

Sur le Conseil supérieur de la magistrature français : réflexions et perspectives

Roger Errera ^{rer}



Table des matières

I. Quelle peut-être la mission d'un conseil supérieur de la magistrature ? La réponse française

1. Une notion classique : l'indépendance de la magistrature

1.1. Un garant ? Et quel garant ?

1.2. Le recrutement des magistrats

1.3. La formation des magistrats

1.4. Le déroulement de la carrière

1.5. L'évaluation des magistrats

1.6. Emission d'avis et de propositions et consultation

2. Une notion nouvelle : de la discipline à la responsabilité

2.1. La discipline

2.2. Indépendance et responsabilité des magistrats

2.3. Le traitement des réclamations concernant la justice

2.4. Indépendance et responsabilité : rendre compte

II. Sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature

1. La proportion des magistrats au sein du CSM

2. Le mode de désignation des magistrats

3. Les autres membres et leur mode de nomination

4. L'exercice à temps partiel des fonctions de membre du CSM

III. Le CSM dispose-t-il des moyens d'accomplir convenablement sa mission ?

1. Le CSM ne dispose pas de l'autonomie budgétaire

2. Ses moyens matériels sont insuffisants

3. Ses sources d'information ont longtemps été inadéquates

IV. Quelques remarques pour conclure.

[Rz 1] La France possède un Conseil supérieur de la magistrature depuis 1946¹. Sa composition et sa compétence ont été modifiées en 1958, 1993 et 2008². À partir de mon expérience de membre de ce Conseil et dans le cadre d'une étude plus générale en cours sur le statut de la magistrature en France et la notion d'« accountability », que le terme français de « responsabilité » traduit très imparfaitement³, je voudrais présenter ici quelques éléments de réflexion sur la mission du Conseil (I), sa composition (II) et ses moyens (III).

I. Quelle peut-être la mission d'un conseil supérieur de la magistrature ? La réponse française ^

[Rz 2] J'examinerai successivement une notion classique : l'indépendance de la magistrature et une notion assez nouvelle : de l'indépendance à la responsabilité.

1. Une notion classique : l'indépendance de la magistrature ^

[Rz 3] Après avoir tenté de répondre à la double question : Un garant de cette indépendance ? Quel garant ?, j'examinerai les principales composantes de l'indépendance de la magistrature

au regard des missions du CSM.

1.1. Un garant ? Et quel garant ? ^

[Rz 4] Que disent les Constitutions ? Selon celle de 1946⁴ « Le Conseil supérieur de la magistrature assure, conformément à la loi, la discipline de ces magistrats⁵, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires ». Le CSM n'a jamais assuré cette dernière. En 1958 la formulation change : « Le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature »⁶. Cet article soulève plusieurs questions.

[Rz 5] La première est la suivante : l'indépendance de la magistrature doit-elle avoir un garant ? Qu'est-ce au juste qu'un garant ? La Constitution emploie ce terme une première fois, au sujet du président de la République, dans son article 5 : « Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Au sens juridique du terme, être garant suppose un pouvoir, soit négatif, consistant à empêcher ou à sanctionner une atteinte à cette indépendance, soit positif, c'est-à-dire une compétence à cet effet, un pouvoir d'agir. Qu'en est-il ici ? Jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, le président de la République présidait le CSM et nommait un de ses membres ; il ne le préside plus, mais en nomme désormais deux. Il nomme tous les magistrats. La nature et l'exercice de ces pouvoirs ont-ils un lien direct avec la garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire ? Ce n'est pas certain.

[Rz 6] Seconde question : s'il faut ici un garant, peut-il être le président de la République, c'est-à-dire le chef de l'exécutif ? Le principe de séparation des pouvoirs conduit à une réponse négative. Seul un organisme indépendant, tel le CSM, devrait avoir cette responsabilité. Or, aux termes de la Constitution, il « assiste » le président de la République. Le contenu d'une telle « assistance » est loin d'être clair.

[Rz 7] Troisième question : puisque le CSM est en quelque sorte le « co-garant » de cette indépendance, il convient d'examiner les composantes de celle-ci et pour chacune d'elles, les pouvoirs du CSM. Les domaines suivants seront examinés : le recrutement, la formation, le déroulement de la carrière, l'évaluation des magistrats, enfin l'émission d'avis et de propositions par le CSM et sa consultation.

1.2. Le recrutement des magistrats ^

[Rz 8] Les principaux modes de recrutement sont : la voie de l'École nationale de la magistrature, après admission à un concours d'entrée ; les concours distincts réservés aux personnes remplissant certaines conditions d'âge, de titres universitaires et d'expérience professionnelle ; enfin l'intégration directe, soumise à l'avis conforme de la commission d'avancement. Le CSM ne joue ici aucun rôle. Les premières nominations des nouveaux magistrats sont soumises à son avis⁷ (cf. infra) mais il ne participe en aucune manière aux opérations de sélection et de recrutement.

1.3. La formation des magistrats ^

[Rz 9] La formation initiale et continue des magistrats est assurée par l'École nationale de la magistrature, établissement public dont le directeur, qui a toujours été jusqu'ici un magistrat, est nommé par le président de la République⁸. Le CSM n'est consulté ni sur sa nomination, ni sur celle des membres du conseil d'administration, ni sur le recrutement des personnes qui enseignent à l'École, ni sur les programmes. Lorsqu'il s'agit de magistrats, il donne un avis simple sur leur détachement, après leur nomination. Dans son rapport d'activité 2002-2003, le CSM a regretté cette situation et souhaité que la nomination du directeur de l'École soit subordonnée à son avis. Il en irait de même pour la nomination des maîtres de conférences. Le CSM a également souhaité être représenté au sein du conseil d'administration de l'École et disposer d'un droit de regard sur les programmes de formation⁹. Cette revendication me

semble fondée. Une formation adéquate des magistrats exige que les données fondamentales et le contenu précis du principe d'indépendance soient correctement enseignés. Le co-garant de cette indépendance ne peut en être tenu à l'écart.

[Rz 10] Le CSM a consacré un chapitre du même rapport à l'analyse de la formation des magistrats et formulé des propositions à ce sujet¹⁰. Être magistrat est un métier et requiert une formation spéciale, quel que soit le mode de recrutement. Le bon fonctionnement de ce service public et la confiance des citoyens en dépendent. Le rapport critique le fait que le corps des maîtres de conférences de l'ENM, c'est-à-dire des enseignants permanents, soit composé exclusivement de magistrats et y voit à juste titre un risque de fermeture. Le rapport examine en détail le contenu de la formation initiale, mentionne la formation continue et souligne l'utilité de l'apport de l'ENM à la formation des juges non professionnels : juges des tribunaux de commerce, membres des conseils de prud'hommes et juges de proximité.

1.4. Le déroulement de la carrière ^

[Rz 11] C'est là l'un des points essentiels. Recrutés pour la plupart à un jeune âge, les magistrats français entrent dans un système judiciaire caractérisé par une structure hiérarchique des grades¹¹, des juridictions et des fonctions. Le déroulement de leur carrière comportera des affectations successives et un avancement, donc des choix, c'est-à-dire un *pouvoir*.

