

Rapport 2013 des représentants du Syndicat de la magistrature au Conseil supérieur de la magistrature 47^{ème} Congrès

Au cours de l'année 2013, il n'y a pas eu d'évènements marquants dans l'activité du Conseil en ce qui concerne les nominations. Nous avons donc choisi de vous renvoyer sur ce point à nos rapports précédents pour les années 2011 et 2012.

Tout juste est-il utile de rappeler qu'au sein du CSM, les clivages entre non magistrats et magistrats n'apparaissent jamais au moment des votes et que les lignes de partage sont mouvantes et fonction de l'opinion que chaque membre se fait du mérite de la candidature examinée. Ainsi, et contrairement à ce qui a pu exister pour d'autres CSM, chaque candidat a des chances égales qui ne sont pas fonction de ses éventuelles appartenances, notamment syndicales.

Pour 2013, nous avons choisi d'aborder cinq thèmes principaux qui nous semblent au cœur de l'actualité du CSM.

D'abord la réforme constitutionnelle avortée qui a beaucoup occupé les réflexions du CSM en formation générale et a été l'occasion de quelques dissensions internes révélatrices (I). En deuxième lieu, le rapport sur la parité dans la magistrature qui a été sans aucun doute, l'élément marquant du rapport d'activité rendu public en septembre 2013 et qui contribue à faire évoluer les pratiques de l'actuel CSM (II). Ensuite, les trois saisines par le garde des Sceaux de la formation plénière du CSM dont l'une a concerné le Syndicat de la magistrature après l'affaire du mur (III). Le quatrième point concerne les nouvelles relations entre le CSM et la chancellerie et plus spécifiquement la DSJ avec un gouvernement socialiste au pouvoir (IV). Enfin, la jurisprudence disciplinaire et une décision inédite relative à la procédure d'enquête administrative menée par l'inspection des services judiciaires.

I. Le CSM et l'enlèvement de la révision constitutionnelle :

Au début de l'année 2013, la Garde des Sceaux Christiane Taubira a souhaité consulter, dans le cadre d'une réunion de travail tenue au CSM, l'ensemble des membres de celui-ci sur le projet de révision constitutionnelle qui était appelé à être examiné par le Parlement. Il faut rappeler qu'une première réunion avait été organisée de façon analogue au dernier trimestre de l'année 2012 alors qu'il s'agissait pour Mme Taubira de connaître les points sur lesquels, de l'avis des membres du CSM, pourrait porter un projet de révision alors à l'étude.

Les échanges avec Mme Taubira ont permis d'exprimer sur certains sujets des positions unanimes au sein du CSM, et sur d'autres sujets des positions représentatives de l'opinion

d'une majorité de membres, les points-de-vue minoritaires étant alors également exposés à la ministre. Il s'agissait non seulement de prendre position sur des dispositions du projet préparé par le ministère de la Justice, mais aussi de formuler des vœux sur des modifications ou des adjonctions à y apporter. S'agissant de plusieurs des points importants du projet de révision, des points-de-vue au moins majoritaires s'étaient exprimés à plusieurs reprises soit pour les juger positifs, soit pour suggérer d'aller plus loin, de se montrer plus ambitieux.

La possibilité pour les membres du CSM de s'exprimer sur la révision constitutionnelle a aussi été offerte par des réunions de travail organisées en mai et juin 2013 par les rapporteurs du projet de révision à l'Assemblée Nationale, Dominique Raimbourg et Georges Fenech, et au Sénat, Jean-Pierre Michel.

Aussi, c'est avec une certaine surprise que les membres du CSM ont pu lire, dans le Figaro daté du 28 juin 2013, une tribune à la tonalité nettement critique à l'égard du projet de révision ("La réforme du Conseil supérieur de la magistrature: une réforme en trompe-l'oeil") signée par trois membres du CSM en cette qualité: Jean-Pierre Machelon, Bertrand Mathieu et Pierre Fauchon.

