

RAPPORT DES ÉLUS DU SM

AU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

51^{ème} congrès du Syndicat de la magistrature – 25 et 26/11/17

L'arrivée d'un nouveau locataire à l'Élysée en 2017 n'a pas, à ce jour, bouleversé la vie du Conseil supérieur de la magistrature. Ses relations avec la DSJ (Direction des services judiciaires) ont peu évolué. D'ailleurs, le traditionnel changement de directeur des services judiciaires qu'accompagne habituellement la nomination d'un nouveau garde des Sceaux a tardé à intervenir de sorte que les travaux du CSM n'ont guère, pour l'instant, été affectés par la mise en place d'une nouvelle administration. Le Conseil a poursuivi ses réflexions en matière de mobilité et de déontologie, accompagnant d'une certaine manière les réformes en cours, notamment la mise en œuvre des déclarations d'intérêt.

Si les pratiques de la DSJ semblent connaître une certaine continuité, celles du CSM ont également peu évolué, notamment en ce qui concerne son approche de la problématique de la parité hommes-femmes, ce qui lui a valu quelques flèches acerbées décochées par des observateurs déçus par les positions conservatrices du Conseil.

Les conceptions, mais aussi les pratiques du CSM, en matière de mobilité, connaissent quelques infléchissements notables, sans pour autant que le CSM et la DSJ n'aient encore établi entre eux un dialogue constructif de nature à permettre l'élaboration d'une nouvelle doctrine, claire et lisible, à l'intention des magistrats.

Seule la relance de l'hypothèse d'une réforme constitutionnelle est véritablement nouvelle, bien que les contours que celle-ci pourrait prendre restent, à ce jour, assez insaisissables. Le CSM aura évidemment son mot à dire mais il n'est pas certain, au regard de ses divisions sur ce thème, qu'il puisse avoir une parole forte.

LES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES OU STATUTAIRES DANS UN LABYRINTHE SANS FIL D'ARIANE

Bien que le nouveau Président de la République reçoive désormais les candidats aux postes de directeur d'administration centrale, y compris pour le ministère de la justice, il n'est pas sûr que les sujets institutionnels ou constitutionnels relatifs à la justice constituent pour lui une priorité. On retiendra sa prise de parole devant le Congrès, à Versailles, le 3 juillet 2017 : *« Faire vivre la responsabilité partout dans nos institutions, c'est aussi assurer l'indépendance pleine et entière de la justice. C'est une ambition qui doit demeurer, malgré les impasses et les demi-échecs rencontrés dans le passé. Je souhaite à cette fin que nous accomplissions enfin cette séparation de l'exécutif et du judiciaire, en renforçant le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et en limitant l'intervention de l'exécutif dans les nominations des magistrats du parquet. À tout le moins, ce Conseil devrait donner un avis conforme pour toutes les nominations de ces magistrats. »*

Tout est dans le « à tout le moins », qui peut résonner comme un « au maximum »...

Quant à la ministre, elle a, certes, vite rencontré le CSM après sa prise de fonctions (ce que beaucoup de ses prédécesseurs ont omis de faire) mais c'était surtout pour écouter... et ne rien promettre.

À ce jour, l'option élyséenne semble bien être celle d'une réforme constitutionnelle globale (pour ne pas dire fourre-tout) où il serait question à la fois de la réduction du nombre de parlementaires, de la limitation du cumul des mandats, de la réforme du CESE et de la Cour de justice, et de la réforme du CSM (pouvoirs, composition ?). À l'occasion d'indispensables tractations avec le Sénat aux fins d'obtenir la majorité des 3/5^{èmes}, la réforme du CSM pourrait fort opportunément faire office de variable d'ajustement.

En tout état de cause, il est peu vraisemblable que les réformes constitutionnelles à venir aillent au-delà du contenu des projets souvent ressassés depuis deux décennies :

- avis conforme (constitutionnalisation de l'usage en vigueur depuis sept ans...) pour les nominations des magistrats du parquet ;
- pouvoir disciplinaire accordé au CSM pour les magistrats du parquet.

Pas question, en revanche, d'accorder au CSM un pouvoir de proposition pour les magistrats chefs des parquets (procureurs généraux et procureurs), ni même pour les membres du parquet général de la Cour de cassation (alors même qu'au regard du statut de ce dernier, il n'existe aucun argument juridique qui s'y oppose).

Pas question non plus, semble-t-il, d'accorder au CSM un pouvoir d'avis « *spontané* » ni de lui reconnaître la moindre compétence financière ou indépendance budgétaire.

