ses décisions* », au lieu d'utiliser le même mode indicatif pour l'une et l'autre des prescriptions « *le magistrat motive ses décisions* ». Nous avons demandé cette modification, qui n'a pas été retenue.

L'exigence de qualité de la justice est par ailleurs, relativisée dans certains passages du recueil : « *[Le magistrat] traite toutes les affaires dont il est saisi, sans retard et sans en négliger aucune, dans la mesure des moyens dont il dispose. Il veille à concilier la gestion des flux et le traitement des affaires avec l'exigence du délai raisonnable, le respect des règles procédurales et de fond, et la qualité du service rendu au justiciable* ». Nous avons demandé

la suppression de la deuxième phrase et son remplacement par « *Cet objectif ne peut être atteint au détriment de la qualité du débat judiciaire et de la décision rendue et du respect des règles procédurales et de fond* ». Nous avons soutenu que, dans un contexte de vacance de postes généralisée, le fait de mettre en balance, et sur le même plan, la qualité des décisions à concilier avec la gestion des flux légitime les injonctions productivistes, au détriment de la qualité du service rendu au justiciable.

Cette ligne directrice consistant à faire de la notion de qualité de la justice la pierre angulaire de la déontologie est reprise dans la conclusion du recueil, bien que complétée par une modification que nous avons proposée : « *Les obligations déontologiques du magistrat ne sauraient être circonscrites à la prévention des fautes et des manquements. La déontologie du magistrat doit, au premier chef, être animée par le souci de l'indépendance et de la qualité de la justice dont elle constitue le socle.* ». La notion fondamentale d'indépendance a été ici réintroduite à notre demande.

C. Un exemple manifeste de l'extension de la notion de déontologie : la gestion de leur carrière par les magistrats

Un des exemples le plus criant de cette extension de la notion de déontologie est le fait de faire reposer sur le magistrat une responsabilité d'ordre déontologique dans les choix qu'il opère en termes de déroulement de carrière, afin de les rendre conformes à l'intérêt de l'institution. Ce passage figurait initialement dans la seconde partie du recueil, heureusement reléguée en annexes.

Cette façon de confier - par délégation et individuellement - aux magistrats le soin d'assurer la bonne gestion des ressources humaines dans un contexte par ailleurs extrêmement dégradé n'est pas acceptable. Le contexte est en effet celui de vacances généralisées de postes et, consécutivement, d'un *turn over* trop important, les magistrats exerçant dans des conditions difficiles souhaitant légitimement rechercher un poste aux conditions de travail moins dégradées.

Le Syndicat de la magistrature réclame en vain depuis plusieurs mois que la DSJ rende public le rapport sur les juridictions fragiles. Le Conseil supérieur de la magistrature est revenu pendant cette mandature, dans ses rapports annuels successifs, sur l'enjeu que constitue la trop forte mobilité des magistrats, en ébauchant une réflexion sur le critère de la mobilité utilisé par la DSJ dans l'appréciation des profils des magistrats, critère qui, aussi bien en ce qui concerne la carrière des magistrats dans leur ensemble (celle-ci a lieu de façon majoritaire au sein d'une même région, ce qui en réduit l'intérêt au regard du principe d'impartialité) qu'en ce qui concerne la question de l'accession des femmes aux postes de chefs de juridictions, paraît devoir être assoupli. Il n'en reste pas moins que ce critère subsiste actuellement, bien que connaissant de plus en plus d'exceptions, notamment pour l'accession des magistrats à un grade plus élevé.

La situation actuelle est donc celle d'un relatif flou pour les magistrats, et de changements inaboutis dans la doctrine de la chancellerie concernant les critères présidant au choix des magistrats pour un poste donné, flou encore accru par la nouvelle doctrine de filiarisation et

de profilage des postes appliquée par la DSJ depuis cette année.

Dans ce contexte, il paraît pour le moins inéquitable de mettre à la charge des magistrats, dans le cadre de leurs obligations déontologiques, des obligations pour une gestion plus fluide du corps, alors que la DSJ n'a pas actuellement une doctrine lisible sur la carrière des magistrats.