[Rz 12] Dans le système français, ce pouvoir fait à l'heure actuelle l'objet d'un partage entre plusieurs acteurs : le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le ministère de la justice directement, le président de la République indirectement ; le corps judiciaire, de par son poids au sein de la commission d'avancement et du CSM ; le CSM. En voici quelques illustrations.

[Rz 13] L'avancement d'un magistrat ne peut avoir lieu que s'il est inscrit sur le tableau d'avancement, établi par la commission d'avancement. 16 de ses 19 membres sont des magistrats élus par leurs pairs. Les trois autres membres sont le Premier président de la Cour de cassation, le procureur général près celle-ci et l'inspecteur général des services judiciaires.

[Rz 14] Pour les nominations aux postes de magistrats du siège autres que président de tribunal de grande instance, premier président de cour d'appel et magistrats du siège de la Cour de cassation, le ministre de la justice propose au CSM, parmi les candidats, un nom en vue d'une nomination. La liste comprenant le nom de tous les candidats et celui du magistrat proposé est communiquée à tous les magistrats et au CSM. La nomination ne peut intervenir que si le CSM émet un avis conforme. Au CSM, le rapporteur de la formation compétente pour le siège examine le dossier du candidat présenté, prend connaissance des observations des candidats non proposés et examine le dossier d'autres candidats, notamment ceux d'une ancienneté égale ou supérieure. Des informations complémentaires peuvent être demandées au ministère de la justice. Un vote a lieu. Un avis non conforme fait obstacle à la nomination mais n'entraîne pas celle d'un autre candidat. Il arrive qu'un avis conforme soit accompagné du souhait de voir telle ou telle candidature retenue par le ministère la prochaine fois. Ces contacts informels entre les deux institutions sont très utiles pour leur information réciproque. En 2007, le CSM a été saisi de 1 290 propositions de nomination par le ministère de la justice. Il a émis 32 avis non-conformes, soit moins de 3 %¹².

[Rz 15] Pour les nominations aux postes du parquet, la même procédure s'applique, avec une différence notable : le CSM émet un avis simple, auquel le gouvernement peut passer outre. En 2007, le CSM a été saisi de 576 propositions de nomination. Il a émis 14 avis défavorables, soit 2,43 % . Le ministre de la justice n'a pas suivi 9 d'entre eux¹³. Pour les postes les plus importants, le CSM entend certains candidats. Jusqu'en 2008, le CSM n'émettait pas d'avis sur la nomination des procureurs généraux de la République, nommés directement en conseil des ministres.

[Rz 16] Depuis 2000, le rapport annuel du CSM contient une analyse succincte des motifs des avis non-conformes ou défavorables émis par lui, sous forme anonyme, afin d'améliorer

l'information des magistrats et celle des services du ministère de la justice¹⁴.

[Rz 17] Pour les nominations aux fonctions de président de tribunal de grande instance, premier président de cour d'appel et magistrats du siège de la Cour de cassation, y compris son premier président, le CSM fait des propositions, après avoir procédé à l'audition de candidats sélectionnés. Il possède une liste des candidats, mais n'est pas lié par elle et peut proposer un magistrat qui n'était pas candidat. Tel a été le cas pour la nomination, en 1999, du Premier président de la cour de cassation.

[Rz 18] Plusieurs remarques peuvent être formulées ici :

- Le corps judiciaire participe bien à ce partage du pouvoir : les magistrats élus par leurs pairs, à partir de listes présentés par les syndicats de magistrats, sont en majorité écrasante à la commission d'avancement. Jusqu'en 2007, ils étaient 12 des 16 membres du CSM. Dans cette dernière institution, la réalité toutefois était différente et plus équilibrée : chacune des deux formations compétentes, l'une pour le siège et l'autre pour le parquet, comportait 10 membres : 6 magistrats et 4 membres non magistrats. À l'avenir, chaque formation comportera 6 magistrats et 8 non magistrats, ces derniers étant désormais en majorité¹⁵.
- Le CSM est à la fois co-garant de l'indépendance de la magistrature et co-gestionnaire en partie de celle-ci, quant au déroulement de la carrière de ses membres.
- Ce système protège les nominations aux fonctions les plus importantes du siège de l'influence de l'exécutif. Elle ne les met pas, toutefois, à l'abri d'influences corporatistes, voire syndicales, en raison de la composition du CSM et de l'élection de ses membres appartenant à la magistrature.
- Cette protection n'existe pas pour les membres du parquet, pour les raisons déjà énoncées.

1.5. L'évaluation des magistrats ^

[Rz 19] Elle s'effectue selon les modalités définies par le statut de la magistrature¹⁶. Le CSM n'a aucune compétence dans ce domaine. Cela ne l'a pas empêché de consacrer, avec raison, une partie importante de l'un de ses rapports annuels à l'évaluation des magistrats et à des propositions¹⁷. Le CSM note que les exigences croissantes de la société envers l'institution judiciaire en termes de qualité, d'efficacité, d'indépendance et d'impartialité conduisent à examiner la pertinence du système d'évaluation des magistrats. Il n'a pas évolué depuis sa mise en place en 1992-1993. Après avoir décrit la variété des systèmes existant en Europe, le rapport énonce les deux finalités de l'évaluation : permettre des décisions individuelles d'affectation du magistrat les plus favorables, en termes de compétence et d'adéquation, au bon fonctionnement de l'institution judiciaire et l'amélioration de la qualité de la justice. Cela conduit à évaluer l'activité professionnelle du magistrat, au sens large du mot. Ainsi, si le contenu même de la décision juridictionnelle ne peut être évalué, il peut être tenu compte de la motivation, de sa qualité et du taux de réformation.

[Rz 20] Le CSM critique le contenu actuel des fiches d'évaluation, en particulier les quatre rubriques¹⁸ et les 28 sous-rubriques, trop complexe et détaillé. Il relève un certain « appauvrissement » de l'évaluation¹⁹. Il propose de généraliser l'évaluation à tous les magistrats²⁰ et d'inclure dans l'évaluation davantage de renseignements sur le service où le magistrat exerce ses fonctions.

[Rz 21] On ne peut qu'approuver cette préoccupation : le CSM arrête ses avis au vu notamment du dossier des magistrats intéressés et donc de leur évaluation, c'est à dire de ce qui y est écrit ou ne l'est pas.

[Rz 22] Le magistrat qui conteste son évaluation professionnelle peut saisir la commission d'avancement²¹. Celle-ci émet un avis motivé qui est versé au dossier du magistrat. Ce dernier peut contester son évaluation devant le Conseil d'Etat, cour suprême administrative.

