

## Rapport des élus au Conseil supérieur de la magistrature pour le 45ème congrès du Syndicat de la magistrature

### INTRODUCTION

La mise en place du “ nouveau CSM ” issu de la révision constitutionnelle de 2008 est intervenue alors que les conditions de fonctionnement du précédent CSM - composé d’une majorité de magistrats - avaient abouti à une dégradation marquée de l’image de celui-ci. La coïncidence entre le choix effectué pour la désignation de certains des membres extérieurs et celui effectué en vue de l’élection de certains des membres magistrats a abouti à la captation de cette institution par un groupe déterminé à le mettre au service, pour partie, de marchandages avec l’Exécutif, et pour partie, de logiques de réseaux. La résistance des minoritaires au sein de ce CSM, qu’ils soient membres extérieurs ou élus du SM ou même de l’USM n’a pas suffi à empêcher ce dévoiement de l’institution, et certains d’entre eux paient aujourd’hui le prix de leur attitude courageuse.

La nouvelle organisation du CSM issue de la réforme de 2008 - loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et loi organique du 22 juillet 2010 - était-elle annonciatrice des changements nécessaires pour mettre la carrière des magistrats à l’abri des influences et pressions de l’Exécutif et pour garantir que celle-ci obéirait au principe selon lequel il est pourvu aux emplois publics selon la capacité des personnes , “ *et sans autre distinction que celle de leur vertus et de leurs talents* ” (article 6 de la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen), à l’exclusion, donc, de toute discrimination ?

Il est permis d’en douter.

Ainsi, **sur la composition**, si le président de la République abandonne la présidence du CSM et le garde des Sceaux sa vice-présidence ainsi que sa situation de membre de droit, la disposition de la Constitution (art. 64) selon laquelle le premier était “ garant de l’indépendance de l’autorité judiciaire ”, le CSM n’étant que son assistant dans cette mission, demeure inchangée.

Dans la nouvelle composition, les membres extérieurs à la magistrature deviennent majoritaires (8 face à 7 magistrats), un équilibre étant toutefois retenu pour les séances disciplinaires. Pour le SM, la situation minoritaire des membres magistrats au sein du CSM n’est pas en soi un motif de contestation dès lors que des garanties entourent la désignation des membres extérieurs, ou “ laïcs ”, et que les compétences de l’institution s’étendent à tout ce qui conditionne l’indépendance de la Justice, dans le cadre de ce que nous avons appelé un “ CSM rénové ”.

Or, de ce double point de vue, on reste sur sa faim. Outre un conseiller d’Etat et un avocat désigné par le président du Conseil national des barreaux après avis conforme de son assemblée générale, le CSM comprend six autres membres extérieurs désignés à raison de deux membres par chacune des autorités suivantes : président de la République, président de l’Assemblée Nationale et président du Sénat. Dans le contexte d’un système institutionnel dominé par le fait majoritaire, le mode de désignation de ces six membres ne rassure pas plus, a priori, que le tempérament illusoire constitué par la possibilité d’un veto à la majorité des 3/5èmes des suffrages exprimés au sein des commissions des lois de chaque assemblée parlementaire. Le seul élément clairement positif du mode de désignation retenu a résidé dans l’obligation faite aux autorités concernées de proposer au titre des deux membres un homme et une femme.

On ne sait si c’est seulement pour faire “ passer la pilule ” du renversement de la majorité au sein du CSM que la révision constitutionnelle a confié la présidence du CSM siége ainsi que de la

formation plénière au premier président de la Cour de cassation et celle du CSM parquet au procureur général de cette cour. Toujours est-il que ce choix pouvait poser question, notamment au regard d'un système judiciaire où le phénomène hiérarchique est déjà envahissant.

On relève, s'agissant du **statut des membres** que la réforme comporte l'expression d'exigences de caractère déontologique auxquelles doivent se plier les membres. Ainsi est-il réaffirmé que les magistrats membres du CSM ne peuvent, pendant la durée de leur mandat, faire l'objet ni d'une promotion ni d'une nomination à un autre emploi. Par ailleurs, l'exigence d'impartialité se traduit par le principe selon lequel aucun membre ne peut délibérer ni procéder à des actes préparatoires lorsque sa présence ou sa participation pourrait entacher d'un doute l'impartialité de la décision rendue.

La considération de l'exigence d'impartialité a conduit le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 juillet 2010, à préciser qu'elle fait obstacle à ce que les chefs de la Cour de cassation ainsi que les autres chefs de cour et de juridiction, membres du CSM, délibèrent ou procèdent à des actes préparatoires d'avis ou de décisions relatifs, soit aux nominations pour exercer des fonctions dans leur juridiction, soit aux magistrats exerçant dans leur juridiction. Enfonçant le clou, la réserve d'interprétation précise même que les chefs de la Cour de cassation ne peuvent participer aux décisions ou aux avis relatifs aux magistrats qui ont antérieurement été membres du CSM sous leur présidence....

Pour le membre avocat, la loi organique a dû préciser qu'il ne pouvait en particulier délibérer ou procéder à des actes préparatoires concernant les avis et décisions relatifs à un magistrat devant lequel il a plaidé depuis sa nomination au CSM ainsi qu'aux nominations de magistrats au sein des juridictions dans le ressort desquelles se situe le barreau auquel il est inscrit.

La réforme n'a pas directement modifié l'**étendue des attributions** de la formation du CSM compétente pour les magistrats du siège : pouvoir de proposition pour la nomination des premiers présidents, des présidents de TGI et des magistrats du siège de la Cour de cassation, pouvoir de donner un avis conforme sur les propositions concernant les autres magistrats du siège, pouvoir de statuer sur les poursuites disciplinaires concernant les magistrats du siège.