Le Syndicat de la magistrature milite depuis toujours pour le grade unique, qui permettrait d'éviter les nombreuses mobilités dont le seul objet est de « réaliser son avancement ». C'est le cas notamment pour les magistrats auxquels il ne reste que quelques années de service à accomplir, dont les desiderata correspondent uniquement à la volonté de réaliser un avancement avant la retraite. Plutôt que de mettre à la charge des magistrats qui aspirent à atteindre le grade le plus haut des obligations impossibles, il convient d'entreprendre une réforme ambitieuse confiant au CSM de véritables outils de gestion des ressources humaines dans un contexte statutaire rénové.

Nos observations sur ce passage demandant sa suppression du recueil n'ont pas été prises en compte, et nos observations détaillées visant à amender cette partie n'ont été que très partiellement retenues.

Pour atténuer un peu la charge pesant sur le magistrat, certaines formulations ont été supprimées à notre demande, telle la suivante : « *Après sa prise de fonctions et tout au long de sa carrière, le magistrat a le devoir de s'interroger sur la compatibilité de la progression de sa carrière avec l'intérêt du service de la justice. Un tel souci doit continuer d'animer le magistrat une fois qu'il a quitté ses fonctions* » ou encore « *le magistrat veille à ce que sa mobilité ne présente pas un caractère artificiel* ».

De même, l'exigence d'une durée suffisante d'occupation d'un poste est exprimée de manière moins comminatoire qu'initialement.

Concernant l'évaluation, la version initiale du recueil mettait à la charge du magistrat concerné la régularité de l'évaluation. Nous avons demandé un amendement afin que la charge de cette obligation soit portée sur le chef de juridiction. Le CSM a transigé en la confiant à la fois à l'un et à l'autre : « *À l'égal du chef de cour et de juridiction, le magistrat veille à ce que son dossier administratif soit parfaitement à jour et permette à l'autorité de nomination une appréciation pleine et entière de ses aptitudes* ».

IV. Impartialité, devoir de réserve, respect de la vie privée : nos arguments ont été en partie entendus, mais la tentation du recul est sensible

A. Impartialité

Nous avons rédigé de nombreuses propositions d'amendements sur l'ensemble du recueil, concernant les points les plus critiquables du texte. Nombre d'entre elles concernent le sujet de l'impartialité et du devoir de réserve. Un des fils conducteurs du recueil est le désir des rédacteurs d'étendre les notions d'impartialité et de réserve au delà des prescriptions du statut, au détriment de l'engagement des magistrats dans la cité et de la liberté d'expression.

Un glissement s'opère dans le texte entre le principe de l'impartialité objective et le fait de poser que la manifestation publique d'un engagement serait en soi problématique, en révélant les opinions personnelles du magistrat sur la vie de la cité. Ce glissement était manifeste tout au long de la version initiale du recueil et extrêmement problématique. Il a été atténué, certaines de nos observations ayant été retenues. Ce sont deux notions bien distinctes, sauf à valider l'idée selon laquelle tout engagement serait interdit au magistrat, alors même que la liberté d'expression lui est reconnue comme pour tout citoyen et qu'elle est spécifiquement protégée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le fait que le magistrat participe à la vie de la cité comme tout citoyen est une condition essentielle pour que l'institution judiciaire joue pleinement son rôle en démocratie. Tout magistrat a des opinions, et son devoir d'impartialité lui impose de juger sans idée préconçue, la manifestation publique de ces opinions étant sans effet à cet égard, tant que son expression publique ne vise pas spécifiquement une partie au procès. Les règles du déport, et les règles instaurées en 2016 dans le statut visant à prévenir les conflits d'intérêts, imposent au magistrat de ne pas juger certaines affaires dans lesquelles son impartialité objective serait mise en cause, en raison notamment de ses liens avec les parties, y compris dans le cadre de fonctions bénévoles. Certaines dispositions du texte, dont nous avons demandé la suppression ou la modification, allaient au delà de ces textes et auraient eu pour effet délétère que les magistrats s'autocensurent ou se dégagent de la vie de la cité.