Cette initiative a été perçue de manière très négative par les autres membres du CSM, qui y ont vu un manquement à un devoir de réserve s'imposant de manière au moins implicite à chacun d'entre eux, et pour lesquels il y avait d'autant moins de prétextes à le transgresser que l'occasion avait été offerte, à plusieurs reprises, à tous d'exprimer leur opinion sur la révision, ce qu'elle traitait et ce qu'elle ne traitait pas.

C'est ce qui a conduit de nombreux membres du CSM à envisager la publication d'un communiqué de mise au point. La perspective d'une telle publication a conduit Vincent Lamanda, président de la formation plénière du CSM, à adresser aux trois intéressés, le 1^{er} juillet 2013, un courrier qui présentait leur initiative comme paraissant constituer une atteinte à l'unité et à la neutralité du CSM et les rappelant au respect d'exigences déontologiques liées à leur qualité de membres de celui-ci.

La réprobation à l'égard de la démarche des trois signataires de la tribune s'est encore accrue lorsque l'on a observé que les sénateurs opposés au projet de révision qui se sont exprimés dans les jours qui ont suivi lors des débats sur le texte, se sont réclamés de la position "des membres du CSM" telle qu'elle résultait de la tribune du Figaro.

Il ne faut certes pas surestimer l'impact de la tribune du Figaro-qui semble s'être accompagnée au demeurant de démarches directes de ses trois auteurs auprès de parlementaires-sur l'enlisement du projet de révision au Sénat. Les causes de cet enlisement apparaissent en effet très politiques et en rapport avec une opposition à d'autres projets de réforme (non-cumul des mandats, transparence de la vie politique). Mais la tribune et les démarches adjacentes ont contribué à alimenter l'opposition à la révision, une opposition dans laquelle la critique d'un manque d'ambition du projet de révision n'avait qu'une fonction purement rhétorique.

L' "incident" de la tribune du Figaro faisait, il faut le relever, suite à une précédente initiative des trois mêmes membres du CSM qui, à partir d'une lecture un peu spéculative d'une déclaration de François Hollande (après qu'avait éclaté l'affaire Cahuzac), avaient adressé le 10 avril 2013 au président de la République un courrier s'inquiétant d'une soi-disant mise en cause du CSM par le chef de l'Etat. Ce courrier avait donné lieu à une réponse polie et brève

de François Hollande le 15 avril 2013.

Ces deux “dérapages” posent à nouveau le problème de la définition plus claire du statut des membres du CSM et des droits et obligations qui devraient être attachés à cette fonction.

II. le rapport parité :

Durant presque une année, un groupe « parité » coordonné par Martine Lombard, professeure de droit public à Paris II et composé de Christophe Ricour, Chantal Kerbec, Rose-Marie Van Lerberghe, Laurent Bedouet, Catherine Vandier et de deux élus du SM, Anne Coquet et Emmanuelle Perreux a travaillé sur cette question.

Il ne s’agissait pas pour nous de dresser un constat qui apparaissait déjà de manière non équivoque dans les statistiques du Conseil : pas assez d’hommes à la base (25% des magistrats du 2^{ème} grade sont des hommes) et existence d’un plafond de verre pour les femmes au sommet de la hiérarchie judiciaire (25% des chefs de juridiction sont des femmes) mais de formuler des propositions concrètes susceptibles d’être reprises rapidement et en adéquation avec la situation sociologique du corps.

En parallèle des travaux de ce groupe, une étude « scientifique » a été commandée au CEVIPOF et son rapport a été publié en annexe du rapport d’activité du CSM. Le CSM n’a eu aucun droit de regard sur les conclusions de ce travail sociologique qui vient compléter et approfondir les constats opérés et propose ses propres solutions.

Voici les traits saillants qui peuvent être dégagés du rapport du CEVIPOF :

- Le retard pris par les femmes intervient dès la réalisation du 1^{er} grade (soit entre 30 et 35 ans) puisque le statut et les règles de gestion imposent à ce stade une mobilité géographique que bien des femmes ne peuvent assumer au moment même où elles sont enceintes ou doivent s’occuper de jeunes enfants.
- La logique des « filières » accentue encore ce déséquilibre puisqu’elle suppose des mobilités géographiques supplémentaires et accentue le retard pris par les femmes qui finit par être irrattrapable. A cette logique des filières, il faut ajouter l’exigence très française de carrière linéaire, peu favorable aux femmes qui peuvent pour des raisons familiales choisir un temps, de mettre entre parenthèse leur carrière (congé parental, disponibilité, etc.).
- Le nombre moindre de candidature féminine aux emplois de responsabilité ne résulte pas tant d’une moindre disposition pour ce type de poste, mais de l’autocensure résultant de l’intériorisation des contraintes imposées par le statut et le corps lui même.

