

RAPPORT 2018 DES ÉLUS DU SM AU CSM

L'heure est venue, comme tous les quatre ans, de faire le bilan de notre mandat ou, au moins, des principales évolutions du CSM et de son environnement.

L'expérience, d'une mandature à l'autre, reste difficile à capitaliser. La prochaine mandature, du fait du renouvellement complet des membres du CSM, sans doute aussi de son secrétariat général et, cette fois, en l'absence de véritable passage de relais assuré par les deux présidents des formations (l'un arrivant, l'autre sur le départ), devra vraisemblablement consacrer une bonne partie des séances des premiers mois à redéfinir ou à préciser ses propres règles de fonctionnement.

Certains pensent que ce renouvellement intégral tous les quatre ans est une force, d'autres y voient, bien au contraire, l'une des manières d'affaiblir un organe dont le rang constitutionnel est ainsi oublié.

Le CSM ne pourrait-il pas faire l'objet d'un renouvellement partiel, par tiers ou par moitié, à l'image d'autres organes, Conseil constitutionnel en tête ? Une idée à creuser pour la prochaine loi organique, la Constitution ne fixant ni la durée des mandats des membres du CSM, ni leurs modalités d'élection.

Quelles avancées peut-on retenir pour les quatre années de cette mandature ?

Quelques-unes seulement :

- la motivation par la formation-siège de ses décisions non conformes, victoire syndicale indéniable ;
- des dispositions de la loi 8 août 2016, appuyées ou suggérées, pour certaines, par le CSM : reconnaissance du droit syndical, amélioration des procédures disciplinaires (prescription, droits de la défense dans le cadre des avertissements de l'article 44 du statut) ;
- à l'IGJ, la reconnaissance d'un droit à l'assistance lors de l'enquête administrative, réforme aussi plutôt soutenue par le CSM ;
- un effort d'amélioration formelle de la communication institutionnelle du CSM (site, newsletter...) qui, en trompe-l'oeil, masque l'absence d'une parole publique forte du Conseil, tant en ce qui concerne le quo-

tidien de la justice que les grands débats qui agitent l'institution judiciaire.

Le passif est malheureusement beaucoup plus lourd :

- l'absence de toute réforme constitutionnelle, même a minima ; mais on est habitué depuis au moins vingt ans aux réformes avortées sur le sujet, les nouveaux dirigeants, toutes orientations politiques confondues, oubliant très vite leurs promesses sur ce sujet peu mobilisateur, en tous cas beaucoup moins que ceux portés... par les bonnets rouges ou autres gilets jaunes ;
- des rapports avec la DSJ trop contraints par la personnalité des divers DSJ (ce CSM en a connu 3 en 4 ans) ; un dialogue avec la DSJ en l'état peu dynamique, voire atone, notamment en amont des transparences ;
- un calendrier des transparences encore assez erratique (on est loin du *grand mouvement annuel unique* promis) ;
- l'enlisement de la réforme de l'évaluation professionnelle qui se perd dans les méandres de groupes de travail interminables ;
- en interne, l'absence d'autonomisation du CSM qui n'a pas de modes de réflexion ou d'organisation pérennes, les réunions générales et autres groupes de travail montrant régulièrement leurs limites ; faute aussi sans doute de réflexion sur le statut des membres (magistrats ou non) du CSM ;
- enfin, on notera l'absence d'avis négatif individuel très courageux ou retentissant sur les propositions faites par la DSJ, encore dernièrement sur le poste de procureur de Paris ; à l'exception notable des avis et recommandations qui ont concerné notre camarade Françoise Martres ;
- mais dernier exemple assez catastrophique : l'arrêt du Conseil d'État du 25 octobre 2018 dans l'affaire concernant notre ancienne présidente, où les recommandations ou décisions du CSM ont été purement et simplement ignorées.

Malheureusement, ce dernier bilan est sans doute sous réserve d'inventaire...

