

Syndicat la magistrature
Rapport au congrès 2006

par Gaxuxe Lacoste et Denis Chausserie-Laprée élus au Conseil Supérieur de la Magistrature

I Présentation générale du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature

Issu des élections au sein des juridictions, dont le processus s'est achevé dans le courant du mois de mai 2006, le Conseil supérieur de la magistrature a pris ses fonctions le 13 juin, après avoir été présenté au Président de la République . Il compte parmi ses membres deux magistrats élus sur les listes présentées par le syndicat de la magistrature . Pour la première fois en effet, la mobilisation générale de l'ensemble des magistrats syndiqués et des sympathisants a permis de présenter dans la presque totalité des cours d'appel des listes permettant l'élection d'un nombre suffisant de grands électeurs dans le collège des magistrats du siège mais aussi du parquet des cours et tribunaux . Ainsi non seulement le syndicat de la magistrature pourra-t-il continuer de se faire entendre au sein de la formation du siège du CSM, comme il le faisait depuis 2002 et l'élection de Sabine Mariette, mais aussi sa différence pourra être entendue dans la formation parquet qui pour la première fois accueille un membre du syndicat de la magistrature.

Après vous avoir présenté de manière seulement descriptive la composition, les compétences puis l'organisation du conseil, nous ébaucherons une première analyse de l'articulation des relations existant entre le conseil, la direction des services judiciaires et la présidence de la République.

Le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature

1) La composition actuelle du Conseil :

Les personnalités extérieures désignées, membres communs aux deux formations, sont : Francis Brun Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes (désigné par le président de la République) Jean Claude Bécane, secrétaire général honoraire du Sénat (désigné par le président du Sénat, Dominique Chagnollaud, professeur des universités (désigné par le président de l'Assemblée nationale) Dominique Latournerie, conseiller d'Etat honoraire (élu par le Conseil d'Etat)

Les magistrats élus membres de la formation siège sont :

Jean François Weber, président de chambre à la Cour de Cassation, Hervé Grange premier président de la cour d'appel de Pau, Michel le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, Luc Barbier juge au tribunal de grande instance de Paris, Gracieuse Lacoste, conseillère à la Cour d'appel de Pau, Xavier Chavigné substitut général près la Cour d'appel de Bordeaux,

Les magistrats élus membres de la formation parquet sont :

Jean Michel Bruntz, avocat général à la Cour de Cassation, Jean Claude Vuillemin, procureur général près la cour d'appel de Grenoble, Jean Pierre Dreno, procureur de la République près le tribunal de Perpignan, Yves Gambert, procureur de la République adjoint près le tribunal de Nantes, Denis Chausserie-Laprée, vice procureur de la République près le tribunal de Bordeaux, Marie Jane Ody, conseillère à la cour d'appel

de Caen

2) Les compétences et attributions du Conseil :

L'article 65 de la Constitution définit les deux compétences du Conseil : nominations et discipline des magistrats.

Les nominations :

A l'égard des magistrats du siège la formation du siège du Conseil a un pouvoir de propositions pour la nomination des magistrats du siège de la Cour de Cassation (Conseillers, conseillers référendaires), des premiers présidents et des présidents de tribunaux de grande instance (Cet ensemble représente approximativement 400 postes) . Pour toutes les autres nominations de magistrats du siège la formation du siège émet un avis sur les propositions de nominations transmises par la direction des services judiciaires . La nomination ne peut intervenir que si l'avis de la formation du siège est conforme.

A l'égard des magistrats du parquet la formation du parquet ne dispose que d'un pouvoir d'avis simple pour l'ensemble des nominations aux postes du parquet qui sont proposées par le garde des Sceaux . Celui-ci peut passer outre un avis défavorable émis par la formation parquet du Conseil, lequel n'est pas consulté sur les propositions de nomination des procureurs généraux qui sont nommés en Conseil des ministres.

La discipline :

En matière disciplinaire les deux formations siègent à la Cour de Cassation, les deux formations sont alors respectivement présidées par le premier président de la Cour de Cassation ou le procureur général. Si pour les magistrats du siège les sanctions sont prises par décision motivée de la formation du siège, pour les magistrats du parquet, c'est le garde des Sceaux qui décide des sanctions après avis rendu par la formation du parquet . Au sein de la formation parquet 4 procédures disciplinaires sont pendantes, il y en a en 2 en cours devant la formation du siège .

Les avis :

Les deux prérogatives, ci-dessus décrites succinctement, ne constituent pas l'intégralité de la mission du Conseil telle que définie à l'article 64 de la Constitution . Parce que le Conseil assiste le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, il peut émettre des avis adressés au Président pour "commenter" voire "dénoncer" toute déclaration, toute attitude ou tout projet susceptible de porter atteinte à l'indépendance des magistrats.

