



Rapport des élus au CSM **48^{ème} congrès du Syndicat de la magistrature**

Après bientôt quatre ans de mandat et à l'approche du renouvellement de l'entier CSM, nous avons choisi de vous dresser un bilan le plus exhaustif possible du fonctionnement de l'actuel CSM, mettant en avant les avancées comme les points négatifs et en proposant des perspectives d'amélioration pour ceux du syndicat qui seront amenés à nous succéder au sein du CSM qui entrera en fonctions le 3 février 2015.

I - Les points forts du fonctionnement du CSM 2011-2015

Quelles que soient les critiques que le SM formule sur le mode de désignation des huit personnalités extérieures composant le CSM depuis la réforme constitutionnelle de 2008, il doit être souligné que la composition de l'actuel CSM dans lequel les magistrats sont désormais minoritaires a été une source d'enrichissement pour les travaux du Conseil et a contribué de manière significative aux avancées que nous souhaitons souligner. Le SM avait donc raison de tenir sur cette revendication, si décriée par l'USM, car si toutes les tentations de « réseautage » ou de choix partisan n'ont pas toujours été évitées, les vieux réflexes corporatistes ont beaucoup moins d'écho au sein du CSM actuel.

La composition actuelle du CSM est donc une richesse et un acquis qu'il convient de préserver et il faut espérer que le choix des personnalités extérieures pour le prochain CSM permettra encore d'accroître la diversité des profils et des parcours de ses personnalités car il n'est pas forcément nécessaire que les professeurs de droit soient représentés en nombre au sein de l'institution.

1- Une objectivisation des processus de nomination et une plus grande transparence des nominations

Tant au CSM siège qu'au CSM parquet, toutes les nominations font désormais l'objet, depuis l'été 2012, d'une transparence diffusée à l'ensemble de la magistrature avec la liste exhaustive de tous les candidats. Cette procédure a été décidée par le CSM siège pour tous les postes à la Cour de cassation mais également pour ceux de premier président, ce qui n'était pas le cas auparavant.

C'est ainsi que la magistrature a pu suivre tout le processus ayant conduit à la nomination en juin 2014 du nouveau premier président de la Cour de cassation puisque pour cette nomination, le CSM a rendu public l'agenda du processus de désignation : appel à candidature générale, date des auditions des candidats, publication de la transparence.

Pour le CSM parquet, la généralisation du processus de transparence a été obtenue en juillet 2012 après une rencontre avec la nouvelle garde des Sceaux qui a accepté de rendre transparentes les nomination à l'IGSJ, des avocats généraux à la Cour de Cassation et des procureurs généraux.

Désormais, chaque magistrat peut accéder à l'information sur les nominations aux postes les plus importants, critiquer les choix opérés par le CSM ou simplement les commenter ! C'est une avancée démocratique importante.

Pour les nominations sur pouvoir de proposition du CSM siège qui concernent les postes de chefs de juridiction ou à la Cour de cassation soit environ 5% des emplois de magistrats, le CSM a tenté d'améliorer la procédure de désignation qui s'apparente à une vraie procédure de recrutement :

- Tous les dossiers des candidats utiles (cad remplissant les critères statutaires) sont examinés par un couple de deux rapporteurs qui en rend compte à la formation siège dans son entier, laquelle décide des auditions des candidats dont le profil paraît le plus adapté.
- L'audition se déroule selon des modalités identiques : présentation de 10 minutes puis conversation avec la formation siège durant environ ½ heure.

- Délibération du CSM siège sur les candidats auditionnés et publication d'une transparence sur le poste à pourvoir indiquant le candidat retenu.
- Possibilité pour les candidats non retenus de formuler des observations

Le CSM a développé en parallèle la pratique dite du « vivier » qui consiste à garder la mémoire des candidats auditionnés mais non retenus qui paraissent pourtant aptes à exercer les fonctions pour lesquelles ils **postulent**. C'est ainsi qu'un candidat peut ne pas être retenu juste après son audition sur le poste pour lequel il était entendu, mais être nommé sur un autre poste figurant dans ses desideratas et que le CSM pourvoit quelques semaines ou mois plus tard.

De même, le CSM a considéré que l'audition d'un candidat était valable deux ans et que passé ce délai, sa candidature devait être réexaminée dans son intégralité. Cela a conduit à ce que nombre de magistrats soient entendus deux fois par le CSM. C'est aussi une forme de « deuxième chance » qui est ainsi offerte aux magistrats.

Ce processus qui peut apparaître long et complexe a principalement pour but de donner sa chance à chacun et de tenter d'objectiver au maximum les choix opérés par le conseil, loin des considérations liées aux proximités personnelles et aux appartenances de tous ordres. Ce processus a aussi permis de faire émerger des candidats, longtemps mis de côté et d'éviter que des considérations liées par exemple, à l'appartenance syndicale soient prises en compte pour apprécier les mérites de tel ou tel candidat.