Il n'en demeure pas moins qu'un autre CSM... est toujours possible ! Tout ne passe pas par le Congrès de Versailles. L'expérience montre que la politique des petits pas peut parfois changer la face du monde...ou peut-être plus modestement la configuration du CSM...

DÉONTOLOGIE : DES QUESTIONS ENCORE EN CHANTIER

La thématique de la déontologie aura largement occupé les travaux de cette mandature tant en raison de l'actualité législative en la matière que par les propres initiatives du CSM :

- révision engagée par le CSM du *Recueil des obligations déontologiques* ;
- création, après le travail conséquent de la mandature 2010 - 2014, du SAVD (service d'aide et de veille déontologique), mis en place en juin 2016 ;
- obligation de la déclaration d'intérêts pour les (seuls) magistrats affectés en juridiction et création du collège de déontologie par la loi organique du 8 août 2016 ;
- déclaration de patrimoine pour les magistrats (annulée par le Conseil constitutionnel en ce qu'elle ne concernait qu'une partie des magistrats, sur *porte étroite* du SM en ce sens, notamment).

Refusant de céder à toute tentation corporatiste, le SM a soutenu, après l'affaire d'Outreau, la possibilité de plaintes directes des justiciables devant le CSM.

Il avait été hostile à la la création d'un *code* de déontologie mais ses représentants au sein du CSM avaient loyalement participé à l'élaboration du premier *recueil* des obligations déontologiques.

Le SM s'est montré favorable à la création du SAVD et opposé à celle du collège de déontologie. Il a contesté, notamment par voie contentieuse, la circulaire sur la déclaration d'intérêts (sans en remettre en cause le principe).

À présent se pose la question de la pérennité du SAVD, une nouvelle mandature du CSM n'étant en rien liée par les décisions prises par la précédente...

Plus largement, le SM doit aussi s'interroger sur ses positionnements en matière de déontologie (aucune motion de Congrès ne traite actuellement de cette question...).

La révision du *Recueil des obligations déontologiques* sous le signe du comportementalisme

La loi organique du 5 mars 2007 réformant celle du 5 février 1994 relative au CSM a confié à ce dernier la responsabilité d'élaborer et de rendre public un *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*. Il apparaissait nécessaire, au regard d'une première version de ce recueil écrite dans le contexte particulier qui a suivi l'affaire d'Outreau, de procéder à sa révision aux fins notamment de prendre en compte les évolutions survenues dans le fonctionnement de l'institution judiciaire ou dans l'émergence de nouvelles pratiques telles que celles résultant de l'importance prise par les réseaux sociaux.

Les auteurs du *Recueil* affirmaient leur volonté de définir la déontologie à partir « *des grands principes fondamentaux liés à quelques grandes valeurs fondamentales (impartialité et indépendance)* » et faisaient le choix « *de ne pas figer des règles par essence évolutives ni de les détailler dans un catalogue exhaustif mais inévitablement incomplet* ».

La mandature actuelle avait initialement envisagé de ne procéder qu'à un simple *toiletage* du *Recueil* en actualisant, le cas échéant, certaines dispositions et en revoyant l'agencement des chapitres. Un groupe de travail interne au CSM pouvait assez légitimement procéder à ce type de réécriture.

Mais le groupe de travail a finalement proposé d'élaborer des fiches thématiques pour rendre l'ouvrage plus concret au regard des préoccupations et des attentes supposées des magistrats, rompant avec le choix de ses prédécesseurs. Outre une grande hétérogénéité dans la forme des fiches thématiques, les questions traitées relèvent de niveaux très divers, certaines n'ayant manifestement rien à faire dans un recueil de déontologie. Les juridictions n'ont pas été associées à ce travail. Elles n'ont pas davantage été sollicitées pour donner leur avis sur le projet. Il a été décidé que ce dernier ne serait communiqué pour avis qu'aux organisations syndicales et à d'anciens membres du CSM. Finalement, le projet a également été transmis à l'ENM, à l'IGJ et à la DSJ, ces deux dernières faisant état d'une lecture de celui-ci pour le moins critique.