3) Le fonctionnement des formations :

Suivant la pratique instaurée dès 1994, les membres des deux formations du Conseil se réunissent régulièrement en réunions plénières à l'occasion desquelles sont abordées les questions d'intérêt commun, notamment l'étude des projets de réforme entrant dans le champ de compétence du CSM . C'est également dans le cadre de la réunion plénière que sont abordées les questions relatives à la méthodologie mise en oeuvre au sein de chacune des formations, enfin la réunion plénière doit être le lieu de la coordination des "jurisprudences" ou des pratiques des deux formations dans le cadre de leur rôle respectif dans le processus de nominations des magistrats.

Chacune des formations a élu en son sein, pour une année, un président dont le rôle consiste à animer le fonctionnement de la formation . Ainsi, la réunion plénière est présidée par Jean Claude Bécane, les formations du siège et du parquet sont présidées respectivement par Hervé Grange et Jean-Claude Vuillemin.

La formation du siège se réunit traditionnellement chaque mercredi et jeudi, celle du parquet se retrouve tous les vendredi . La formation plénière se réunit au minimum une fois par mois voire plus selon les nécessités.

Depuis leur prise de fonctions les membres du Conseil ont eu une activité particulièrement importante dans l'ensemble des champs de compétence ci dessus décrits, quelques uns de leurs premiers travaux seront présentés dans la seconde partie de ce rapport .

Ebauche d'analyse des relations entre la Conseil supérieur de la magistrature, l'Elysée et la Chancellerie

Nos 4 mois d'expérience ne permettent pas encore d'avoir une vision globale et il est assez difficile de se reporter à l'expérience de l'ancien CSM puisque son mode de renouvellement ne permet pas de conserver la mémoire . La particularité de ce nouveau CSM est la permanence de la personnalité désignée par le Président de la République qui n'ayant pas accompli la totalité de son mandat a pu être à nouveau désignée . Toutefois , le secrétariat administratif, composé de deux magistrats dont la désignation est indépendante du CSM,, a totalement changé. Le personnel administratif est composé de 6 personnes, mais il faut souligner que c'est une nouvelle organisation qui se met en place .

Le CSM étant présidé par le Président de la République et dans certains cas par le Ministre de la justice , il en résulte une situation assez curieuse y compris sur le plan matériel.

Le CSM est dans des locaux prestigieux de l'Elysée mais absolument inadaptés aux besoins, par exemple les formations du siège et du parquet ne peuvent pas se réunir en même temps par manque de salles adaptées . Une partie des dépenses relèvent de l'Elysée, par exemple le téléphone, et le budget se négocie au Ministère de la Justice.

1) Les relations avec la Présidence de la République :

Les avis sur des questions en relation avec la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la magistrature sont donnés au Président de la République, soit à sa demande soit de manière spontanée. Il est certainement plus simple de répondre à une demande mais, à ce jour le Président de la République n'a pas eu l'occasion de former une telle demande . Nous avons par contre eu l'expérience d'une démarche spontanée qui sous-entend qu'une majorité de la formation plénière s'est dégagée en ce sens .

Les nominations à des postes limités de magistrats du siège, ceux de la Cour de cassation , référendaires compris, les chefs de juridiction des Cours d'appel et des Tribunaux de grande instance, font l'objet d'une procédure particulière . La formation siège fait des propositions de nomination au Président de la République lequel à ce jour ne participe pas à tous les travaux et délibérations . Reprenant la pratique du précédent CSM, le président de la formation désigne deux rapporteurs à partir de la liste des candidatures par poste, ceux-ci vont étudier le dossier et une première délibération permet de déterminer les candidats

entendus pour un ou plusieurs postes. La validité de la pré-sélection a été admise depuis un arrêt du Conseil d'Etat et seule l'expérience permettra de vérifier la pertinence du système. Les 10 membres de la formation siège du CSM procèdent ensemble aux auditions et à la fin de celles-ci, par poste, une délibération à la majorité permet de retenir une candidature. A la fin de ce processus, la formation du siège propose une seule candidature par poste au Président de la République au cours d'une dernière séance qu'il préside, communément appelée "CSM/ELYSEE" dont la première date est fixée au 8 décembre 2006.

2) Les relations avec la Chancellerie :

Elles sont complexes car elles se situent à deux niveaux distincts, le niveau politique du Ministre et de son cabinet et le niveau technique celui de la Direction des services judiciaires, le tout étant très imbriqué dans les faits.