1.6. Emission d'avis et de propositions et consultation ^

[Rz 23] Dans le silence des textes, le CSM a très vite affirmé à juste titre, après la réforme de 1993, qu'il avait « le pouvoir constitutionnel de donner au Président (de la République) son avis sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature »²². Il a été également saisi de demandes d'avis par le ministre de la justice. Ces avis et propositions ont été en général publiés dans le rapport annuel. En voici la liste :

- **30 janvier 1995** : avis rendu, sur demande du président de la République, au sujet des conditions de dessaisissement d'un juge d'instruction portant sur une affaire déterminée²³.
- Le même rapport contient une série de propositions du CSM concernant le statut des magistrats, le CSM et la mission disciplinaire²⁴.
- **19 décembre 1996** : avis adressé au président de la République, à l'initiative du CSM, sur le statut des magistrats du parquet²⁵.
- **1996** : note d'information adressée au président de la République, à l'initiative du CSM, sur les constatations effectuées à Mayotte lors d'une mission d'information au tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou²⁶.
- **1996** : propositions concernant les magistrats du parquet et le rayonnement extérieur de l'institution judiciaire française²⁷.
- **1997** : avis adressé au président de la République, à l'initiative du CSM, sur la réforme de l'institution judiciaire²⁸. Selon le même rapport, « le garde des sceaux a demandé à plusieurs reprises l'opinion du Conseil sur des questions relatives à l'institution judiciaire »²⁹.
- **21 juillet 1999** : avis sur la réforme des tribunaux de commerce, adressé, à l'initiative du CSM, au président de la République et au ministre de la justice³⁰.
- **18 janvier 2001** : lettre adressée au président de la République au sujet des attaques violentes et réitérées dirigées contre des magistrats à l'occasion de procédures judiciaires conduites par eux et portant de graves accusations contre eux³¹.
- Le même rapport contient des propositions sur la situation et le statut des magistrats en position de détachement, de mise à disposition ou de mise en disponibilité³².
- **19 septembre 2002** : avis sur la création des juges de proximité adressé, à l'initiative du CSM, au président de la République et au ministre de la justice³³.
- **2 octobre 2003** : contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats, adressée à la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature³⁴.
- **11 mars 2004** : avis rendu, à la demande du président de la République, sur les mesures à prendre pour mieux garantir l'autorité judiciaire contre la mise en cause injustifiée de tel ou tel de ses membres³⁵.

- **28 avril 2004** : avis rendu à la demande du Président de la République et au vu du rapport d'une mission d'enquête administrative sur les précautions prises par les magistrats du tribunal de grande instance de Nanterre pour garantir leur indépendance et la confidentialité de leurs délibérations. L'avis contient aussi des propositions tendant à améliorer les conditions de travail des magistrats et la protection de l'indépendance de l'autorité judiciaire³⁶.
- **23 juin 2005** : lettre adressée au président de la République lui faisant part de la vive inquiétude des membres du CSM à la suite des propos du ministre de l'intérieur souhaitant que le président de la République demande au ministre de la justice « ce qu'il allait advenir du magistrat qui avait osé remettre un monstre en liberté conditionnelle » et estimant que ce magistrat « devrait payer » pour sa « faute »³⁷.
- En 2005 et 2006, la création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau et la déposition de magistrats devant elle³⁸ ont amené le CSM à émettre, les 15 décembre 2005 et 16 février 2006, deux avis indiquant ses réserves³⁹.
- **14 septembre 2006** : lettre adressée au président de la République par le CSM au sujet de la mise en cause du président du tribunal pour enfants de Bobigny par un membre du gouvernement. Le rapport de contient pas le texte de la lettre mais résume son contenu⁴⁰.
- **Le 21 décembre 2006**, le CSM a adressé aux autorités constitutionnelles compétentes et aux chefs de cour une communication sur le projet de réforme de la justice soumis au Parlement, en ce qu'il concernait notamment la responsabilité des magistrats⁴¹.

[Rz 24] Aucun texte ne prévoit la consultation obligatoire du CSM par le gouvernement sur les projets de loi ou de décret concernant la justice, le statut des magistrats et l'organisation judiciaire ayant une incidence sur l'indépendance de l'autorité judiciaire⁴². La nature même de sa mission l'implique pourtant et son avis serait de nature éclairer utilement le gouvernement et le Parlement. Il est regrettable et significatif que la révision constitutionnelle de 2008 n'ait pas inclus cette réforme nécessaire.

2. Une notion nouvelle : de la discipline à la responsabilité ^

[Rz 25] On constate depuis plusieurs années en France, comme ailleurs en Europe, un renouveau d'intérêt et un débat public accru, au sein du milieu judiciaire comme dans la société, concernant les problèmes relatifs à la déontologie, la discipline et la responsabilité, au sens large du terme, des magistrats⁴³. L'origine en a parfois été divers incidents, voire ce que l'on a pu nommer de véritables « sinistres judiciaires ».

2.1. La discipline ^

[Rz 26] Elle fait partie des compétences du CSM. Pour les magistrats du siège, la formation compétente à leur égard est une juridiction, dont les décisions peuvent être déférées au Conseil d'État par la voie du recours en cassation. Pour les magistrats du parquet, la formation compétente émet un avis, la décision appartenant au ministre de la justice, qui le suit en général. Sa décision peut être déférée au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir.

[Rz 27] Le CSM a pris dans ce domaine trois initiatives importantes. Il a décidé que les audiences disciplinaires seraient publiques, bien avant que la loi ne l'édicte en 2001, faisant ainsi cesser un secret injustifié⁴⁴. Il a rendu publics, dans son rapport annuel, sous forme anonyme, les décisions prises et les avis émis, faisant ainsi cesser un autre secret tout aussi injustifié. Comblant enfin une lacune regrettable, il a publié un recueil des décisions

disciplinaires rendues depuis 1959⁴⁵. Cet ouvrage constitue désormais une source d'information essentielle pour les magistrats et les responsables de l'action disciplinaire, pour le public aussi.

[Rz 28] Deux remarques ici : ne pouvant, jusqu'en 2008, se saisir lui-même, ce qui semble naturel, ni signaler aux autorités compétentes des faits susceptibles de poursuites disciplinaires, le CSM est tributaire des saisines. Jusqu'en 2001, le ministre de la justice en avait l'exclusivité, ce qui était hautement anormal. Depuis 2001, les premiers présidents de cours d'appel et les procureurs généraux près ces cours ont également ce pouvoir. Réforme bienvenue et nécessaire, car elle met en lumière les responsabilités propres des chefs de cour. À ce jour, ils n'en ont guère usé⁴⁶. Deuxième remarque : la relative clémence du CSM, même pour des faits graves, est un fait. Elle n'est pas sans rapport avec sa composition antérieure à la réforme de 2008.

[Rz 29] Dans son rapport d'activité pour 2006, le CSM a proposé de donner à toute personne le droit de le saisir en matière disciplinaire⁴⁷. Cette proposition a été réitérée dans le rapport pour 2007. Une commission de filtrage des plaintes composée de membres n'appartenant pas au CSM serait créée⁴⁸. Aux termes de l'avant dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution dans la rédaction issue de la révision de 2008 : « Le CSM peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique ». Que penser de cette possibilité pour le CSM statuant en matière disciplinaire de se saisir lui-même sur le fondement d'une réclamation d'un justiciable faisant état de faits de nature à justifier des poursuites ?

[Rz 30] L'instruction de cette plainte exigera de recueillir les informations nécessaires auprès de la juridiction et du magistrat concernés, puis d'examiner si les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire. Cette mission sera-t-elle confiée à des membres de la formation du CSM compétente à l'égard du magistrat visé ? Dans ce cas, ils ne pourront siéger ultérieurement : ayant déjà pris parti sur la qualification des faits, ils ne pourront plus être regardés comme impartiaux, et leur présence entachera d'illégalité la décision prise. Saisi d'un recours contre la sanction prononcée, le Conseil d'État devra en tirer les conséquences. La composition de chacune des formations siégeant en conseil de discipline étant fixée par l'article 65 de la Constitution, l'impasse juridique est totale.