En revanche la formation du CSM compétente pour les magistrats du parquet connaît une relative étendue de ses attributions. En effet, alors qu'avant la réforme elle émettait un avis simple sur les nominations des magistrats du parquet à l'exclusion de ceux nommés en conseil des ministres, essentiellement les procureurs généraux, cette dernière dérogation est désormais levée. Par ailleurs, cette formation continuera à ne donner qu'un avis au garde des Sceaux sur les poursuites disciplinaires visant un magistrat du parquet.

L'exercice par les formations du CSM de leurs **attributions disciplinaires** connaît une double évolution.

La première, la plus remarquée, résulte de la disposition inscrite à l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution par la révision de 2008 : *“ Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique. ”* Cette disposition fait écho à une proposition de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau, tout en s'écartant des modalités qu'elle avait suggérées, qui reposaient sur l'intervention du Médiateur, et dont l'inscription dans une loi organique en 2007 avait abouti à une déclaration d'inconstitutionnalité. Le présent rapport reviendra plus en détail sur cette innovation.

La deuxième évolution est relative à la définition de la faute disciplinaire. La loi organique du 22 juillet 2010 est venue apporter à la définition suivant laquelle *“ tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire ”* la précision selon laquelle *“ constitue un des manquements aux devoirs de son état ”*

*la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive*” (art. 43 ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée). Cette rédaction fait suite à une tentative d’extension de la notion de faute disciplinaire qui, en 2007, avait abouti à une déclaration d’inconstitutionnalité. Elle se cale sur les directives qui ressortaient de la décision du Conseil constitutionnel. L’évolution est remarquable en ce sens que, dans le cadre d’une définition somme toute assez encadrée, le disciplinaire peut néanmoins pénétrer dans le champ de l’acte juridictionnel. C’est en cela que cette évolution, liée à la précédente, peut aboutir à une extension indirecte des attributions disciplinaires du CSM.

Deux dernières innovations doivent être mentionnées :

- La première réside dans la consécration, dans la Constitution, de **l’existence d’une formation plénière**. On verra ci-après que cette formation, qui n’a rien de plénière, est en quelque sorte réduite au silence dans le même temps où elle est instituée.
- La deuxième innovation découle d’une disposition inscrite dans la loi organique du 22 juillet 2010 sur l’insistance du Sénat et malgré l’opposition de la ministre Mme Alliot-Marie et du rapporteur du texte à l’Assemblée Nationale, M. Houillon : “ *L’autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* ” (art. 12 de la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM). Les sénateurs dans leur majorité, et l’opposition à l’Assemblée Nationale, estimaient qu’un organe constitutionnel en situation de contrôler des propositions du ministère de la justice préparées au sein de la direction des services judiciaires ne pouvait voir sa gestion budgétaire dépendre de cette même direction. On verra ci-après la suite que l’Exécutif a donnée à cette disposition consacrant **l’autonomie budgétaire du CSM**.

Au total, c’est avec autant, sinon plus, de craintes que d’espérances que les membres du SM élus au nouveau CSM ont abordé l’exercice de leur mandat.

Voici le premier compte-rendu qu’ils peuvent en faire au bout de dix mois.

## I-LE CSM, L’INDÉPENDANCE ET LA DÉONTOLOGIE

Si la réforme constitutionnelle a reconnu l’existence de la formation plénière du CSM, c’est pour mieux encadrer son intervention notamment lorsque survient une atteinte à l’indépendance de la justice.

### A) Le rôle de la formation plénière dans un environnement constitutionnel contraint

Aux termes **de l’article 64** de la Constitution : “ Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d’avis formulées par le Président de la République au titre de l’article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions

relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour. ”

La simple lecture de cette disposition constitutionnelle permet de mesurer le champ restreint de l'intervention de cette formation. En effet, seul le président de la République et le garde des Sceaux ont compétence pour saisir le conseil et la composition de cette formation n'est plus la somme des deux formations siège-parquet. Ainsi, le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du parquet n'en est pas membre et ne peut donc plus –théoriquement - participer aux débats sur le fonctionnement de la Justice ou sur les questions touchant à la déontologie comme par exemple l'élaboration du recueil des principes déontologiques.

Si les magistrats des cours et tribunaux y sont présents en permanence, grâce à un amendement défendu âprement par le SM, le représentant parquet de la formation siège, le représentant siège de la formation parquet en sont définitivement exclus. Il en est de même des représentants de la Cour de cassation alors qu'ils sont appelés à suppléer les présidents de chaque formation en cas d'empêchement. De même les chefs de juridiction (Premier président et président pour le siège et Procureur général et procureur de la République pour le parquet) n'y siègent que deux ans à tour de rôle (article 4-1 de la loi organique du 5/02/94).

Surtout, la possibilité pour la formation plénière de rendre des avis d'initiative et ayant trait au fonctionnement comme à l'indépendance de la Justice est désormais proscrite. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19/07/2010 a fortement encadré les prérogatives de la formation plénière en rappelant que seul le garde des Sceaux ou le président de la République avaient compétence pour la saisir même des questions touchant à la déontologie (considérant 15).

Les élus SM au CSM s'interrogent sur la possibilité d'un raisonnement a contrario selon lequel si la formation plénière n'était pas compétente, la loi n'excluait pas la compétence des deux autres formations, du siège ou du parquet, selon le magistrat concerné.

## B) Les saisines 2011 de la formation plénière

L'affaire de Pornic a été la seule occasion pour la formation plénière de se réunir cette année. En effet, le garde des Sceaux a saisi le conseil le 22 février 2011 d'une demande d'avis ayant trait au fonctionnement des juridictions et notamment à l'exercice par les chefs de cour et de juridiction de leur responsabilité dans l'administration et la gestion au regard notamment de leurs attributions en matière de recours aux vacataires, à l'affectation des magistrats placés, à la délégation des compétences et au contrôle des modalités d'organisation des services. Le garde des Sceaux a interrogé également le Conseil sur la façon de favoriser la coordination entre les services de la juridiction et l'administration pénitentiaire.