S'agissant de ce dernier point, le Conseil a pris position dans le cadre d'une consultation par un groupe de travail mis en place au sein de la Cour de cassation, sous l'autorité du professeur Bouvier. Il a ainsi préconisé que le CSM soit consulté annuellement sur le projet de loi de finances (partie justice) et qu'il se voit reconnaître la qualité de « *pouvoir public* », instituant ainsi son indépendance financière...

Mais, quel que soit le peu d'avenir d'une réforme constitutionnelle concernant le chapitre relatif à l'autorité judiciaire dans la Constitution, il convient néanmoins de rappeler que nombre de réformes statutaires d'ampleur n'ont pas besoin d'une réforme de la Constitution !

Quelques exemples :

- le mode de désignation des magistrats membres du CSM (collège unique ou pas, scrutin national ou pas, etc.), la Constitution n'imposant que le nombre de magistrats et la parité siège-parquet ;
- les pouvoirs et compétences de l'Inspection des services judiciaires ;
- les règles de la procédure disciplinaire ;
- la réforme budgétaire relative aux budgets du CSM et de l'autorité judiciaire ;
- l'ensemble des règles régissant la carrière des magistrats (grades, mobilité, statut des MACJ ou détachés ; existence, composition et rôle de la commission d'avancement, etc.) ;

- le statut de l'ENM et ses règles de fonctionnement : modes de recrutements, scolarité, choix de l'équipe de direction et des enseignants, etc.

Bref, un vaste chantier qu'un garde des Sceaux ambitieux pour l'institution judiciaire pourrait sans difficulté ouvrir au lieu de se retrancher derrière la nécessité préalable d'un changement constitutionnel sur injonction élyséenne.

La loi organique du 8 août 2016 qui, malgré ses carences, comporte nombre de dispositions positives (procédure disciplinaire, reconnaissance du droit syndical...) démontre d'ailleurs qu'à droit constitutionnel constant certaines avancées sont néanmoins réalisables.

Un autre statut est ainsi possible pour peu qu'on le souhaite ?

LE CSM ET LA PARITÉ HOMMES-FEMMES : UNE HISTOIRE SANS FIL CONDUCTEUR

Dans son rapport d'activité 2011, le CSM faisait le constat d'« *un déséquilibre patent entre les hommes et les femmes quant aux chances d'accès à la hors-hiérarchie* ». En 2012, il créait en son sein un groupe « *parité* » et commanditait, sur ce thème, une étude à un laboratoire scientifique, le CEVIPOF. Celui-ci relevait des pratiques de nomination défavorables aux femmes pour les postes à responsabilité, en particulier pour les postes de chefs de juridiction. Le CSM déplorait « *un contraste saisissant entre le fait que 75 % des magistrats du second grade étaient des femmes et la circonstance que près de 75 % des présidents de TGI et des premiers présidents de cour d'appel étaient des hommes* ». Ces réflexions s'inscrivaient dans le contexte de la loi dite Sauvadet de 2012 sur l'égalité professionnelle hommes-femmes, qui introduisait des objectifs chiffrés de représentation équilibrée dans l'encadrement supérieur et dirigeant des trois fonctions publiques. La loi Sauvadet allait jusqu'à instaurer des pénalités financières en cas de non-respect de ces obligations.

Dans son rapport d'activité 2013, le CSM formulait une trentaine de recommandations en la matière. Onze d'entre elles portaient sur la problématique de l'exigence de mobilité, identifiée comme la source majeure des disparités de carrière entre les femmes et les hommes. Pour l'essentiel, elles visaient à réduire le poids de la mobilité géographique dans les critères de choix des chefs de juridiction. Mais, à la différence du CEVIPOF qui préconisait une « *action positive* » sous forme de quotas, le CSM se montrait beaucoup plus prudent, estimant qu'il était prioritaire, dans la « *réflexion sur les causes de ce phénomène et les remèdes susceptibles de lui être apportés* », de s'attacher aux facteurs structurants de ces disparités, concernant d'abord la mobilité géographique mais aussi les conditions de travail, notamment au parquet, ainsi que de mettre en exergue d'autres solutions passant par des actions de formation et l'amélioration de l'attractivité de la magistrature, avant d'aborder la question de la légitimité d'une modification de la loi organique statutaire afin d'instaurer des quotas hommes / femmes.