[Rz 31] Il en va de même si, la plainte étant rejetée, des poursuites disciplinaires sont engagées par le ministre de la justice ou le chef de cour. Quoi qu'on fasse, une partie au moins du conseil de discipline aura déjà pris parti.

2.2. Indépendance et responsabilité des magistrats ^

[Rz 32] La consolidation des garanties de l'indépendance, l'étendue des pouvoirs des autorités judiciaires, l'exigence accrue et légitime de la société envers le service public de la justice, toutes composantes confondues, portant sur la qualité de la justice, enfin la fin des immunités de fait ou de droit, autant de raisons de s'interroger sur l'apport du CSM à la réflexion portant sur la déontologie des magistrats, leur responsabilité et celle du service public de la justice.

[Rz 33] S'agissant de la déontologie, le rapport 2002-2003 comprend une « Contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats », datée du 2 octobre 2003⁴⁹. Un constat est effectué : « ... l'actualité pénale et disciplinaire récente concernant quelques magistrats ... a mis en évidence certaines défaillances de l'institution judiciaire dans la prévention, la détection et le traitement des comportements à risque et des insuffisances professionnelles. Le texte expose d'abord les principes déontologiques applicables aux magistrats, les rapports entre la déontologie et la discipline et les sources textuelles et jurisprudentielles de la déontologie. Il comprend ensuite une réflexion sur la prévention des manquements des magistrats à leurs obligations, au stade du recrutement et de la formation initiale et au cours de la carrière professionnelle. En ce qui concerne la détection des manquements, il propose un traitement systématique des réclamations des justiciables et l'évaluation des magistrats. Quant à leur traitement, il insiste à juste titre sur le rôle des chefs de juridiction (présidents des tribunaux de grande instance et procureurs de la République) et de cour (Premiers présidents et procureurs généraux). Le CSM estime, à juste titre, qu'il devrait disposer du pouvoir de saisir

l'inspection générale des services judiciaires, qui dépend actuellement du seul ministre de la justice, pour réaliser un audit et être destinataire des rapports définitifs établis par ladite inspection. Il recommande un resserrement de ses liens avec elle.

[Rz 34] Quant à la responsabilité, le CSM a consacré une partie importante de deux de ses rapports à cette question. Dans son rapport pour 1999⁵⁰, il a étudié le régime de responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice⁵¹ et son évolution, ainsi que les différents régimes de responsabilité personnelle des magistrats. Le rapport pour 2006 contient des réflexions supplémentaires⁵². Le CSM souligne l'importance de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme. Se fondant sur le recueil des décisions disciplinaires publié un an plus tôt⁵³, il analyse le contenu des trois catégories de devoirs fondamentaux définis par la jurisprudence :

- L'indépendance : les devoirs propres à l'assurer sont notamment l'impartialité, la neutralité, la prudence et la délicatesse à l'égard de la justice.
- Les obligations professionnelles. Elles sont multiples et aucune énumération ne peut être complète. Le rapport mentionne le devoir de délicatesse (à l'égard des supérieurs hiérarchiques, des collègues, des auxiliaires de justice et des tiers) ; le devoir de fidélité au serment prêté⁵⁴ (respect du secret de l'instruction, de celui des délibérations et du secret professionnel) ; le devoir de légalité (devoir de connaître le droit, de le dire, qui inclut la diligence, la rédaction des décisions et la tenue des audiences) et le devoir de respecter la loi ; le devoir de loyauté envers les supérieurs hiérarchiques, devoir de pondération ; enfin les devoirs liés à l'état de magistrat (assumer ses fonctions, résidence, respect du principe de séparation des pouvoirs).
- La dernière catégorie comprend des obligations de nature à préserver la confiance du citoyen dans l'institution judiciaire : probité, dignité, loyauté, réserve.

2.3. Le traitement des réclamations concernant la justice ^

[Rz 35] L'examen de la situation jusqu'à la réforme de 2008, puis de celle-ci permet de mesurer l'évolution des mentalités au sein du corps judiciaires et d'évaluer la récente réforme. Jusqu'en 2008, la situation était la suivante : il n'existait ni traitement général et systématique de ces réclamations, ni exploitation de leur contenu conduisant à la publication d'une synthèse des constats et des suites données. Les réclamations étaient traitées tantôt par les services du ministère de la justice, tantôt par ceux du Médiateur de la République⁵⁵, tantôt au niveau des juridictions. Les mises en cause de la responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice sont portées devant les juridictions judiciaires ou administratives.

[Rz 36] Depuis près d'une quinzaine d'années, les projets et les tentatives n'ont pas manqué, signe d'une prise de conscience du problème. En 1993, le comité consultatif pour la révision de la Constitution avait proposé que le CSM reçoive « dans la limite de ses attributions, toutes plaintes et doléances relatives au fonctionnement de la justice »⁵⁶. En 1999, l'avant-projet de loi organique préparé par le ministre de la justice prévoyait la création d'une commission nationale d'examen des plaintes des justiciables, composée de trois membres, dont deux non-magistrats⁵⁷. Elle pouvait être saisie de plaintes de toute personne s'estimant lésée par un dysfonctionnement du service public de la justice ou par un fait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions. La commission s'informait auprès des chefs de cour, c'est à dire des premiers présidents de cour d'appel et des procureurs généraux près celles-ci. Par une décision non susceptible de recours, elle pouvait soit ne pas donner suite à la plainte si elle l'estimait non fondée, soit la transmettre au ministre de la justice ou aux chefs de cour concerné. Elle informait l'auteur de la plainte de la suite réservée à celle-ci ainsi que tout magistrat personnellement visé. Le ministre de la justice pouvait ordonner des investigations et engager des poursuites disciplinaires⁵⁸. La

commission rendait public son rapport d'activité.

[Rz 37] Ce projet, le premier qui émanât du ministère de la justice, partait d'une intuition juste : la nécessité de créer une commission nationale responsable du traitement de ces réclamations et composé en majorité de non-magistrats. Elle était toutefois affectée d'une erreur de conception : l'affirmation explicite d'un lien entre la saisine de la commission et l'exercice éventuel de poursuites disciplinaires. La réaction des organisations de magistrats ne se fit pas attendre : l'Union syndicale des magistrats parla de « dispositif d'intimidation des magistrats », d'« inacceptable surenchère de tous ceux qui redoutent l'action de la justice », de « projet incompatible avec l'indépendance de la magistrature, qui favorisera les manœuvres de déstabilisation ». Le syndicat de la magistrature évoqua « un moyen pour le politique de régler ses comptes avec les magistrats ». L'Association professionnelle des magistrats parla de « nid à corbeaux, avec l'autorité et le prestige d'un organisme national, un bureau de délateurs ». Le CSM se déclara hostile à cette réforme, « de nature à faire peser sur les magistrats judiciaires une suspicion de comportement fautif que les données objectives ne viennent pas confirmer ». Cette réforme permettrait de « tenter de disqualifier une juridiction ou un magistrat », comportait « des risques d'atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Le CSM estimait que « d'autres voies pourraient opportunément être recherchées pour concilier un traitement efficace des réclamations des justiciables et ce principe d'indépendance »⁵⁹. Le projet ne fut pas soumis au Parlement.

