

N° 414314

M. A...

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 19 novembre 2018

Lecture du 12 décembre 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

M. A... est vice-président au tribunal de grande instance de Meaux depuis le 31 août 2016. A ce titre, il a exercé les fonctions de juge des libertés et de la détention, principalement puis quasi-exclusivement. Du fait de la présence dans le ressort du centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot, où le tribunal possède d'ailleurs une annexe décentralisée, son activité porte surtout sur la prolongation des rétentions administratives des étrangers en situation irrégulière. En 2017, il a candidaté pour un poste de vice-président au tribunal de grande instance de Paris chargé des mêmes fonctions de juge des libertés et de la détention. Le ministre a proposé sa candidature le 12 juin 2017 mais le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a émis un avis non conforme le 19 juillet 2017. M. A... vous demande de l'annuler pour excès de pouvoir (CE, 29 oct. 2013, M. V..., n° 346569, Rec.).

Dans la lettre d'information du même jour qui a été adressée au garde des sceaux, puis à l'intéressé, le magistrat ayant présidé la formation du CSM a indiqué que cet avis non conforme était motivé par les « *difficultés relevées concernant l'exercice par l'intéressé des fonctions de juge des libertés et de la détention à l'occasion d'une délégation, auxquelles son dernier entretien d'évaluation fait explicitement référence* ». Ainsi que l'a confirmé l'administration en défense devant vous, ces difficultés ont trait à de nombreuses demandes de récusation formées par les avocats, qui estiment M. S... partial en faveur de l'administration. Le CSM indique que la cour d'appel de Paris a rendu 50 décisions sur des demandes de récusation de M. A..., dont douze ont été accueillies et six déclarées sans objet à la suite du dépôt de M. A... après dépôt de la demande, les autres ayant été déclarées irrecevables ou infondées. Le CSM ajoute que la formation compétente a également tenu compte, plus généralement, de tout le dossier du magistrat qui révélerait des insuffisances au regard du poste demandé. Le CSM n'ayant pas à motiver ses avis (CE, 24 février 2006, M. B..., n° 282455, T. ; CE, 29 oct. 2013, M. V..., n° 346569, Rec.), vous pourrez tenir compte de ces éléments d'explication complémentaires fournis par le CSM à l'occasion du contentieux. La lettre du 19 juillet laisse cependant entendre que le principal motif tiendrait aux difficultés d'exercice de la fonction de juge des libertés et de la détention au Mesnil-Amelot.

Contrairement à ce que soutient M. A..., il n'y a pas d'erreur de fait dans la lettre du CSM : l'évaluation conduite à la fin de l'année 2016 fait bien référence à ces difficultés, dans le résumé de l'entretien. Il vous faut ensuite déterminer s'il y a une erreur de droit à prendre en compte les demandes de récusation dont a fait l'objet ce magistrat candidat à une mutation. Votre jurisprudence est en ce sens que, dès lors qu'un magistrat n'a en principe aucun droit à obtenir une mutation, qui relève d'une décision de gestion décidée dans l'intérêt du service

public de la justice, le garde des sceaux et le Conseil supérieur de la magistrature disposent d'un large pouvoir d'appréciation. Vous jugez ainsi qu'il est possible de tenir compte tant des aptitudes de l'intéressé et des exigences déontologiques que des « *besoins de l'institution judiciaire* », le tout à l'aune des caractéristiques du poste à pourvoir (CE, 8 juin 2016, Assemblée, M. P..., n^{os} 382736, 386701, CE, 6 décembre 2017, Mme G... n° 397363, T).

Sur le principe, nous pensons qu'un fait tenant à la multiplication des demandes de récusation (jusqu'à 70 selon certaines pièces du dossier) peut être pris en considération. Il ne peut l'être qu'avec la plus grande prudence mais il nous semble impossible de juger qu'en droit le ministre ou le Conseil supérieur de la magistrature ont l'interdiction le prendre en compte. Certaines demandes de récusation, notamment si elles s'avèrent fondées, peuvent révéler des dysfonctionnements ou des difficultés déontologiques. Leur multiplication peut révéler également des difficultés à gérer la relation avec les avocats ou les parties.

