

Le 25 avril 2016



12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
tel 01 48 05 47 88
fax 01 47 00 16 05
mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org

Observations sur le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature

L'indépendance de la justice, condition d'une vraie séparation des pouvoirs, est une exigence démocratique. Pensée non au bénéfice des magistrats mais comme une garantie pour le citoyen, elle ne pourra devenir une réalité que s'ils sont à l'abri de toutes pressions, qu'elles émanent du pouvoir politique ou de l'institution judiciaire elle-même.

Contrairement à ce que certains soutiennent, consacrer l'indépendance de la justice ne fait pas naître un « gouvernement des juges », électrons libres irresponsables et hors de tout contrôle. Les juges tiennent leur légitimité de la loi, leurs décisions sont susceptibles de voies de recours et leurs manquements aux exigences liées à leurs fonctions peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires.

Quant à l'impartialité du juge, qui participe de l'indépendance, elle correspond à l'idée qu'il n'a pas d'intérêt personnel à la solution du litige ou de préjugés sur l'affaire qui lui est soumise. Elle ne se confond pas, comme certains tentent de le laisser penser, avec une neutralité du magistrat, hors réalité et dangereuse. Quel citoyen se satisferait d'un juge déshumanisé, sans réflexion structurée, indifférent aux réalités sociales de son temps ? Ce sont notamment les garanties de la procédure judiciaire, le respect du contradictoire, la motivation des décisions, la collégialité, la déontologie et les garanties d'indépendance qui protègent les citoyens contre le risque d'arbitraire, et non une neutralité fantasmée.

Plusieurs pierres ont déjà été posées au cours de ces dernières années pour renforcer l'édifice de l'indépendance de la justice et le Conseil supérieur de la

magistrature. La réforme constitutionnelle de 2008 avait introduit une majorité de membres extérieurs au sein de cette instance, permis aux justiciables de la saisir directement et obligé le pouvoir exécutif à lui soumettre les projets de nomination des procureurs généraux. La réforme de 2010 a consacré son autonomie budgétaire.

Autant d'avancées que le Syndicat de la magistrature avait saluées en son temps, tout en regrettant les attermoissements auxquels cette réforme essentielle est soumise.

En panne depuis lors, le projet qui est aujourd'hui présenté au Parlement fait bien piètre figure au regard des ambitions affichées en 2013 par le Président de la République qui souhaitait en faire, rappelons le, sa première réforme constitutionnelle et le marqueur de son quinquennat.

Aujourd'hui, il est temps de parachever celle du CSM que le Syndicat de la magistrature souhaite ambitieuse en allant au-delà du projet dans sa rédaction actuelle, se limitant à prévoir un avis conforme du CSM pour la nomination des magistrats du parquet et à aligner leur procédure disciplinaire sur celle des juges.

Le Syndicat de la magistrature adhère à ces propositions mais rappelle qu'un CSM réellement garant de l'indépendance de l'institution judiciaire implique une rénovation de sa composition et une extension de ses prérogatives.

Rénover la mission du CSM, une exigence démocratique

Actuellement, aux termes de l'article 64 de la Constitution, « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles* ».

Or les exigences de la séparation des pouvoirs doivent interdire que le Président de la République soit le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

A cet égard, le toilettage consistant à préciser que le CSM « *concourt à garantir cette indépendance* » ne saurait nous satisfaire dès lors qu'il ménage toujours au pouvoir exécutif un rôle de garant de l'indépendance et se refuse ainsi à la confier au seul CSM, rénové, pluraliste et démocratique.

C'est pourquoi nous proposons de supprimer dans la Constitution toute allusion au Président de la République comme garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Consacrer l'inamovibilité de tous les magistrats : une nécessité

Aujourd'hui, l'inamovibilité est réservée aux magistrats du siège : le texte proscrit ainsi toute mutation d'office, même en avancement, dans une autre juridiction.

Le constituant ne s'y était pas trompé en inscrivant dans l'article consacré aux garants de l'indépendance judiciaire cette disposition qui protège le juge de l'intervention de l'exécutif, réservant à la seule autorité disciplinaire le pouvoir de déplacer un magistrat en poste.

Les réformes législatives des quinze dernières années ont considérablement accru les pouvoirs des magistrats du parquet. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle régulièrement qu'ils ne peuvent être considérés comme une autorité indépendante au vu des liens qui les attachent à l'exécutif, alimentant le soupçon d'une justice sous influence. Dans ce contexte, pour le Syndicat de la magistrature, il y a urgence à aligner leur statut et leur procédure disciplinaire sur ceux des magistrats du siège, en commençant par reconnaître aux magistrats du parquet l'inamovibilité.

Les mutations d'office de magistrats du parquet ne sont pas des cas d'école : outre celle qui fût imposée au procureur général de Riom Marc Robert, au demeurant annulée par le Conseil d'État, la pratique demeure d'actualité : elle a concerné récemment l'ancien procureur de Nanterre, Philippe Courroye, mais également le procureur de Saint Denis de la Réunion. Le Syndicat de la magistrature a systématiquement rappelé à ces deux dernières occasions que la direction des services judiciaires ne pouvait contourner la procédure disciplinaire, même pour pourvoir à une situation objectivement urgente.