[Rz 38] Quelques mois plus tard, en 2000, à l'occasion de la réunion des premiers présidents de cour d'appel à la Cour de Cassation, le sous-directeur de la magistrature à la direction des services judiciaires du ministère de la justice, présenta un rapport intitulé « Plaintes des justiciables et fautes disciplinaires des magistrats ». On pouvait y lire ces lignes, que j'approuve :

« La justice, dès lors qu'elle abandonne son statut symbolique de pouvoir régalien pour être considérée comme un service public, fait l'objet de pressantes sollicitations concernant son fonctionnement. Les procédures comme les agents qui les diligentent, tombent dans le statut de droit commun d'une exigence de qualité relative à l'obligation de moyen comme à l'obligation de résultat. *Comme les autres services publics, la justice doit rendre compte de la qualité de ses processus et de ses résultats*⁶⁰. Pas seulement lors des audiences de rentrée, mais à tout moment, et à un public qui va du plaignant d'habitude jusqu'à la représentation nationale dont c'est la mission de contrôler les administrations. Les plaintes, dont la croissance est spectaculaire dans la période récente, sont une manifestation significative de cette exigence nouvelle »⁶¹.

[Rz 39] Trois années passèrent. En 2003, dans sa « Contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats », déjà citée, le CSM mentionna le traitement des réclamations des justiciables, « source d'information très utile dans la détection d'éventuels dysfonctionnements individuels ». Il estima « indispensable la mise en place d'une procédure de traitement systématique des réclamations des justiciables et des partenaires de l'institution ». Le CSM souhaita la centralisation par les chefs de cour (cours d'appel), à leur niveau, du traitement des réclamations concernant leur ressort et le recueil systématique des informations nécessaires auprès du chef de la juridiction concernée, le président du tribunal de grande instance. S'agissant des mises en cause individuelles, il conviendrait que le magistrat concerné en soit informé et puisse fournir tous éléments d'explication⁶².

[Rz 40] Le premier rapport de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature consacra à ce sujet les lignes suivantes : « le traitement des réclamations émanant des justiciables et visant les magistrats a été considéré par la commission comme relevant de la responsabilité des chefs de cour, qui devront, à leur niveau, mettre en place un service des requêtes »⁶³. Au même moment, M. Canivet, premier président de la Cour de cassation, mentionnait dans un article « ... le constat quotidien de libertés prises avec des obligations évidentes et de comportements dégradés »⁶⁴. Le rapport final de la commission précitée est muet⁶⁵.

[Rz 41] En 2004, le CSM rejeta la suggestion selon laquelle il pourrait être saisi de plaintes de justiciables mécontents du fonctionnement de l'institution judiciaire et décider, le cas échéant, de leur donner des suites disciplinaires. Il estima, avec raison, que cette réforme lui donnerait des pouvoirs de poursuite et d'investigation incompatibles juridiquement avec sa mission de juge disciplinaire. Il se déclara par contre favorable à la création d'un organisme indépendant chargé de recevoir les plaintes et de les transmettre au ministre de la justice et aux chefs de cour⁶⁶.

[Rz 42] En 2005, une conférence de consensus sur l'éthique judiciaire se tint à l'occasion de la réunion des premiers présidents de cour d'appel à la Cour de cassation. Selon l'un des rapports « les cours d'appel se sont montrées très divisées et souvent réticentes sur certaines idées, comme la transmission systématique aux chefs de juridiction et de cour des lettres de plainte et encore plus opposées à la création d'un poste de médiateur, au motif que la justice n'est pas comparable à l'administration »⁶⁷.

[Rz 43] Un an plus tard, le représentant de la conférence des premiers présidents de cours d'appel reçus par la commission d'enquête créée par l'Assemblée nationale après l'affaire d'Outreau⁶⁸ a, selon le rapport, « justifié l'usage modéré de la saisine du CSM par l'impossibilité dans laquelle ils se trouvaient pour détecter les fautes éventuelles des magistrats susceptibles de poursuites disciplinaires »⁶⁹.

[Rz 44] Dans un texte remis à la commission, Mme Commaret, avocat général à la Cour de cassation, avait déclaré au sujet des réclamations :

« Qu'elles soient adressées au magistrat interpellé, à la hiérarchie judiciaire, au ministère de la justice, qu'elles concernent l'institution elle-même ou ses auxiliaires, il n'est pas certain qu'elles fassent toujours et partout l'objet d'une réponse adaptée. Ceci cristallise les aigreurs et fabrique des « grands brûlés » de la justice qui assiègent leur vie durant les antichambres et les prétoires pour réclamer justice. Ces plaintes constituent de plus l'un des indicateurs de l'évolution de leurs préoccupations et de leur perception du fonctionnement de la justice au quotidien, voire le révélateur de dysfonctionnements ignorés de la hiérarchie judiciaire »⁷⁰.

[Rz 45] Le rapport de la commission de l'Assemblée nationale proposait de développer les contrôles externes « en permettant à tout justiciable contestant le fonctionnement du service de la justice de déposer des requêtes auprès des délégués du Médiateur de la République, ce dernier saisissant, le cas échéant, le CSM »⁷¹.

[Rz 46] Dans son rapport 2006, le CSM proposa d'ouvrir sa saisine disciplinaire à tout justiciable, allant bien au-delà de ce qu'il avait explicitement rejeté en 1999⁷². Il créerait une commission chargée de faire le tri et n'examinerait que les plaintes retenues par elle.

[Rz 47] En 2007, le Parlement modifia le statut de la magistrature : toute personne estimant, à l'occasion d'une affaire la concernant, que le comportement d'un magistrat était susceptible de constituer une faute disciplinaire, pouvait saisir directement le Médiateur de la République d'une réclamation. Pour son examen, celui-ci était assisté d'une commission présidée par lui et composée de cinq autres personnes, dont quatre au moins n'appartenaient pas à l'ordre judiciaire. Le Médiateur ne pouvait porter d'appréciation sur les actes juridictionnels. Il pouvait demander tous éléments d'information utiles auprès des chefs de cour. S'il estimait que les faits en cause étaient de nature à recevoir une qualification disciplinaire, il transmettait la réclamation au ministre de la justice, aux fins de saisine du CSM. Dans ce cas, le ministre devait demander une enquête aux services compétents. S'il n'engageait pas de poursuites disciplinaires, il devait en informer le Médiateur par une décision motivée. Le Médiateur pouvait alors établir un rapport spécial publié au Journal officiel. Ce système compliqué était le fruit hâtif d'un compromis.

[Rz 48] Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire à la Constitution⁷³. En attribuant l'ensemble de ces prérogatives au Médiateur de la République, le Parlement avait

méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

[Rz 49] Le rapport du CSM pour 2007 replit la proposition émise en 2006⁷⁴. Le dernier épisode a eu lieu en 2008 à l'occasion de la révision de la Constitution. Il en résulta l'adjonction à l'article 65 de la Constitution de l'avant-dernier alinéa suivant : « Le CSM peut être saisi par un justiciable dans des conditions fixées par une loi organique ».