Des progrès restent à faire, notamment pour mieux connaître les besoins de la juridiction dont le poste de chef de juridiction est à pourvoir ou le retour donné aux candidats qui ne sont pas retenus après leur audition. Ce CSM a commencé en fin de mandat à appeler systématiquement les candidats non retenus pour les informer et les conseiller sur la suite à donner à leur orientation de carrière mais cette pratique reste à consolider et à organiser de manière plus systématique. Des questions se posent qui ne sont pas anodines : peut-on tout dire au candidat malheureux ? Comment ne pas alimenter de faux espoirs ? Faut-il interroger les chefs de cour sur le profil du chef de juridiction qui conviendrait au poste à pourvoir ? Comment faire des choix les plus objectifs possibles avec des évaluations souvent standardisées et pas

toujours conformes aux vrais mérites du candidats ? Comment ne pas donner trop de poids à une audition qui avantage ceux qui ont une facilité d'expression en public ou qui ont pu bénéficier de coaching (il paraît que cela se pratique !) ?

Bref, le système est perfectible et le CSM n'est pas encore arrivé à trouver la méthode parfaite. Il a d'ailleurs commis quelques erreurs dont il a tenté de tirer les enseignements.

La solution se trouve sans doute dans une vraie définition des fonctions de chef de juridiction qui ne sont pas du tout théorisées par l'institution alors que les chefs de juridiction disposent de pouvoirs importants en termes d'organisation et de fonctionnement de l'institution. Qu'attend-on d'un chef de juridiction ? Doit-on privilégier des qualités humaines ou des qualités de gestionnaire ? Quelles sont les aptitudes qu'il faut réunir pour accéder à ce type de postes ?

Au sein du SM qui prône l'élection des chefs de juridiction, ce type de réflexion peut apparaître vain, pourtant, faute de réflexion et de conceptualisation des profils attendus des chefs de juridiction, on en arrive souvent à débattre de noms, laissant ainsi une place pour des « casting » par affinités....

Il est à noter que dans son dernier rapport annuel pour l'année 2014 qui sera publié début 2015, le présent CSM, à l'occasion d'un avis qu'il doit rendre dans le cadre de l'affaire de Pornic, pour laquelle l'ancien garde des Sceaux l'avait interrogé sur le rôle des chefs de juridiction dans l'organisation des juridictions, s'essaie à cet exercice de définition des profils attendus pour un président de TGI. Il sera intéressant de voir si cet avis sert de base de travail au prochain CSM.

S'agissant des procédures de nominations après transparence du garde des Sceaux, il est à noter que la formation siège et la formation parquet ne travaillent pas de la même manière.

Du côté du CSM parquet, où tous les postes relèvent du pouvoir de proposition du garde des Sceaux, la pratique mise en place est celle de l'audition systématique de tous les candidats proposés à des postes de chef de parquet, parquet général ou d'inspecteur général adjoint des

services judiciaires. Le CSM parquet auditionne également, sur proposition du rapporteur, les éventuels observants qui lui paraissent sérieux.

Pour la formation siège et compte tenu de la « masse » que constitue l'examen des transparences du GDS, il n'est pas procédé à des auditions, même de candidats observants.

En revanche, comme pour le parquet, le rapporteur étudie les dossiers des personnes proposées et des réclamants et peut le cas échéant proposer au CSM une recommandation ou un signalement sur la situation de l'observant.

Sur ce point, il doit être observé que la pratique des recommandations et celle des signalements (qui correspond en général à des situations personnelles difficiles qui méritent d'être prises en compte) se sont considérablement développées durant le mandat de ce CSM permettant de faire avancer beaucoup de situations de magistrats¹. Dans le cadre du dialogue avec la DSJ, les situations des magistrats observants sont débattues et la DSJ s'engage dans le cadre de mouvements ultérieurs à trouver une solution pour le magistrat concerné. C'est ainsi que si le pourcentage d'avis défavorables ou non conformes reste faible², la pratique des signalements ou des recommandations permet de contractualiser avec la DSJ sur des futurs mouvements puisque près de 100% des réclamants recommandés ou signalés ont bénéficié de la mutation ou de la promotion qu'ils attendaient dans l'année suivant leur réclamation au CSM. Bien sûr le réclamant est informé par courrier du sort réservé à ses observations et il a tout loisir d'en discuter avec la DSJ dans le cadre de la préparation du prochain mouvement.

C'est une avancée significative car le dialogue avec la DSJ n'a pas toujours été aussi serein....

1

En 2013 le CSM dans ses deux formations a fait 77 recommandations ou signalements

2

en 2013 il ya eu 20 ANC et 15 avis défavorables

2- La parité : un objectif affiché de l'actuel CSM

Le CSM a très vite fait le constat que malgré une présence majoritaire au sein du corps depuis 1992, les femmes se heurtent à un « plafond de verre » pour l'accès aux plus hautes fonctions de la magistrature. En 2012, il a longuement travaillé sur les raisons qui conduisent à cette situation objectivement discriminante et a publié un rapport servant de base à des recommandations à l'adresse tant du garde des Sceaux que du CSM lui-même.