Le mot « *neutralité* » était utilisé en différents endroits du recueil, pour caractériser les qualités attendues du magistrat. Nous en avons demandé la suppression, pour remplacer ce terme par celui d'objectivité. Le CSM a supprimé le terme, sauf à un endroit, le magistrat demeurant tenu d'adopter une « attitude empreinte de neutralité » en toutes circonstances.

L'énoncé général du principe d'impartialité a été amendé, en grande partie conformément à nos observations. Il est ainsi posé dans la version définitive : « *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 dans l'exercice de ses fonctions, encore faut-il qu'il apparaisse impartial* ». La fin de la phrase « *aux yeux de tous* », qui pouvait laisser penser que la notion d'impartialité pouvait dépendre de l'appréciation – subjective – de tout un chacun, a été supprimée à notre demande. Le mot neutre qui figurait dans la version initiale (« *de manière à rester neutre* ») a également été supprimé.

Une absence de rigueur concernant la définition de la notion d'impartialité se retrouve aussi bien dans les termes employés, que dans son essaimage à tout propos dans différentes parties du recueil. C'est ainsi qu'on peut lire dans le chapitre 1 sur l'indépendance :

« Le magistrat bénéficie des droits reconnus à tout citoyen d'adhérer à un parti politique, à un syndicat professionnel, à une association ou à une société philosophique, et de pratiquer la religion de son choix. Il ne peut pour autant se soumettre à des obligations ou des contraintes de nature à restreindre sa liberté de réflexion ou d'action et à porter atteinte à son indépendance ».

Puis dans le chapitre 2 concernant l'impartialité :

« Le magistrat jouit de tous les droits reconnus à chaque citoyen. Il lui appartient d'apprécier s'il doit demander à être dessaisi ou se déporter chaque fois que son engagement, de nature politique, philosophique, confessionnel, religieux ou associatif, aurait pour conséquence de restreindre sa liberté de réflexion ou d'analyse.

La première énonciation n'est pas problématique : elle interdit de se soumettre à des obligations ou contraintes de nature à restreindre sa liberté d'analyse. Ces mots sont précis et visent manifestement non pas un simple engagement de nature politique, philosophique, religieux ou associatif mais une implication dans une organisation comportant des contraintes précises, telles que lorsque *« Le devoir de solidarité entre les membres de certaines organisations ou l'existence d'un système de justice propre à celles-ci peuvent générer un devoir de loyauté incompatible avec l'impartialité à laquelle les magistrats sont tenus (partie annexes) »*.

Il n'en est pas de même concernant le second principe. En effet, c'est ici l'engagement en soi, sans parler de contrainte ou d'obligations qui y seraient spécialement attachés, qui serait susceptible de restreindre la liberté de réflexion ou d'analyse. Poser de manière générale qu'un engagement du magistrat, et non ses intérêts ou ses liens avec les parties à l'instance, pourraient justifier en soi un déport constitue, selon l'interprétation que l'on peut faire de cette phrase, un glissement hors champ des textes du statut concernant les règles du déport et les conflits d'intérêts.

Nous avons en revanche obtenu dans une autre énonciation que la règle ne déborde pas du strict cadre posé par le statut en ce qui concerne les conflits d'intérêts : c'est ainsi que le principe suivant *« [le magistrat] informe son chef de juridiction de toute évolution de sa situation ou de celle de ses proches concernés »* a été complété à notre demande par la fin suivante *« nécessitant une modification de sa déclaration d'intérêts »*. Il convenait en effet de ne pas ajouter au texte du statut qui prévoit de manière précise quelles situations doivent être portées à la connaissance du chef de juridiction et organise la confidentialité des informations ainsi données.

