

# **Rapport au congrès 2008 de Gaxuxe Lacoste et Denis Chausserie-Laprée élus au Conseil supérieur de la magistrature**

Issu des élections de mai 2006 le Conseil supérieur de la magistrature compte parmi ses membres deux magistrats élus sur les listes présentées par le syndicat de la magistrature.

Après un rappel sur la composition, les compétences puis l'organisation du conseil, nous analyserons plus en détail les trois questions centrales de l'actualité du Conseil : les propositions de réforme concernant le conseil et sa saisine directe par les justiciables, l'élaboration du recueil des obligations déontologiques.

## **I 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 :**

Les articles 64 et 65 de la Constitution définissent les trois compétences du Conseil : garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire, nominations et discipline des magistrats.

### **La garantie de l'indépendance :**

Le conseil assiste le président de la République qui demeure le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Dans ce cadre, le conseil a pris l'initiative de rencontrer le garde des Sceaux à propos de "l'affaire Native!" pour clarifier la question de la liberté de parole à l'audience.

### **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, auditeurs à la Cour de cassation), 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 correspondante 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. Pour mémoire, la réforme constitutionnelle adoptée le 21 juillet 2008, permettra au conseil de donner un avis simple sur toutes les nominations au parquet.

## **La discipline**

En matière disciplinaire les deux formations siègent à la Cour de Cassation, elles 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 3 procédures disciplinaires sont pendantes (3 ont été jugées en 2008). 5 procédures restent en cours devant la formation du siège, deux d'entre-elles sont audiencées. Une procédure a été définitivement jugée.

### **3) Le fonctionnement des formations**

Suivant la pratique instaurée dès la réforme de 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 (JUN 2008 - JUN 2009), un président dont le rôle consiste à animer le fonctionnement de la formation. Ainsi, la réunion plénière est présidée par Dominique CHAGNOLLAUD, les formations du siège et du parquet sont présidées respectivement par Luc BARBIER et Jean-Michel BRUNTZ.

La formation du siège se réunit traditionnellement chaque mercredi et jeudi, celle du parquet se retrouve tous les vendredis. La formation plénière se réunit deux fois par mois.

### **4) les groupes de travail internes au Conseil supérieur de la magistrature**

La réécriture du site internet du Conseil est terminée, le nouveau site est un outil mieux adapté aux besoins d'informations des divers utilisateurs (magistrats, étudiants, universitaires, journalistes, grand public) et aux besoins du Conseil lui-même. Il peut-être utilisé comme interface entre le Conseil et les magistrats, qui peuvent, par exemple, envoyer leur contribution individuelle sur la déontologie,

Le groupe de travail constitué pour l'élaboration du futur recueil des obligations déontologiques poursuit sa réflexion (de plus amples développements sur ce point seront présentés infra).

## **5) Le rapport d'activité**

Selon l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative au conseil supérieur de la magistrature, celui-ci doit établir chaque année un rapport d'activité. Ainsi a été officiellement remis au président de la République, dans le courant du mois d'octobre 2008, le rapport d'activité du CSM établi pour l'année 2007. Il couvre la période du 1er janvier au 31 décembre 2007 et aborde la question des rapports entre l'institution judiciaire et les français.

## **6) la participation du CSM au Réseau Européen des Conseils de Justice (RECJ)**

Le CSM est membre du réseau européen des Conseils de justice. Il fait partie du comité de pilotage et du bureau de ce réseau. Le RECJ est devenu une association de droit international à but non lucratif et met en place une structure plus permanente. Ce réseau a également la qualité d'observateur dans le Conseil consultatif des juges européens.

## **II Les questions se posant à la suite de la réforme constitutionnelle publiée au journal officiel le 23 juillet 2008**

Plusieurs interrogations se posent à la suite du vote par le Congrès de la réforme constitutionnelle.

### **-1<sup>er</sup> interrogation : les conditions de la saisine directe du Conseil par les justiciables ?**

Cette réforme crée une voie supplémentaire de saisine en matière disciplinaire, voie concurrente de celles du ministre et des chefs de cours, elle ne doit cependant pas être l'occasion de la déstabilisation des magistrats. Il faudra donc veiller aux modalités de la saisine du conseil et aux conditions de recevabilité des plaintes. Une appréciation stricte de la notion de justiciable (partie à la procédure) paraît ainsi s'imposer.

Il est par ailleurs nécessaire de s'interroger sur le moment à partir duquel la saisine sera admissible. Il est en effet important de préserver le périmètre de l'acte juridictionnel afin d'éviter la déstabilisation du juge et de garantir l'indépendance des magistrats.

Il faudra instituer un filtre pour examiner les plaintes. La composition de ce filtre est en débat car se posera la question de l'impartialité des membres du conseil en charge de la discipline.

Le syndicat devrait revendiquer la création d'un service d'investigations rattaché directement au CSM ainsi que l'instauration d'une procédure permettant au magistrat concerné de se défendre.

Sous réserve de la mise en oeuvre de ces garanties, une telle disposition

renforcerait durablement le CSM et anéantirait tous les reproches d'impunité; le corporatisme et l'omerta ne fonctionneraient plus ainsi l'image de la justice en sortirait grandie .