Cette réflexion approfondie a conduit naturellement le CSM à tenir compte, notamment dans le cadre de son pouvoir de proposition pour la Cour de cassation et pour les postes de chef de juridictions, des obstacles qui handicapent les femmes. C'est ainsi que les primo-nominations de femmes dans des postes de chef de juridiction ont augmenté de manière significative. Mais, si la situation des femmes s'améliore sensiblement, le déficit de femmes dans les postes de chef de juridiction reste criant. Au 1/10/14, 8 femmes sur 36 sont PP et 62 femmes sont présidentes de juridiction pour 148 hommes. Côté parquet, les chiffres ne sont pas plus encourageants puisque 12 femmes sont PG pour 24 hommes et 46 sont PR. On note toutefois, une politique très volontariste du garde des Sceaux puisque en 2014, le nombre de femmes PG a augmenté de 50%.

En revanche sur les postes HH comme ceux de président de chambre ou de 1^{er} VP, la parité est quasiment atteinte.

Au travers de ces quelques statistiques, on voit bien le déficit de femmes sur les postes de chef de juridiction, qui supposent une forte mobilité et des choix professionnels clairement formulés de manière assez précoce, critères désavantageant les femmes. C'est pourquoi le CSM a fortement modulé ses exigences en matière de mobilité géographique et a tenté de ne pas s'inscrire dans la logique des filières qui avantage clairement les hommes. Cependant, ce travail de longue haleine devra être poursuivi sur la durée pour porter ses fruits et il faut espérer que le CSM suivant aura à cœur de poursuivre ce travail.

Au demeurant, et de manière plus globale, ce travail de réflexion conduit à l'occasion du rapport parité, a également amené le CSM à revoir ses exigences sur les critères communément appliqués à la carrière de tous les magistrats. Le CSM admet ainsi que la mobilité géographique des magistrats peut être réduite à un moment de leur carrière lorsque des

impératifs, notamment familiaux sont mis en avant. C'est ainsi que l'on voit apparaître au fil des transparences des mobilité fonctionnelles au sein d'une même juridiction et quelques avancements sur place. Le passage du TGI du siège de la cour à la cour d'appel n'est plus proscrit, même dans les cours dites « attractives » (Aix, Bordeaux, Rennes etc...).

Il est à noter que dans le cadre du projet de modification du statut de la magistrature actuellement en cours de discussion, la chancellerie a tenu compte de certaines recommandations du rapport parité : la réalisation du TA sera possible au sein de la juridiction où le magistrat est affecté dans un délai de 7 ans au lieu de 5 ans aujourd'hui. Pour le passage à la HH, il ne sera plus nécessaire d'avoir eu deux postes du 1^{er} grade dans deux juridictions différentes, si on a effectué une mobilité externe (détachement), de même la mobilité externe devient facultative pour la réalisation du HH, si on a occupé deux postes différents au 1^{er} grade.

Ces quelques avancées doivent encore être consolidées, notamment la dissociation du grade et de l'emploi pour les fonctions de chef de juridiction que le CSM recommandait, n'a pas été obtenu...

3- Les plaintes de justiciables : une avancée démocratique qui connaît certaines limites :

Si le succès de cette nouvelle saisine du CSM ne se dément pas depuis sa création, vu le nombre constant de plaintes qui arrivent chaque année au CSM (environ 350 par an), force est de constater que leur effet est limité en terme de saisine disciplinaire. En 4 ans le CSM aura renvoyé au disciplinaire seulement 3 plaintes de justiciables (1 au parquet, 2 au siège) et les 3 dossiers ainsi renvoyés n'ont pas donné lieu au prononcé de sanction disciplinaire.

Est-ce à dire que le mécanisme des plaintes de justiciables est inutile ? Après 4 ans de pratique, sachant que deux des membres élus du SM siègent dans une commission d'admission des requêtes de justiciable, il est important de dire que cette saisine constitue un outil de régulation déontologique tout à fait intéressant permettant sans doute d'agir de manière préventive sur des comportements inadaptés qui, s'il perduraient

ou s'aggravaient pourraient être constitutif de manquements professionnels.

C'est ainsi que les plaintes de justiciables ont pu révéler des comportements d'audience inadaptés, des conflits d'intérêts non pris en compte entraînant de graves difficultés au regard de l'obligation d'impartialité, des motivations de décisions totalement inappropriées voir insultantes pour le justiciable, des utilisations intempestives de réseaux sociaux, bref une série de comportements qui doivent faire l'objet de rappel à l'ordre. Les CAR malgré des pouvoirs restreints ont finalement joué ce rôle de prévention. La simple convocation d'un magistrat pour audition par la CAR ou le simple déclenchement de la procédure de recevabilité avec rapport du magistrat et de sa hiérarchie suffit le plus souvent à faire prendre conscience de la difficulté et donc à la régler. En cela, la procédure de plainte de justiciable s'est révélée utile.