De même, la formule suivante a été supprimée à notre demande : *« Il s'assure que ses engagements associatifs privés n'interfèrent pas avec son domaine de compétence au sein de sa juridiction d'affectation. Dans le cas contraire, il se déporte »*. En effet, les nouvelles dispositions du statut relatives à la déclaration d'intérêts déterminent quelles sont les fonctions (et non activités) bénévoles qui doivent faire l'objet d'une déclaration. Ainsi, toute activité associative n'a pas vocation à être déclarée, mais seulement celles qui correspondent à des fonctions dirigeantes ou opérationnelles dans une organisation, et pour lesquelles l'intensité de l'interférence avec les fonctions exercées justifie une déclaration. Il s'agit des cas dans lesquels le magistrat, au regard du service précis qui lui est attribué en juridiction, peut anticiper qu'il devra se déporter de manière répétée. En dehors des cas justifiant une déclaration d'intérêt, les règles classiques du déport, déjà rappelées dans le recueil, s'appliquent. Dans ces conditions, le fait de faire un cas à part, concernant les règles du déport, pour les engagements associatifs privés ne se justifiait pas, d'autant que la formulation retenue, trop floue, était problématique : la notion d'interférence sans autre précision ne permet pas de délimiter précisément les cas justifiant un déport, et peut laisser penser, par exemple, qu'un juge de l'application des peines ne pourrait adhérer à l'Observatoire International des Prisons. Il convient de ne pas dissuader les magistrats de

s'engager dans la vie de la cité par des formules ambiguës.

Dans la partie annexes, nous avons obtenu deux modifications concernant le rappel des règles de déport et sur les conflits d'intérêts, afin que ce rappel ne déborde pas des textes applicables :

« Le déport peut néanmoins être insuffisant dans l'hypothèse où le magistrat exerce des fonctions de dirigeant au sein d'une association intervenant dans le champ judiciaire, en particulier lorsqu'il est conduit à représenter celle-ci et à s'exprimer publiquement en son nom ».

Nous avons obtenu l'ajout de la fin de phrase suivante : *« et que cette association œuvre dans le champ couvert par les fonctions et le service précis confiés au magistrat »*. Il manquait cette précision qui est essentielle : s'il s'agit d'un JAF qui préside une association de suivi judiciaire prenant en compte des contrôles judiciaires, cela ne pose aucune difficulté, alors que la question se pose pour un juge d'instruction. Cela correspond aux préconisations reprises dans la circulaire relative aux déclarations d'intérêts, à savoir que seules les fonctions bénévoles interférant avec le service précisément confié au magistrat doivent être déclarées.

Dans l'énonciation suivante : *« Les chefs de juridiction, soucieux de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats dans leur ressort, 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 »*, le mot *« prévisible »* a là encore été ajouté sur notre proposition, pour qu'il ne soit pas là encore ajouté aux obligations résultant du statut.

B. Respect de la vie privée et devoir de dignité

A titre liminaire, il convient de rappeler que la dignité ne faisait pas l'objet d'un chapitre spécifique dans la précédente version du recueil édité en 2010.

La version du recueil qui nous avait été soumise opérait un déséquilibre au détriment du respect de la vie privée du magistrat : *« Si le magistrat a droit au respect de sa vie privée, il doit s'abstenir de tout acte, de toute expression ou de tout comportement qui, rendu public, porterait atteinte à la dignité de sa fonction ou à la crédibilité de l'institution judiciaire »*.

Nous avons soutenu que le principe tel qu'il était énoncé, selon lequel tout comportement quel que soit le cercle dans lequel le magistrat se trouve doit être aussi digne que s'il s'exprimait publiquement, porte atteinte au respect de la vie privée. On peut illustrer ce constat par l'exemple de la blague *« de mauvais goût »* exprimée dans un cercle intime ou restreint, qui ne saurait constituer un manquement au devoir de dignité. C'est en se situant sur le plan de l'obligation de prudence que ce devoir doit être exprimé, le magistrat devant être plus ou moins vigilant selon le cercle plus ou moins restreint dans lequel il s'exprime.