Les textes ne prévoient certes pas de procédure particulière de consultation du CSM par le Ministre, mais à ce jour il n'y a eu aucune consultation spontanée y compris sur la question de la responsabilité, cela traduit pour le moins des relations distantes. Le budget du CSM se négocie avec le Ministre et une revalorisation des moyens a été obtenue. Même sans beaucoup de recul, se perçoivent des logiques de pouvoirs et de territoires à propos des discussions sur le partage des moyens techniques, par exemple la possibilité pour le CSM d'accéder à une partie des éléments contenus dans la base "M" dont seul le Ministère a la maîtrise totale.

Pour les nominations du siège et du parquet, pour les premières nominations, auditeurs de justice et intégration directe, le ministre de la justice propose par le biais de la transparence, par poste, un candidat à la formation compétente du CSM. Une possibilité d'observations est ouverte aux candidats non proposés. Dans cette hypothèse les pouvoirs du CSM sont distincts avis conformes pour le siège, avis simple pour le parquet.

La Direction des services judiciaires a la maîtrise du calendrier car les travaux du CSM ne peuvent débuter qu'à partir de la transparence, souvent annoncée et reportée. Chaque président de formation désigne un rapporteur par poste qui examinera le dossier de la personne proposée et de tous les observants. La possibilité d'audition reste ouverte, à ce jour elle n'est pas effective au siège alors qu'elle l'est dans certains cas au Parquet en ce qui concerne les observants utiles. Les 10 membres de chaque formation du CSM délibèrent à la majorité sur un avis conforme ou non conforme qui lie le ministre pour les magistrats du siège et qui ne peut passer outre que pour les magistrats du parquet. A la fin de ce processus, chaque formation propose son avis par poste au Ministre de la justice au cours d'une dernière séance communément appelée "CSM/ALMA".

3) Les premières nominations :

A l'issue de la diffusion de la première transparence, les membres de chaque formation ont fait connaître dans le cadre de la réunion préparatoire, précédant traditionnellement la réunion à l'issue de laquelle les avis sont officiellement émis, en présence du Ministre, leur intention d'émettre plusieurs avis non conformes pour le siège ou défavorables pour le parquet au regard soit de l'insuffisante qualité des dossiers des candidats proposés, soit de la transgression de règles communément admises comme intangibles (règle des deux ans). Certains de ces pré-avis ont entraîné des retraits de l'ordre du jour de la proposition faite par la DSJ tant au siège qu'au parquet. Se sont posées des questions liées à la spécificité de l'intégration directe qui nécessite un double accord, celui de la commission d'avancement et celui de l'avis conforme de la

formation siège du CSM.

S'agissant des juges de proximité, seules les candidatures après stages probatoires ont été soumises au Conseil qui s'est reconnu un pouvoir d'appréciation de la qualité des dossiers au regard du stage.

S'agissant du parquet il y a lieu de relever que le Ministre est passé outre sur les avis défavorables qui avaient été émis par la formation compétente.

Les premiers mois du nouveau Conseil :

1) Les dérapages du ministre de l'intérieur

L'installation du nouveau CSM avait été précédé d'une saisine par le Syndicat de la Magistrature sur la mise en cause de la juridiction des mineurs de Bobigny par le Ministre de l'intérieur, Ministre d'Etat . Courant juin, la réitération de nouveaux propos entraînait une saisine par l'Union Syndicale des magistrats et le premier Président de la Cour d'appel de Paris adressait également au CSM un courrier de tous les juges des enfants transmis par la voie hiérarchique. Le CSM après avoir entendu au mois de juillet le Président du Tribunal pour enfants de Bobigny saisissait le Président de la République. La position du CSM a été éclipsée par la démarche du Premier Président de la Cour de cassation qui a sollicité et obtenu audience au Président de la République . La teneur de la réponse du Président de la République a été adressée aux organisations syndicales et au Premier président de la Cour d'appel de Paris.

2) Les attermolements d'une réforme institutionnelle :

Les propositions de réforme du Ministre de la Justice recouvraient un volet institutionnel directement en lien avec le CSM puisque la réforme constitutionnelle portait sur sa composition et celle de la loi organique sur différents aspects de la responsabilité disciplinaire des magistrats .

Bien qu'étant une Autorité consacrée par la Constitution , le CSM n'a pas été consulté sur les projets de réforme et n'a été destinataire des textes qu'au moment où il avait pris la décision de les réclamer au Garde des Sceaux.

Dans son dernier rapport le CSM avait pris position sur la nécessité d'une réforme institutionnelle allant vers une extension de ses pouvoirs avec en contrepartie une modification de ses pouvoirs allant dans le sens de la parité , sauf en matière disciplinaire . Le texte, abandonné à ce jour, ne reprenait pas les propositions du rapport prévoyant l'extension des pouvoirs du CSM, hormis en matière disciplinaire pour les magistrats du parquet et consacrait en matière disciplinaire une composition minoritaire .