Il doit aussi être souligné que les CAR ont souhaité que la procédure se déroulant devant elle offre des garanties en terme de droit de la défense alors même qu'aucun texte ne l'exigeait, s'agissant d'une procédure dite « administrative ». Ainsi, si la procédure reste secrète au stade de l'examen de sa recevabilité afin de ne pas déstabiliser la magistrature, dès que la procédure est déclarée recevable, le magistrat en est informé et reçoit copie de l'entier dossier ; entendu devant la CAR, il peut être assisté. De même, si une procédure a été déclarée manifestement irrecevable mais que publicité a été faite à la plainte notamment dans la presse, le magistrat peut obtenir copie de la décision d'irrecevabilité s'il en fait la demande.

Ce positionnement du CSM clairement en faveur de la garantie des droits offerts aux magistrats n'est sans doute pas étranger à sa jurisprudence disciplinaire demandant à l'IGSJ des évolutions en termes de droits de la défense dans le cadre des enquêtes administratives qui sont conduites...

4- Les visites du CSM en juridiction : une volonté d'être au plus proche des réalités du terrain.

Contrairement à ses prédécesseurs, ce CSM a complètement refondu le déroulement de ses visites en juridiction dans l'esprit d'être au plus proche des magistrats. Il s'agit tout à la fois de mieux connaître leur

conditions réelles d'exercice, les spécificités de chaque juridiction et le contexte dans lequel s'inscrit l'action judiciaire.

C'est ainsi que lors de ses visites dans les cours d'appel, le CSM se rend dans chaque juridiction du ressort. Au cours de ces visites, il demande l'organisation d'une recontre avec l'ensemble des magistrats et des moments de convivialité permettant des échanges informels. Il voit également individuellement tous les magistrats qui le demandent et rencontre les organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires ainsi que le bâtonnier. Il adapte enfin sa visite aux spécificités de la juridiction. C'est ainsi par exemple que la visite du TGI de Bobigny a donné lieu au déplacement impromptu de deux des membres de la délégation à la salle d'audience délocalisée de Roissy. En outre-mer, le CSM demande également à visiter les lieux de détention.

Ce format des visites, s'il constitue souvent un « vrai marathon » est une source d'enrichissement et d'information absolument indispensable pour les travaux du CSM. En outre, les entretiens individuels permettent aux magistrats de bénéficier de conseils de carrière souvent précieux et il n'est pas rare qu'à l'occasion de ces rencontres, le CSM repère des talents qui méritent d'être valorisés ou soit alerté sur des situations personnelles très douloureuses qui méritent d'être prises en compte dans le cadre de demandes de mobilité. Des échanges ultérieurs avec la DSJ permettent souvent de solutionner la difficulté du magistrat.

Il reste que le CSM ne garde pas de trace écrite de chacune de ses visites autres que les notes prises par chacun des membres présents. Ce travail qui suppose un consensus entre les membres sur les constats opérés n'a pu être effectué faute de temps, mais cela reste un objectif à mettre en œuvre pour garder une mémoire de ces visites, rapports susceptibles d'être ensuite exploités, voire publiés dans le cadre du rapport annuel.

II - Les points faibles du CSM 2011-2015

1- Une formation parquet aux pouvoirs limités

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, entrée en vigueur sous le mandat de l'actuel CSM, avait prévu un élargissement des pouvoirs de la formation parquet en lui soumettant l'ensemble des propositions de nomination, en particulier celles aux fonctions de procureur général,

nommés jusque là en seul conseil des ministres, et de procureur général près la Cour de cassation.

Cette réforme a été complétée et enrichie par la pratique de la transparence appliquée à l'ensemble des nominations, y compris celles de secrétaire général d'un chef de parquet ou de parquet général, procureur général, inspecteur général des services judiciaires, inspecteur général adjoint et magistrats du parquet de la Cour de cassation, postes pour lesquels la procédure de transparence est exclue par les textes (articles 27-1 et 37-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958), ainsi que par la généralisation de l'accès aux dossiers des candidats.

Notons que le projet de réforme du statut prévoit d'inscrire dans la loi organique la généralisation de la procédure de transparence, à l'exception du poste d'inspecteur général des services judiciaires.

En dépit de ces améliorations notables, les avis du CSM parquet restent non contraignants et leur respect soumis au bon vouloir des ministres de la justice successifs qui se sont dernièrement engagés à s'y conformer.