Le CSM se contentait de proposer d'« *établir, pendant une durée limitée, une trajectoire chiffrée à titre de directive non contraignante (le meilleur candidat devant toujours être retenu) concernant les nominations aux fonctions de président de TGI et premier président de cour d'appel* ». Il proposait également de faire apparaître dans le rapport d'activité du CSM

les taux de succès respectifs des candidatures d'hommes et de femmes aux fonctions de chef de juridiction (siège), dans l'absolu mais aussi en termes de «*primo-nominations*».

Quatre années plus tard et une mandature passée, la situation a relativement peu évolué.

Certes, la mandature 2011-2014, si elle n'a pas souhaité s'inscrire dans une logique de quotas, a procédé à des nominations plus nombreuses de femmes dans les postes de chefs de juridiction que la mandature qui l'a précédée. Ainsi, entre 2006 et 2010, seules 3 femmes figuraient-elles parmi les 33 premiers présidents nommés, soit 8,33 %. Entre 2011 et 2014, 11 femmes et 32 hommes ont été nommés dans les fonctions de premier président, soit 25,58 % de femmes sur l'ensemble de la période (un tiers en 2011 et 2012, 10 % en 2013 et plus de 54 % en 2014). Mais la part des candidatures féminines, après avoir connu une augmentation sensible de 2006 à 2011 (passant de 15 % à 28,3 %), a paradoxalement chuté les années suivantes pour se stabiliser autour de 20 % alors même que le CSM avait fait de la parité dans les fonctions de chefs de juridiction l'une de ses priorités.

L'année 2015 sera une année noire pour les femmes candidates aux fonctions de chef de cour puisque, parmi les dix nominations auxquelles il sera procédé par le nouveau CSM, aucune femme n'y figurera.

En 2016, le CSM nommera deux femmes premières présidentes sur les sept postes à pourvoir, soit un peu moins de 30 % des nominations. Mais ce léger progrès est à relativiser au regard de l'augmentation des candidatures féminines qui s'élèvent à 148 pour ces 7 postes, soit 39,86 %. Le CSM se félicitera, dans son rapport annuel de 2016, de cette évolution relevant que « *le plafond de verre est en train de voler en éclats* », ce qui lui vaudra un éditorial critique du professeur Denis Mazeaud dans la revue *Dalloz* de septembre 2017. Ce dernier notera ironiquement qu'« *avec deux femmes nommées en deux ans pour 17 postes, on a plutôt le sentiment qu'il se fissure à très petite vitesse...* ».

S'agissant des postes de présidents de tribunaux, la situation évolue peu. Les femmes n'occupaient en 2016 que 37 % des 54 postes de présidents hors hiérarchie et représentaient, la même année, 38 % des candidatures. La proportion était supérieure pour les postes de président 1^{er} grade ou B-bis pour lesquels le pourcentage de femmes atteignait la même année 44,73 %, soit un total de 42,26 % de présidentes contre 41,07 % en 2015, alors que les candidatures féminines représentaient 46,71 % de l'ensemble des candidatures.

Ainsi la part de femmes proposées par le Conseil reste-t-elle sensiblement inférieure à la part des candidatures féminines alors même que le nombre des femmes chefs de juridiction est depuis toujours sensiblement inférieur à celui des hommes.

Le CSM persiste à refuser toute forme de discrimination positive, considérant que celle-ci se ferait au détriment de la qualité des candidatures proposées pour les postes de chef de juridiction, ce qui revient, comme le notait perfidement le professeur Mazeaud, à considérer, au vu du faible nombre de femmes nommées première présidente, que celles-ci sont nécessairement « *moins compétentes et talentueuses que leurs collègues masculins et qu'elles ne pourraient être nommées que si on avait, au nom de la discrimination positive, éliminé des candidats mâles dont les mérites étaient supérieurs* ».

Le 8 mars dernier, le garde des Sceaux, faisant le constat que les préconisations du CEVIPOF n'avaient pas été mises en œuvre ni suivies d'analyses complémentaires sur la forte féminisation des métiers de justice, confiait une nouvelle mission à l'Inspection des services judiciaires afin notamment *« d'expliquer la faible proportion de femmes aux postes de responsabilités les plus importants de la justice et de formuler des propositions concrètes afin d'agir à long terme sur un accès équilibré entre les deux sexes aux fonctions de direction et de management »*. L'expression *« discrimination positive »* n'était pas employée mais le ministre ajoutait : *« L'éventualité de mesures positives devra être abordée au regard des spécificités des différents corps, et notamment statutaires s'agissant des magistrats, compte tenu principalement de l'indépendance du corps »*.