La version finale du recueil tient compte de nos observations : *« le magistrat a droit au respect de sa vie privée. Néanmoins, dans son expression et son comportement publics, il*

s'oblige à la prudence, afin de ne pas porter atteinte à la dignité de sa fonction et à la crédibilité de l'institution judiciaire ».

C. Liberté d'expression

Le CSM n'a pas manqué d'évoquer dans le nouveau recueil les possibilités offertes par l'usage des réseaux sociaux, évidemment absentes de la mouture de 2010. Dans la version qui nous a été initialement soumise, il était prescrit : *« Le magistrat doit faire un bon usage des moyens de communication, afin notamment de permettre une meilleure compréhension de l'action de la justice. Dans ses relations avec les médias, il fait prévaloir une communication institutionnelle ouverte et publique, et proscriit le dénigrement de l'institution ou de ses collègues sous une forme anonyme ».*

Nous avons critiqué cette dernière formule, qui vise le *off* avec les journalistes et les commentaires sous pseudonyme sur Twitter. Si le mot « *dénigrement* » est plus spécifique que celui de critique, le terme « *proscrit* » est très fort, et aboutit à viser les commentaires critiques sur les décisions, alors que ces commentaires parfois anonymes participent de la vitalité du débat public sur le fonctionnement de la justice, nécessaire en démocratie. Cette possibilité, qui n'est pas écartée par la phrase précédente (le fait de faire prévaloir la communication institutionnelle n'interdisant pas d'autres formes de communication) vient tempérer les effets du devoir de réserve pour les magistrats qui n'exercent pas de mandat syndical et permet une expression diversifiée.

Les termes ont été amendés dans la version finale en un sens un peu moins comminatoire : *« dans ses relations avec les médias, il fait prévaloir une communication institutionnelle ouverte et publique, et ne dénigre pas l'institution ou ses collègues, y compris sous une forme anonyme ».*

Dans les annexes du recueil, le CSM entre un peu plus dans le détail sur ce point.

Nous avons obtenu là encore une modification d'une formule problématique : *« Lorsqu'il fait état de sa qualité, il veille, notamment dans la création de son profil (« fiche d'identité »), à ne pas associer sa fonction et ses engagements personnels dans des conditions propre à créer un conflit d'intérêts ou laisser croire à un manque d'impartialité ».*

Nous avons soutenu que si le magistrat fait état de sa qualité et de ses engagements, et si la nature de son engagement, par exemple parce qu'elle se traduit par une fonction dans une association, est susceptible, soit de le placer en situation de conflit d'intérêts, soit d'occasionner un déport dans un contentieux ponctuel, cela signifie que ce conflit d'intérêts existe ou que le déport doit s'opérer. Ce ne peut être la révélation publique d'un engagement qui crée la situation de conflit d'intérêt ou oblige au déport. Ainsi, le fait de rendre transparente la situation qui conduira le magistrat à se déporter ou à ne pas prendre en charge certains contentieux ne peut être considéré comme problématique, puisque le magistrat devra de toute manière, si conflit d'intérêts il y a, en tirer les conséquences. C'est bien justement la transparence sur la situation du magistrat et les éléments susceptibles d'être à l'origine d'un conflit d'intérêt qui est recherchée à travers l'établissement d'une déclaration d'intérêts. Cette déclaration d'intérêts est faite dans des conditions de

confidentialité protégeant la vie privée du magistrat, et il ne peut être tenu de révéler publiquement ses intérêts, mais en revanche, s'il souhaite le faire, il n'y a pas de raison de considérer que cela peut être nuisible pour l'image de la justice. Le principe posé ne se justifiait pas par la nécessité de prévenir des conflits d'intérêts et avait pour effet pervers d'induire l'idée selon laquelle la manifestation de leur engagement par les magistrats serait de fait problématique pour l'image de la justice.

