

N°s 467367-467751 M. A...

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 29 janvier 2024

Lecture du 16 février 2024

(à mentionner aux T.)

CONCLUSIONS

Mme Maïlys LANGE, Rapporteure publique

M. A..., vice-président exerçant les fonctions de juge des enfants au tribunal judiciaire d'Aurillac, a fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour des manquements à ses devoirs de loyauté, de délicatesse, et d'attention portée à autrui à l'égard de ses collègues, ainsi qu'à ses devoirs de diligence et de rigueur. Lui sont notamment reprochés la répétition de propos vexatoires, voire menaçants à l'encontre de collègues et du greffe, potentiellement constitutifs de harcèlement moral, et un investissement insuffisant dans l'activité juridictionnelle s'étant traduit par une surcharge pour ses collègues, pour le greffe, et aussi, pour les requérants, par des délais excessifs et une multiplication des mesures prises sans audience. M. A..., qui souffre par ailleurs depuis plusieurs années de troubles psychiatriques attribués à un syndrome d'épuisement professionnel, attribue cette procédure à une machination fomentée à son encontre par mesure de représailles à sa dénonciation du caractère délétère de l'organisation du tribunal, et se dit victime de harcèlement institutionnel qu'il estime notamment fondé, dans le dernier état de ses écritures, sur des motifs racistes.

Des nombreux moyens soulevés par son pourvoi et sa demande de sursis à exécution, que vous pourrez joindre, dirigés contre la **décision d'admission à cesser ses fonctions**, sanction la plus grave avant la révocation¹, prononcée le 7 juillet 2022 par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, aucun ne nous semble néanmoins susceptible de prospérer, et un seul justifie l'examen devant votre formation de jugement. Il s'agit de la question de savoir si le CSM pouvait, comme il l'a fait, déclarer **irrecevables les notes en délibéré** adressées par M. A... après l'audience, au motif,

¹ Art. 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

selon les termes de la décision attaquée, **qu'il n'en avait pas autorisé la production lors de l'audience**, son avocat ayant eu la parole en dernier et tout le loisir de développer ses moyens de défense.

Si le pourvoi n'ignore pas que le CSM, qui revêt le caractère d'une juridiction administrative spécialisée lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège (CE, Assemblée, 12 juillet 1969, *L...*, n° 72480) ne figure pas parmi les juridictions énumérées à l'article L. 1 du CJA auxquelles ce code s'applique, de sorte que l'article R. 731-3 du code, qui prévoit la faculté pour les parties d'adresser des notes en délibéré au président de la formation de jugement à l'issue de l'audience, ne lui est pas applicable, il soutient néanmoins que **la possibilité de déposer une note en délibéré est au nombre des règles qui s'appliquent devant toutes les juridictions administratives, même sans texte**, de sorte que le CSM ne pouvait se doter de règles de procédure spéciale concernant la recevabilité des notes en délibéré.

Il s'appuie pour ce faire sur votre décision *OFPRA c/ B...* du 3 juillet 2009 (n° 320295, aux T.), par laquelle vous avez jugé que la Cour nationale du droit d'asile est tenue de faire application, **comme toute juridiction administrative**, des « règles générales relatives à toutes les productions postérieures à la clôture de l'instruction », expression reprise de votre décision de Section *Préfet des Pyrénées-Orientales c/ AA...* du 27 février 2004 (n° 252988, p. 93), qui synthétise la portée de ces règles quant à l'obligation pour le juge de viser et, le cas échéant, analyser, tenir compte et soumettre au débat contradictoire de telles productions. C'est d'ailleurs cette dernière décision, avec la jurisprudence *Leniau* du 12 juillet 2002 (n° 236125, au Rec. p. 278), qui a inspiré la rédaction des dispositions de l'article 6 du décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 dont l'article R. 731-3 du CJA (alors R. 731-5) est issu, quelques années après que la Cour EDH ait considéré dans son arrêt *Kress c. France* qu'il était « essentiel », au regard du nécessaire respect du principe du contradictoire, que soit ouverte aux parties la faculté de « répliquer, par une note en délibéré, aux conclusions du commissaire du gouvernement » (CEDH, 7 juin 2021, requête n° 39594/98, §76).