L'absence de membres extérieurs au CSM dans le groupe de travail n'a pas permis d'enrichir la réflexion notamment par des apports européens et internationaux ou par des échanges avec des représentants d'autres

professions ou corps. Une contribution en matière de philosophie morale n'aurait pas non plus été inutile pour clarifier certains concepts.

À titre d'exemple, la notion d'impartialité objective, qui sert de fondement à de nombreuses recommandations, aurait mérité à elle seule un véritable débat.

Nous avons proposé de nombreux amendements au cours des réunions générales qui ont précédé la communication du projet aux syndicats et aux anciens membres du CSM. Certains ont été adoptés mais la structure et la ligne générale du document n'ont, en l'état, pas été remises en cause.

Nous avons également rappelé la nécessité d'une introduction notamment pour clarifier la définition de la déontologie au regard de celle du disciplinaire et permettre de préciser la nature du document qui hésite entre *Guide des bonnes pratiques* et *Code de déontologie*.

En tout état de cause, le projet apparaît en rupture avec la démarche que cette mandature avait pourtant adoptée lors de la conception du SAVD dont la vocation n'est pas de donner des réponses clefs en main mais d'accompagner les magistrats dans une démarche réflexive vers la bonne réponse déontologique.

Le projet est marqué par une sorte d'hypertrophie de la notion d'impartialité objective. Toute forme d'engagement semble incompatible avec le devoir d'impartialité dont le magistrat doit faire preuve. L'équilibre, pourtant déjà critiquable, auquel le dispositif de la déclaration d'intérêts est parvenu, ne paraît pas, aux yeux des auteurs de ce projet, suffisant. Si nous avons pu faire obstacle à certaines propositions de rédaction particulièrement dangereuses, il n'en demeure pas moins que le projet actuel comporte encore des dispositions inquiétantes qui pourraient aisément être invoquées pour interdire aux magistrats des formes d'engagement ou d'expression aujourd'hui admises, et qui conduiraient inévitablement à des attitudes d'autocensure et de désengagement de la vie de la cité. Les risques d'atteintes à la vie privée et aux droits de citoyens des magistrats, notamment s'agissant des prescriptions en matière de réseaux sociaux, sont réelles.

Le projet multiplie les interdictions et les injonctions négatives au détriment d'une vision positive de la liberté d'expression. Pourquoi, par exemple, ne pas reconnaître aux magistrats, à l'instar de la jurisprudence de la CEDH, le droit de dénoncer des atteintes graves aux grands prin-

cipes de justice menaçant l'état de droit, au moment même où, dans plusieurs pays d'Europe, les institutions judiciaires sont confrontées à de violentes attaques, et sans que personne ne puisse sérieusement prétendre que la France est à l'abri de telles menaces ?

La deuxième dérive que comporte ce projet consiste à faire peser sur la déontologie personnelle du magistrat des responsabilités qui relèvent de l'institution judiciaire. Il en est ainsi lorsque le magistrat se voit sommer de prendre en compte dans les choix qu'il opère en matière de déroulement de carrière l'intérêt supposé de l'institution. Il est absurde, voire dangereux, de tenter de régler, comme le propose le projet de recueil, la question de la mobilité par des prescriptions déontologiques. Il appartient à la DSJ ou au CSM de faire droit ou non aux demandes de mutation des magistrats, et ce au regard des dispositions statutaires et d'une politique de ressources humaines transparente et concertée.

Questions...