La formule retenue après nos observations est un peu moins litigieuse, en ne visant pas spécifiquement les engagements : *« Lorsqu'il fait état de sa qualité, il veille, notamment dans la création de son profil (« fiche d'identité ») et dans ses messages, à ne pas faire douter de son impartialité dans les contentieux qu'il traite ».*

Nous avons tenté de défendre la liberté d'expression des chefs de juridiction, en vain. En effet, toujours dans les annexes, figurent les mentions suivantes : *« Hypothèse où le magistrat administre le compte d'une juridiction ou d'un chef de juridiction. La communication doit alors rester institutionnelle. Elle ne doit pas porter d'appréciation, positive ou négative, sur une décision rendue ».*

Nous avons relevé que la prescription d'une communication institutionnelle pouvait s'entendre pour le compte d'une juridiction, mais qu'il n'était pas légitime de l'imposer pour les chefs de juridictions, dont les devoirs au regard de la réserve et de l'impartialité ne sont pas différents de ceux des autres magistrats. Nos observations n'ont pas été entendues sur ce point.

D. Les relations avec les auxiliaires de justice : une réorientation forte du texte tenant compte de nos propositions

Une déclinaison de la question de l'impartialité se retrouve dans les annexes concernant les relations des magistrats avec les auxiliaires de justice. Elle était exprimée de manière très problématique, en interdisant par principe aux magistrats de lier des relations d'amitié avec les avocats, et en validant de manière asymétrique les relations de forte proximité entre magistrats du siège et du parquet. Des liens de proximité voire d'amitié peuvent exister entre les magistrats du siège, entre magistrats du siège et magistrats du parquet, ou encore entre magistrats et avocats. Le devoir d'impartialité oblige le magistrat à s'en abstraire, afin d'accueillir chaque argument dans les causes qui lui sont soumises sans idée préconçue. Si la nature du lien conduit le magistrat à considérer que son impartialité peut être mise en cause, il se déporte. Il en est ainsi, par principe, s'il entretient avec un avocat des relations de couple, le parallèle étant évident avec l'interdiction de siéger dans une même cause avec un magistrat conjoint ou parent. L'incongruité qui figurait dans la version initiale, selon laquelle on ne peut éviter les relations d'amitié entre magistrats du siège et du parquet, ceux-ci faisant partie du même corps, mais qu'il convient d'inciter les magistrats à les proscrire avec les avocats, devait être supprimée.

Le recueil était initialement ainsi rédigé :

« Des liens amicaux débouchant sur des loisirs partagés avec un ou deux avocats en particulier peuvent très vite placer le magistrat dans une situation difficile au regard du

respect de l'impartialité. En revanche, des relations cordiales, des rencontres à la faveur d'un sport collectif, d'un club culturel, d'une association de parents d'élèves peuvent amener des magistrats et des avocats à se côtoyer en présence d'autres personnes et en dehors même de leurs activités professionnelles sans mettre en danger leur impartialité et leur indépendance».

Nous avons proposé la suppression de cette partie et la réécriture suivante, qui a été intégralement conservée dans la version finale :

« Des liens de proximité voire d'amitié peuvent exister entre les magistrats du siège, entre magistrats du siège et magistrats du parquet, ou encore entre magistrats et avocats. Le devoir d'impartialité oblige le magistrat à s'en abstraire, afin d'accueillir chaque argument dans les causes qui lui sont soumises sans idée préconçue. Si la nature du lien conduit le magistrat à considérer que son impartialité peut être mise en cause, il se déporte ».

E. Un principe général de prudence

La conclusion du recueil qui figurait dans le projet initial posait une obligation générale de prudence tout en appelant le magistrat à questionner son comportement non seulement au regard des devoirs résultant du statut, mais aussi de la perception des situations par les parties et plus largement le public, dans le souci de préserver l'image de la justice. Ces principes ainsi définis placent au dessus de toute autre considération l'image de la justice, alors que cette dernière doit aussi pouvoir être critiquée. Le fait de poser comme un principe général que la prudence doit s'exercer à l'aune de la perception du public fait aussi peu de cas de situations dans lesquelles cette perception pourra, alors que le magistrat n'a pas manqué aux devoirs de son état, être faussée en raison d'une appréhension parcellaire de la situation, en raison du secret entourant une part de l'activité judiciaire.