Toutefois, cette faculté de déposer des notes en délibéré n'est pas strictement limitée aux litiges donnant lieu au prononcé de telles conclusions : tant le président Devys dans ses conclusions sur votre décision *Préfet des Pyrénées-Orientales*, que le président Piveteau dans ses conclusions sur l'affaire *Leniau*, faisaient état de l'engagement d'un mouvement jurisprudentiel général, bien avant l'arrêt *Kress*, créant une obligation de prendre connaissance des mémoires produits après l'audience, qualifiés ou non de notes en délibéré, et dans certains cas, d'en tenir compte, qu'elles aient ou non pour fonction de répondre au commissaire du gouvernement. Dans sa rédaction issue du décret n° 2011-1950 du 23

décembre 2011, énumérant les matières dans lesquelles le rapporteur public peut être dispensé de conclusions, l'article R. 731-3 du CJA ne lie d'ailleurs plus la possibilité pour les parties de déposer une note en délibéré au prononcé de telles conclusions ; et c'était un des arguments mobilisés (avec succès) par F. Lambolez pour vous convaincre d'admettre, même sans texte, que les parties à un procès disciplinaire puissent produire une note en délibéré, alors même, s'agissant de la personne poursuivie, comme le magistrat devant le CSM, qu'elle s'exprime en dernier (17 juillet 2013, *SELAFI BIOPAJ et autres*, aux T., qui transpose au conseil national de l'ordre des pharmaciens votre jurisprudence *Commune de Meudon*, Section 11 février 2005, n° 258102, selon laquelle les parties doivent être averties au plus tard à l'audience que la décision sera lue sur le siège). Vous avez depuis étendu ce principe à la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins (4° SSJS, C..., 27 février 2015, n° 376381), à la chambre disciplinaire de l'ordre national des vétérinaires (4° SSJS, CE 15 avril 2016, X..., n° 386924, v. aussi conclusions de J.-F. de Montgolfier sur votre récente décision *LL...* du 4 octobre 2023, n° 461090, aux T.) et à la formation restreinte du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) (4° CJS, 22 juillet 2020, *M. LO...*, n° 42746030 décembre 2020, *M. BB...*, n° 433338).

Dans ses conclusions sur votre décision *LL...*, avant de vous inviter à censurer l'irrégularité de la procédure suivie par la chambre disciplinaire de l'ordre des vétérinaires, J.-F. de Montgolfier relevait qu'elle se réclamait, à tort s'agissant d'une juridiction de l'ordre administratif, de la **règle prévue en procédure civile qui conditionne la recevabilité de la note en délibéré à l'autorisation préalable du juge**. Or il semble bien qu'en l'espèce également, la motivation du CSM déclarant irrecevables les notes en délibéré de M. A... soit inspirée de cette procédure, dans laquelle les parties ne peuvent déposer aucune note à l'appui de leurs observations après la clôture des débats, si ce n'est, en vertu de l'article 445 du code de procédure civile, en vue de répondre aux arguments du ministère public² – qui a la parole en dernier (art. 443), contrairement à l'hypothèse d'espèce -, ou bien à la demande du président, qui a la faculté d'inviter les parties à fournir les explications de droit ou de fait qu'il estime nécessaire (art. 442) et l'obligation d'ordonner la réouverture des débats chaque fois que les parties n'ont pas été à même de s'expliquer contradictoirement sur les éclaircissements de droit ou de fait qui leur avaient été demandés (art. 444). Hormis ces deux exceptions, toute note présentée après la clôture des débats est irrecevable, quels que soient les moyens invoqués³. En **matière pénale**, le juge n'est de même tenu de viser et examiner une note en délibéré que s'il a préalablement accepté de la recevoir, au cours de l'audience⁴.

² Afin d'assurer l'égalité des armes (Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 29 mai 2001, 98-15.802, publié au Bulletin).

³ Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 15 octobre 1996, 93-13.844, Inédit ; et le juge ne doit ni répondre aux arguments développés dans ces notes (Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 13 avril 1983,

Un sort différent devrait-il être fait pour la procédure suivie devant le CSM, lorsqu'il siège comme conseil de discipline des magistrats du siège, de celle applicable aux autres juridictions administratives disciplinaires ?

C'est ce que nous pensons, en dépit de tous les précédents que nous venons de citer et qui pourraient sembler, si nous devons nous en tenir là, commander sans hésitation la solution du litige. Ces précédents ont en effet été rendus pour donner sa pleine application au **principe du contradictoire**, dont découle la règle, fixée par votre décision *Commune de Meudon* et transposée aux juridictions disciplinaires depuis votre décision *Selafa-Biopage*, selon laquelle les parties doivent être averties au plus tard lors de l'audience publique de la lecture sur le siège de la décision, « afin de n'être pas privées de la possibilité de présenter une note en délibéré ».