Face à l'ampleur des critiques dont ce projet a fait l'objet, le CSM devrait revoir sa copie. Les dispositions les plus inquiétantes seront peut-être abandonnées mais il n'est pas sûr que cela soit suffisant pour écarter tous les risques d'instrumentalisation que comporte ce projet aux fins d'affaiblissement de la justice. Plusieurs interlocuteurs du CSM (dont le SM) ont demandé l'abandon de la seconde partie, voire de l'ensemble du projet, afin de permettre à la prochaine mandature de procéder à une révision du *Recueil* associant largement tous les acteurs de l'institution judiciaire. Il n'est malheureusement pas certain qu'ils soient entendus...

Un SAVD actif mais fragile

Le SAVD est une création prétorienne (sans autre fondement qu'une délibération de réunion générale du CSM).

Il est composé de trois anciens membres du CSM, un non-magistrat et deux magistrats honoraires, élus par le CSM en réunion générale.

Il peut être saisi par tout magistrat (et auditeur de justice) pour une situation d'ordre déontologique le concernant personnellement.

Il ne rend aucun avis écrit.

Il rend compte indirectement au CSM de ses travaux.

Il a été saisi plus d'une centaine de fois depuis sa création.

Le collège de déontologie, créé par la loi organique du 8 août 2016, est désormais intégré au statut de la magistrature (article 10-2) (+ décret du 9 mai 2017).

Il est composé de cinq personnes : un ancien magistrat membre du CSM, (proposé par le CSM), un chef de cour (élu par les chefs de cour), un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation (élu en son sein), un membre du Conseil d'État ou de la Cour des comptes et un universitaire.

Les magistrats peuvent être des magistrats en activité.

Il peut être saisi par tout magistrat (pas de mention des auditeurs de justice) ou par un chef de juridiction.

Sa double compétence est la suivante :

- il rend des avis individuels écrits en matière de déontologie sur saisine d'un magistrat ou d'un chef de juridiction et présente un rapport annuel public au CSM ;
- il a une compétence exclusive concernant l'examen des déclarations d'intérêts sur saisine des chefs de juridiction (compétence qui ne relève pas des pouvoirs constitutionnels du CSM, en l'état).

Il a été saisi une dizaine de fois depuis sa création.

Propositions...

Créer un service (mais on peut l'appeler collège...) de déontologie unique dont tous les membres seront nommés par le CSM ou sur avis conforme du CSM.

Exclure la possibilité que des magistrats en activité puissent être membres de ce service.

Donner à ce service les attributions actuelles du SAVD et du collège, en excluant sa saisine directe par des chefs de juridiction (sauf interrogation concernant les déclarations d'intérêts).

Proscrire la pratique des avis individuels écrits (sauf sur les questions posées sur la déclaration d'intérêts).

Maintenir un rapport annuel public au CSM exposant les grandes problématiques de déontologie dont il a été saisi (mais sans mention directe des avis individuels concernant la déontologie, même anonymisés)

Déclarations d'intérêts et de patrimoine : jusqu'où ?

Questions...

Faut-il maintenir la pratique du quasi-secret des déclarations d'intérêts entre les membres du CSM... (actuellement enfouies dans un coffre, avec un accès limité) ?

Le SM soutient-il la généralisation de la déclaration d'intérêts à tous les magistrats non affectés en juridiction (MACJ, magistrats détachés, mis à disposition ou en disponibilité...) ?

Doit-il également promouvoir la généralisation d'une déclaration de patrimoine à tous les magistrats ? Dans cette hypothèse, quel serait l'organe de contrôle ? En l'état, ce serait la HATVP, mais qui n'a pas d'existence constitutionnelle... Un organe infra-constitutionnel pourrait-il contrôler les déclarations de patrimoine de magistrats dont l'indépendance est garanti par la Constitution ?

NOMINATIONS ET MOUVEMENTS DES MAGISTRATS : QUELLE PLACE POUR LE CSM ?

Le profilage ou les germes d'une magistrature à deux vitesses

Sous l'impulsion des conférences des chefs de cour, la DSJ tente, depuis quelques années, d'initier une politique de profilage des postes visant à une meilleure adéquation entre les besoins des juridictions et les candidatures proposées.