Le 18 mars 2011, le Conseil dans sa formation plénière a rendu un avis dans lequel il insiste sur la nécessité d'une stabilité législative en matière de prévention de la récidive, sur l'indispensable

renforcement des moyens humains et matériels dévolus à la lutte contre la récidive et annonce au garde des Sceaux un rapport annuel spécial sur la question du management des juridictions.

La question de la publicité à donner à cet avis a été longuement débattue au sein de la formation plénière. Il a ainsi été décidé que, saisi par le garde des Sceaux, le Conseil ne pouvait que lui répondre directement sans rendre public d'initiative cet avis. Il a cependant demandé au ministre de publier lui-même cet avis. Le garde des Sceaux a effectivement publié l'avis sur le site du ministère mais de façon quasi confidentielle et plusieurs jours après sa communication ce qui a beaucoup restreint la portée de cet avis pourtant longuement travaillé...

Un groupe de travail du CSM doit maintenant s'atteler à la tâche de préparer le rapport annuel sur l'administration et la gestion des juridictions mais rien n'est à ce stade encore entamé. Le manque des temps et de moyens du CSM n'est pas étranger à cette difficulté de mener à bien une réflexion de long terme...

Le CSM a également été saisi par Aïda Chouk, juge directeur du tribunal d'instance de Nogent sur marne sur les conséquences en terme de responsabilité professionnelle et personnelle d'un défaut de diligences dans le traitement du contentieux du fait d'un manque de moyens notamment humains permettant de répondre dans des délais raisonnables aux demandes des justiciables.

Après débats, le Conseil a estimé qu'il n'avait pas la possibilité constitutionnelle de répondre directement à une telle demande d'avis émanant d'un magistrat. Il a répondu en ce sens à Aïda Chouk tout en précisant que dans un cadre disciplinaire l'ensemble des éléments tenant au fonctionnement d'un service devait être pris en compte pour apprécier la responsabilité éventuelle d'un magistrat. Cette position juridiquement exacte mais totalement insatisfaisante pour la magistrature a cependant le mérite d'ébaucher un commencement de réponse...

Il est à noter que lors des visites du CSM dans les Cours d'appel : en 2011 le CSM aura visité au total huit cours d'appel (Rennes, Nîmes, Rouen, Limoges, Fort de France, Basse-Terre, Bordeaux, Versailles) outre l'ENM, la Cour de cassation et le parquet de Paris, cette question de la violation des règles déontologiques au regard de l'insuffisance criant des moyens est sans cesse évoquée par les collègues et il est évident qu'un positionnement clair du CSM sur cette question est indispensable.

### C) La création prétorienne d'une "réunion générale"

Il est apparu très vite que la formation plénière ne permettait pas au Conseil d'aborder des questions transversales intéressant tant la formation siège que la formation parquet et qu'il était nécessaire de prévoir un espace d'échange entre tous les membres du CSM pour traiter des questions d'organisation indispensables à un fonctionnement normal de l'institution, sauf à valider de manière implicite une partition du corps.

C'est ainsi que le CSM a décidé de créer un organe ex nihilo dénommé "réunion générale" et qui réunit l'ensemble des membres du CSM afin de traiter de toutes les questions intéressant les formations siège-parquet : rapport annuel, déontologie, organisation du CSM, budget du CSM, programme et organisation des visites de Cour d'appel etc...

Cette “ formation ” se réunit une fois par trimestre au minimum et a engagé nombre de réflexions particulièrement importantes.

D’abord, le CSM réfléchit dans le cadre de la réunion générale à la création d’une commission ad hoc afin de conseiller et de répondre aux questionnements des magistrats sur les problèmes déontologiques qu’ils peuvent rencontrer dans le cadre de leur exercice juridictionnel quotidien. Le constat est ainsi fait que les magistrats n’ont pas d’interlocuteur efficace pour répondre à ce type de préoccupations et que les chefs de juridiction ou de cour, en position hiérarchique, ne sont pas les mieux à même pour jouer ce rôle de conseil. Cette commission qui travaillerait sous l’égide du Conseil pourrait être composée par exemple d’anciens membres du CSM que les magistrats pourraient saisir pour répondre à leur préoccupations déontologiques : conflits d’intérêts éventuels, impartialité, intégrité etc..... Cette saisine resterait confidentielle et le rapport annuel du CSM ferait le point des principales questions posées à cette commission avec les réponses apportées.

Un groupe de travail a été constitué pour réfléchir à cette création à l’instar de ce qui peut exister au sein du Conseil d’Etat.

Un positionnement du SM, le moment venu, sur la création de cette commission serait évidemment indispensable.

Ensuite sur les visites de cours d’appel, la réunion générale a souhaité bouleverser les modalités de ces visites en privilégiant le contact direct avec les collègues. C’est ainsi que dorénavant, le conseil visite chaque TGI du ressort de la cour visitée, il demande systématiquement à visiter les locaux pour connaître des conditions concrètes de travail et prévoit un entretien avec tous les magistrats de la juridiction visitée dans le cadre d’un échange libre de questions/réponses. La part réservée aux chefs de juridiction est ainsi plus restreinte et le conseil vérifie in situ ce qui est dit par ces derniers sur les conditions d’exercice dans la juridiction.

Chaque visite fait ensuite l’objet d’un compte rendu écrit, compilé par le secrétariat général et qui a vocation à être publié en annexe du rapport annuel. Ce compte rendu n’est en rien comparable à un rapport d’inspection, il n’a pour seule vocation que de donner un éclairage sur ce qui a pu être dit et constaté sur place.