Nous ajoutons immédiatement que, si cette circonstance nous semble pouvoir être prise en compte, ce n'est qu'avec une grande prudence. En effet, une pratique d'avocats consistant à déstabiliser un juge par des demandes de récusation systématiques et sans fondement ne doit pas avoir d'incidence sur la carrière de ce juge. Or, en l'espèce, les demandes de récusation, produites par M. A... relèvent d'un tel procédé : elles ne sont fondées sur rien de tangible que les prolongations de rétention accordées à l'administration dans d'autres affaires, prolongations dont l'intéressé soutient sans être contredit au dossier qu'elles ont été confirmées pour la « quasi-totalité » lorsqu'il y a eu appel.

La difficulté du recours nous semble donc se concentrer dans le moyen d'erreur manifeste d'appréciation. Reprenons les éléments pris en compte par le CSM.

Il y a d'abord la multiplicité des demandes de récusation à l'encontre de M. A..., comme d'ailleurs d'autres magistrats exerçant les mêmes fonctions, dont la presse s'était même fait écho. Il faut tenir compte du contexte difficile dans lequel M. A... exerce sa mission, au centre de rétention de Mesnil-Amelot, pour statuer sur la possibilité de prolonger une mesure de rétention administrative. Il semble que les décisions prises par M. A... n'aient pas été particulièrement invalidées par la cour d'appel. Les évaluations au dossier témoignent de ce que ses supérieurs ne lui ont pas reproché une attitude partielle, l'une d'entre elle parlant au contraire de sa « neutralité ».

Plus troublant est le fait que douze récusations ont, d'après le CSM, été accueillies. L'intéressé fournit cependant des éléments d'explication : les récusations accueillies l'ont été du fait que M. A..., après avoir enregistré la demande de récusation, a généralement statué sur la demande de prolongation qui lui était soumise. Les juridictions judiciaires étaient en effet confrontées à une difficulté puisqu'en principe, l'article 346 du code de procédure civile, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 11 mai 2017, précisait que le juge visé par une demande de récusation « *doit s'abstenir jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la récusation* ». Cela posait des difficultés lorsque la juridiction doit se prononcer dans un délai très bref, comme pour une demande de prolongation de rétention administrative. Le dossier témoigne de ce que la position de la cour d'appel de Paris a varié : dans une ordonnance du 9 février 2016, elle valide la position de M. A... en jugeant que, vu l'urgence et l'enjeu, l'obligation de surseoir ne peut trouver à s'appliquer. Elle rejette donc la demande de récusation. Dans les ordonnances accueillant les demandes de récusation que l'on peut consulter sur la base Jurica à laquelle renvoie de façon générale le CSM, la cour d'appel de Paris adopte la position inverse en estimant que le fait pour M. A... d'avoir statué sur l'affaire sans surseoir ni se

déporter, alors qu'il faisait l'objet d'une demande de récusation l'obligeant personnellement à surseoir à statuer, fait naître un doute sur son impartialité. M. A... soutient que la nouvelle position de la cour d'appel de Paris est liée à une décision de la cour de cassation, dont il ne donne pas les références, qui a tranché le point dans ce sens. Le régime de la récusation a depuis été modifié par le décret n° 2017-892 du 6 mai 2017 : l'article 345 prévoit désormais que la demande de récusation formée auprès du premier président de la cour d'appel « *ne dessaisit pas le magistrat dont la récusation est demandée (...). Toutefois, le premier président peut, après avis du procureur général, ordonner qu'il soit sursis à toute décision juridictionnelle jusqu'à la décision sur la demande de récusation* ». De ces éléments, nous concluons que rien au dossier ne permet de retenir une partialité de M. A... : les demandes de récusation qui ont été accueillies l'ont été à la suite d'un revirement de jurisprudence, d'ailleurs contredit par un décret postérieur. A nos yeux, fonder un avis non conforme sur le seul fait que les avocats ont multiplié les demandes de récusation contre ce magistrat ne pourrait pas suffire à fonder un avis non conforme, dès lors que les « difficultés » n'apparaissent pas, en l'état du dossier, pouvoir être imputées à ce magistrat.