Cette nouvelle politique a d'abord consisté à définir des profils de managers afin de pourvoir les postes d'encadrement intermédiaire qui n'ont cessé de se développer au cours des dernières années notamment avec la multiplication des postes de premier vice-président spécialisé ou non, de premier vice-procureur et, dernièrement, de premier président de chambre ou de premier avocat général.

Le coordonnateur de service n'est plus choisi au sein de la juridiction au regard de son ancienneté ou de son appétence pour les fonctions d'animation et d'organisation mais à la suite d'un appel à candidature et d'une nomination sur un poste dédié, le plus souvent synonyme d'avancement Bbis ou HH.

Cette politique de profilage vise également à optimiser les moyens en personnels à un moment où les vacances de postes sont particulièrement nombreuses générant de fortes tensions dans des juridictions confrontées au traitement de flux importants de contentieux techniques.

La DSJ a ainsi mis en place dans certaines cours d'appel des contrats d'objectifs visant à évacuer les stocks importants des chambres sociales et lançant des appels à candidatures aux fins de recruter des magistrats expérimentés et immédiatement opérationnels dans le traitement de ce contentieux. Si l'objectif qualitatif est souvent mis en avant pour justifier la politique de profilage, la préoccupation statistique n'en est évidemment pas absente.

La dernière réforme de la justice, qui prévoit la possibilité de regroupement dans une seule juridiction de certains contentieux traités actuellement dans plusieurs tribunaux du ressort d'une même cour d'appel ou même dans plusieurs cours d'appel, ne peut que renforcer cette dynamique de spécialisation et de profilage.

Dans les deux cas, expert ou manager, c'est à la constitution de filières que nous assistons. Il devient possible de dérouler sa carrière en qualité de spécialiste de tel ou tel contentieux, ou d'administrateur de service, en première instance puis en cour d'appel, avant d'entrer définitivement dans la filière des chefs de juridiction.

Le risque d'une magistrature à deux vitesses est patent. Les critères habituels d'ancienneté, voire de mobilité, passent au second plan au regard du profil supposé d'expert ou de manager du candidat.

Le chef de cour détient la plupart des clefs de ce profilage. C'est lui qui définit les besoins en la matière des juridictions de sa cour, qui, le cas échéant, rédige la fiche de poste afférente, et qui peut, dans le cadre des dialogues de gestion, suggérer à la DSJ le nom du candidat idoine. Il peut aussi, s'agissant des candidatures internes à sa cour, *booster* l'évaluation de tel ou tel magistrat au regard notamment des compétences requises par la fiche de poste qu'il aura préalablement établie.

Face à ces risques, le CSM, après avoir validé le principe du profilage, a sollicité de la DSJ la mise en place de quelques garanties : la publication au niveau national d'appels à candidature, que ces derniers aient lieu ou

non dans le cadre de contrats d'objectifs, la communication des noms des candidats et l'identification sur la transparence des candidats proposés sur des postes profilés.

La DSJ a, dans un premier temps, considéré qu'elle n'avait à examiner que les candidatures des magistrats qui avaient spécifiquement répondu à l'appel à candidature, avant d'admettre qu'il lui appartenait d'étudier celles de tous les candidats sur le poste profilé, y compris ceux qui n'avaient fait acte de candidature que dans le cadre des mouvements annuels.

Le CSM a rendu plusieurs avis non conformes, estimant que certains candidats proposés n'apparaissaient pas, au regard d'autres candidats observants ou non, comme les magistrats les mieux *profilés* compte tenu des éléments figurant dans la fiche de poste.