Enfin sur la question de l’autonomie budgétaire du CSM affirmée par la loi organique de juillet 2010, le CSM a plaidé pour ne plus dépendre des services judiciaires. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel, il a obtenu d’être un programme autonome mais n’a pas réussi à être intégré dans la mission “ contrôle de l’Etat ” prévue par la LOLF à l’instar de la Cour des comptes, du Conseil d’Etat et du Conseil constitutionnel. Il est donc toujours soumis aux objectifs de performance (délais d’examen des transparences, délais pour pourvoir un poste de chef de juridiction vacant) et la mise en place de chorus l’oblige à faire valider ses engagements de dépenses par les services judiciaires.... L’autonomie reste donc plus que théorique et la chancellerie via chorus conserve sur le CSM un pouvoir très préoccupant lorsque l’on sait qu’à fin novembre 40% seulement des dépenses du CSM auront été enregistrées dans chorus par la DSJ...

## II-LES ATTRIBUTIONS DU CSM EN MATIÈRE DE CARRIÈRE

### A) Au sein de la formation siège

Dès le début de son activité, le CSM s'est attaché à définir des processus d'examen des projets de nominations permettant d'objectiver le plus possible les choix opérés sachant que les moyens dont dispose le CSM sont particulièrement faibles tant en termes d'informations mises à sa disposition par la chancellerie qu'en termes de personnels au sein du secrétariat général permettant une aide à la décision.

Le CSM a cependant obtenu du garde des Sceaux un certain nombre d'outils utiles à l'amélioration de sa prise de décision. C'est ainsi que tous les membres ont un accès partiel au logiciel LOLFI ce qui permet de connaître en temps réel les candidats sur les postes sur proposition du CSM et d'accéder au dossier numérisé des magistrats, candidats à une nomination. Le CSM reçoit également tous les rapports d'inspection ayant trait au contrôle de fonctionnement des juridictions, ce qui l'éclaire sur les spécificités des postes à pourvoir. Les visites dans les cours d'appel sont également un outil précieux pour définir le profil des postes de chef de juridiction à pourvoir. C'est ainsi que la visite à Nîmes a beaucoup aidé le CSM à choisir un Président pour le TGI de Nîmes ...

### **1- L'examen des transparences**

En principe, le CSM examine trois transparences par an. Dans la pratique il peut y avoir une ou deux transparences de plus.

Les rapporteurs sont tirés au sort et reçoivent chacun un "lot" de dossiers à rapporter comportant des postes HH, des postes de 1<sup>er</sup> grade et des postes du second grade. Chaque proposition de nomination est examinée au regard du dossier du candidat et au regard du dossier des observants éventuels.

Puis, chaque dossier ainsi que ceux des observants est rapporté devant la formation et un projet d'avis est formulé. A ce stade, il peut être décidé de demander à la chancellerie des explications particulières sur le choix du candidat. Une fois la réponse reçue, le CSM rediscute de son projet d'avis et le valide ou le modifie en fonction de la pertinence de la réponse de la DSJ. En pratique, peu de projets d'avis ont été à ce jour modifiés.

Une fois l'intégralité de la transparence examinée, une réunion avec la DSJ est organisée pour rendre public les avis. La diffusion des avis du CSM est ensuite assurée par la DSJ dans les heures qui suivent.

En principe, le CSM exige au moins six semaines entre la parution de la transparence et la séance officielle avec la DSJ. Ce délai apparaît incontournable pour effectuer un vrai travail d'examen des projets de la chancellerie. A titre d'exemple la transparence du 14 octobre fera l'objet d'une

séance officielle le 7 décembre.

Il est à noter une augmentation des avis non conformes rendus comme des recommandations au profit de candidats non retenus. La chancellerie s'est engagée auprès du CSM à tenir compte de ses recommandations dans l'année. Cependant, le respect de cet engagement sera à vérifier avec la future transparence annuelle car le CSM a déjà constaté quelques entorses à ses recommandations notamment s'agissant d'anciens élus du CSM....

Les règles de gestion des carrières construites au gré des différents CSM : outre mer sur outre mer ne vaut, les deux ans dans le poste occupé, les trois ans dans le poste pour les chefs de juridiction, la non promotion sur place etc... restent en vigueur mais le CSM a décidé d'une application souple de ces règles en fonction des situations particulières et de l'intérêt du service notamment la règle selon laquelle on ne peut muter du TGI du siège de la Cour d'appel à la Cour d'appel n'est plus affirmée.

A noter qu'une réflexion s'est engagée au sein de la formation siège sur la filiarisation de certaines carrières. En effet, de nombreux magistrats occupent la même fonction des années durant, tout en effectuant des mobilités géographiques. Cette spécialisation concerne principalement les juges d'instruction et les juges des enfants. Certains magistrats ne changent ainsi jamais de fonction en 30 ans de carrière. Le CSM réfléchit à limiter ce type de filiarisation estimant que si elle offre des avantages en terme de technicité et de savoir faire, elle présente aussi des inconvénients importants.

Le CSM a aussi été interpellé sur la question de la carrière des magistrats originaires d'outre mer à qui l'on demande des efforts de mobilité particulièrement importants et disproportionnés par rapport aux magistrats de métropole en terme d'avancement ou de mutation. Les juridictions d'outre mer ont besoin des magistrats originaires pour ne pas donner l'image d'une justice postcoloniale et il paraît indispensable d'engager cette réflexion y compris au SM.

A noter enfin que contrairement au parquet, le CSM dans sa formation compétente pour les magistrats du siège se refuse à motiver ses avis non conformes invoquant le caractère vexatoire pour le candidat déchu d'une telle motivation et le contrôle a posteriori que pourrait opérer le Conseil d'Etat sur de tels avis...

## **2- Le processus de choix des candidats sur les postes de président, premier président et pour la Cour de cassation**

Le CSM opère seul les nominations sur les postes de chef de tribunaux de grande instance, de cour d'appel et pour tous les emplois à la Cour de cassation (auditeurs, conseiller référendaire, conseiller, président de chambre et premier président).

