

12-14 rue Charles Fourier  
75013 PARIS  
Tel 01 48 05 47 88  
Fax 01 47 00 16 05  
Mail : [syndicat.magistrature@wanadoo.fr](mailto:syndicat.magistrature@wanadoo.fr)  
site : [www.syndicat-magistrature.org](http://www.syndicat-magistrature.org)

## **44<sup>ème</sup> congrès du Syndicat de la magistrature**

### **Rapport au congrès 2010**

– **de Gaxuxe Lacoste et Denis Chausserie-Laprée  
élus au Conseil supérieur de la magistrature**

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

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

### **I Le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature**

#### **1) La composition actuelle du Conseil :**

Les personnalités extérieures désignées, membres communs aux deux formations, sont :

Francis Brun Buisson, conseiller maître B la Cour des comptes (désigné par le président de la République)

Jean Claude Bécane, secrétaire général honoraire du Sénat (désigné par le président du Sénat)

Dominique Chagnollaud, professeur des universités (désigné par le président de l'Assemblée nationale)

Dominique Latournerie, conseiller d'Etat honoraire (élu par le Conseil d'Etat)

Les magistrats élus membres de la formation siége sont :

Jean François Weber, président de chambre B la Cour de Cassation

Hervé Grange premier président de la cour d'appel de Pau

Michel le Pogam, président du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne

Luc Barbier juge au tribunal de grande instance de Paris

Gracieuse Lacoste, conseiller B la Cour d'appel de Pau

Xavier Chavigné substitut général près la Cour d'appel de Bordeaux

Les magistrats élus membres de la formation parquet sont :

Jean Michel Bruntz, avocat général B la Cour de Cassation

Jean Claude Vuillemin, procureur général près la cour d'appel de Grenoble

Jean Pierre Dreno, procureur de la République près le tribunal de Perpignan

Yves Gambert, procureur de la République adjoint près le tribunal de Nantes

Denis Chausserie-Laprée, vice procureur de la République près le tribunal de Bordeaux

Marie Jane Ody, conseiller B la cour d'appel de Caen

## **2) Les compétences et attributions du Conseil :**

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

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

Le conseil assiste le président de la République qui demeure le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Dans ce cadre, le conseil a pris l'initiative de

rencontrer le garde des Sceaux à propos de "l'affaire Native1" pour clarifier la question de la liberté de parole à l'audience.

### **Les nominations :**

A l'égard des magistrats du siège **la formation du siège** du Conseil a un pouvoir de propositions pour la nomination des magistrats du siège de la Cour de Cassation (Conseillers, conseillers référendaires, auditeurs à la Cour de cassation), des premiers présidents et des présidents de tribunaux de grande instance (Cet ensemble représente approximativement 400 postes) . Pour toutes les autres nominations de magistrats du siège la formation correspondante émet un avis sur les propositions de nominations transmises par la direction des services judiciaires . La nomination ne peut intervenir que si l'avis de la formation du siège est conforme .

A l'égard des magistrats du parquet **la formation du parquet** ne dispose que d'un pouvoir d'avis simple pour l'ensemble des nominations aux postes du parquet qui sont proposées par le garde des Sceaux . Celui-ci peut passer outre un avis défavorable émis par la formation parquet du Conseil, lequel n'est pas consulté sur les propositions de nomination des procureurs généraux qui sont nommés en Conseil des ministres. Pour mémoire, la réforme constitutionnelle adoptée le 21 juillet 2008, permettra au conseil de donner un avis simple sur toutes les nominations au parquet.

### **La discipline**

En matière disciplinaire les deux formations si gent à la Cour de Cassation, elles sont alors respectivement présidées par le premier président de la Cour de Cassation ou le procureur général. Si pour les magistrats du siège les sanctions sont prises par décision motivée de la formation du siège, pour les magistrats du parquet, c'est le garde des Sceaux qui décide des sanctions après avis rendu par la formation du parquet . Au sein de la formation parquet 1 procédure disciplinaire est pendante ( 2 ont été jugées en 2008, 2 ont déjà été jugées en 2009). Cinq procédures restent en cours devant la formation du siège, 2 procédures ont été définitivement jugées .

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

Suivant la pratique instaurée dès la réforme de 1994, les membres des deux formations du Conseil se réunissent régulièrement en réunions plénières à l'occasion desquelles sont abordées les questions d'intérêt commun, notamment l'étude des projets de réforme entrant dans le champ de compétence du CSM . C'est également dans le cadre de la réunion plénière que sont abordées les questions relatives à la méthodologie mise en oeuvre au sein de chacune des formations, enfin la réunion plénière doit être le lieu de la coordination des "jurisprudences" ou des pratiques des deux formations dans le cadre de leur rôle respectif dans le processus de nominations

des magistrats .