Nonobstant ces quelques avancées en terme de transparence, le processus de profilage mis en place par la DSJ se heurte à certaines dispositions du code de l'organisation judiciaire et aux réalités de fonctionnement des juridictions. En premier lieu, l'affectation d'un magistrat non spécialisé au sein d'une juridiction nécessite que les instances de dialogue social ait pu donner un avis sur cette affectation. Quid de l'intérêt d'un tel avis si cette affectation est déjà décidée à l'issue du processus de profilage ? Par ailleurs, des contraintes, inconnues au moment du profilage, peuvent conduire un chef de cour à affecter un magistrat sur un autre poste que celui ayant donné lieu à appel à candidature. Un magistrat, ayant par exemple été nommé à la suite d'un appel à candidature sur un poste de président de cour d'assises, serait-il fondé à exercer un recours à l'encontre d'une décision du premier président qui l'affecterait dans une chambre de la famille ? À priori non, sauf à admettre qu'une nomination à l'issue d'un processus de profilage donnerait les mêmes garanties qu'une nomination dans des fonctions spécialisées.

Propositions...

En tout état de cause, il conviendrait de limiter strictement les postes de nature à justifier une forme de profilage, ce que la DSJ ne semble pas avoir fait si l'on en juge par le nombre conséquent d'appels à candidature qu'elle a lancés ces derniers mois.

Rien n'interdit, par ailleurs, de spécialiser certaines fonctions. Ainsi les présidents de cour d'assises pourraient-ils être nommés par décret dans leurs fonctions, ce qui renforcerait leurs garanties d'indépendance. Enfin, la formation continue constitue sans doute la meilleure réponse à la technicité croissante de certains contentieux, sans pour autant conduire à inscrire les magistrats dans des filières, qui, à terme, porteront inévitablement atteinte à leur polyvalence, source indispensable de renouvellement et d'enrichissement des pratiques professionnelles.

Un corps en perpétuel mouvement : doit-on en avoir le tournis ?

Chaque année, en France, plus de 20 % des postes en juridiction changent de titulaire.

En matière de mobilité, la France constitue une exception. Peu de systèmes judiciaires européens comportent des règles statutaires ou des critères imposant aux magistrats une telle mobilité géographique. 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. Elle a pu être aussi considérée comme un moyen de faire carrière.

La mobilité du corps aura constitué l'une des préoccupations majeures de l'actuelle mandature du CSM sans doute parce que celle-ci a débuté au moment où l'augmentation du nombre de postes vacants localisés ne faisait que renforcer cette dynamique de mobilité en instaurant une sorte de *turn-over* permanent, permettant de faire alterner les périodes de grandes ou moyennes pénuries d'une juridiction à l'autre.

Le nombre de saisines du CSM (sur proposition du ministre, 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.

Le CSM s'est livré, en collaboration avec l'université de Nantes, 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, à l'exception des mouvements relevant du pouvoir de proposition du CSM.

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. Les chefs de juridiction 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 faute de visibilité sur l'évolution des effectifs.

Ce sont d'ailleurs ces critiques qui sont à l'origine des propositions formulées par le sénateur Philippe Bas, dans sa proposition de loi organique pour le redressement de la justice (votée par le Sénat lors de la première lecture du projet gouvernemental en cours), selon laquelle les magistrats ne pourraient plus être affectés moins de trois ans et plus de dix ans dans la même juridiction, sans préjudice des durées maximales spécifiques déjà prévues par le droit en vigueur pour certaines fonctions. Il est aussi proposé d'instituer une durée minimale d'exercice de quatre années dans une même juridiction pour les 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, ainsi que la DSJ a d'ailleurs pu le constater 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 ainsi 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 proposé comme premier président d'une cour d'appel d'outre-mer un magistrat qui exerçait déjà ces fonctions dans une autre région d'outre-mer. Au parquet, il a validé la nomination d'un procureur général outre-mer (Pacifique) qui était en poste dans une autre région (Antilles) et originaire de La Réunion. 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.

Propositions...