Le groupe de travail a, quant à lui, élaboré 29 recommandations qui peuvent être regroupées en 4 thèmes :

- A l’entrée dans la magistrature, il n’existe aucune solution miracle pour équilibrer la part homme/femme. Toutes les professions juridiques et judiciaires en Europe connaissent une féminisation accrue. Il faut évidemment travailler sur l’attractivité du métier de magistrat mis à mal depuis de nombreuses années par des recrutements chaotiques. Il ne faut pas se borner à recruter plus de magistrats mais améliorer leur

environnement de travail et éviter d'en faire les boucs-émissaires d'une justice prise pour cible par des discours démagogiques voire populistes.

- Au cours de la carrière, il faut revoir les exigences de mobilité tels qu'il existent actuellement et privilégier autant la mobilité fonctionnelle que la mobilité géographique. Pour ce faire, tant le CSM, dans ses règles de gestion imposées aux magistrats que la chancellerie doivent accepter des évolutions. A cet égard, une réforme statutaire apparaît indispensable pour revoir l'équilibre général du déroulement de carrière et faire en sorte que le magistrat qui accède au sommet de la hiérarchie judiciaire ne soit pas seulement celui qui a été le plus mobile géographiquement mais surtout celui qui est le plus compétent.
- Faire en sorte que la formation continue proposée à l'ENM, permette de sensibiliser les magistrats et notamment ceux qui sont en position d'évaluer leurs collègues à la question des stéréotypes, qui sont un élément de discrimination entre les hommes et les femmes.
- Enfin, s'intéresser aux raisons pour lesquelles le parquet français est déserté par les femmes notamment pour les postes du 1^{er} grade et de la hors hiérarchie. A cet égard le groupe a proposé de reconsidérer la question des conditions de travail au parquet au travers notamment des incidences du traitement en temps réel et de l'organisation des audiences et des permanences.

Ce descriptif rapide n'est évidemment pas exhaustif et la lecture du rapport parité permettra à chacun de se faire sa propre opinion.

Il faut aussi souligner que d'une manière générale, le groupe parité a invité la DSJ à mettre en place une politique de gestion des ressources humaines incitative et ambitieuse qui permette à chaque magistrat d'être pris en charge à chaque tournant de sa carrière. Il nous est ainsi apparu que la gestion actuelle des magistrats a surtout consisté à imposer des règles contraignantes pour répondre aux besoins de l'administration (pourvoir les postes peu attractifs notamment) au lieu de promouvoir des mesures incitatives, susceptibles d'attirer des candidats pour les emplois a priori moins demandés. L'histoire du statut de la magistrature en est d'ailleurs la parfaite illustration puisqu'au gré des besoins, des contraintes supplémentaires ont été ajoutées jusqu'à constituer des strates successives sans réelle justification, autre que celle de satisfaire les besoins des juridictions.

Il ne s'agit pas de promouvoir l'immobilisme mais de ramener la mobilité à sa juste place qui n'est pas d'être une fin en soi.

Il est à cet égard important de rappeler que la France fait figure d'exception en Europe en ce qui concerne les exigences de mobilité géographique (cf. page 197 du rapport d'activité 2012 du CSM) alors même que les impératifs d'impartialité et la prévention des conflits d'intérêt sont des exigences universelles.

Il est également intéressant de rappeler que ces exigences françaises ne sont pas les mêmes selon que l'on construit une carrière parisienne ou provinciale.