Surtout, l'absence de pouvoir de proposition du CSM parquet conduit à renforcer le fonctionnement hiérarchique de la formation par le biais de négociations plus ou moins opaques entre d'un côté son président et de l'autre la DSJ ou le cabinet du ministre. Cette pratique était déjà dénoncée par le représentant du SM dans le CSM précédent (cf interview de Denis Chausserie-Laprée pour *J'essaim* en 2010 : « *Les choses se décident en d'autres lieux et selon des mécanismes étrangers aux efforts de transparence et d'objectivation du Conseil* »). En d'autres termes, en dépit d'une transparence de façade, tout se joue en amont s'agissant de la plupart des nominations dans la haute hiérarchie du parquet. Force est de constater que cette mauvaise pratique perdure au long des années et que seule une réforme constitutionnelle de nature à conférer un pouvoir de proposition au CSM parquet pour les nominations aux fonctions de procureur de la République, procureurs généraux et magistrats du parquet de la Cour de cassation, à l'instar du pouvoir de proposition dont dispose la formation siège, sera de nature à faire évoluer la situation de façon substantielle.

A cet égard, il convient de souligner qu'à l'occasion des consultations du CSM par la ministre Christiane TAUBIRA en vue du dernier projet de

réforme constitutionnelle, à ce jour abandonnée, une large majorité des membres du Conseil s'était prononcée en faveur du pouvoir de proposition de la formation parquet.

L'enlisement du projet de réforme constitutionnelle a par ailleurs conduit à l'abandon du volet disciplinaire, pourtant objet d'un large consensus politique, consistant à aligner les compétences des deux formations en faisant de la formation parquet un véritable organe disciplinaire, là où son rôle se limite à donner un simple avis au ministre, auteur final de la décision au plan disciplinaire.

En définitive, le mandat de l'actuel Conseil a été marqué par l'existence de deux CSM, fonctionnant de façon distincte et parfois en opposition.

2- Un CSM scindé en deux formations autonomes :

La première décision du CSM parquet, alors présidé par Jean-Louis Nadal, a consisté à motiver les avis défavorables, pratique revendiquée de longue date par le SM.

La formation siège s'est opposée à l'adoption de cette pratique, pour des raisons tenant essentiellement au caractère contraignant de ses avis à la différence de ceux rendus par la formation parquet et au fait de ne pas donner des armes au Conseil d'Etat éventuellement saisi en cas de recours. Cette justification paraît artificielle et largement dépassée, ce d'autant que les derniers ministres de la justice se sont engagés et conformés au respect de l'ensemble des avis du CSM.

Cette différence de pratiques a auguré deux fonctionnements distincts entre les formations du siège et du parquet, alors même que celles-ci sont majoritairement composées des mêmes membres communs. Si nous avons pu souligner de façon constante que les clivages au sein du CSM ne se situent pas entre les magistrats et les non-magistrats, nous avons pu être témoins à plusieurs reprises de positionnements distincts des personnalités qualifiées selon la formation au sein de laquelle elles se situaient, sans doute à la faveur du phénomène majoritaire.

Les pratiques distinctes entre les deux formations ont pu être observées à plusieurs niveaux, du mode de désignation des rapporteurs aux critères

de recrutement des responsables de juridictions et de parquets ou de magistrats à la Cour de cassation, en passant par les modalités de vote sur les recommandations ou signalements. Sans nier la spécificité des deux formations et des métiers du siège ou du parquet, l'institution du CSM gagnerait à dialoguer davantage sur ses pratiques et harmoniser certaines d'entre elles.

La nomination d'un nouveau premier président de la Cour de cassation a permis une évolution plus favorable de la situation par la reprise de la pratique des réunions générales, un temps interrompue, notamment en vue d'élaborer des pistes de réflexion et perspectives pour le futur CSM.

Le manque d'unité du Conseil trouve en partie son origine dans l'absence de Président de l'institution, situation qui peut se révéler cocasse lors de la représentation du Conseil à l'étranger à l'occasion de rencontres bilatérales entre Conseils de justice ou lors de la réception de délégations étrangères, qui ne manquent pas d'exprimer leur étonnement devant cette organisation.

Là encore, au moment des consultations en vue de la dernière réforme constitutionnelle, le CSM s'est penché sur les questions de l'organisation et de la composition de l'institution, une large majorité se dégageant autour de la nécessité de désigner un président. Les débats ont porté non pas tant sur le principe de l'existence d'un président que sur son mode de désignation ou d'élection par les membres du Conseil.

Cette réforme inachevée fait écho aux moyens et outils institutionnels en l'état insuffisants pour permettre au CSM de parfaire sa mission.

3- Des moyens institutionnels insuffisants

Le Conseil dispose d'outils et moyens insuffisants pour remplir sa mission en matière de nomination, de discipline et enfin en ce qui concerne le rôle de la formation plénière.

En matière de nomination, les efforts réels d'objectivation des mérites des candidats et de transparence des méthodes et critères et décision du conseil se heurtent fondamentalement au problème de l'évaluation des magistrats.

Après quatre ans d'exercice de mandat, les membres du CSM, magistrats ou non magistrats, se heurtent toujours à des évaluations convenues et stéréotypées, la difficulté consistant à décrypter les termes usités, lire « en creux » telle ou telle observation, remarquer la relative tiédeur de certains éloges par rapport à tels autres compliments. C'est dire à quel point la moindre réserve peut se révéler déterminante dès lors qu'il s'agit de comparer des évaluations qui, somme toute, se ressemblent et pratiquent sans réserve la même dithyrambe.