L'Inspection adressait au CSM un long questionnaire qui comportait des critiques à peine voilées à l'encontre de ce dernier. L'avis du CSM était notamment sollicité sur la proposition de la députée Françoise Descamps-Crosnier qui préconisait l'instauration d'*« objectifs chiffrés par le biais d'un dispositif contraignant sur le modèle de ce qui est pratiqué dans la fonction publique de manière générale »*.

Dans sa réponse à l'Inspection, le CSM expliquait *« le décalage entre le nombre de femmes dans la magistrature et leur accès à la hiérarchie »* par l'autocensure dont font preuve celles-ci, l'âge des magistrats auxquels s'ouvrent les postes hors hiérarchie (pour lequel les hommes sont encore majoritaires) et l'exigence de mobilité qui nuit au déroulement de la carrière des femmes. Il se félicitait néanmoins d'*« une évolution progressive de la présence des femmes dans la hiérarchie »*, ajoutant que *« si certains peuvent regretter que ce choix n'entraîne pas un changement massif et instantané, il a l'avantage de ne considérer que le mérite et l'expérience des candidats »*. Affirmation hasardeuse au regard des facteurs qui sont à l'origine de la promotion des chefs de juridiction !

Le Conseil formulait quelques propositions, certes peu révolutionnaires :

- l'assouplissement des règles des 7 et 10 ans pour permettre une prise de poste entre juillet et début septembre afin d'éviter les départs en milieu d'année et préparer la mobilité ;
- des calendriers de transparences repensés visant à concilier vie privée et vie professionnelle ;
- une visibilité des postes sur lesquels il y a peu de candidats ;
- la création de référents mobilité ;
- un assouplissement des exigences de mobilité afin d'en faciliter la gestion et d'éviter les délais très courts sur les premiers postes ;
- agir, pour juguler la forte féminisation du corps, sur les stéréotypes associés aux métiers de la magistrature, en créant des modules d'information des lycéens et des étudiants en droit.

Bref, rien de nature à mettre un terme à la surreprésentation des hommes dans la hiérarchie judiciaire !

Pour autant, le Conseil, dans ses pratiques, n'a pas dérogé aux recommandations de la mandature précédente. Ainsi a-t-il repris à son compte les propositions visant à permettre à un magistrat d'accéder à la fonction de chef de juridiction dans le ressort de la cour d'appel où il exerce déjà, à nommer chef de juridiction hors hiérarchie des magistrats qui ne se sont pas

inscrits dans une filière chef de juridiction, à prendre en compte la mobilité fonctionnelle au même titre que la mobilité géographique et à ne pas considérer des desiderata géographiques restreints comme un défaut de motivation pour exercer les fonctions de chefs de juridiction.

Les autres recommandations, dont certaines ont d'ailleurs été réaffirmées par l'actuel Conseil, relevaient principalement de la responsabilité de la DSJ ou de l'ENM. Ce n'est donc pas un changement d'orientation qui pourrait expliquer la faible évolution intervenue au cours des dernières années dans la promotion des femmes à des postes de chefs de juridiction.

La recommandation, timidement formulée, visant à « *établir pendant une durée limitée une trajectoire chiffrée à titre de directive non contraignante (le meilleur candidat devant toujours être retenu) concernant les nominations aux fonctions de président de TGI et premier président de cour d'appel* » était la seule de nature à introduire un certain bouleversement dans les processus de nomination. Il semble que la précédente mandature ait fait quelques tentatives pour la mettre en œuvre sans pour autant assumer une vraie politique de quotas.

La DSJ s'est également efforcée de promouvoir des femmes à des postes de chefs de parquet ou de parquet général, ce qui a pu donner le sentiment qu'elle mettait en œuvre une telle politique. Pour autant, même si le nombre de cas n'en fait pas une règle, la formation parquet (très peu paritaire puisque que, sur 14 membres, seules 4 sont des femmes...) a aussi donné quelques avis défavorables pour des candidates proposées par la DSJ à des postes de chefs de parquet... réduisant ainsi encore la progression vers l'objectif de parité affiché.

Force est donc de constater que l'actuel CSM se refuse obstinément à s'inscrire dans une logique de quotas, au nom de la nécessité de promouvoir « *les meilleurs* », (et partant davantage « *les meilleurs* » que « *les meilleures* ») alors même qu'il fait le constat que le système actuel d'évaluation ne le permet pas. Il est à craindre, dans ces conditions, que la fissuration du « *plafond de verre* » ait d'ores et déjà atteint sa vitesse de croisière.