Les conclusions du groupe de travail ont été adoptées par le CSM à une large majorité même si la question des conditions de travail au parquet a fait l'objet de discussions plus affirmées et a conduit à un vote moins largement majoritaire. En particulier, la recommandation portant sur le fait de réserver le recours aux magistrats d'astreinte nocturne ou de fin de semaine aux véritables urgences, c'est à dire celles nécessitant une information ou une décision immédiate du magistrat de permanence, a été adoptée par un vote de la seule formation parquet, le Conseil considérant qu'il n'avait pas à s'immiscer dans les choix et orientations de politique pénale.

Le CSM n'a pas attendu les conclusions de son groupe de travail pour faire évoluer petit à petit sa pratique notamment pour les nominations à son initiative. A titre d'exemple, on peut noter que le CSM siège accepte désormais de nommer un magistrat chef de juridiction dans la Cour d'appel dont il est issu. De même, pour rompre avec l'existence de filière, il a nommé à des postes de premier président ou de président de TGI HH des magistrats qui n'avaient jamais été chef de juridiction. Au parquet également, des avis favorables ont été émis concernant la nomination de trois femmes à des postes de procureur général, alors qu'elles n'avaient pas exercé auparavant des fonctions de chef de juridiction. De manière plus globale, le CSM se montre toujours très attentif aux candidatures féminines, qui, si elle sont moins nombreuses font l'objet d'une attention particulière en terme d'examen du déroulement de carrière et de détection des potentiels pas toujours mis en avant par l'évaluation.

Enfin, le CSM s'est engagé à faire figurer dans ses rapports annuels, des données statistiques concernant l'évolution de la place des femmes dans la magistrature. Dans le rapport 2012, on peut les trouver en pages 43-48 puis 53-56.

Pour nous, élus du Syndicat de la magistrature, il nous est apparu indispensable de participer et de soutenir ce travail qui va dans le sens d'une plus grande égalité de traitement entre magistrats et qui a pour finalité de promouvoir les personnes (hommes ou femmes) les plus compétentes.

Bien sûr, le syndicat de la magistrature, qui a toujours prôné le grade unique et l'élection des chefs de juridiction, pourrait considérer ce travail sur les déroulements de carrière comme secondaire. Pourtant, et en attendant ce « grand soir », il est fondamental de se préoccuper de la question de l'égalité de traitement des magistrats et notamment de la question de l'égalité homme/femme. Le combat contre toutes les formes de discriminations est aussi un combat du syndicat.

A cet égard, nous nous félicitons de la réaction du syndicat qui a salué la sortie du rapport et interpellé la garde des sceaux sur la suite qu'elle attendait donner à ses préconisations.

III. Les saisines pour avis du CSM par la garde des Sceaux :

De manière inédite, la formation plénière du conseil a été saisie trois fois depuis le début de l'année 2013 par la garde des Sceaux sur le fondement de l'article 65 de la constitution.

- La première saisine en date du 25/02/13 était relative à l'interprétation des dispositions de l'article 28-3 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Elle a donné lieu à un avis du 13 mars consultable sur le site du CSM. Cet avis de nature technique mais largement médiatisé par le magistrat qui contestait l'application de la règle des 10 ans applicable à la durée des fonctions spécialisées a permis au CSM de formuler des préconisations relatives à la gestion des ressources humaines tant par la DSJ que par les chefs de juridiction. En effet, nombre de magistrats sont ou vont être atteints par la règle des 10 ans dans les années à venir sans que cette situation ne soit anticipée. Le CSM recommande à cet égard que les magistrats concernés fassent l'objet d'entretiens leur permettant de faire le point sur leurs éventuels desiderata et réorientation de carrière.
- La deuxième saisine est intervenue le 25 mars 2013 à l'occasion de l'affaire Bettencourt après la mise en cause d'un des magistrats instructeur par des personnalités politiques. Il est à noter que cette saisine est intervenue alors que dans

un communiqué d'initiative le CSM siège avait déjà décidé de rendre public le communiqué suivant :

Communiqué de la Formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège.

À la suite de commentaires de récentes décisions judiciaires, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège rappelle le respect qui est dû au principe d'indépendance de la Justice, consacré à l'article 64 de la Constitution et commun aux traditions juridiques des Etats européens.

La Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 17 novembre 2010, explicite ainsi les exigences concrètes inhérentes à la séparation des pouvoirs : « S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir. »

Ce communiqué est inédit puisque depuis la réforme constitutionnelle de 2008 et la décision du conseil constitutionnel de juillet 2010, tout avis rendu d'initiative du CSM semblait proscrit. Le CSM siège a pourtant estimé que si la formation plénière ne pouvait rendre un tel avis, rien n'interdisait les formations du siège ou du parquet de le faire et que dans le cas d'espèce, compte tenu de la violence des attaques dont étaient l'objet les magistrats du siège concernés, une réaction s'imposait.

La saisine du garde des sceaux a quant à elle donné lieu à une communication du 19 avril reproduite ci dessous :

Communication du 19 avril 2013 de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature

Le 25 mars 2013, le garde des Sceaux a saisi la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, en application de l'article 65 de la Constitution, à la suite des propos qui « ont été tenus (...) par plusieurs personnalités politiques pouvant être interprétés comme mettant en cause l'honneur et la probité ainsi que le comportement professionnel » de juges d'instruction.

L'avis du Conseil est sollicité sur « les conséquences de ces propos sur le bon fonctionnement de l'institution judiciaire et sur la sérénité de la Justice », le garde des Sceaux souhaitant connaître l'analyse du Conseil « sur l'interprétation possible des dispositions statutaires afin d'assurer la sérénité de la Justice et le maintien de son bon fonctionnement ».

Réunie le 10 avril 2013, la formation plénière du Conseil a considéré que la saisine ne pouvait avoir pour objet d'aborder des procédures judiciaires en cours, ce qui serait de nature à peser sur les suites qui pourraient leur être données.

Le Conseil compte s'interroger sur les situations dans lesquelles les magistrats ou les décisions de justice sont l'objet de mises en cause.

Si les magistrats ont de tout temps fait l'objet de critiques ou d'attaques, l'irruption du droit pénal dans la vie politique a créé de nouvelles formes de « conflictualité ». La facilitation de l'accès à la Justice et l'utilisation des nouvelles technologies ont amplifié ce phénomène.

Le Conseil abordera aussi la question de la liberté de ton dans la critique d'une décision, de même que l'équilibre entre cette liberté et le respect de l'indépendance de la Justice.

Le Conseil va donc dans les prochaines semaines :

- *Analyser les difficultés de mise en œuvre des textes dans les hypothèses où les magistrats ou les décisions de justice sont mis en cause ;*
- *Analyser les dispositions permettant d'assurer la sérénité de l'institution, les procédures à l'occasion desquelles ces mises en cause sont examinées, ainsi que le rôle des autorités compétentes ; recueillir sur l'ensemble de ces points tous éléments de droit comparé afin de bénéficier des exemples européens et étrangers ;*
- *Analyser les circonstances et les situations dans lesquelles les magistrats ont fait l'objet de la protection prévue à l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature ;*
- *A cet effet, en vue de formuler toutes propositions utiles, le Conseil procédera notamment à des auditions de parlementaires anciens gardes des Sceaux, d'avocats, d'experts et des organisations syndicales de magistrats.*

Malheureusement, l'annonce de ce travail de remise à plat des dispositions statutaires permettant de garantir la sérénité de la Justice et par là son indépendance n'a pas beaucoup avancé au sein du conseil. Il est possible de penser que la troisième saisine n'est pas étrangère à cet immobilisme, certains membres du conseil n'hésitant pas à renvoyer dos à dos les magistrats politisés qui critiquent le monde politique et les hommes politiques qui prennent à partie les juges.