Le Conseil n'a pas été à ce jour consulté officiellement sur la réforme de la responsabilité alors que le Président de la République en avait émis le souhait au Ministre de la Justice lors de notre installation. Un travail de réflexion a néanmoins été mené au sein du Conseil . Pour mémoire, le CSM s'est déjà prononcé contre une définition par la loi de la faute et le Conseil d'Etat n'a pas validé la rédaction proposée dans l'article 4 du projet . Le Ministre n'a pas informé le CSM sur la nouvelle rédaction.

3)La réflexion sur l'évolution du métier de procureur au sein de la formation parquet

L'activité beaucoup moins chargée de la formation du parquet en matière de nominations que celle imposée par l'actualité aux membres de la formation du siège, a conduit sur la proposition de notre représentant, les membres de la formation parquet à entamer une réflexion sur l'évolution du métier de procureur de la République et plus globalement sur le métier de magistrat du parquet.

Cette thématique a été retenue initialement sous l'angle de l'analyse des raisons de la nette désaffection des fonctions de parquetier dans les choix exprimés par les magistrats singulièrement au niveau des postes de base et de la hiérarchie intermédiaire dans les tribunaux de grande instance . En effet de nombreux postes de substitut ou de vice-procureur ne trouvent pas de candidat.

Mais au travers la recherche des causes immédiates des réelles difficultés à pourvoir de tels postes, il doit être aussi question de l'évolution des fonctions de procureur de la République et de la place de celui-ci dans le processus judiciaire . L'objectif poursuivi, en tout cas par notre représentant, est de pousser le Conseil à s'interroger en profondeur sur ce que recouvre ou devrait recouvrir le principe de l'unité du corps, non pas seulement en terme de déroulement des carrières, mais aussi en terme de place dans l'institution judiciaire, de pouvoirs et de garanties . En deuxième lieu, parce que cette problématique devra être aussi abordée à l'occasion de l'une des procédures disciplinaires dont est saisi le Conseil, il est apparu important de conduire les membres de la formation parquet du Conseil, dans leur diversité, à interroger le sens de la relation hiérarchique existant au sein des parquets, à se poser la question de la pertinence dans sa déclinaison pratique de ce lien hiérarchique et à sonder l'utilité et l'efficacité de l'intervention de la chancellerie au travers la direction des affaires criminelles et des grâces.

La réflexion entamée n'en est qu'à ses débuts et le conseil a décidé de procéder par voie d'auditions . Ainsi ont été entendus Denis Salas, chargé de formation à l'ENM qui dirige une étude sur le métier de procureur de la République, André Ride, procureur général à Limoges, président de la conférence des procureurs généraux, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, Jacques Beaume, procureur de la République à Marseille, ancien membre du CSM, Jean Claude Marin, procureur de la République à Paris, ancien directeur des affaires criminelles et des grâces, Thierry Dran, procureur de la République à Marmande, Antonio Cluny procureur général adjoint près les Cours suprêmes de Lisbonne, membre de Medel, président du syndicat des magistrats du ministère public du Portugal.

De ces premières auditions il s'est dégagé le très fort attachement des magistrats du parquet au principe de l'unité du corps et à la conservation de leur qualité de magistrat. Plusieurs ont décrit la très nette évolution ("dégradation") des conditions de travail des membres des parquets et la grande inquiétude (ou le grand malaise) que les parquetiers semblaient éprouver face à la remise en cause de leur qualité de magistrats par leurs *alter ego* du siège.

D'autres auditions sont prévues de magistrats du parquet et du siège ainsi que celles des représentants des organisations professionnelles. *In fine* un document devrait être établi par le Conseil pour rendre compte des fruits de sa réflexion, une fois que celle-ci aura pu être partagée par les membres des deux formations.

Les perspectives :

- Maintenir les acquis du CSM.
- Participer à une organisation plus rationnelle du CSM , abandonner la gestion artisanale pour avoir une

approche plus efficace et revendiquer des moyens adaptés.

- Militer pour que le CSM communique mieux, se dote des moyens modernes de communication.
- Défendre nos valeurs et continuer à défendre l'indépendance afin que le CSM ait une position plus offensive.

Ces questions générales relevant de la formation plénière, collégialité de 16 membres, sous la présidence d'un membre élu pour une année en la personne de Monsieur Bécane . Vous comprendrez , ce qui ne vous satisfera pas, que le plus petit dénominateur commun est forcément très modeste.