LA MOBILITÉ EN QUESTION : UNE HISTOIRE DE FILES D'ATTENTE

Constatant, avec un certain effarement, que plus de 20 % des postes en juridiction changent chaque année de titulaire (ce qui constitue sans doute un record de mobilité par rapport aux autres corps de la fonction publique), le CSM s'est livré à une étude des mouvements de magistrats en 2015 et 2016 ainsi que de la mobilité antérieure des magistrats ayant connu un changement de postes pendant ces deux années. Cette étude, qui a porté sur près de 3000 magistrats ou mouvements, a été menée par Jean Danet, membre du CSM et enseignant-chercheur à la faculté de Nantes. Elle ne concernait néanmoins pas le pouvoir de proposition du CSM.

On ne peut, à cet égard, que regretter que le CSM ne dispose d'aucune véritable analyse de ses pratiques en matière de nomination de chefs de juridiction ou de membres de la Cour de cassation, notamment au regard de la problématique du déroulement de la carrière des femmes. Dans le prolongement de cette étude, le Conseil a mis en place un groupe de travail

chargé de formuler des propositions dans la perspective d'un dialogue avec la DSJ sur ce thème.

En matière de mobilité, la France constitue une exception. Peu de systèmes judiciaires européens comportent des règles statutaires (ou d'usage) imposant aux magistrats une telle mobilité géographique, ni même une mobilité fonctionnelle. L'exigence de mobilité géographique a longtemps été vécue, en France, comme une garantie d'impartialité des magistrats, permettant de les soustraire à l'influence des réseaux locaux. Elle visait également à éviter une sclérose dans les pratiques professionnelles et une certaine usure, constitutives de résistance au changement.

L'augmentation du nombre de postes vacants localisés (même très en deçà du plafond d'emploi autorisé par la loi de finances) n'a fait que renforcer cette dynamique de mobilité en instaurant une sorte de « *turn-over permanent* », permettant de faire alterner les périodes de grandes et moyennes pénuries d'une juridiction à l'autre.

Le nombre de saisines du CSM (sur proposition du garde des Sceaux, soit 90 % des mouvements) a ainsi très peu évolué de 2006 à 2013 avant de connaître une hausse sensible à partir de 2013, au moment même où l'effectif des magistrats commençait à décroître et le nombre de postes vacants à augmenter.

L'étude du CSM a confirmé l'existence d'une réalité bien connue des magistrats : une très grande majorité d'entre eux ne pratiquent en fait qu'une mobilité géographique régionale. Les deux tiers des mouvements s'effectuent au sein d'une même cour ou dans une cour limitrophe, ce qui limite singulièrement la portée de l'argument de l'exigence de mobilité comme garantie d'impartialité.

Le Conseil s'est montré sensible aux discours des chefs de juridiction, comme à celui des bâtonniers, qui déplorent une mobilité excessive du corps nuisant au bon fonctionnement des juridictions.

Le sentiment que le *turn-over* fait obstacle à un véritable travail en équipe permettant notamment de stabiliser les jurisprudences et les pratiques professionnelles est très répandu. Certains relèvent également l'impact du flux des mutations sur la productivité de magistrats qui, à peine investis de nouvelles fonctions, envisagent déjà de les quitter, tout particulièrement pour ceux qui exercent des fonctions spécialisées (cabinets de juge d'instruction ou de juge des enfants...).

Cette mobilité excessive rend également difficile la mise en œuvre des projets de service et de juridiction. Elle conduit les chefs de juridiction à une gestion à court terme du tribunal faute de visibilité sur l'évolution des effectifs.

Ce sont d'ailleurs ces critiques qui sont à l'origine des propositions formulées en la matière par le sénateur Philippe Bas dans sa proposition de loi organique d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017. L'article 2 de cette proposition pose le principe selon lequel les magistrats ne peuvent être affectés moins de 3 ans et plus de 10 ans dans la même juridiction, sans préjudice des du-

rées maximales spécifiques déjà prévues par le droit en vigueur pour certaines fonctions. L'article 10 de la même proposition institue une durée minimale d'exercice de 4 années dans une même juridiction pour les seules fonctions spécialisées.

L'instauration de telles règles statutaires aurait pour conséquence de rigidifier à l'extrême la gestion des ressources humaines au sein de la magistrature, provoquant, par exemple, une augmentation des mises en disponibilité (comme la DSJ l'a constaté lorsqu'elle a souhaité appliquer de façon stricte la règle des trois ans dans le premier poste) et aggravant la situation des juridictions peu attractives dont le nombre de postes vacants ne pourrait que croître.