[Rz 50] Les problèmes juridiques posés par une auto-saisine du CSM en matière disciplinaire ont déjà été examinés. En ce qui concerne les réclamations proprement dites, cette compétence nouvelle du CSM conduit aux observations suivantes.

[Rz 51] Les compétences actuelles du CSM sont nombreuses et la charge de travail qui en résulte pour ses membres est lourde. Pour la nomination des magistrats, la formulation des avis et des propositions exige la consultation d'un nombre élevé de dossiers individuels, des auditions, et des délibérations. Les compétences disciplinaires incluent le temps nécessaire à l'instruction des dossiers et des audiences souvent longues. Les visites des juridictions (cf. infra) conduisent les membres de la délégation du CSM à s'absenter plusieurs jours. L'émission d'avis et la préparation du rapport annuel sont, pour tous les membres du CSM, une tâche non moins importante. Lui ajouter l'examen des réclamations pose un problème matériel et un problème juridique.

[Rz 52] Un problème matériel d'abord : le CSM aura-t-il le monopole du traitement des réclamations concernant la justice ? En d'autres termes, les autres institutions qui en reçoivent devront-elles les lui adresser ? Rien ne le dit. Qui lira, triera et traitera le nombre très élevé de telles réclamations ? Le secrétariat actuel du CSM, composé de quelques personnes, ne suffit certainement pas. La création d'une commission extérieure au CSM chargée de faire le tri peut être une solution, mais sa composition et ses pouvoirs sont autant d'inconnues. Une telle compétence nouvelle risque de porter atteinte à l'exercice des compétences de base du CSM. De plus, instruire correctement ces réclamations exige le concours effectif de l'inspection générale des services judiciaires et des chefs de cour. Sera-t-il garanti ?

[Rz 53] Un problème juridique ensuite : en matière disciplinaire, le CSM est une juridiction pour les magistrats du siège et est chargé d'émettre un avis pour les magistrats du parquet. Dans les deux cas il est soumis à l'obligation d'impartialité. Que se passera-t-il lorsqu'il devra statuer sur les réclamations, même après un filtrage effectué par une commission extérieure ? Il les transmettra au ministre de la justice et aux chefs de cour concernés, en exprimant nécessairement son avis, sauf à n'être qu'un organisme de transmission, ce qui n'est pas concevable. Il prendra donc parti sur les faits et sur le comportement du magistrat intéressé. Si des poursuites disciplinaires sont engagées, il pourra être regardé comme ayant déjà pris parti, ce qui risque de vicier la légalité de son jugement ou de l'avis sur le fondement duquel le ministre prendra une décision. Saisi d'un recours, le Conseil d'Etat devra en tirer les conséquences. Si des poursuites ne sont pas engagées, contrairement à l'avis du CSM, cet avis sera-t-il publié dans le rapport annuel et joint au dossier du magistrat ? En un mot, une telle réforme combine deux dangers : celui d'un CSM débordé ou déléguant ses pouvoirs et celui de voir ses décisions et avis entachés d'insécurité juridique.

[Rz 54] À la vérité, le traitement systématique des réclamations concernant la justice relève d'une instance nationale indépendante assurée des concours précités et rendant public un rapport annuel contenant l'exposé de ses constats et des suites données. Tel était le sens du projet présenté en 1999. Pourquoi a-t-il été écarté et un autre choix fait ?

2.4. Indépendance et responsabilité : rendre compte ^

[Rz 55] Que la justice doive rendre compte de ce qu'elle fait est aujourd'hui accepté. C'est la façon de procéder qui fait question. L'auto-régulation, le contrôle des pairs ou les mécanismes internes ne suffisent pas. Un certain contrôle externe est donc nécessaire. Lequel ? Et comment le CSM pourrait-il y contribuer ? C'est toute la question de l'« accountability » et de la qualité de la justice qui est ainsi posée. Une tension existe entre la notion d'« accountability » et celle

d'indépendance. Tous les débats l'attestent. Il faut en tenir compte et tenter de la surmonter. Le CSM doit désormais intégrer à l'exercice de sa mission, centrée par les textes sur la notion d'indépendance, les notions d' « accountability » et de qualité de la justice et cela à plusieurs niveaux :

- celui du magistrat considéré individuellement
- celui du service dont il fait partie⁷⁵
- celui de la juridiction considérée comme un tout
- celui des institutions non juridictionnelles faisant partie des institutions judiciaires : services du ministère de la justice ; écoles de formation, prisons.

[Rz 56] Cela conduit, concrètement à tenir compte, dans l'exercice actuel des compétences du CSM, d'éléments tels que l'accès au droit et à la justice, la formation des magistrats, les modalités de leur évaluation, la gestion des juridictions, les indicateurs de performance, la politique disciplinaire, les décisions juridictionnelles elles-mêmes, enfin les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'État pour fonctionnement défectueux du service public de la justice⁷⁶.

II. Sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature ^

[Rz 57] Vu sa mission, la composition d'un organe tel que le CSM ne peut rester totalement étrangère tant au poids du corps judiciaire qu'à l'influence de l'exécutif et du Parlement. Loin de tout angélisme, le problème est celui de la proportion respective des différentes catégories de membres, l'objectif étant d'éviter, ou du moins de cantonner au maximum les effets nocifs du corporatisme et de la politisation et d'assurer la nomination de personnes compétentes et dotées du degré d'indépendance nécessaire.

[Rz 58] Plusieurs questions seront examinées :

- la proportion des magistrats au sein du CSM
- le mode de désignation des magistrats
- les autres membres et leur mode de nomination
- l'exercice à temps partiel des fonctions de membre du CSM

1. La proportion des magistrats au sein du CSM ^

[Rz 59] La mixité est ici de règle. La composition du CSM en vigueur entre la réforme de 1993 et celle de 2008 a déjà été décrite : 16 membres dont 10 magistrats, étant noté que dans chacune des deux formations, respectivement compétentes pour le siège et le parquet, la proportion était de 6 magistrats et de 4 non magistrats. Les magistrats devaient-ils rester majoritaires ? La question était posée depuis un certain temps : compte-tenu des pouvoirs dont dispose le CSM en matière de nominations et de discipline, un changement était préconisé, les rendant minoritaires. Tel était le sens de l'avant-projet de loi organique préparé en 1999 par le ministre de la justice, qui ne fut pas déposé devant le parlement. Le débat continua et s'accrut, au point que le CSM, en 2005, estima qu'un nouveau dosage de la mixité ne devrait pas aller au-delà de la parité⁷⁷. Le pas fut franchi en 2008 à l'occasion de la révision de la Constitution. Les magistrats sont devenus minoritaires. Chacune des deux formations comprend 14 membres : 6 magistrats, 1 conseiller d'État, 1 avocat et 6 personnalités qualifiées désignées à égalité, par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. La formation du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation et celle du parquet par le procureur général près cette Cour⁷⁸.

[Rz 60] J'approuve cette réforme, qui ne peut que renforcer la légitimité du CSM. Pour la même raison, je regrette que la parité ait été instituée lorsque le CSM siège en matière disciplinaire.

[Rz 61] Autre innovation : le premier président de la Cour de cassation et le procureur général

près cette cour sont désormais membres de droit du CSM et président les deux formations précitées. Jusqu'en 2008, ils présidaient uniquement les formations du CSM siégeant en matière disciplinaire. Cette réforme, qui renforce le poids de la Cour de cassation, ne s'imposait pas.