- La troisième saisine est intervenue le 25 avril 2013 à l'occasion de l'affaire du « mur ». Il s'agissait pour le garde des Sceaux d'interroger le CSM sur la compatibilité entre devoir de réserve, impartialité du magistrat et l'expression syndicale prise dans cette affaire. L'avis rendu par le CSM a consisté à dire qu'il ne pouvait se prononcer sans mettre en cause son impartialité en cas de saisine disciplinaire au sens de l'article 6 de la convention européenne. Dans cet avis, il semble que le CSM n'ait pas voulu aborder le fond de l'affaire et notamment le point de savoir si le « mur » relevait ou non d'une expression syndicale. Il sera difficile aux élus du SM que nous sommes d'en dire plus sur cet avis dans la mesure où dès la saisine du ministre nous avons fait savoir que, trop impliqués, nous ne pourrions siéger au sein de la formation plénière chargée de rendre l'avis. En effet, l'article 10-1 de la loi organique du 5 février 1994 dispose : « **Les membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité** ». A un moment où la question de la compatibilité entre la syndicalisation au SM et le principe d'impartialité était posé, il ne nous paraissait pas possible de participer à la délibération.

Il est à cet égard intéressant de noter que les élus USM membres de la formation plénière, et qui se disaient pourtant « victimes du mur » n'ont pas eu les mêmes réserves déontologiques et ont siégé !

Au delà de la critique qui peut être formulée quant à la saisine par la ministre du CSM sur l'affaire du « mur », cette nouvelle donne qui consiste à consulter plus fréquemment le CSM ne peut être que saluée, en ce qu'elle reconnaît au CSM une autorité sur l'analyse du fonctionnement de l'institution judiciaire et le pose en gardien de l'indépendance. Rappelons que depuis 94, le CSM n'avait été saisi que 5 fois d'une demande d'avis (4 fois par le Président de la République et une fois par le garde des Sceaux).

IV. Les relations chancellerie-CSM : vers une évolution ?

Dans notre rapport précédent, nous indiquions que deux avancées significatives avaient été décidées en juillet 2012 par la garde des Sceaux Christiane Taubira :

- la communication au Conseil de la liste des candidats pour toutes les propositions de nomination, et en particulier celles concernant les fonctions de procureur général et de magistrat du parquet à la Cour de cassation, d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, de procureur général près une cour d'appel et de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction ;
- la généralisation de l'accès aux dossiers des candidats, accès facilité par la dématérialisation de la plupart des dossiers administratifs des magistrats.

Cette évolution, appelée de leurs vœux par les représentants du SM, a constitué au cours de l'année écoulée une avancée majeure dans l'amélioration de la transparence du processus de nomination des magistrats et du respect du principe d'égalité des candidats. Le contrôle du Conseil peut désormais s'effectuer au regard du ou des magistrats ayant formulé des observations et au regard de l'ensemble des candidats, ce qui permet d'apprécier l'adéquation du candidat retenu par le ministre avec le poste proposé.

La généralisation des procédures de transparence a indéniablement permis d'apaiser les tensions avec la chancellerie et de renforcer le dialogue avec la Direction des services judiciaires.

Des rencontres fréquentes entre le Directeur des services judiciaires et les formations du Conseil se sont poursuivies, en particulier au moment de la diffusion des transparences, afin d'attirer l'attention des membres du Conseil sur certaines propositions de nomination, motivées par des choix particuliers. Le dialogue s'est engagé également au cours de la procédure d'examen des propositions et la pratique consistant, pour les deux formations du Conseil, à informer la DSJ des projets d'avis non conformes ou défavorables par l'intermédiaire du secrétaire général du CSM a été maintenue. Cependant, au parquet, ce n'est désormais qu'après la signature de l'ordre du jour des séances que le secrétaire général informe la DSJ des orientations du Conseil.

Après des débuts marqués par un faux avis de retrait de l'ordre du jour concernant un projet de nomination qui s'orientait vers un avis défavorable, mentionné par la DSJ dans une note restituant les avis du Conseil, le cabinet de Christiane TAUBIRA a totalement cessé la pratique des demandes de retrait de l'ordre du jour motivés par la connaissance d'un projet d'avis défavorable. Cette évolution, revendiquée dès l'origine par la représentante du SM au sein de la formation parquet, est tout à fait opportune et met un terme à une pratique totalement opaque, officieuse et discriminatoire selon les candidats concernés. La dénonciation constante de cette pratique par le SM et la médiatisation de ces méthodes ont indéniablement porté leurs fruits.