Pour une composition pluraliste et démocratique

Actuellement, l'article 65 de la Constitution dispose : « *Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.*

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des

personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article »

Pour le maintien d'une majorité de personnalités extérieures

Depuis 2008, le CSM est majoritairement composé de personnalités extérieures, qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif.

Seule à même d'éloigner les soupçons de corporatisme et de contrer, ou à tout le moins freiner, les stratégies de réseaux, cette composition est une revendication constante du Syndicat de la magistrature. L'ouverture constitue un gage de confiance et de crédibilité de cette institution à l'égard de l'opinion publique.

Une majorité de magistrats n'est pas exigée par les standards européens dans les conseils de justice pour garantir l'indépendance de l'institution judiciaire. Au contraire, la Charte européenne sur le statut des juges adoptée par le Conseil de l'Europe le 10 juillet 1998, comme le Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation du 17 novembre 2010, préconisent une parité entre magistrats et non magistrats.

Dans les faits, cette majorité de magistrats n'a été, jusqu'en 2008, le gage ni d'une grande exemplarité, ni d'une grande transparence, les nominations étant inspirées par le jeu des réseaux ou l'influence du syndicat majoritaire. L'entre-soi et le manque de pluralisme se combinaient alors pour verrouiller plus encore qu'aujourd'hui l'accès aux postes hiérarchiques.

Succomber aux pressions corporatistes de ceux qui veulent retrouver ce levier, en revenant à un CSM composé majoritairement de magistrats ne serait ni souhaitable, ni nécessaire. Un CSM équilibré et ouvert comprenant majoritairement des personnalités extérieures qualifiées et incontestables est d'autant plus indispensable que cette institution a vocation à se voir confier l'exercice de compétences étendues au service d'une justice indépendante.

Cette majorité de personnalités extérieures ne fragilise pas l'institution, au contraire, et le choix d'une stricte égalité de membres du corps judiciaire et de personnalités extérieures dans les instances disciplinaires permet d'en assurer la légitimité et le caractère équilibré.

Par ailleurs, l'exigence de parité entre les hommes et les femmes au sein de ces personnalités extérieures, seul moyen de compenser l'inadmissible retard pris en

la matière, devra être réintroduite dans le texte constitutionnel.

Pour la modification du mode de désignation des personnalités extérieures

Pour éviter tout soupçon d'allégeance au pouvoir politique et favoriser le pluralisme des membres choisis, il est indispensable de revoir le mode de nomination de ces personnalités qualifiées, aujourd'hui désignées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Le Syndicat de la magistrature préconise que la désignation des personnalités extérieures, outre l'avocat et le membre du Conseil d'Etat qui pourraient être élus au sein de leur institution, soit proposée par un collège ad hoc et validée par une majorité qualifiée des 3/5 èmes du Parlement, ou à tout le moins des commissions des lois.

Ce collège pourrait ainsi être composé du Défenseur des droits, d'un professeur des universités, du président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, du Contrôleur général des lieux de privation de libertés et de membres du Conseil économique, social et environnemental, de la Cour des comptes... Le contrôle parlementaire pluraliste constituerait un gage d'indépendance. Ces dispositions sont de nature à favoriser la désignation non partisane de personnalités respectées et légitimes et à renforcer la crédibilité du CSM. Elles mettent également ce CSM à l'abri des dérives partisans.

Dans le même esprit, les magistrats élus doivent représenter la diversité du corps judiciaire. Contraire aux standards européens qui préconisent une instance composée de magistrats *«élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci »*, *« issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire »*, ce système favorise une sur-représentation d'une hiérarchie pourtant minoritaire dans le corps et favorise le fait syndical majoritaire.

En effet, actuellement, sur les quatorze magistrats du CSM, huit sont élus par la hiérarchie judiciaire, qui représente moins de 10% du corps mais trois collèges sur quatre, alors que seulement six membres sont élus par le collège des magistrats des cours et tribunaux. Pour ces derniers, le mode de scrutin, certes à la proportionnelle, induit une représentation déformée de par son caractère indirect, son organisation par cours d'appel, la répartition des scores à la plus forte moyenne comme en raison des conditions de recevabilité interdisant aux magistrats ayant moins de cinq ans d'ancienneté d'être désignés comme grands électeurs et exigeant des listes complètes.

Il est impératif de modifier le mode de scrutin de l'élection des magistrats

membres du CSM, afin qu'ils soient élus au sein d'un collège unique et au scrutin direct à la proportionnelle avec répartition au plus fort reste, seules modalités à même de permettre une représentation exacte du corps.

Une présidence du CSM !

Actuellement, il n'y a pas de président du CSM, mais un président pour chacune des formations, la formation siége étant présidée par le premier président de la Cour de cassation, la formation parquet étant présidée par le procureur général près la même cour. L'article 65 prévoit en outre que la formation plénière est présidée par le premier président de la Cour de cassation, et en son absence par le procureur général.

A l'heure actuelle, il existe ainsi quasiment deux CSM autonomes, la formation plénière n'ayant qu'une compétence limitée aux saisines du Président de la République ou du garde des Sceaux.