2. Le mode de désignation des magistrats ^

[Rz 62] Depuis 1993, ils sont élus par leurs pairs, répartis en plusieurs collèges, tant au siège qu'au parquet. Le mode de scrutin et l'existence de syndicats de magistrats présentant des candidats entraîne deux conséquences : d'une part l'appartenance, connue, des magistrats élus à tel ou tel syndicat - l'un d'eux, le principal, fut longtemps le seul dont les candidats avaient été élus ; un phénomène de représentation, inévitable vu les éléments précités.

3. Les autres membres et leur mode de nomination ^

[Rz 63] Rien n'est changé pour le conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État⁷⁹. Pour les autres membres non magistrats, plusieurs innovations sont à noter. Une première concerne la présence d'un avocat, dont le mode de désignation n'est pas précisé. Une deuxième concerne le doublement du nombre des membres désignés respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, qui passe de un à deux. Ces personnalités qualifiées ne peuvent appartenir ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire ni - et cela est nouveau - à l'ordre administratif.

[Rz 64] La dernière innovation concerne la procédure de nomination de ces six personnalités. Le texte antérieur était muet, ce qui conférait à ces nominations un caractère discrétionnaire et une opacité totale, tous deux regrettables. Désormais, la commission compétente de chacune des deux assemblées parlementaires émettra un avis public, par application des articles 65 et 13 de la Constitution, sur les propositions de nomination émanant du président de chaque assemblée. En outre, le pouvoir du président de la République cesse d'être totalement discrétionnaire : il ne peut procéder à une nomination « lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions »⁸⁰. Cette réforme est doublement bienvenue : la modification de la composition du CSM va accroître le poids des membres non magistrats, c'est-à-dire l'importance de leur compétence et de leur indépendance.

[Rz 65] Les membres extérieurs ont été jusqu'ici des professeurs de droit public, d'anciens hauts fonctionnaires ou des membres ou anciens membres du Conseil d'État ou de la Cour des comptes.

4. L'exercice à temps partiel des fonctions de membre du CSM ^

[Rz 66] Cette pratique est à approuver : un CSM dont les membres exerceraient tous leurs fonctions à temps plein serait inévitablement conduit à élargir ses compétences et à se poser en rival ou en concurrent du ministère de la justice, notamment en ce qui concerne la gestion des juridictions. Une telle confusion des pouvoirs serait malsaine et l'indépendance des magistrats n'en bénéficierait pas. Dans l'un de ses rapports, le CSM a déclaré que l'extension de ses compétences rendrait « encore plus nécessaire la présence à temps plein d'une partie au moins de ses membres, qu'ils soient ou non magistrats »⁸¹. Une telle situation ne pourrait que créer deux catégories de membres du CSM, ce qui aurait des conséquences fâcheuses⁸².

III. Le CSM dispose-t-il des moyens d'accomplir convenablement sa mission ? ^

[Rz 67] Celle-ci comprend, outre la nomination des magistrats et leur discipline, la préparation du rapport annuel d'activité et des avis, les visites périodiques des juridictions, enfin des contacts extérieurs, notamment internationaux dont l'importance s'accroît, en particulier au

sein de l'Union européenne. Le CSM dispose-t-il des moyens de l'accomplir comme il convient ? Plusieurs rapports annuels d'activité ont examiné cette question⁸³. Plusieurs constats en ressortent.

1. Le CSM ne dispose pas de l'autonomie budgétaire ^

- Il ne dispose pas de locaux propres. La partie de l'immeuble situé 15 quai Branly à Paris qu'il occupe fait partie des résidences du président de la République.
- Le budget de la présidence de la République supporte les dépenses d'entretien extérieur des locaux, du courrier ainsi que celles d'eau, d'électricité et de chauffage.
- D'autres catégories de dépenses sont prises en charge par d'autres budgets : celui du ministère de la justice pour les deux magistrats responsables du secrétariat, celui des juridictions pour les agents dudit secrétariat, celui du ministère de la défense pour les deux gardes républicains assurant la sécurité.
- Ses crédits ne sont pas détachés du budget du ministère de la justice pour être inscrits dans un programme spécifique au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », en application de la loi organique relative aux lois de finances. La demande exprimée par le CSM s'est heurtée à un refus du ministère de la justice⁸⁴.

2. Ses moyens matériels sont insuffisants ^

[Rz 68] La surface attribuée (700 m²) ne permet pas de disposer d'un nombre suffisant de bureaux pour ses membres et rend très difficile l'extension du secrétariat. Son budget (1,3 millions d'euros pour 2008) interdit toutes dépenses d'études et de recherches et tout recours à des consultants extérieurs.

3. Ses sources d'information ont longtemps été inadéquates ^

[Rz 69] Qu'il s'agisse des décisions concernant la nomination et l'affectation des magistrats, leur discipline ou l'exercice utile des missions d'information dans les juridictions⁸⁵, le CSM devrait disposer de tous les éléments d'information nécessaires à sa mission. Or tel n'a pas toujours été le cas. Il a certes accès au dossier individuel des magistrats concernés et reçoit le rapport annuel de la commission d'avancement. À la vérité, les informations figurant dans les dossiers précités ne sont pleinement exploitables que si on les rapproche des rapports établis par l'inspection générale des services judiciaires. Il s'agit d'un service rattaché directement au ministre de la justice et composé exclusivement de magistrats (une trentaine aujourd'hui). Ses missions sont les suivantes : il peut mener des enquêtes à l'occasion de poursuites disciplinaires. Il est chargé d'une mission permanente d'inspection des juridictions judiciaires, à l'exception de la Cour de cassation, sur la base d'un programme annuel. S'y ajoutent des missions particulières pouvant porter soit un thème donné, soit sur des dysfonctionnements affectant une juridiction ou sur le comportement d'un magistrat⁸⁶. Le ministre de la justice décide de la diffusion des rapports. Or le CSM n'en est destinataire que depuis peu, ce qui l'a privé d'une information objective, extérieure et de qualité concernant la situation d'une juridiction ou de tel ou tel aspect du fonctionnement de l'institution judiciaire⁸⁷.

[Rz 70] Désormais pleinement informé, ce que requiert sa mission, ses avis et ses propositions concernant les nominations seront mieux éclairés et ses visites de juridictions plus fructueuses.

IV. Quelques remarques pour conclure. ^

[Rz 71] La publication régulière, depuis 1995, du rapport annuel d'activité du CSM a constitué un évènement dans l'histoire de la justice en France. Pour la première fois, l'ensemble des

magistrats et le public disposent d'un document exposant les modalités de la nomination des magistrats, la procédure suivie, le fonctionnement du CSM, contenant des études et propositions concernant la justice, et permettant - enfin - de prendre connaissance des décisions rendues en matière disciplinaire. Double innovation, et considérable, pour qui veut bien se donner la peine d'en prendre connaissance, loin du spectacle des faits divers ou des déclarations des politiques dictées par l'actualité. Les revues juridiques ne leur ont cependant accordé jusqu'ici qu'une attention épisodique et distraite, pour ne rien dire de la presse.