Une autre amélioration notable est à souligner dans le suivi par la DSJ des recommandations et signalements formulés par le CSM.

La pratique des recommandations consiste à appeler l'attention du garde des Sceaux sur la situation de magistrats susceptible d'être prise en considération à l'occasion d'un prochain mouvement. Chaque magistrat ayant fait l'objet d'une recommandation reçoit une lettre lui précisant que l'attention du garde des Sceaux a été appelée sur sa situation.

La DSJ s'est engagée à suivre les recommandations du CSM dans l'année qui suit leur formulation. Force est de constater que depuis le changement de gouvernement, les recommandations du Conseil sont davantage et plus rapidement suivies qu'auparavant. Au 31 mai 2013, toutes les recommandations émises par la formation siège avaient été suivies d'effet (sur 45 recommandations en 2011 et 13 en 2012) ; seules deux recommandations émises par la formation parquet (sur 13 recommandations en 2011 et 16 en 2012) restaient en suspens.

La pratique des signalements consiste à appeler l'attention de la DSJ sur la situation personnelle de magistrats qui, sans justifier une recommandation, mérite d'être prise en compte en raison d'un problème de santé, handicap, de la situation du conjoint, etc... Les magistrats ayant fait l'objet d'un signalement reçoivent également une lettre particulière du CSM.

En 2012 et jusqu'au 31 mai 2013, 13 magistrats ont fait l'objet d'un signalement par la formation du siège. Un seul de ces signalements n'avait pas été suivi d'effet au 31 mai 2013. La formation parquet a pour sa part émis sept signalements en 2012, dont quatre avaient été suivis d'effet au 31 mai 2013.

Ces taux de satisfaction témoignent de l'amélioration du dialogue avec la nouvelle DSJ et la fin des blocages constatés en 2011 au sujet de recommandations formulées par le CSM, concernant en particulier des situations de discrimination syndicale. Ils montrent également la prise en compte attentive par le Conseil des observations présentées par les collègues.

Au siège, le dialogue avec la DSJ pourrait encore être amélioré en ce qui concerne notamment les projets de nomination d'un président de juridiction dans une nouvelle fonction. Le Conseil en est informé le plus souvent quelques jours seulement avant la sortie de la transparence. Cette information devrait pouvoir intervenir plus tôt de façon à limiter la vacance de postes.

Au parquet, si la qualité du dialogue institutionnel avec la DSJ s'est nettement améliorée, la principale difficulté réside toujours dans les négociations et arrangements officieux qui

persistent entre le président de la formation et le cabinet du garde des Sceaux. Sur ce point, rien ne semble avoir véritablement changé avec le nouveau gouvernement. Une partie du pouvoir de proposition reste détenu par le président de la formation, qui recrute les magistrats du parquet de la Cour de cassation (même si dans les textes il est empêché de présider les séances où sont abordées ces propositions de nomination) et négocie certains postes de procureur général ou procureur de la République en échange de l'acceptation de propositions émanant du ministre. Ces méthodes interrogent la place du représentant du SM dans un tel contexte. Si, jusqu'à présent, notre rôle au sein de la formation parquet a consisté avant tout à observer et dénoncer les mauvaises pratiques, notre marge de manœuvre et d'action reste limitée, y compris sous un gouvernement plus favorable aux principes défendus par le syndicat.

V. Une nouvelle étape dans le jurisprudence disciplinaire :

Le SM réclame depuis longtemps l'instauration de garanties des droits de la défense lors des enquêtes administratives qui, précèdent systématiquement les poursuites disciplinaires déclenchées par le garde des Sceaux.

Le droit à être assisté d'un défenseur au cours de l'enquête administrative conduite par l'inspection des services judiciaires, constamment revendiqué par le SM, s'est jusqu'à aujourd'hui heurté à une opposition de la technostructure (DSJ, Inspection) du ministère de la Justice. Cette opposition pouvait trouver un prétexte dans le constat que ni de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, ni de celle du Conseil d'Etat, ne découle clairement un droit à être assisté d'un défenseur au cours de la phase d'enquête administrative précédant les poursuites à l'encontre d'un agent public devant une juridiction disciplinaire.