Le système d'évaluation actuel laisse donc une place considérable à la marge d'appréciation des membres du CSM qui vont soupeser, apprécier chaque propos et en définitive tenter de différencier les candidats sur la base d'appréciations qui ne reflètent ni les mérites réels des candidats, ni souvent le profil de ces derniers. Là où l'évaluation pourrait être utilisée comme un outil de motivation, de détection des talents et en tout état de cause d'appréciation du poste le plus adapté au magistrat concerné, dans un souci tout à la fois d'épanouissement au travail et d'amélioration de la qualité du service public de la justice, le système actuel se borne à infantiliser les candidats et constitue une source non négligeable d'injustices et de discriminations.

La dernière réforme de l'évaluation a, sans surprise, conduit à un déplacement des croix de la droite vers la gauche sans parvenir à faire évoluer fondamentalement le système, rapidement verrouillé par les évaluateurs comme par les usagers de ces évaluations.

Dans l'esprit de la proposition du SM de faire précéder l'évaluation de l'activité professionnelle d'une note d'évaluation du service dans lequel le magistrat exerce, le rapporteur du CSM devrait s'efforcer d'exploiter davantage les audits de fonctionnement établis par l'IGSJ ou les rapports de politique pénale, afin de mieux connaître le contexte local dans lequel le magistrat exerce ses fonctions.

Le CSM se heurte par ailleurs à l'absence d'évaluation des premiers présidents, procureurs généraux et des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, lesquels vont être amenés à candidater sur les fonctions hiérarchiques et à responsabilités les plus élevées, sans que le

Conseil puisse disposer d'éléments écrits les concernant, ce qui donne un poids considérable à l'audition devant le CSM comme à la rumeur.

Sur ce point, le projet de réforme du statut prévoit de soumettre les premiers présidents et procureurs généraux à l'évaluation par le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation. Si cette modification apparaît comme une avancée au regard de l'égalité de traitement des magistrats quelle que soit leur fonction hiérarchique, elle conduit à s'interroger sur le rôle conféré aux chefs de la Cour de cassation, qui président par ailleurs chaque formation du CSM chargée des nominations. Compte tenu de l'importance de la dernière évaluation, cette réforme conduirait à renforcer leur poids au sein du CSM et poserait la question de leur impartialité, à moins que cette proposition ne préfigure leur éviction du CSM dans une future réforme constitutionnelle... ?

Dans tous les cas, seule une réforme en profondeur de l'évaluation, s'agissant de sa périodicité, de son contenu et de la nature des évaluateurs comme de la formation de ces derniers permettra au Conseil de parachever le travail d'objectivation des procédures de nomination. Une idée souvent évoquée au CSM, inspirée des méthodes de management privé, viserait à introduire une évaluation à 360 degrés, consistant à faire évaluer les compétences d'un magistrat par son supérieur hiérarchique mais aussi ses collaborateurs, son secrétariat greffe, ses partenaires extérieurs...

S'agissant de la discipline, les délais de procédure devant le CSM restent très insatisfaisants.

A cet égard, le projet de réforme de l'ordonnance statutaire prévoit opportunément d'instaurer un délai de prescription disciplinaire et un délai de jugement, notamment dans l'hypothèse d'une interdiction temporaire d'exercice, sachant qu'à l'heure actuelle plus de trois années peuvent s'écouler entre une ITE et l'audience au fond.

Cette situation critiquable peut découler de la complexité de la procédure et de l'imbrication des fautes pénales et disciplinaires, rendant parfois inopportun l'examen d'un comportement disciplinaire avant de connaître la suite réservée aux mêmes faits sur le plan de l'action pénale. Au demeurant, l'instauration d'une obligation de réexaminer le bien-fondé

d'une interdiction d'exercer au terme d'un délai déterminé nous paraît nécessaire.

La longueur des procédures s'explique aussi par l'ampleur du travail confié au rapporteur, ne disposant d'aucun outil d'inspection pour procéder aux auditions et continuant d'exercer la plupart du temps, outre ses attributions en matière de nomination, des activités juridictionnelles s'agissant des magistrats ou des activités professionnelles en ce qui concerne les personnalités qualifiées, faute de véritable statut des membres du Conseil.

Le rattachement de l'inspection des services judiciaires au CSM, ou pour le moins la création d'un corps d'inspecteurs rattachés à l'institution et indépendants du ministère de la justice, revendication de longue date du SM, est toujours indispensable.

Enfin, la réforme constitutionnelle de 2008 a consacré l'existence de la formation plénière tout en la muselant, la possibilité pour celle-ci de rendre des avis d'initiative étant proscrite.