Le critère de la mobilité, dans l'appréciation des projets de mouvement de la DSJ comme dans l'exercice de son pouvoir de proposition par le CSM, est passé au second plan. Le Conseil a validé un nombre significatif d'avancements sur place et remis en cause la règle « *Outre-mer sur outre-mer ne vaut* », allant jusqu'à proposer comme chef de juridiction une vice-présidente chargée de l'instance dans le même département d'outre-mer et qui avait accompli l'essentiel de sa carrière dans ce département dont elle était, au surplus, originaire ! Il a également proposé comme chef de juridiction des magistrats qui occupaient précédemment ces fonctions dans un autre tribunal du ressort de la même cour d'appel.

Mais le Conseil, à la différence du sénateur Bas, a préféré opter pour une démarche plus souple de gestion des ressources humaines et d'accompagnement des mobilités. Un document, élaboré par le groupe de travail sur la mobilité mais non encore validé par le Conseil, propose des mesures comme :

- la création d'un ou plusieurs référents mobilité par cour d'appel, distincts de l'évaluateur, formés aux questions de gestion des ressources humaines en lien avec la DSJ et le CSM ;
- développer la communication de la DSJ, avant la période des vœux de mobilité, sur les emplois vacants et le nombre de candidats sur chaque poste vacant ou non, et favoriser la diffusion de fiches de postes ;
- faire à nouveau application aux magistrats de la loi Roustan en matière de rapprochement des conjoints (abrogée en 2001 dans le statut) ;
- mettre en place un véritable service d'accompagnement pour la sortie de certains postes (outre-mer, détachement, mise à disposition, chefs de juridiction, international...) ;
- réduire à deux ans la durée dans le premier poste pour ceux qui souhaitent rejoindre un poste de magistrat placé.

Le groupe de travail se montre également favorable à l'instauration de règles, non statutaires, visant à allonger la durée de certaines affectations :

- exiger, avant tout passage au premier grade, qu'un des postes occupés l'ait été pendant au moins trois ans ;
- instaurer un processus de contractualisation pour les postes peu attractifs en assurant à ceux qui acceptent d'y postuler, avec un engagement sur une durée minimale, soit une sortie prioritaire soit des gains en matière d'ancienneté ;
- poser le principe de trois années au minimum dans la juridiction où le magistrat est en poste pour les mouvements en équivalence, sauf situation personnelle ou candidature sur un poste de juge placé ;

- hors des cas d'interdiction prévus par le statut (notamment pour l'avancement sur place après sept ans dans le même poste), ne plus exiger de mobilité géographique lors des avancements au premier grade et lors du passage à la hors hiérarchie.

En menant sa réflexion à droit constant, le CSM s'interdit néanmoins d'aller plus loin ! Pourtant, la suppression du tableau d'avancement (et de la commission afférente) et l'instauration d'un grade unique mettraient un terme définitif aux effets de mobilité liés aux velléités d'avancement !

Dans l'hypothèse, malgré tout, d'un maintien du grade HH, la dissociation du grade et de l'emploi aurait nécessairement un impact significatif sur les mouvements de magistrats qui, en fin de carrière, quittent la région où ils ont accompli l'essentiel de leur carrière dans le seul but de réaliser un avancement quelques années avant leur retraite, devenant ainsi des « *magistrats TGV* » n'ayant souvent qu'une envie, celle de revenir au plus vite dans le ressort de la cour d'appel précédemment quittée.

Elle conduirait également à rompre avec la politique développée par la DSJ au cours de ces dernières années visant à instaurer une hiérarchie intermédiaire faite de premiers vice-présidents B-bis ou HH qui attirent des candidats dont l'appétence ou les compétences pour exercer des fonctions d'animation et d'encadrement restent parfois à démontrer, et ce au détriment du rôle que les commissions restreintes ou les assemblées générales devraient jouer dans la désignation des coordonnateurs de service.

Enfin, cette dissociation du grade et de l'emploi devrait également s'appliquer aux postes de chefs de juridiction afin de permettre à des magistrats dont l'ancienneté justifie qu'ils réalisent leur HH, mais qui n'ont jamais été chefs de juridiction ou sont peu mobiles, d'être nommés à la tête de petites juridictions, ce qui aurait l'intérêt d'augmenter le nombre de candidatures à ces postes difficiles et lourds nécessitant de larges compétences juridictionnelles et de réelles capacités d'animation et de gestion.