Au moment de sa prise de fonction, la formation siège a beaucoup réfléchi à la mise en place d'un processus permettant d'objectiver autant que possible la procédure de "recrutement". Le CSM a ainsi bénéficié d'une formation au recrutement effectuée par une professionnelle d'un cabinet de recrutement.

Le CSM s'est aussi attaché à développer ses outils d'information lui permettant de connaître au plus vite les postes à pourvoir et le profil des candidats.

C'est ainsi que des tableaux faisant apparaître la date à laquelle les postes seront vacants sur les années à venir, soit pour cause de départ à la retraite, soit en raison de la limite des sept ans, ont été élaborés. L'objectif étant de laisser vacant le moins longtemps possible les postes dépendant du pouvoir de proposition du CSM.

Le CSM diffuse deux fois par an (pour le 31/03 et le 30/09) un appel à candidature sur les emplois de chefs de juridiction qui seront à pourvoir dans les six mois à venir. Sur la base des candidatures reçues, le CSM établit pour chaque poste à pourvoir la liste de la totalité des candidats. Cette liste fait alors l'objet d'un examen en séance où les candidats ne seront écartés qu'en fonction de critères totalement objectifs (durée dans le poste actuellement occupé, départ prochain à la retraite, absence de compétences particulières pour occuper certains postes importants de chef de juridiction, par exemple exigence d'avoir exercé auparavant des fonctions de président de TGI pour candidater utilement à des fonctions de premier président). Après ce premier examen, des rapporteurs sont désignés (en général deux) pour lire tous les dossiers des candidats restant. Ce travail donne lieu à restitution devant la formation siège qui détermine ainsi le nombre de candidats à auditionner. Les candidats retenus sont alors convoqués (en général huit jours plus tard) et il leur est proposé d'écrire à l'attention du CSM une lettre de motivation permettant de préciser des éléments qu'ils souhaitent porter à la connaissance du conseil et qui ne figurent pas dans leur dossier.

Les candidats convoqués sont auditionnés pendant  $\frac{3}{4}$  d'heure. Il leur est demandé de présenter en dix minutes ce qui, dans leur parcours professionnel, les qualifie tout spécialement pour le poste sollicité et de présenter leur motivation. Le candidat est ensuite soumis à des questions des membres de la formation.

A l'issue de toutes les auditions, le CSM délibère.

La procédure pour les "recrutements" aux emplois de la Cour de cassation se déroule de manière identique avec cette spécificité que le premier président de la Cour de cassation est empêché de siéger et que le CSM est alors présidé par Daniel Ludet, notre élu de la Cour de cassation. A noter que pour les postes de président de chambre à la Cour de cassation, le CSM a décidé, en l'état de ses réflexions, qu'il faut au moins trois ans de carrière à venir pour occuper un tel emploi car à l'instar des chefs de juridiction, le président d'une chambre a vocation à gérer des personnels et à organiser le travail au sein de sa chambre.

Après quelques mois d'activité plusieurs constatations peuvent être effectuées :

- d'abord, il est important de relever que les dossiers sont en général de qualité comparable (à 90% excellents...) et ne permettent pas, dans une grande majorité des cas, de connaître précisément le profil des magistrats. Cette situation aboutit à donner à l'entretien devant le CSM un poids considérable avec l'inconvénient majeur d'offrir à ceux particulièrement à l'aise en situation d'entretien, un avantage très important.

- Ensuite, les candidats non retenus après auditions ne savent pas ce qu'il advient de leur candidature sur les autres postes pour lesquels ils sont également candidats. En pratique, le fait de ne pas être retenu sur un poste donné pour lequel vous avez été auditionné ne vous disqualifie pas forcément pour les autres postes sur lesquels vous postulez. En effet, le CSM a mis en place un système de "vivier" dans lequel il répertorie les candidats qu'il a jugé aptes pour un poste de chef de juridiction sans pour autant le retenir pour un poste précis. A chaque nouveau poste à pourvoir, le CSM délibère sur les nouveaux candidats entendus mais également sur ceux entendus précédemment et qu'il avait répertorié dans ce "vivier". C'est ainsi que sur les nominations intervenues ces derniers mois, certains des magistrats choisis avaient été entendus pour une autre poste que celui sur lequel ils ont finalement été retenus. Le CSM n'a en effet pas les moyens ni le temps de ré-auditionner tous les magistrats pour chaque poste à pourvoir. Mais les magistrats auditionnés ne sont pas informés qu'ils sont ainsi "versés" dans le "vivier". Pour ceux que le CSM a auditionnés mais qu'il considère comme ne pouvant pas prétendre à un poste de chef de juridiction, l'opacité reste entière car cette situation n'est pas notifiée au candidat, à défaut de base légale pour le faire.
- Enfin, la problématique du "hors dossier" doit être abordée. En effet, il arrive que des membres du CSM détiennent une information particulière sur un candidat qui ne figure pas à son dossier mais qui serait susceptible de donner un éclairage sur sa candidature. La réponse à cette question est tout à fait sensible car s'il est particulièrement dangereux de faire part au cours d'un délibéré d'une information sur un candidat par définition non vérifiable et qui conduit à disqualifier le candidat de manière subjective, il peut également s'avérer indispensable de faire part de certaines informations.

Prenons l'exemple d'une mauvaise évaluation qui disqualifie un candidat. Si vous savez que cette évaluation est consécutive à des rapports particulièrement conflictuels avec un chef de Cour, faut-il en parler ? Les élus SM du CSM ont pris le parti d'évoquer les points qui sont le plus objectivables possibles c'est à dire vérifiables.

En tout état de cause, le vote de chaque membre peut être influencé par des éléments non publics mais portés à sa connaissance, qui n'ont pas forcément été débattus de manière contradictoire en formation plénière, mais qui le détermineront au moment du choix....