Il est temps que le CSM soit doté d'un président unique élu par les membres du conseil parmi les personnalités extérieures, afin d'asseoir l'autorité de la formation plénière et de consacrer une institution unifiée éloignant tout soupçon de corporatisme.

Des attributions à la hauteur de sa mission

Des pouvoirs étendus pour la formation plénière

Aujourd'hui, en dehors des cas individuels de nomination et de discipline des magistrats et des situations personnelles dont il est saisi par les justiciables, le CSM ne peut s'exprimer sur les questions de déontologie, de fonctionnement ou d'atteintes à l'indépendance de la justice, qu'à la condition d'avoir été saisi par le Président de la République ou par le ministre de la Justice.

Pour consacrer un CSM fort aux attributions élargies, il convient d'inscrire expressément dans les textes l'existence de la formation plénière du CSM et de lui attribuer de nouvelles prérogatives, à même de renforcer son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

A cette fin, il est indispensable que cette formation plénière puisse se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats.

Il est tout aussi essentiel que les magistrats puissent saisir eux-mêmes cette

institution lorsqu'ils estiment leur indépendance menacée ou que se pose à eux une question de déontologie.

Il faut rappeler que cette possibilité est largement ouverte aux magistrats des autres pays européens, la Charte européenne sur le statut des juges prévoyant d'ailleurs dans son article 1.4 que « *le statut offre à tout juge ou toute juge qui estiment que leurs droits statutaires, ou plus généralement leur indépendance ou celle de la justice sont menacés ou méconnus d'une manière quelconque la possibilité de saisir une telle instance indépendante disposant de moyens effectifs pour y remédier ou pour proposer d'y remédier* ».

Le Syndicat de la magistrature demande avec force que soit inscrit dans la Constitution le droit pour le CSM de se saisir d'office et pour les magistrats de le saisir, tant pour des questions de déontologie que les atteintes à l'indépendance.

Des attributions élargies en matière de gestion des carrières

Actuellement, le pouvoir de proposition du CSM concerne moins de 10 % du corps judiciaire, se limitant aux postes de la hiérarchie des magistrats du siège. La quasi totalité des magistrats du siège est ainsi nommée sur proposition de la direction des services judiciaires, relevant de l'autorité du ministre de la justice, la mission du CSM se limitant alors à donner un avis conforme ou non-conforme, sans pouvoir substituer au candidat proposé un autre nom, l'initiative de proposition de nomination et de mutation de l'immense majorité des juges revient donc bien aujourd'hui au pouvoir exécutif.

Quant aux magistrats du parquet, dans le système actuel, leur carrière relève entièrement de l'exécutif : c'est ce dernier qui formule les propositions de nomination, de mutation et officie également comme instance disciplinaire. La boucle de la dépendance au pouvoir politique est bouclée. Il ne revient au CSM que la mission d'émettre un avis simple, ne s'imposant pas au pouvoir exécutif, tant sur les projets de nomination que sur les sanctions disciplinaires.

Le Syndicat de la magistrature revendique que soit imposé un avis conforme du CSM pour les nominations des magistrats du parquet ainsi que la compétence de cette institution pour exercer les fonctions de conseil de discipline à l'égard de tous les magistrats. C'est le sens de la réforme aujourd'hui en débat à l'Assemblée, évolution évidemment souhaitable mais largement insuffisante.

Pour une véritable indépendance, le CSM rénové que nous appelons de nos vœux doit surtout se voir confier, au travers du pouvoir de proposition, l'ensemble du processus de nomination des magistrats, du siège comme du parquet et la

gestion de leur carrière. Cela signifie évidemment de le retirer des mains du ministère de la justice pour l'immense majorité d'entre eux.

Doté de ce pouvoir de proposition pour les magistrats du siège et du parquet, le CSM devra évidemment être assisté dans cette mission par des services qui lui seront associés : nous revendiquons ainsi le rattachement d'une partie des services de la direction des services judiciaires au CSM.

Afin que la lisibilité des nominations de la hiérarchie soit accrue, les propositions aux postes de la Cour de cassation, celles de chefs de cours d'appel ainsi que les chefs de juridiction, à tout le moins, seront motivées.

Quant aux procédures disciplinaires qui incombent au CSM, et permettent de veiller à ce que l'autorité judiciaire soit exemplaire, elles sont à ce jour, loin d'offrir aux magistrats les garanties d'un procès équitable.

L'instrumentalisation par le pouvoir politique de l'Inspection des services judiciaires, dépendante de l'exécutif, a donné lieu, dans le passé, à bien des dérives. Il ne pourra être mis fin à ces pratiques sans que l'IGSJ soit rattachée au CSM et sans que la procédure disciplinaire soit entièrement repensée et renouvelée. Elle devra respecter le principe de la contradiction et des droits de la défense, en les intégrant dans le statut de la magistrature.

Enfin, l'actuel article 65 de la Constitution permet au ministre de la justice d'assister à toutes les séances du CSM, sauf en matière disciplinaire. L'abrogation de cette disposition est indispensable pour prévenir toute intrusion de l'exécutif dans les délibérations du conseil.