Chacune des formations a élu en son sein, pour une année (JUN 2009 - JUN 2010), un président dont le rôle consiste B animer le fonctionnement de la formation . Ainsi, la réunion pléniΠre est présidée par Jean Claude BECANE, les formations du siΠge et du parquet sont présidées respectivement par Luc BARBIER et Jean-Claude VUILLEMIN .

La formation du siΠge se réunit traditionnellement chaque mercredi et jeudi, celle du parquet se retrouve tous les vendredi . La formation pléniΠre se réunit deux fois par mois .

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

Seul demeure constitué, le groupe de travail chargé de la réflexion sur l'élaboration du recueil des obligations déontologiques .

#### **5) Le rapport d'activité**

Selon l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative au conseil supérieur de la magistrature, celui-ci doit établir chaque année un rapport d'activité. Ainsi a été officiellement remis au président de la République, dans le courant du mois d'octobre 2009, le rapport d'activité du CSM établi pour l'année 2008. Il couvre la période du 1er janvier au 31 décembre 2008 et fait une présentation de la méthodologie mise en oeuvre par le groupe de travail en charge de la réflexion sur l'élaboration du recueil des obligations déontologiques des magistrats .

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

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

La fin du mandat de l'actuel CSM interviendra effectivement le 22 janvier 2011

**Il Bilan de plus de quatre années des représentants du syndicat de la**

magistrature au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Interview réalisé par Raphaël GRANDFILS pour "J'essaime"

Les élus du SM dévoilent les dessous d'une institution réformée mais non renouvelée

**J'Essaime** : Vous venez de siéger pendant 4 ans au CSM, avec d'autres magistrats (élus de l'USM ou issus de la hiérarchie judiciaire) et avec les autres membres du CSM non-magistrats. Ces distinctions d'origine se retrouvent-elles lors de la prise des décisions, notamment en matière de nominations et de procédures disciplinaires ?

**Gaxux Lacoste** : Le système français fait de la coexistence de membres extérieurs, désignés, et de magistrats élus, représentant les différents grades hiérarchiques, l'essence du CSM. A cette origine diversifiée vient s'ajouter le parcours personnel de chaque membre du Conseil, non-magistrat ou magistrat, ses éventuels engagements, sa personnalité et sa sensibilité. Ce sont certes des éléments subjectifs mais qui ne sont pas négligeables lors des prises de décisions.

Au début du mandat les non-magistrats connaissent mal le fonctionnement de la magistrature et les règles statutaires, ils sont demandeurs ; toutefois ils apprennent très vite. Par exemple, pour un non-initié, la première lecture d'un dossier professionnel de magistrat n'est pas évidente. Les magistrats utilisent un langage codé et des abréviations hermétiques sans explication. La différence de connaissance s'atténue ; il y a des débats avant les décisions. En matière disciplinaire, les magistrats ont un rôle pédagogique, apportant l'éclairage du terrain pour analyser des pratiques professionnelles.

Contrairement à une idée reçue, les lignes de partage, ou de fracture, les plus fortes ne sont pas entre magistrats et non-magistrats, entre hiérarchie et élus des cours et tribunaux, elles sont à la fois beaucoup plus subtiles, mouvantes et dans certains cas inexplicables.

**Denis Chausserie-Laprée** : On constate quand même d'importantes différences dans la manière d'être au sein du Conseil et dans les positionnements des uns ou des autres selon qu'il s'agit de magistrats ou de non-magistrats, de représentants de la base ou de la hiérarchie judiciaire, de membres de l'USM ou du SM.

Mais c'est vrai que ce qui m'a surpris, au fil de nos discussions internes, c'est de constater que les lignes de partage étaient évolutives, selon les thématiques abordées, selon les enjeux concernés. Je ne suis pas sûr que l'on puisse, si l'on faisait un test en aveugle, attribuer, sans risque de se tromper, les votes à ceux qui en sont effectivement les auteurs.

Je crois, par contre, que la plus grande cohérence de pensées,

d'analyses et donc de positionnements s'est retrouvée entre les représentants du SM.

***J'Essaime*** : Le CSM, organe constitutionnel, joue-t-il pleinement son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ? Quels sont les obstacles éventuels ?