Or le respect de ce principe est décliné de façon précise et méthodique dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature⁵. Et s'il vous est arrivé d'appliquer au CSM, sans texte, une autre règle générale de procédure, déclinant un autre principe, celui d'impartialité – nous pensons au droit de présenter une demande de récusation (CE 30 juin 2003, n° 222160, *M...*, aux T.) -, c'est après avoir vérifié qu'une telle règle n'est écartée par aucune disposition de l'ordonnance organique, ni n'est incompatible avec l'organisation du Conseil, précautions qui valent sans doute pour toute juridiction administrative mais qui doivent être prises, et comprises, avec d'autant plus de prudence s'agissant d'un organe constitutionnel dont le rôle y compris en matière disciplinaire est prévu par la norme suprême (art. 65).

81-16.807, publié au Bulletin) quelle qu'en soit la forme (écritures judiciaires, documents ou pièces pouvant servir à appuyer les prétentions des parties), ni tenir compte d'éléments nouveaux qui y figureraient (Cour de Cassation, Chambre sociale, du 19 juillet 1994, 90-45.908, publié au Bulletin).

⁴ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 14 mars 2007, 06-81.010, publié au Bulletin.

⁵ Même si ce n'est pas un argument déterminant, le ministre fait valoir en défense que CSM lui-même a eu l'occasion de préciser que la procédure disciplinaire applicable aux magistrats est régie par des dispositions spécifiques, qui définissent et organisent la protection des droits reconnus aux parties dans la procédure énoncées par l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 et la loi organique du 2 février 1994 susvisées, ainsi que par leurs textes d'application respectifs, que complètent les règles et principes généraux de procédure dont l'application n'est pas incompatible avec l'organisation de cette procédure ou n'a pas été écartée par une disposition expresse, tels que dégagés par le Conseil supérieur de la magistrature et par le Conseil d'État (CSM Siège, 16 janv. 2019, S235, décision par laquelle le CSM a écarté comme dépourvue de caractère sérieux la QPC relative à la conformité à la Constitution de l'article L. 1 du CJA en ce qu'il exclut de son application les juridictions administratives spécialisées pour toute règle de procédure qui n'est pas inconciliable avec son organisation).

Or si l'ordonnance de 1958 ne prévoit pas expressément, à l'inverse du CPC, l'irrecevabilité des notes en délibéré faute que leur production ait été autorisée par le président, elle organise le déroulement de la procédure dans des termes qui ne nous semblent guère laisser de place au doute quant aux modalités dans lesquelles le respect de la procédure contradictoire est assuré.

L'article 56 de l'ordonnance organique prévoit ainsi qu'au jour fixé par la citation, après audition du directeur des services judiciaires et après lecture du rapport, le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés. L'article 57 ajoute que si le magistrat cité, hors le cas de force majeure, ne comparaît pas (étant entendu qu'il peut se faire représenter⁶ en cas de maladie ou d'empêchement reconnus justifiés, selon l'art. 54), « *il peut néanmoins être statué et la décision est réputée contradictoire.* »⁷ Autrement dit, l'ordonnance organique prévoit, dans des termes qui n'ont pas été modifiés depuis 1958, que le contradictoire est respecté même « *in absentia* », alors que le magistrat n'aurait entendu ni les observations du directeur des services judiciaires ni la lecture du rapport ; l'interprétation, que nous vous proposons, selon laquelle ces dispositions s'opposent à ce que le magistrat présent ou représenté, qui a pu répondre à ces observations et ce rapport, ayant eu la parole en dernier, puisse produire une note en délibéré sans y avoir été autorisé, nous semble découler d'un *a fortiori*.