## **2° interrogation : le nouveau CSM ?**

La composition du CSM a été modifiée puisque les magistrats seront minoritaires, sauf en matière disciplinaire. Le président de la République, le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale désigneront désormais chacun 2 membres . La commission prévue à l'article 13 n'aura qu'un pouvoir de veto sur ces propositions à une majorité qualifiée des 3/5ème. Un avocat fait par ailleurs son entrée au sein du conseil mais les modalités de sa désignation demeurent à établir. Enfin les deux chefs de la Cour de Cassation sont institués membres de droit de la formation, chacun présidant la formation siège ou parquet.

1) L'existence d'une formation plénière est consacrée mais avec une compétence d'attribution sur la saisine du président de la République ou celle du garde des Sceaux. Est ce que le nouveau Conseil acceptera d'autres modalités de saisine notamment celle des syndicats?

2) La composition de cette formation plénière peut susciter un certain nombre de craintes . En effet celle-ci sera présidée par le premier président de la cour de cassation sans la présence du procureur général, avec l'ensemble des membres "laics" et seulement 3 représentants de chaque formation .

Il est ainsi à craindre que le SM ne fasse par partie de cette formation plénière, si la désignation de ses membres se fait à partir de l'élection, sans alternance obligatoire.

3) La présidence des formations par les chefs de la Cour de cassation pourrait avoir pour conséquence de consacrer la séparation du siège et du parquet. Elle renforce le poids de la hiérarchie judiciaire dans le fonctionnement de chacune des formations et ne fera pas disparaître la critique de corporatisme.

4) Le congrès a mis en place une parité en matière disciplinaire en faisant siéger dans chaque formation le magistrat du siège ou du parquet qui appartient à l'autre formation.

5) La désignation du secrétariat, qui jusqu'à ce jour était faite par la seule présidence de la République, devrait être modifiée. Le conseil devrait participer à la désignation du secrétaire général.

6) Des moyens matériels complémentaires devront être alloués au futur conseil (locaux, personnel)

7) Un budget autonome devrait être consenti

### **III L'élaboration du recueil des obligations déontologiques.**

Cette mission confiée au Conseil supérieur de la magistrature, par la loi du 5 mars 2007, est très directement liée aux travaux de la commission parlementaire ayant eu à connaître du traitement judiciaire de l'affaire dite d'Outreau. Elle s'inscrit indubitablement dans le droit fil de la volonté alors et depuis souvent exprimée de mieux cerner ou définir la responsabilité professionnelle et disciplinaire des magistrats.

L'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 dispose désormais que « chaque formation du Conseil supérieur peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'Ecole nationale de la magistrature.

Tous les ans, le Conseil supérieur de la magistrature publie le rapport d'activité de chacune de ses formations.

**Il élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.** » (alinéa créé par l'article 18 de la loi n°2007-287 du 5 mars 2007)

#### **1) Une réflexion qui associe les magistrats**

En 2003 une réflexion avait été conduite sur l'éthique du corps judiciaire au sein de la « commission Cabannes », celle-ci avait abouti à la production en novembre 2003 d'un premier rapport, puis en mars 2005 d'un rapport final, après la consultation à l'initiative du garde des Sceaux de l'ensemble des magistrats. Sans doute en raison de la méthode suivie et de la non adhésion des magistrats aux propositions formulées, aucune de celles-ci ne recevait de traduction en droit positif, notamment la modification suggérée du serment des magistrats n'était pas retenue.

Pour mémoire, parmi les propositions de la commission Cabannes figurait la suggestion de la parution annuelle d'un recueil des principes déontologiques, articulé autour des sept devoirs fondamentaux que devait énumérer le nouveau serment alors proposé (impartialité, diligence, loyauté, intégrité, dignité, respect du secret professionnel, devoir de réserve).

Les membres du précédent Conseil ont pris l'initiative, de publier au deuxième trimestre 2006, le recueil des décisions disciplinaires rendues par le Conseil entre 1959 et 2005. Malgré cette publication, le parlement a chargé le CSM d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques.

L'étude des expériences étrangères a conduit le CSM à solliciter la réflexion des magistrats sur les principes déontologiques suivants en adressant des fiches thématiques pour éviter la dispersion de la réflexion : l'impartialité (fiche transmise en juin 2008), l'indépendance (fiche transmise en septembre 2008), l'intégrité (Novembre 2008), devoir de légalité, de loyauté, devoir de réserve et respect des autres (fiche devant être adressée au début de l'année 2009).

## **2) Une participation nécessaire à la qualité du recueil**

La méthode retenue par le conseil pour la participation des magistrats a consisté à s'appuyer sur le maillage traditionnel des cours d'appel en faisant désigner un correspondant pour les magistrats du siège et un correspondant pour les magistrats du parquet par cour. Ces correspondants, qui ont été réunis au conseil, ont été laissés libres des modalités de consultation des magistrats de leur ressort, ce qui inévitablement à donner lieu à des interprétations différentes. Afin de pallier ces inconvénients et de permettre à chaque magistrat de s'exprimer, il a été prévu la possibilité via intranet, sous réserve pour le magistrat de s'identifier, d'adresser au conseil des contributions personnelles .

A la fin des consultations l'année 2009 sera consacrée à la rédaction

Le 3 novembre 2008