B) Au sein de la formation parquet

### **1- Pratiques instaurées par le Conseil dans la procédure d'examen des propositions**

L'enjeu consiste ici, comme pour le CSM siège, à objectiver les critères de nomination et affiner les appréciations résultant du rapport établi à partir du dossier (avec toutes les limites inhérentes aux méthodes actuelles d'évaluation) par l'audition des candidats.

- L'examen des propositions " hors transparence "

Les postes de magistrats du parquet de la Cour de cassation, inspecteur général, inspecteurs généraux adjoints et procureurs généraux ne font l'objet d'aucune diffusion des propositions de nomination, conformément au statut de la magistrature (article 37-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958).

Afin d'introduire davantage de transparence dans ces nominations, qui concernent les postes parmi les plus politiques de la magistrature, la formation parquet a décidé, lorsqu'elle est saisie d'une telle proposition de nomination, de solliciter de la DSJ la communication de la liste des candidats.

En pratique, la DSJ a toujours accepté de communiquer cette liste.

Celle-ci ne constitue pas une transparence, dès lors qu'elle n'ouvre aucun droit à formuler des observations, mais permet d'apprécier l'ancienneté du magistrat retenu au regard de celle des autres candidats, comme le nombre de candidats au poste concerné. Pour cette raison, cette évolution doit être regardée comme positive.

- Audition des candidats

La pratique, initiée par les précédents Conseils, de procéder à l'audition des magistrats proposés à la Cour de cassation ou à la fonction de procureur de la République est maintenue.

Elle a été étendue à l'audition des magistrats proposés en qualité de procureur général et à certains des candidats proposés sur les postes hors hiérarchie.

S'agissant de l'audition des candidats ayant formulé des observations, elle est proposée par le rapporteur mais n'est pas systématique.

Pour le poste de procureur général près la Cour de cassation, quatre candidats ont écrit au CSM ou au garde des Sceaux pour faire acte de candidature et ont été entendus, avant que le CSM ne soit saisi d'une proposition du ministre.

Le président de la formation parquet a adressé courant septembre 2011 une dépêche à tous les magistrats, par l'intermédiaire des chefs de cour, les informant que les candidats aux fonctions de procureur général près une cour d'appel ou de magistrat au parquet général ont la possibilité, s'ils le souhaitent, d'adresser une lettre à la formation du CSM parquet explicitant leur motivation.

Il s'agissait, à l'instar de la méthode employée pour la nomination du procureur général près la Cour de cassation, d'être informé de l'ensemble des candidatures formulées sur ces postes hors transparence et de pouvoir, le cas échéant, procéder à l'audition de candidats non proposés par la chancellerie.

Cette dépêche a généré un nombre important de lettres de candidatures. Toutefois, à ce jour, seul un magistrat a été entendu par le CSM à la suite de cette dépêche. Le Ministre s'est par ailleurs opposé à la communication du dossier individuel du candidat concerné.

On peut se demander si cette évolution ne constitue pas un simple affichage de pure forme. En pratique, elle se heurte aux pouvoirs restreints de la formation parquet, qui ne dispose d'aucun

pouvoir de proposition.

## **2- Pratiques instaurées par le Conseil dans les avis émis**

### **- La motivation des avis défavorables**

Il s'agit de la première décision du CSM parquet, prise sous la présidence de Jean-Louis NADAL. La représentante du SM a évidemment milité pour l'adoption de cette pratique, revendiquée de longue date par le syndicat.

Les avis défavorables sont formalisés dans un document distinct du procès-verbal de séance. Ils sont portés à la connaissance de la DSJ par le président de la formation, en lui confiant le soin de le transmettre au chef de cour dont dépend le magistrat et au procureur général de la cour dans le ressort duquel il devait être nommé.

Le magistrat est informé par une transmission en copie de la lettre adressée à la DSJ. Ces avis ne font pas l'objet d'autre diffusion.

Des débats ont porté sur les critères devant être retenus pour émettre un avis défavorable. Le critère de l'erreur manifeste d'appréciation semble conduire à une interprétation trop stricte, risquant de faire de la formation parquet une " chambre d'enregistrement " des propositions de la DSJ. En pratique, le Conseil procède à la comparaison des mérites respectifs des candidats et peut motiver un avis défavorable par les éléments ressortant du dossier ou de l'audition d'un candidat non retenu, ce qui témoigne de l'intérêt de formuler des observations.

La formation parquet a émis six avis défavorables depuis l'entrée en fonction du nouveau Conseil, lesquels ont été suivis par le garde des Sceaux.

### **- La pratique du retrait de l'ordre du jour**

Le Ministre s'est engagé à suivre les avis défavorables.

Cette position pourrait toutefois conduire à renforcer la pratique du retrait de l'ordre du jour. En effet, au cours de la séance préparatoire avec la DSJ ou de manière informelle, la chancellerie est informée qu'un avis défavorable est envisagé sur la proposition soumise à examen. La DSJ peut alors demander de retirer le projet de l'ordre du jour de la séance du Conseil, décision qui relève du pouvoir propre du président de la formation parquet.

Cette pratique ne semble pas suffisamment transparente alors que la motivation des avis défavorables s'inscrit dans une logique inverse. Elle conduit en pratique à ce que des votes de la formation parquet ne soient jamais prononcés officiellement alors même qu'ils auront été décisifs dans le positionnement de la chancellerie. Le motif invoqué au soutien de cette pratique serait d'éviter au magistrat de subir le prononcé d'un avis défavorable.

La majorité de la formation parquet a toutefois estimé que rien ne devait être fait en l'état pour éviter la pratique du retrait de l'ordre du jour.

- Les sursis à avis

Le CSM parquet a initié la pratique du sursis à avis lorsqu'il estime ne pas disposer des éléments nécessaires à sa complète information afin d'émettre un avis. Des sursis à avis ont ainsi été décidés afin de procéder à des auditions supplémentaires de candidats ayant formulé des observations ou dans l'attente d'une décision du Conseil d'Etat.