Cela n'a pas empêché le CSM de rédiger et rendre publics des communiqués - passés largement inaperçus - dans deux cas, le premier à la suite de l'affaire de Pornic (cf notre rapport de 2011), et le second immédiatement après les déclarations du député Henri Guaino le 22 mars 2013 selon lesquelles la décision de mise en examen de Nicolas Sarkozy avait « *déshonoré (...) un homme, (...) les institutions (...), la justice* », communiqué élaboré par la seule formation du siège.

Deux réformes nous paraissent indispensables afin de donner une meilleure visibilité au Conseil et renforcer sa légitimité : donner à la formation plénière le pouvoir d'émettre des avis d'initiative sur des questions relatives à l'indépendance de la justice ou au fonctionnement des juridictions, et permettre aux magistrats de saisir directement la formation plénière.

III – Perspectives pour le CSM 2015-2019 :

A) Perspectives d'évolution des règles?

Les règles dans lesquelles s'inscrit l'activité du CSM sont-elles susceptibles d'évoluer?

1°) Un horizon constitutionnel bouché?

Les perspectives d'évolution du cadre constitutionnel semblent , à court ou moyen terme, quasi-nulles. Le projet de révision Hollande Taubira s'est enlisé au Sénat, en partie pour des raisons de politique politicienne étrangères au contenu de la réforme (opposition des radicaux du groupe Gauche démocratique à la réforme territoriale.

Le rebasculement du Sénat à droite n'améliore certainement pas les perspectives, et il n'est même pas sûr qu'un projet a minima se contentant d'acter les quelques points faisant - apparemment-consensus entre l'Assemblée Nationale et le Sénat (avis conforme pour les nominations au parquet, transfert au CSM parquet du pouvoir de statuer sur les poursuites disciplinaires concernant le parquet) trouverait la majorité nécessaire au Congrès (la Droite étant coutumière des virages à 180 degrés, voir le précédent de la révision avortée de 1999-2000).

Le SM devra réaffirmer ses revendications pour un CSM rénové, les plus immédiatement nécessaires étant relatives, outre ce qui vient d'être dit à propos du parquet , à la possibilité de cette instance d'émettre des avis spontanés et à celle, pour les magistrats, de la saisir lorsqu'ils estiment leur indépendance menacée. Pour le reste, l'imagination est libre, mais elle est bien la seule...

Le constat qui précède ne préjuge pas du contexte qui sera celui découlant des échéances électorales de 2017, le CSM renouvelé début 2015 ayant à exercer son mandat jusque 2019. On ne sait ce qui sortira des urnes,mais, toutes les hypothèses devant être envisagées, il faut avoir à l'esprit que la Droite, qui a été à l'initiative des seules révisions concernant le CSM, pourra avoir des idées à ce sujet.

Comme disait quelqu'un, le pire alors n'est pas le moins sûr...

2°) Un horizon organique ménageant théoriquement des possibilités

Une loi organique peut-être adoptée par la seule Assemblée Nationale, et l'inventaire devrait donc être fait des points, relevant de ce niveau normatif, sur lesquels des avancées devraient être concrétisées. Parmi les sujets ne supposant pas un support constitutionnel, on peut évoquer:

- toute la matière de l'évaluation, de niveau organique et réglementaire;
 - _ le statut des membres du CSM : on songe au plein-temps, qui serait peut-être un peu en avance par rapport au périmètre actuel des attributions du CSM, mais la longueur de l'instruction des dossiers disciplinaires au CSM, notamment, souligne le besoin d'une disponibilité plus forte;
 - _ la possibilité de faire bénéficier le CSM du concours d'inspecteurs (ceux de l'IGSJ, ou les siens...);
 - _ plus largement la logistique du CSM, sa structure administrative et son statut budgétaire(afin de permettre un renforcement des moyens).

Cette liste pourrait sûrement être complétée.

Il faut toutefois qu'une volonté suffisante existe au niveaux des pouvoirs publics constitutionnels pour faire une place, dans leurs travaux, et en particulier ceux du Parlement, à une loi organique sur le statut des magistrats et le CSM qui ne se bornerait pas à quelques corrections techniques.

B) Perspectives d'évolution des pratiques

Cet aspect n'est nullement négligeable et les pistes offertes par l'évolution des pratiques doivent être sérieusement explorées.

Certaines ont déjà été évoquées dans les développements consacrés au bilan des formations du CSM.

Il faut d'abord insister sur la possibilité de progresser dans la transparence des procédures et des décisions s'agissant des nominations.

Ainsi, il faut faire adopter par la formation siége du CSM la motivation des avis non conformes, les considérations ayant conduit jusqu'à présent à s'y opposer, notamment celle relative au souci d'empêcher un contrôle de légalité du Conseil d'Etat sur les décisions, paraissant peu convaincantes sinon dérisoires...

La pratique, existant déjà pour le siége du courrier adressé à chaque observant pour lui indiquer que sa situation a été examinée , devrait être généralisée.

Il faut aussi que se pérennise la pratique, expérimentée récemment par la formation siége du CSM, d'informer les candidats auditionnés et non retenus (pour des postes relevant du pouvoir de proposition) des conclusions tirées de leur candidature.