Vous avez en outre déjà jugé, dans une décision *R...* (CE, 15 mars 2006, n°s 276042, 278318, 280402, inédite au Recueil), qui concernait une saisine du CSM par un chef de cour, et non seulement *étendu* à l'hypothèse dans laquelle le CSM est saisi par le Garde des sceaux, mais aussi *confirmé* au regard des stipulations de l'article 6§1 de la CEDH⁸, dans une décision *Jourdan* du 26 décembre 2012 (n° 346320, aux T.), rendue aux conclusions contraires de X. de Lesquen, « *qu'eu égard au caractère et aux modalités de la procédure suivie devant le Conseil supérieur de la magistrature ainsi qu'à la possibilité offerte au magistrat poursuivi de s'exprimer en dernier lieu, ni le caractère contradictoire de la procédure ni l'égalité des armes n'impliquent, (...) que les observations orales du directeur des services judiciaires, ou à tout le moins le sens de celles-ci, soient communiquées au magistrat cité préalablement à la tenue de l'audience* ». De la même façon pensons-nous que le caractère et les modalités de la procédure suivie devant le CSM, ainsi que la possibilité offerte au magistrat poursuivi de

⁶ Par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau, disposition appliquée en l'espèce, M. A... ayant été reconnu empêché.

⁷ La disposition correspondante de l'ordonnance pour les magistrats du siège (art. 65) prévoit que si le magistrat cité, hors le cas de force majeure, ne comparaît pas, il peut être passé outre.

⁸ Dans le champ duquel il avait été confirmé que la procédure disciplinaire concernant les magistrats entrerait (CE 12 décembre 2007, Siband, aux T., tirant les conséquences d'un revirement de la Cour EDH du 19 avril 2007, Vilho Eskelinen et autres c/ Finlande).

s'exprimer en dernier lieu, s'opposent à ce que soit dégagée sans texte une règle imposant au Conseil d'accepter la production de notes en délibéré, motif pris du respect du caractère contradictoire de la procédure.

Si vous nous suivez, vous écarterez donc le moyen du pourvoi fondé sur le caractère recevable des notes en délibéré.

Nous ne vous dirons qu'un mot de quelques autres moyens soulevés :

- l'intéressé a reçu communication du rapport du rapporteur 8 jours avant l'audience, donc en temps utile pour préparer sa défense, d'autant qu'il avait eu accès au dossier auparavant et avait sollicité plusieurs reports d'audience ;
- même si l'article 57-1 de l'ordonnance prévoit une adoption à la majorité des voix, aucune disposition ni aucun PGD n'imposait la mention expresse dans la décision que celle-ci a bien été adoptée à cette majorité : le fait qu'elle ait été adoptée en constitue la démonstration implicite (v. CE, 16 juin 1971, *Société ciné-théâtres d'Indochine*, aux T. p. 1157 ; CE 26 mars 2003, *D...*, n° 225386, aux T., s'agissant de la chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires);
- aucune méconnaissance du principe d'impartialité ne peut se déduire de la circonstance que le conseil n'ait pas repris ou répondu à l'ensemble de l'argumentation développée en défense ; la circonstance, en particulier, qu'il ne se soit pas étendu, dans sa réponse aux moyens soulevés au fond, sur la thèse développée par le requérant selon laquelle la procédure disciplinaire aurait été déclenchée en réaction à sa dénonciation du caractère délétère de l'organisation du tribunal au sein duquel il exerçait, est inopérante, dès lors qu'il avait auparavant écarté cette thèse, en rappelant la chronologie des événements, en rejetant l'exception de nullité soulevée par l'intéressé tirée de l'influence de sa maladie sur la validité de la procédure ; aucun principe « d'immunité disciplinaire » n'imposait au CSM de faire abstraction des faits commis par l'intéressé alors qu'il souffrait d'un syndrome d'épuisement professionnel, qui ne l'absolvait pas de ses devoirs à l'égard de ses collègues et de l'institution, dès lors au surplus, contrairement à ce que le requérant semble alléguer par une argumentation nouvelle en cassation, que son état mental n'était pas de nature à altérer son discernement et ne faisait pas obstacle à ce qu'il puisse être regardé comme responsable de ses actes au moment des faits (critères retenus par votre jurisprudence pour les textes applicables à la fonction publique : v. votre décision de Section *BU...* du 15 octobre 1971, n° 75258, p. 613 ; v. pour un exemple récent votre décision *Région Occitanie* du 17 février 2023, n° 450852, aux T.).

Les autres moyens relatifs au bien-fondé de la décision, et au caractère proportionné de la sanction, nous paraissent de même pouvoir être écartés, sans qu'il vous soit nécessaire de faire droit à la demande de M. A... tendant à ce que le Défenseur des droits soit invité à faire part de ses observations comme amicus curiae, sur le fondement de l'article R. 625-3 du code de justice administrative.

PCMNC au rejet du pourvoi, et par voie de conséquence à ce que vous prononciez un non-lieu à statuer sur la demande de sursis à exécution de M. A....