Ainsi posé, le principe paraît contraire à la jurisprudence de la CEDH telle que rappelée dans les arrêts *Guja c. Moldova* du 12 février 2018 et *Koudechkina c. Russie* du 26 février 2009, dans lesquels elle affirme le principe de la liberté d'expression des membres du pouvoir judiciaire lorsqu'ils révèlent certains dysfonctionnements qui en compromettent les valeurs. Il paraît aussi contraire à la jurisprudence constante de la CEDH (par exemple arrêt *Baka c. Hongrie* du 23 juin 2016) qui consacre l'importance de l'expression des magistrats dans la sphère publique, en indiquant qu'aucune restriction n'est possible dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général. La Cour indique à ce sujet *« la crainte d'une sanction a un effet dissuasif sur l'exercice du droit à la liberté d'expression, en particulier à l'égard d'autres juges qui souhaiteraient participer au débat public sur les questions ayant trait à l'administration de la justice et au système judiciaire »*.

Nous avons proposé une reformulation pour éviter de poser un principe de prudence exprimé dans des termes trop généraux.

« Le respect des obligations déontologiques définies dans le présent Recueil passe, pour le magistrat, par la mise en œuvre d'un principe général de prudence le conduisant à se poser, en toute circonstance, les questions lui permettant de ne pas se placer en situation de risque au regard des obligations liées à son état de magistrat. Il doit, pour ce faire, prendre en considération non seulement les situations auxquelles il se trouve confronté, mais aussi la

perception que le public ou les parties peuvent avoir de ces situations, en veillant toujours à préserver l'image de la justice ».

Nous avons proposé de supprimer cette seconde phrase et de la remplacer par « *Pour ce faire, il prend en compte, dans son analyse des principes qu'il doit concilier, la perception que les parties et le public peuvent avoir des situations dans lesquelles il intervient* ».

La formulation finalement retenue prend partiellement en compte nos observations, en atténuant l'expression du principe de prudence et en équilibrant le but de préservation de l'image de la justice par la notion de courage, et l'invitation à ne pas « céder à l'inhibition » :

« De manière générale, le respect des obligations déontologiques définies au présent Recueil doit conduire le magistrat à se référer à un principe général de prudence afin d'éviter de manquer aux obligations de son état

Sans céder à l'inhibition ni se départir du courage qu'implique l'exercice de ses fonctions, il doit, pour ce faire, prendre en considération non seulement les situations auxquelles il se trouve confronté, mais aussi la perception que les parties et le public peuvent avoir de ces situations, en veillant toujours à préserver l'image et l'autorité de la justice ».

Conclusion :

Le sentiment général résultant de la lecture de cette nouvelle version du recueil est celui d'une contentation des magistrats, qu'annonçait déjà la présentation faite par un membre du CSM aux organisations syndicales : il évoquait un « moment déontologique que l'on vit depuis quelques années ».

Les intitulés choisis pour chaque chapitre en sont aussi un indice. Trois principes nouveaux sont mis en avant, qui ne constituaient pas des chapitres dans la version du recueil éditée en 2010 : la loyauté, la conscience professionnelle, et la dignité. Nous avons proposé de reconfigurer les chapitres pour ne pas mettre ces notions moins fondamentales sur le même plan que l'indépendance, l'intégrité, l'attention portée à autrui, ou l'impartialité – en vain. Signe des temps ? Le concept de loyauté était compris dans la version précédente du recueil dans celui d'intégrité, et celui de dignité était opportunément inscrit dans le respect porté à autrui. Enfin, la notion de conscience professionnelle comme concept structurant de la déontologie a émergé de façon nouvelle, traduisant ainsi la mutation du recueil vers un guide de bonnes pratiques.