Mais le CSM, à la différence du sénateur Bas, a préféré opter pour une démarche plus souple de gestion des ressources humaines et d'accompagnement des mobilités. Il a ainsi proposé les mesures suivantes :

- 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 dans la fonction publique (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.

Il s'est montré également favorable à l'instauration de règles 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 moins 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 les 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.

Ces propositions avaient vocation à ouvrir un dialogue avec la Chancellerie visant à définir des critères cohérents, partagés par les deux instances, en matière de gestion des carrières. Malheureusement, ce dialogue n'a pas eu lieu et les propositions du CSM sont restées lettres mortes.

La remise en cause des critères habituels d'ancienneté et de mobilité ainsi que la montée en puissance du profilage, sans que d'autres critères ne soient clairement explicités, a brouillé la lisibilité de la politique de nomination, comme en témoignent les nombreuses observations qui sont adressées au Conseil à la suite de la publication des transparences.

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

Il s'agirait ainsi de rompre avec la politique développée par la DSJ au cours de ces dernières années visant à instaurer une hiérarchie intermé-

diare faite de premiers vice-présidents ou vice-procureurs 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, la dissociation du grade et de l'emploi devrait aussi concerner les postes de chefs de juridiction pour 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 candidats à ces postes difficiles et lourds nécessitant de larges compétences juridictionnelles et de réelles capacités d'animation et de gestion.

La parité hommes-femmes : un mirage qui s'éloigne

La précédente mandature, s'appuyant sur un rapport du CEVIPOF qu'elle avait commandité, avait fait de la parité hommes-femmes l'une des priorités de la fin de son mandat. La mandature qui a suivi a manifestement rompu avec cette démarche.

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.

En 2017, sur 35 nominations, seules 13 femmes ont été nommées à la tête d'une juridiction.

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* ».

La situation s'est légèrement améliorée en fin de mandature s'agissant des nominations en qualité de chef de cour. En 2017, sur 12 postes pourvus de premiers présidents, 5 étaient des femmes.

Interrogé par l'IGJ, à laquelle Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, avait confié une mission en la matière, le Conseil formulait quelques propositions:

- 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 de 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 sur-représentation des hommes dans la hiérarchie judiciaire !

La recommandation, timidement formulée par le CEVIPOF, 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 chef de parquet ou de parquet général, ce qui a pu donner le sentiment qu'elle mettait en œuvre une telle politique.

Mais pour l'instant, la démarche est loin d'être assumée.

Proposition...

Mettre en place une politique de quotas, à l'instar d'autres administrations, pour promouvoir une réelle parité dans les nominations de chefs de juridiction.

Fonctionnement et transparence du CSM : améliorer sans réformer la Constitution, c'est possible !

Le SM siège maintenant au CSM depuis seize ans et nos élus ont acquis une connaissance approfondie des modes de fonctionnement du CSM. Nous sommes en mesure aujourd'hui de formuler, même à droit constitutionnel ou organique constant, des propositions novatrices de nature à améliorer le fonctionnement du CSM, particulièrement dans l'exigence de motivation de ses décisions et de transparence qu'il doit avoir à l'égard de l'ensemble des magistrats.

Rappelons que nombre de règles de fonctionnement du CSM, et parfois les plus progressistes, ne reposent que sur des usages. Il en va ainsi de la motivation des avis négatifs sur un projet de mouvement proposé par la

DSJ, des pratiques du *vivier*, des *recommandations* ou des *signalements*, sans même parler du SAVD qui n'a aucun fondement légal.

C'est pourquoi il paraît utile de soumettre à la réflexion syndicale un certain nombre de propositions qui pourraient être, si validées par les instances délibérantes du SM, portées par nos élus auprès de la prochaine mandature du CSM.

Le traitement des observants et des observations (pour les postes sur proposition de la DSJ)

Actuellement, à la suite de la diffusion d'une transparence, les candidats non retenus par la DSJ disposent d'un délai pour présenter des observations qui sont adressées conjointement au CSM et à la Chancellerie.