- Les avis favorables sous condition

La formation parquet a été amenée à émettre des avis favorables sous condition de l'installation à compter de l'expiration du délai de deux ans ou dans un autre cas afin que l'intéressé puisse réaliser un stage de changement de fonctions.

- Les recommandations

Lorsque, à l'occasion de l'examen d'un projet de mouvement, le Conseil considère que le magistrat ayant formulé des observations mérite que sa situation soit examinée avec attention par la DSJ, à l'appui d'un avis favorable ou défavorable, il assortit l'avis d'une recommandation. Ces recommandations sont portées à la connaissance de la DSJ lors de la séance, ainsi qu'aux magistrats concernés par les soins du secrétaire général. Dix recommandations ont été formulées à ce jour.

### **3- Les principes dégagés par le Conseil**

Quelques principes ont d'ores et déjà été dégagés :

La nomination à un poste du premier grade comportant un huitième échelon " B Bis " peut être proposée à un magistrat du premier grade exerçant au sein de la même juridiction, s'agissant d'une nomination à un même niveau hiérarchique, dès lors que le candidat présente les qualités requises pour occuper un emploi d'encadrement intermédiaire.

En l'état, la règle " Outre-mer sur Outre-mer ne vaut " est maintenue. A la suite de plusieurs missions d'information outre-mer, il est toutefois envisagé d'assouplir son application dans des cas particuliers.

La règle des deux ans s'applique à l'élévation au premier grade des substituts MACJ, à l'instar de ce qui est exigé pour les magistrats en juridiction.

L'avancement sur place est accepté sur les postes spécialisés (type JIRS) et les postes d'encadrement intermédiaire dans les parquets de taille moyenne peu demandés.

### **III) LA DISCIPLINE**

#### **1- Saisines par le garde des Sceaux**

Onze procédures sont actuellement en cours à l'initiative de la chancellerie pour la formation siège, et deux pour la formation parquet.

Un rapporteur est désigné, qui instruit la procédure, entend le magistrat concerné et procède à tous actes d'enquête utiles, avant de renvoyer le dossier à l'examen de la formation compétente en matière disciplinaire.

#### **2- Saisines sur plainte des justiciables**

Afin de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, la saisine directe par les justiciables du Conseil supérieur de la magistrature est une des innovations majeures de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'enjeu de cette réforme réside dans la recherche d'un juste équilibre entre un surcroît de transparence et la nécessité de préserver le pouvoir juridictionnel des magistrats. C'est dans ces conditions qu'un système de filtrage a été institué. Des commissions d'admission des requêtes ont été prévues, compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet, composées de deux magistrats et de deux personnalités non-magistrats désignés, chaque année, par le président de la formation. Pour des raisons d'impartialité, ces membres ne peuvent participer à la formation siégeant en matière disciplinaire, dès lors qu'elle est saisie.

La réclamation présentée par le justiciable n'est pas susceptible de remettre en cause la décision rendue par un magistrat. La saisine du Conseil est limitée au cas où un justiciable, à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, dénonce un comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions susceptible de constituer une faute disciplinaire.

La plainte ne peut être dirigée contre le magistrat du siège ou du parquet qui demeure saisi ou en charge de la procédure et ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure. Elle doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués et doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables.

En cas de plainte manifestement irrecevable ou manifestement infondée, le justiciable en est informé par courrier circonstancié et personnalisé. La lettre reformule succinctement les griefs allégués (sans mention des noms des magistrats concernés) et les motifs pour lesquels la plainte apparaît manifestement irrecevable ou infondée.

Si la plainte n'est pas manifestement irrecevable ou manifestement infondée, la commission d'admission des requêtes sollicite du chef de cour ou de juridiction dont dépend le magistrat mis en cause ses observations ainsi que tous éléments d'information utiles. La commission d'admission peut entendre le magistrat ainsi que le justiciable qui a introduit la demande. La commission ne dispose pas d'autre pouvoir d'enquête, comme celui d'entendre des témoins.

Le magistrat mis en cause est informé qu'une plainte a été introduite par un justiciable seulement en cas de recevabilité de la plainte. Son chef de cour est également informé de la plainte. Une copie de l'intégralité du dossier (plainte et pièces jointes) est adressée au magistrat et à son chef de cour afin qu'ils puissent formuler des observations.

En cas de rejet de la plainte, une décision est rédigée par les membres de la CAR. Elle est notifiée au magistrat concerné, au plaignant, et communiquée pour information au garde des Sceaux et au chef de cour.

Une comparaison avec les procédures employées dans les autres pays européens disposant d'une procédure similaire est actuellement en cours afin de pouvoir s'inspirer des méthodes intéressantes, par le biais de la représentation du Conseil au sein du Réseau européen des Conseils de justice.

Ainsi que le prévoit la loi organique, des commissions d'admission des requêtes ont été instituées dès l'entrée en fonction du nouveau CSM.

Eu égard au nombre plus important de plaintes concernant le siège, deux commissions d'admission des requêtes ont été instituées pour les magistrats du siège et une pour les magistrats du parquet.

L'imprimé CERFA qui figurait en janvier sur le site internet du CSM a été retiré. Les représentants du SM étaient favorables au maintien d'un imprimé, mais formulé différemment. La question reste en suspens.

Le traitement de ces plaintes a nécessité un renforcement sensible du secrétariat général du Conseil. En effet, dès qu'une plainte est adressée au CSM, elle est examinée par le secrétaire général ou son adjoint, en vue d'être enregistrée avant orientation vers le président de la commission d'admission des requêtes concernée. De manière générale, un des magistrats du secrétariat général examine l'ensemble des courriers reçus afin de s'assurer que le courrier adressé est bien constitutif d'une plainte au sens de la loi organique. Un accusé de réception est envoyé au justiciable. En outre, la pratique montre qu'une part non négligeable de l'activité porte sur l'accueil téléphonique des justiciables qui souhaitent connaître le sort donné à leur réclamation.