**Denis Chausserie-Laprée** : Malheureusement, le CSM aujourd'hui ne joue pas pleinement son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

D'abord parce que, sur un plan institutionnel, on se garde bien de le solliciter sur cet aspect-là de son rôle. Aucune demande d'avis émanant du président de la République ou du ministre de la justice n'a été transmise durant les quatre dernières années au Conseil. D'autre part, lorsque des situations, qui manifestement démontraient une atteinte à l'indépendance de magistrats ou un risque d'atteinte à cette indépendance, ont été dénoncées aux membres du Conseil ou constatées par certains membres, il a été régulièrement objecté par une majorité des membres que le Conseil ne devait pas mêler sa voix à celles des organisations syndicales ou des associations professionnelles ou encore à celles de certains hauts magistrats.

Les rares fois où le Conseil a pris publiquement position pour des événements majeurs (affaire de Metz, remise en cause la liberté de parole des magistrats des parquets, affaire de Nancy, mise en cause de juridictions ou de juges pour les décisions rendues), il a fallu que les représentants du SM soutenus par d'autres membres du Conseil, notamment de l'USM, se battent contre la volonté affichée de certains autres membres de surtout ne pas déplaire ou nuire au pouvoir exécutif ou au président de la République.

**Gaxux Lacoste** : Il ne faut pas ignorer les obstacles.

L'obstacle principal est le texte de l'article 64 de la Constitution qui ne fait pas du CSM le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. C'est le président de la République qui en est le garant et on ne peut pas s'en satisfaire. Le CSM *assiste le président de la République* dans cette mission. La réforme constitutionnelle n'a même pas envisagé que cela puisse changer ; c'est symptomatique de la conception française de cette garantie.

Certains présidents de la République ont saisi le CSM pour connaître son avis quand des difficultés se sont posées. Il faut donc que le président de la République soit attentif à l'indépendance de l'autorité judiciaire et vigilant sur les atteintes éventuelles...

Les CSM successifs, par leurs pratiques, ont rendu des avis spontanés au président de la République quand il était porté atteinte à l'indépendance. C'était une avancée notable pour assurer la garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Pour l'avenir, la création d'une formation plénière, à composition discutable, avec une compétence d'attribution limitée, a pour objectif de *corseter* le CSM. Celles et ceux qui auraient un doute pourront s'en convaincre

avec la décision du Conseil constitutionnel sur la loi organique qui dénie au CSM la possibilité de s'auto-saisir même en matière de déontologie !

***J'Essaime* : Quel est le poids réel du CSM dans les nominations des magistrats ? Pour la désignation des présidents de tribunaux et premiers présidents de cours d'appel, comment se prennent les décisions ?**

**Denis Chausserie-Laprée** : Exceptions faites des nominations sur les postes de premiers présidents, présidents, conseillers à la Cour de cassation, pour lesquelles la formation du siège du Conseil maîtrise l'intégralité du processus de nomination (soit approximativement 400 postes pour plus de 8300 magistrats en activité), le CSM n'intervient pour le reste que sur la base de propositions qui lui sont transmises par la direction des services judiciaires (DSJ). Pour près de 95 % des nominations, le Conseil n'intervient donc que pour validation ou refus de validation, sans pouvoir direct de substitution dans l'hypothèse d'une divergence de vue avec la DSJ.

**Gaxux Lacoste** : chaque transparence, la procédure d'observations par les candidats écartés oblige le CSM à faire une analyse comparée des mérites du candidat proposé et de l'observant, pour un poste ou une fonction donnée. Dans des situations particulières, des avis non conformes sont donnés d'initiative. Pour autant, si la formation du siège, par son avis non conforme, peut refuser une proposition du ministre, elle n'a pas de pouvoir de substitution. La pratique de la *recommandation au ministre* est alors un moyen de faire nommer des magistrats non retenus dans les propositions initiales : ces recommandations ont été généralement respectées.

L'interrogation sur les modalités de nomination des chefs de juridictions est légitime et j'ai bien conscience que les magistrats ne trouvent pas dans les rapports annuels du Conseil, et lors des missions d'information dans les cours, la réponse à leurs questions. Bien que le CSM s'en défende, le simple examen des nominations révèle l'existence, à quelques exceptions, de filières de chefs de juridiction.

La désignation se fait à partir des candidatures, de l'examen par deux rapporteurs du dossier individuel et d'une audition par le Conseil ; puis un vote, secret à la demande, désigne le magistrat retenu parmi les candidats auditionnés. Le CSM apprécie les mérites d'une candidature au vu du dossier individuel. Mais les chefs de cours et les conseillers à la Cour de cassation ne sont plus évalués... Dans ces cas-là, il faut se contenter d'un dossier ancien et d'une audition.