Le CSM doit faire un effort général pour une plus large information des magistrats sur ses procédures afin, par exemple, d'améliorer la visibilité, pour les candidats non retenus pour être auditionnés, de l'examen sérieux de leur dossier. Plus globalement, d'ailleurs, la communication du CSM gagnerait à être encore développée avec l'exploitation plus étendue des diverses possibilités offertes par les nouvelles technologies.

Sur le plan de la déontologie, il faut agir afin que le CSM renouvelé concrétise le projet , qui n'a pu aboutir dans le cadre du mandat de l'actuel CSM, de mise en place auprès de lui, mais à l'extérieur de lui, d'une instance délivrant , dans un cadre de stricte confidentialité, des avis aux magistrats qui lui soumettraient des questions d'ordre déontologique les concernant. De tels dispositifs existent au Canada, ou plus près de nous, pour les membres des juridictions administratives. L'instance mise en place auprès du Conseil d'Etat publie d'ailleurs, après anonymisation, ses avis et établit un rapport annuel. Et ce dernier dispositif semble s'être mis en place sans support normatif particulier. Il faut enfin souligner que les organes du Conseil de l'Europe (avis n° 3 du Conseil consultatif des juges européens, article 74 de la Recommandation 2010/12 du comité des ministres de la justice aux Etats membres adoptée le 17 novembre 2010) recommandent la mise en place d'un tel dispositif.

Parler des perspectives pour le CSM cuvée 2015 conduit à s'interroger sur le point de savoir si l'on ne se rapproche pas des limites d'un modèle.

Les revendications que, de longue date, le SM a avancées au sujet du CSM, et dont une partie ont trouvé au fil du temps une concrétisation portaient souvent (le plus souvent) sur des garanties en quelque sorte « préventives » : garanties contre les atteintes à l'indépendance dans les nominations et la discipline, contre les discriminations liées notamment à l'appartenance syndicale, contre les atteintes à l'égalité, contre les atteintes aux droits de la défense dans les procédures disciplinaires. Il serait certainement exagéré, ou naïf, de penser que l'on est arrivé au port sur ces questions.

Mais les travaux menés au sein du CSM au cours du dernier mandat ont fait clairement émerger des problématiques mettant l'accent sur des besoins différents, liés à ce qu'on appelle, dans d'autres secteurs (mais aussi à la DSJ) la « gestion des ressources humaines ». Le regard du CSM sur les nominations, et en premier lieu sur celles pour lesquelles il fait des propositions, est aussi celui d'un gestionnaire des ressources humaines soucieux de cerner les qualités, les points forts, des personnes en adéquation avec ce qu'il estime être les caractéristiques, les aptitudes requises, du poste à pourvoir.

Dans une telle optique, les garanties, les protections, nécessaires, ne suffisent pas, ne répondent pas à tous les besoins. Et la gestion des ressources humaines requiert des méthodes, et des moyens, qui sont différents, et plus importants, que ceux requis pour s'assurer que les nominations sont à l'abri des atteintes à l'indépendance, des discriminations et des atteintes à l'égalité.

La situation actuelle, où le pouvoir de nomination est globalement partagé entre le ministère de la Justice et le CSM, et où l'essentiel des services travaillant sur la gestion des carrières est à la DSJ, est un obstacle à une gestion des ressources humaines de la magistrature. Mais, dans le portefeuille, numériquement réduit, des nominations sur sa proposition, le CSM ne s'essaye à la gestion des ressources humaines que de façon artisanale et empirique. Et il n'est pas

certain que l'outil principal utilisé pour ces nominations, à savoir l'audition par une petite assemblée de 12 à 15 personnes, en pratique, soit bien adapté à l'appréciation fine et précise des aptitudes d'un candidat.

Faut-il, alors, commencer à penser un nouveau CSM assurant les deux fonctions, la « garantiste » et la « gestionnaire des ressources humaines », un CSM mis aussi en mesure de les assurer?

Une telle perspective renvoie aussi des interrogations au SM lui-même. Conçoit-il, et comment, et à quelles conditions, une gestion des ressources humaines de la magistrature? Assume t-il la considération selon laquelle tout le monde n'a pas les mêmes aptitudes pour tout ,même si la « bonne » GRH permet d'acquérir des aptitudes, et que des « filières » (« managers », « experts »), ou à tout le moins des « vocations » peuvent exister?

Le SM ne doit certainement pas baisser la garde sur la vigilance à l'égard des procédures de nomination et de ce qui est attendu du CSM, au siège comme au parquet, pour que soient concrètes, et efficaces, les garanties précédemment évoquées. Les errements que l'on est encore trop souvent amené à constater à propos des projets de nomination soumis à la formation du CSM parquet témoignent de cette nécessité. Mais le SM doit aussi, maintenant, approfondir la problématique de la, ou d'une, gestion des ressources humaines de la magistrature et de la place que doit y prendre le CSM.