Cette position rigide de l'administration contraste avec l'évolution que l'on peut constater dans la pratique des chefs de Cour d'Appel qui acceptent l'assistance du magistrat concerné lors des auditions pré-disciplinaires auxquels ils procèdent.

Elle contraste également avec la pratique adoptée par le CSM, lors de l'enquête succincte menée par les commissions d'admission des requêtes des justiciables, consistant à délivrer copie de l'entière procédure au magistrat concerné et à accepter la présence d'un conseil lors de l'audition.

Dans sa formation disciplinaire compétente pour les magistrats du siège, le CSM avait déjà relevé, dans une décision rendue le 20 septembre 2012 à propos de poursuites intentées à l'encontre d'un président de TGI, qu' "il peut apparaître de bonne pratique de permettre à un magistrat d'être assisté, s'il le souhaite, lorsqu'il est entendu au cours d'une enquête administrative préalable à une procédure disciplinaire".

La formation disciplinaire du CSM compétente pour les magistrats du siège a franchi récemment un pas de plus à l'occasion de l'examen de poursuites disciplinaires contre un juge de TGI. Au cours d'une audience disciplinaire du CSM tenue le 19 juin 2013, Matthieu Bonduelle, défenseur du magistrat poursuivi, a invoqué l'irrégularité de plusieurs éléments de la procédure quant au déroulement de l'enquête administrative, notamment en ce qui concerne l'absence d'assistance du conseil de ce magistrat durant les auditions effectuées par les inspecteurs des services judiciaires.

Dans sa décision en date du 11 juillet 2013, le CSM a tout d'abord pris une position de principe dans l'attendu suivant:

“ Attendu que pour apprécier le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire, il y a lieu de s'attacher non seulement aux droits qui sont accordés au magistrat poursuivi postérieurement à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature mais aussi, compte tenu de son rôle déterminant dans le recueil des éléments de fait susceptibles de justifier une poursuite disciplinaire, aux conditions dans lesquelles l'inspection générale des services judiciaires, lorsqu'elle est saisie à cet effet par le Garde des sceaux, conduit, antérieurement à la saisine du conseil par le Garde des sceaux, les auditions du magistrat lors de l'enquête administrative à laquelle elle procède et permet au magistrat de les préparer ...”.

Analysant ensuite les conditions dans lesquelles une audition par les inspecteurs de la juge concernée s'était déroulée sur une journée et demie, et avait duré 14 heures et 45 minutes au total, avec une audition continue de 7h50 avec une seule pause de 10 mn le deuxième jour, le CSM, après avoir relevé des problèmes de santé avérés-et connus des inspecteurs - de l'intéressée, est parvenu à la conclusion suivante:

“ Attendu que les conditions dans lesquelles a été conduite l'enquête administrative visant Mme ont placé cette dernière dans une position de vulnérabilité, que l'impossibilité devant laquelle elle a été mise, malgré son état de santé, de prendre antérieurement copie des pièces de la procédure et d'être assistée lors de ses auditions a aggravée ; que, dans ces circonstances, le Conseil estime non probants les éléments recueillis lors des auditions de Mmeles 15 et 16 2011; qu'en conséquence il y a lieu d'écarter du débat ces éléments ainsi que ceux qui s'y réfèrent dans le procès-verbal de l'audition de Mme..... conduite le 122012 par le conseiller rapporteur ainsi que dans son rapport en date du 17.... 2013 ...”.

Cette décision, qui constitue une première, est entourée, dans sa motivation, d'un certain nombre de circonstances relevées de manière précise par le CSM.

Il semble que le caractère circonstancié de la décision ait conduit la technostructure (DSJ, inspection) de la Chancellerie à vouloir minimiser sa portée en soulignant qu'il s'agirait d'une décision d'espèce n'appelant donc pas de véritable remise en cause des pratiques jusqu'ici mises en oeuvre.

On peut aussi voir dans la décision du 11 juillet 2013 une étape dans une trajectoire qui n'est pas terminée et qui va se poursuivre. Minimiser sa portée constituerait alors une erreur faisant courir des risques aux procédures.....