Avec quatre années de recul, je pense qu'il faut élargir le nombre des candidats auditionnés pour assurer une égalité de traitement et ne pas se laisser enfermer dans des filières. Pour les chefs de juridiction déjà nommés, il devrait être possible de faire un bilan de leur action. Par exemple, une évaluation du fonctionnement de la juridiction apporterait au CSM des

éléments objectifs et devrait être croisée avec le dossier individuel. Notre CSM a innové en demandant aux candidats, responsables d'une juridiction, de faire un rapport ; c'est un premier pas qui reste, selon moi, insuffisant. Je reste très insatisfaite du processus de sélection.

Le Conseil belge motive ses décisions même si le processus a aussi ses faiblesses. Je constate que les nominations à des postes de hautes responsabilités impliquent, de plus en plus, des auditions publiques, ce sera le cas pour les personnalités qualifiées du futur CSM : la magistrature sera-t-elle touchée par ce mouvement ?

***J'Essaïme* : Et pourquoi si peu de femmes sont-elles nommées ?**

**Gaxux Lacoste** : est vrai que les femmes sont minoritaires dans les postes de responsabilité. A titre personnel, je le regrette.

La magistrature est à l'image de la société française et de la place réservée aux femmes. Pendant mon mandat, j'ai fait une observation empirique dans les dossiers qui m'ont été attribués, j'ai regardé de manière systématique les desiderata des femmes : elles sont nombreuses à se cantonner à des postes de hiérarchie intermédiaire pendant environ vingt ans, puis modifient leurs demandes. Cela ne veut pas dire qu'elles réussissent moins bien et qu'elles n'ont pas la capacité d'assumer des responsabilités.

A quelques exceptions, les femmes s'auto-limitent par rapport à leur famille. C'est la raison pour laquelle, pour trouver des femmes à des postes de responsabilité, il faut combattre les filières qui commencent jeunes et les barrières d'âge car elles en sont les principales victimes. Ce sont des leviers beaucoup plus efficaces que les nominations *spectaculaires* de femmes par Rachida Dati.

***J'Essaïme* : Le CSM sert-il à quelque chose pour les magistrats du parquet ?**

**Denis Chausserie-Laprée** : Le rôle du Conseil demeure marginal par rapport à celui de l'administration centrale qui assure effectivement la gestion du corps sans souhaiter partager ce pouvoir avec le Conseil. La formation du siège conserve cependant un droit de veto qui a sa force, puisque son usage est de nature à contraindre la Chancellerie.

Ce droit n'existe pas pour les magistrats du parquet dans la mesure où les avis rendus sur les propositions de nominations ne sont que des avis simples, pouvant faire l'objet de *passer outre*. Il est malheureusement devenu évident que les nominations aux postes de responsabilité à la tête des parquets ou des parquets généraux ne se fondent plus sur des considérations liées aux seules compétences. Dès lors le rôle du Conseil ne peut plus avoir ni beaucoup de signification, ni beaucoup d'importance. Les choses se décident en d'autres lieux et selon des mécanismes étrangers aux efforts de transparence et *d'objectivation* du Conseil.

***J'Essaime*** : Il semble que le CSM connaisse, au quotidien, des problèmes de budget et de fonctionnement...

**Gaxux Lacoste** : Le CSM, organe constitutionnel (!), est confronté à une multitude de problèmes matériels invraisemblables. Ainsi, les locaux \*\*\*\* sont-ils inadaptés : une seule salle de réunion et bureaux exigus partagés pour les magistrats. Les moyens humains sont limités, le détachement impossible dans les faits pour les non-parisiens, les fonctionnaires en nombre insuffisant, etc.

Le CSM n'a accès à la base M \*\*\*\*\* que pour les desiderata aux postes de chefs de juridiction et à la Cour de cassation. L'accès à l'intégralité de la base a toujours été refusé alors que les données, par juridiction, sont intéressantes pour apprécier la cohérence d'un mouvement.

Pour les nominations, le texte règle le lieu d'examen des dossiers : pour les transparences, les membres du CSM vont à la Chancellerie ; pour les postes de proposition, les dossiers sont apportés au CSM.

Pour la discipline, la Cour de cassation met à notre disposition ses locaux, un greffier et ses moyens. Toutefois, le problème de l'assistance du rapporteur en matière disciplinaire ne sera pas réglé pour le futur Conseil : enquêteurs distincts de l'inspection, expertises en tout genre, etc.

L'actualité n'est pas réjouissante : les problèmes de locaux vont se multiplier avec l'augmentation du nombre des membres du CSM ; la saisine directe impliquera une augmentation de personnel, des réunions plus nombreuses donc la nécessité de salles de travail. Ces problèmes ne se régleront pas sans moyens.