Restent donc les autres éléments mis en avant par le CSM :

- le fait que le poste sur lequel candidait M. A... présentait une difficulté et une sensibilité particulière, du fait, en premier lieu, que la loi organique n° 2016-1090 du 16 août 2016 a fait de ces fonctions des fonctions spécialisées, aux responsabilités croissantes. Le CSM indique s'être montré particulièrement exigeant pour ces premières nominations de juge de la liberté et de la détention spécialisé. En second lieu, en l'espèce, il s'agit d'un poste au TGI de Paris, pour lequel il ne s'agit pas tant de juger de prolongations de rétention administrative que de détention, notamment provisoire, dans des contentieux pénaux, notamment en matière de terrorisme. La fiche de poste soulignait cette spécificité et insistait sur la très forte technicité du poste, et sa sensibilité.
- ensuite, les mérites de M. A... au regard des particularités de ce poste. Il est vrai que M. A... apparaît, sans doute possible, apte à occuper des fonctions de juge des libertés et de la détention dans un tribunal de grande instance ; mais son dossier ne témoigne pas non plus de mérites particuliers et spécifiques pour ce poste particulier : ses appréciations sont bonnes, sans cependant que lui soit attribuées les meilleures notations, et le CSM souligne que M. A... « *a fait l'objet par deux fois d'un refus d'inscription au tableau d'avancement, ce qui est assez rare, refus confirmé par la commission d'avancement* ».

Ces éléments, à eux seuls, peuvent justifier sans erreur manifeste d'appréciation le choix de refuser une nomination au poste demandé, jugée trop précocée, le CSM soulignant en outre le fait que M. A... n'exerçait exclusivement comme juge de la liberté et de la détention dans son tribunal que depuis « un peu plus de neuf mois ». Le CSM pouvait estimer qu'il fallait un candidat particulièrement incontestable pour ce poste de juge spécialisé au TGI de Paris, notamment dans des contentieux terroristes. La contestation de ce juge par des avocats multipliant les demandes de récusation peut alors arriver au soutien du choix du CSM qui avance que, indépendamment du bien-fondé de ces demandes, cette contestation « *était de nature à le mettre en difficulté* » et à mettre en difficulté le service, « *éminemment sensible* » dit le CSM, où il souhaitait être affecté.

Au bénéfice de ces explications du Conseil supérieur de la magistrature, nous vous proposons de rejeter le recours : le garde des sceaux et le Conseil supérieur de la magistrature décident des affectations avec une grande liberté ; votre contrôle se limite à censurer ce qui est « manifestement », sans hésitation possible, erroné, injustifiable. Il est donc rarissime que vous remettiez en cause une appréciation du garde des sceaux ou du Conseil supérieur de la magistrature sur l'opportunité d'une affectation. Nous avons hésité : cette solution requiert un certain effort, puisqu'elle fait des difficultés dans l'exercice des fonctions un élément confortatif de la position du CSM, alors que la lettre du 19 juillet 2017 les faisaient apparaître les comme le motif principal, sinon unique. Il faut néanmoins replacer cette lettre dans son contexte, c'est une lettre adressée au garde des sceaux, même si l'intéressé en reçoit copie, et on peut comprendre qu'au-delà des hésitations sur l'adéquation du profil de M. A... au poste sollicité, la lettre se soit centrée sur l'élément le plus original, qui avait emporté la conviction du conseil, et qui avait d'ailleurs justifié, avant qu'il ne se prononce, un supplément d'instruction par le CSM après une première réunion.

Par ces motifs nous concluons donc au rejet de la requête.