Le ou les rapporteurs en font rapport à leur formation. Parfois, les observants (au parquet) sont convoqués pour audition.

Le CSM n'a aucune obligation d'entendre les observants ni même de les aviser de la suite donnée à leurs observations.

Propositions...

Tous les observants qui le demandent doivent être entendus par le CSM, a minima par le ou les rapporteurs du mouvement ; en cas d'audition d'un ou plusieurs observants, le magistrat proposé en est avisé et est aussi entendu, s'il le souhaite ; il reçoit communication des observations faites et peut y répondre aussi par écrit.

Les rapporteurs des dossiers doivent faire un retour (téléphonique ou par écrit) aux observants leur exposant les raisons pour lesquelles leurs observations n'ont pas été retenues ; ou retour fait par le Secrétariat général du CSM.

La transparence des usages du CSM en matière de nominations sur propositions de la Chancellerie

Fin 2017, la DSJ a diffusé une circulaire exposant les critères (donc ses propres usages...) qu'elle retient pour proposer telle ou telle candidature à tel ou tel poste : usages concernant, par exemple, les durées minimales de présence dans un poste ou les incompatibilités usuelles dans les passages du parquet au siège.

Cet effort de transparence ne peut être que salué.

Le CSM, de son côté, a ses propres pratiques (qui ne coïncident pas forcément avec celles de la DSJ) mais se contente, pour leur connaissance, de renvoyer à la lecture de ses rapports annuels successifs, ce qui n'est pas satisfaisant puisque ces rapports sont évolutifs et ne reprennent pas forcément, chaque année, de manière lisible et transparente, l'ensemble des règles en vigueur.

Propositions ...

Le CSM doit, une fois par an au moins, et hors du rapport annuel ou en annexe du rapport annuel, dans un document diffusé à chaque magistrat et en permanence accessible sur son site, décrire de manière précise quelles sont les règles d'usage qui le guident dans l'examen des propositions de mouvements faites par la DSJ.

Les avis *défavorables* ou *non conformes* du CSM

Ces avis négatifs, désormais motivés (simple usage...) pour le siège comme pour le parquet, sont notifiés à la Chancellerie et au candidat malheureux.

Ils peuvent être rendus sans obligation d'information préalable ni audition préalable du magistrat concerné, ni d'ailleurs de la DSJ.

Ils ne sont pas notifiés aux observants éventuels.

Ils sont, avec plus ou moins de détails, exposés dans les rapport annuels du CSM.

La question de l'amélioration de cette procédure, qui reste encore opaque, renvoie à celle de la *stigmatisation* du magistrat qui reçoit un avis négatif du CSM (et connu de tous ses collègues mais sans que ceux-ci en connaissent la motivation).

Au sein de la formation parquet, une pratique a été mise en place : celle d'un vote indicatif défavorable notifié à la DSJ qui peut, alors, soit solliciter le retrait du mouvement de l'ordre du jour, soit plaider la cause de son candidat devant le CSM, avant vote définitif.

Cette pratique a-t-elle vocation à être généralisée ?

Propositions...

Tous les avis négatifs du CSM doivent être repris avec une motivation précise dans une annexe dédiée du rapport annuel du CSM.

Lorsque, notamment par un vote indicatif, le CSM s'oriente vers un avis négatif sur une proposition de nomination émanant de la DSJ, le CSM doit en informer, au préalable, la DSJ et le magistrat concerné.

Le magistrat concerné est entendu, s'il le demande, ou peut présenter des observations écrites avant le vote définitif.

La Chancellerie est aussi invitée, si elle ne sollicite pas le retrait de l'ordre du jour du mouvement, à faire valoir ses observations, par écrit ou oralement, avant le vote définitif du CSM.

Fait à Paris, le 20 novembre 2018

***Raphaël Grandfils
Alain Vogelweith***