Je suis aussi inquiète sur l'autonomie budgétaire : le Parlement a voulu une certaine autonomie budgétaire du CSM mais, par le biais de la gestion budgétaire confiée à la DSJ, elle est déniée. Sous couvert de technique, c'est une mise sous tutelle qui est préconisée. Le projet de décret n'est pas plus réjouissant car la subtile distinction sur le lieu d'examen des dossiers pourrait être supprimée : tous les dossiers devraient être examinés par le CSM à la Chancellerie ce qui signifiera une perte de temps en déplacements.

***J'Essaime*** : Cela est-il révélateur du peu d'estime ou d'intérêt que la Chancellerie ou l'Élysée accordent au CSM ?

**Gaxux Lacoste** : ne pense pas qu'il s'agisse d'une question d'estime ou d'intérêt. Je fais de la question récurrente des moyens une analyse plus politique, celle d'un partage des pouvoirs institutionnel, pourtant modeste, non reconnu et grignoté par cette voie.

**Denis Chausserie-Laprée** : Par la faiblesse structurelle des moyens et du budget mis à sa disposition, on cantonne le Conseil à un rôle mineur ne lui permettant pas d'assumer la plénitude des compétences qui sont les siennes.

Je dirai que de, manière assez cynique, on s'efforce de ne pas permettre au Conseil d'avoir les moyens de ses ambitions institutionnelles et constitutionnelles.

Le CSM pourrait être un formidable outil d'équilibre institutionnel, mais encore faudrait-il que ses membres élus ou désignés puissent consacrer l'essentiel de leur temps à la noble mission consistant à concourir à la garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire, encore faudrait-il aussi que le processus de désignation des membres non-magistrats du Conseil (ancien et futur) soit de nature à permettre une représentation pluraliste de la société civile.

***J'Essaime*** : La prochaine mise en œuvre de la réforme constitutionnelle peut-elle apporter des changements positifs ou, au contraire, avez-vous des craintes ?

**Denis Chausserie-Laprée** : La réforme constitutionnelle n'apportera aucun changement positif significatif si certains fonctionnements anciens perdurent.

Il faudrait que le Conseil soit composé d'individualités, représentant la pluralité sociologique, politique et philosophique de notre société, conscientes de leur responsabilité et seulement désireuses de promouvoir une justice indépendante des autres pouvoirs et notamment du pouvoir exécutif.

Il faut que les membres du prochain Conseil aient conscience de l'importance symbolique de leurs premières décisions, non seulement en ce qui concerne la saisine par les justiciables, mais aussi dans le cadre du fonctionnement de la formation plénière dont l'existence a été consacrée par la réforme constitutionnelle.

**Gaxux Lacoste** : grand chantier du nouveau CSM sera celui de la saisine directe par le justiciable.

Le Conseil devra, sans nul doute, faire face à un afflux de plaintes et les traiter dans un délai raisonnable. Il lui faudra éviter des écueils, déjouer la tentation de faire de cette saisine une ultime voie de recours contre une décision juridictionnelle ou prévenir une déstabilisation d'un magistrat. Toutefois, ce mécanisme, si la situation dénoncée le justifie, devra être efficace. C'est un vrai défi dans le contexte matériel déjà évoqué. Il y a un autre motif de vigilance avec l'existence de deux commissions, une pour le siège, l'autre pour le parquet.

En matière disciplinaire, le constituant a voulu la parité. Je fais le vœu d'une parité effective, au cas par cas, car, dans le cas contraire, les magistrats seront jugés par une majorité de non-magistrats. Nous sommes les seuls magistrats dans ce cas en Europe et les seuls professionnels en France.

Enfin, j'ai une crainte s'agissant du projet de l'ENM visant à mettre en place une formation qualifiante de responsables de juridiction. Loin de moi l'idée d'avoir des chefs de juridiction sans formation, mais le modèle *d'école*

*de guerre* inquiète pour plusieurs raisons. Ce modèle va, de fait, limiter les pouvoirs de la formation du siège en lui proposant *un vivier rassurant* qui limitera d'autant son pouvoir d'appréciation. Cette sélection externe au Conseil se fera au détriment des femmes, s'il y a des barrières d'âge, et renforcera les filières.

Je crois que, si la France s'oriente vers un système de ce type, l'article 65 de la Constitution impose que le CSM ait la responsabilité de la sélection, de la formation, au besoin en partenariat avec l'ENM, puis de l'évaluation des futurs candidats.

Le 10 novembre 2010

Gaxux Lacoste et Denis Chausserie-Laprée