LA DÉONTOLOGIE COMME FIL ROUGE

L'année 2017 a vu la montée en puissance des problématiques relatives à la déontologie dans le corps. Le CSM a essayé de suivre le mouvement, voire de l'accompagner.

Il n'est pas inutile de rappeler que la déontologie fait partie des missions constitutionnelles du CSM puisque ce dernier peut rendre des avis en la matière sur saisine du garde des Sceaux (article 65, alinéa 8 de la Constitution). Une demande de ce type est d'ailleurs en instance depuis quelques mois.

Par ailleurs, depuis 2007, la loi organique du 5 février 1994 dispose que le Conseil « *élabore et rend public un Recueil des obligations déontologiques des magistrats* ».

L'actuelle mandature a constitué un groupe de travail visant à actualiser le premier *Recueil* paru en 2010. Vaste chantier qui progresse à petits pas, compte tenu des nombreuses contraintes qui pèsent sur l'emploi du temps des membres du Conseil. Le schéma retenu con-

siste à scinder le *Recueil* en deux parties, la première conservant une approche par les valeurs des magistrats et la seconde offrant des illustrations plus concrètes par thématiques : « *Le magistrat et les nouvelles technologies de la communication et de l'information* », « *Le magistrat et ses engagements* », « *Le magistrat à l'audience* » (liste non définitive ni exhaustive).

Enfin, il convient de ne pas oublier que le CSM a une mission en matière disciplinaire et reçoit, depuis 2011, les plaintes directes des justiciables.

Bien que la déontologie fasse partie du cœur du métier du CSM, tous les décideurs publics n'en semblent pas absolument convaincus comme en a témoigné l'épisode de la création, en dehors du CSM, du collège de déontologie par la loi organique du 8 août 2016, alors même que le CSM venait de créer son propre service, le SAVD (Service d'aide et de veille déontologique). Il n'échappera non plus à personne que la dernière circulaire de la DSJ du 31 octobre 2017 sur la déclaration d'intérêts ne mentionne nullement l'existence du SAVD.

Sans parler de la position du Conseil constitutionnel... bien décevante pour la reconnaissance du rôle du CSM en la matière.

Néanmoins, le CSM a joué le jeu institutionnel et a proposé en formation plénière (une des rares occasions de la réunir !) la nomination au Président de la République, d'un ancien membre du Conseil, Loïc Chauty, premier président de la cour d'appel de Basse-Terre, comme membre du collège de déontologie.

Une désignation faite dans l'urgence et sans appel à candidatures...

Les autres membres du collège, élus ou nommés pendant l'été, sont :

- Mme Sophie Lambremon, conseillère honoraire à la Cour de cassation, élue par l'assemblée des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, présidente du collège ;
- M. Jacques Beaume, procureur général honoraire, élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel ;
- M. Didier Ribes, maître des requêtes au Conseil d'État, désigné par le vice-président dudit Conseil ;
- M. Thierry Renoux, professeur agrégé des facultés de droit, nommé par le Président de la République sur proposition du premier président de la Cour de cassation.

Au passage, on relèvera le transfert de M. Beaume du SAVD au collège... ce qui a contraint le CSM à nommer un nouveau membre du SAVD, M.Viout.

Aucune information n'a à ce jour filtré sur les premiers travaux du collège de déontologie au point qu'il n'est pas certain qu'ils aient commencé.

Le SAVD, quant à lui, continue à être sollicité fréquemment et le CSM a expressément étendu sa compétence aux auditeurs de justice. Ces deux organes devraient voir leur activité croître avec l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux déclarations d'intérêts que doivent désormais déposer tous les magistrats.

À cet égard, tous les membres du CSM, es qualités, ont fait, au printemps dernier, une déclaration de patrimoine auprès de la HATVP, sans retour, à notre connaissance, de la Haute autorité. Ils ont aussi fait leurs déclarations d'intérêts *es qualité* de membres du CSM (les membres magistrats devront donc en faire une seconde *es qualité* de magistrats).

Cette expérience a d'ailleurs été l'occasion de constater que la déclaration de patrimoine est extrêmement intrusive (en tout cas beaucoup plus que la déclaration d'intérêts) et qu'elle oblige chaque déclarant (et son conjoint !) à de multiples recherches (numéros de comptes bancaires et soldes, évaluation de la valeur vénale des biens immobiliers, évaluation de la valeur des collections détenues, etc.). Un sujet à approfondir sur le plan syndical dans la mesure où la généralisation à tous les magistrats de l'obligation de faire une déclaration de patrimoine est programmée. Le sursis n'est en effet dû qu'au Conseil constitutionnel qui a opportunément annulé cette disposition au motif qu'elle n'avait été prévue que pour certains hiérarques.