### ***Quelques éléments statistiques***

Du 27 janvier 2011 au 25 octobre 2011, 370 plaintes dirigées contre un ou plusieurs magistrats ont été directement adressées par des justiciables au CSM, dont :

268 plaintes concernent des magistrats du siège ;  
51 des magistrats du parquet ;  
51 concernent à la fois des magistrats du siège et des magistrats du parquet.

Au 9 septembre 2011, 176 plaintes avaient été traitées.

Pour ce qui concerne le siège :

Sur 119 plaintes traitées au 9 septembre 2011 :

- 79 % apparaissent irrecevables (94 décisions)

Les motifs de ce caractère irrecevable sont principalement de deux ordres :

\* la plainte vise en réalité à contester une décision de justice sans mettre en cause le comportement du magistrat : 57 décisions d'irrecevabilité sur 94 plaintes traitées ont été en ce sens

\* la plainte a été déposée hors délai (soit plus d'un an à compter du moment où la procédure est devenue irrévocable (31 hypothèses sur les 94 plaintes traitées)

- 21 % sont manifestement infondées

En l'état, aucune plainte n'a semblé révéler un comportement justifiant que la Commission compétente pour le siège ne procède à des investigations

Pour ce qui concerne le parquet :

Le même constat peut être fait sur 32 plaintes traitées au 9 septembre 2011 :

- 81 % apparaissent manifestement irrecevables (26 au total)

Dans 70 % des cas (17 décisions), il s'agissait de la contestation d'une décision de justice sans mettre en cause le comportement du magistrat

- 19 % des plaintes apparaissaient manifestement infondées

Il convient de préciser que l'examen d'une plainte par la commission du parquet a conduit celle-ci à procéder à l'audition du magistrat et de son chef de cour. Toutefois, à l'issue des investigations, la commission d'admission des requêtes a considéré qu'il n'y avait pas lieu de saisir le Conseil de discipline, le comportement allégué n'apparaissant pas établi.

De manière cumulée sur les 176 plaintes traitées au 9 septembre 2011 :

81 % apparaissent manifestement irrecevables (142 décisions). Dans la majorité des cas (89 décisions), il apparaît que la plainte vise à contester une décision de justice sans mettre en cause le comportement du magistrat

19 % apparaissent manifestement infondés (34 décisions)

En définitive, on observe que dans la majorité des cas, cette procédure est utilisée pour contester la décision rendue, sans que ne soit relevé un comportement du magistrat contraire à la déontologie. Aucun renvoi de l'examen d'une plainte devant le CSM n'a été décidé à ce jour.

Les représentants du SM se sont vivement opposés à ce que, comme cela a pu être suggéré, les plaintes susceptibles de comporter une dénonciation calomnieuse soient signalées au parquet compétent, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Il leur a paru évident

qu'il fallait éviter qu'une procédure créée en faveur du justiciable ne se retourne en définitive contre lui...

## CONCLUSION ET PERSPECTIVES :

Au terme de moins d'un an de mandat, il est déjà possible de tirer quelques enseignements de notre mission au sein du CSM. Si beaucoup ont redouté la nouvelle composition du Conseil faisant des magistrats une minorité, il est possible d'affirmer que les membres non magistrats sont un atout incontestable pour la richesse des débats au sein du Conseil par l'apport de leur propre parcours professionnel et leur vision plurielle de l'institution judiciaire. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que leur engagement est total, qu'ils ont acquis une connaissance de la magistrature très forte et que les lignes de partage au sein de chaque formation ne se scindent pas entre magistrats et non magistrats. En revanche, la question de leur mode de nomination reste en suspens notamment pour les six personnalités extérieures désignées par le président de la République, le président de l'Assemblée Nationale et le président du Sénat. Certains objectent qu'une nomination par une majorité qualifiée des deux assemblées offrirait l'inconvénient majeur de désigner des personnages "de consensus" donc sans réelle dimension personnelle. Si cette objection peut être entendue, il reste cependant à inventer un mode de désignation moins sujet à suspicion.

Un autre sujet de préoccupation devrait être mis en débat, il concerne le statut des membres du CSM et notamment des membres magistrats. En effet en l'état des textes, ces derniers restent en fonction dans leur juridiction à charge pour eux de solliciter une décharge d'activité laissée à leur libre appréciation. La décharge d'activité, lorsqu'elle est demandée, entraîne la réduction à proportion des indemnités de fonction et liées à l'activité du magistrat ou du fonctionnaire éventuellement concerné. Le détachement est certes possible mais il pose des difficultés non résolues notamment s'agissant de la réintégration à la fin du mandat puisque le CSM sortant ne peut examiner la situation de l'un de ses membres. Enfin, le mode de rémunération des membres du CSM est en cours de modification avec une augmentation de cette rémunération, demandée par certains membres qui ont invoqué l'accroissement des tâches (traitement des plaintes...), et avec un régime qui devient forfaitaire (type indemnité de fonctions au lieu de vacations selon la participation aux séances du CSM) mais est indifféremment appliqué aux magistrats et aux membres extérieurs alors que les situations personnelles et professionnelles sont très différentes. Les membres du SM élus au CSM ont décidé que, lorsque le décret serait connu, ils proposeraient d'effectuer un versement au syndicat.

Pour nous, il conviendrait de revendiquer un véritable statut de l'élu au CSM garantissant son indépendance et une transparence totale quant à sa situation.

C'est ainsi que la réflexion syndicale sur ce que devrait être un CSM rénové nous apparaît toujours autant d'actualité et les grandes lacunes de la réforme constitutionnelle de 2008 doivent être dénoncées pour mieux porter des revendications fortes sur l'indépendance de la magistrature et la création d'un véritable conseil supérieur de Justice, à l'instar des Conseils de nombre de démocraties européennes.