Concernant la déclaration d'intérêts des membres du CSM, sa remise a donné lieu à un débat assez croquignolesque. On sait que seuls les membres du CSM ont accès aux déclarations... des membres du CSM. La question s'est donc posée de savoir si une forme de publicité de ces déclarations d'intérêts devait être organisée avant qu'elles ne soient enfermées dans le coffre acquis à cet effet. Certains membres, dont les présidents des deux formations du CSM, envisageaient la communication des déclarations à l'ensemble des membres du Conseil. Mais une autre tendance, favorable à une certaine opacité, l'a emporté au nom du droit au respect de la vie privée. Il a finalement été décidé que les déclarations seraient remises au Secrétaire général du CSM à charge pour lui de les confiner dans le coffre. Certes, chaque membre a le droit d'y accéder mais chaque consultation donne lieu à émargement, le membre dont la déclaration a été consultée en étant immédiatement informé. Ambiance garantie...

Dans ces conditions, l'intérêt du dispositif risque d'être purement symbolique !

Pour l'ensemble des magistrats des juridictions, la déclaration d'intérêts sera le support de l'entretien déontologique mené par le chef de cour ou de juridiction à chaque prise de fonction (et, en tout cas, avant novembre 2018, pour tous les magistrats).

Le CSM (et d'ailleurs aussi les syndicats) ont été associés par la DSJ à l'élaboration des divers textes d'application de cette partie de la loi organique du 8 août 2016 qui, compte tenu de ses modalités d'élaboration (dispositions arrivées par voie d'amendement en fin de débat parlementaire, pas d'avis préalable du Conseil d'État, etc.) restait assez elliptique ou imparfaite sur bien des points. Un grand colloque a ainsi été organisé le 30 juin 2017 à la Cour de cassation (avec la participation du CSM et des organisations syndicales), la DSJ annonçant même différer la publication de la circulaire d'application des nouvelles dispositions afin d'intégrer les éventuelles préconisations issues du colloque.

La publication a tellement été différée que cette circulaire n'est parue que très récemment, le 31 octobre, alors même que de nombreux entretiens déontologiques avaient déjà lieu, à l'occasion notamment des prises de fonctions de septembre.

Un certain nombre de points continuent néanmoins à poser question et mériteraient une vigilance syndicale :

- la protection (nécessaire?) de l'activité syndicale dirigeante (Bureau, Conseil...), la circulaire précisant que « *les fonctions exercées au sein des bureaux des organisations syndicales de magistrats doivent être déclarées* » (l'article 7-2 du statut ne parlant, lui, que des « *fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* ») ;
- l'appréciation même de la notion de conflits d'intérêts potentiel par rapport à des activités bénévoles extérieures, notamment associatives, une conception extensive et intrusive de ce point par certains chefs de cour ou de juridiction pouvant être crainte, y compris par un excès de prudence des hiérarques ne voulant pas voir leur responsabilité engagée en cas de « *défaut de vigilance* » de leur part ;
- la porosité potentielle du contenu des déclarations reçues par les chefs de juridiction en direction des chefs de cour, pour les mêmes motifs, et malgré les règles sur l'interdiction de la publication ou de la divulgation des déclarations (sauf accord préalable du magistrat concerné, ajoute la circulaire...) ;
- les difficultés liées à la protection de la vie privée, comme, par exemple, l'obligation de déclarer la profession de son conjoint (pas son identité) et, donc, le changement de profession de son conjoint... Cette difficulté resurgira avec encore plus d'intensité lorsque la déclaration de patrimoine sera en vigueur puisqu'alors, l'identité, la profession et le patrimoine de tous les conjoints successifs (voire simultanés ?) devront être déclarés.

La France est désormais, pour les magistrats, un des pays européens les plus exigeants en matière de déclarations d'intérêts. Elle le sera aussi prochainement s'agissant des déclarations de patrimoine. L'avenir nous dira si elle a vocation à devenir un modèle, sur ce plan, en Europe. L'actualité récente montre que les exigences de transparence, à l'instar des capitaux, n'ont pas de frontières.

Fait le 15 novembre 2017

Raphaël Grandfils (élu dans le collège parquet des cours et tribunaux)
Alain Vogelweith (élu dans le collège siège des cours et tribunaux)