[Rz 72] Positif également, le changement intervenu en 2008 dans la composition du CSM et la procédure de nomination de la plupart des personnalités extérieures, pour les raisons déjà dites, mais à une condition : que ces nominations soient à la hauteur de leurs responsabilités.

[Rz 73] Le partage du pouvoir sur les magistrats évoqué plus haut a constitué un net progrès sur la pratique antérieure. L'extension de la compétence du CSM à la nomination des procureurs généraux est bienvenue et corrige une anomalie injustifiée.

[Rz 74] Des préoccupations substantielles subsistent : l'insuffisance des moyens dont dispose le CSM pour exercer convenablement ses missions et l'immobilisme du gouvernement et du parlement à cet égard ; l'absence de consultation obligatoire sur les textes concernant la justice ; l'extension de ses compétences en matière de traitement des réclamations et d'auto-saisine disciplinaire. On peut y voir une diversion par rapport à l'essentiel : la pleine prise en compte, dans l'exercice de toutes ses compétences, des notions de qualité de la justice et d'« accountability ».

1 Sur les conseils de la justice en Europe et dans d'autres régions voir T. Renoux, *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, La Documentation française, 2000 ; P. Albers et W. Voermans, *Conseils de la magistrature dans les pays de l'Union*, Conseil de l'Europe, Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Strasbourg, 2003 ; « Les conseils de la justice en Europe », in Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport d'activité 2004-2005*, 2006, p. 87 ss ; N. Garoupa et T. Ginsburg, « Guarding the Guardians : Judicial Councils and Judicial Independence », *American Journal of Comparative Law*, 57, 2009, p. 103. Il existe un Réseau européen des Conseils de justice.

Je ne puis évoquer ici l'histoire de la justice en France et renvoie le lecteur aux ouvrages suivants : A. Bancaud, *Une exception ordinaire. La magistrature en France, 1930-1950*, Gallimard, 2002 ; *Dictionnaire de la justice*, sous la direction de L. Cadiet, Presses universitaires de France, 2004 ; J.-P. Royer, *La société judiciaire depuis le XVIIIème siècle*, id, 1979 ; *Histoire de la justice en France*, 3ème éd. refondue, id, 2001 ; Association française pour l'histoire de la justice, *Juger les juges. Du Moyen Age au Conseil supérieur de la magistrature*, La Documentation française, 2000.

2 Constitution de 1946, articles 83 et 84 ; Constitution de 1958 : rédaction initiale, art. 64 à 66 ; révision constitutionnelle de 1993, art. 64 et 65 ; révision constitutionnelle de 2008, art. 64 et 65.

3 Cf. R. Errera, « The Recruitment, Training, Evaluation, Career and Accountability of Members of the Judiciary in France », in *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe : Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, sous la direction de G. Di Federico, IRSIG-CNR, Bologne, 2005, p. 43 ; « Le contrôle externe institutionnalisé : de la responsabilité des magistrats et du service public de la justice », in *Independence, Accountability and the Judiciary*, sous la direction de G. Canivet, M. Andenas et D. Faigrievie, British Institute of International and Comparative Law, Londres, 2006, p. 281 ; « Sur l'indépendance et la responsabilité des magistrats », in *La responsabilité des magistrats*. Textes réunis par S. Gaboriau et H. Pauliat, Presses universitaires de Limoges, 2008, p. 77.

4 Art. 84, deuxième alinéa. Le Conseil était présidé par le président de la République (Art. 34)

- 5 Il s'agissait alors uniquement des magistrats du siège
- 6 Art. 64.
- 7 En 2006 le CSM a rendu trois avis défavorables, estimant que les dossiers des intéressés ne permettaient pas une affectation en juridiction, *Rapport d'activité 2006*, CSM, 2007, p. 24).
- 8 Le rapport du CSM pour 2001 comprend un chapitre consacré à l'ENM : *Rapport d'activité 2001*, Éditions du Journal officiel, 2002, p. 53 ss.
- 9 CSM, *Rapport d'activité 2002-2003*, Éditions du Journal officiel, 2004, p. 94 ss.
- 10 p. 83 ss.
- 11 Il existe trois grades : le grade hors hiérarchie, le premier grade et le second grade.
- 12 *Rapport d'activité 2007*, CSM, 2008, p. 23.
- 13 Id, p. 31.
- 14 Cf. CSM, *Rapport d'activité 2000*, Éditions des Journaux officiels, 2001, p. 5 ss ; *Rapport d'activité 2001*, id, 2002, p. 79 ss ; *Rapport d'activité 2002-2003*, id, 2004, p. 13 ss ; *Rapport 2003-2004*, id, p. 17 ss ; *Rapport d'activité 2004-2005*, CSM, 2006, p. 33 ss ; *Rapport annuel 2006*, CSM, 2007, p. 19 ss.
- 15 La composition du CSM sera commentée plus loin.
- 16 Ordonnance du 22 décembre 1958, modifiée pour la dernière fois en 2007, art. 12-1.
- 17 *Rapport d'activité 2003-2004*, Éditions des Journaux officiels, 2005, p. 65 ss.
- 18 Aptitudes professionnelles générales ; aptitudes juridiques et techniques ; aptitudes à l'organisation et à l'animation ; engagement professionnel. Le respect de la déontologie n'est pas cité, ce qui est étrange, et cette absence n'a pas été relevée par le CSM.
- 19 p. 115.
- 20 Y échappent actuellement, en droit, les membres de la cour de cassation et les chefs de cour d'appel et, en fait, les directeurs de l'École nationale de la magistrature et de l'École nationale des greffes.
- 21 La commission est assez peu saisie : 12 fois en 2002-2003, 13 fois en 2001-2002. Le taux de rejet est élevé.
- 22 CSM, *Rapport annuel 1995*, Direction des Journaux officiels, 1995, p. 36. Ce rapport est le premier rapport public du CSM, par application de l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994.
- 23 Id, p. 87. Le rapport figure à la p. 79.
- 24 Id, p. 48-50.
- 25 Cet avis, mentionné dans le *Rapport annuel 1996*, p. 43, ne figure pas dans celui-ci.
- 26 Même remarque.
- 27 *Rapport annuel 1996*, p. 47- 49.
- 28 *Rapport annuel 1997-1998*, p. 40-53. Le CSM y rappelle ses propositions antérieures, les suites qui leur ont été données et présente les grands axes d'une réforme.
- 29 Id, p. 39. Ces avis ne figurent pas dans le Rapport.
- 30 *Rapport d'activité 1999*, Éditions des Journaux officiels, 2000, p. 151. J'ai été entendu, à sa demande, par la commission chargée d'examiner les modalités d'instauration de la mixité. Les tribunaux de commerce étant composés exclusivement de juges élus, il était envisagé de les faire présider par un magistrat professionnel.
- 31 *Rapport d'activité 2000*, Éditions des Journaux officiels, p. 134. La réponse du président de la République figure à la p. 135.
- 32 Id, p. 30 ss.
- 33 *Rapport d'activité 2002-2003*, Éditions des Journaux officiels, 2004, p. 161. .
- 34 Id, p. 162.
- 35 *Rapport d'activité 2003-2004*, Éditions des Journaux officiels, 2005, p. 131
- 36 Id, p. 143.
- 37 *Rapport d'activité 2004-2005*, CSM, 2006, p. 218, La réponse du président de la République, datée du lendemain, figure p. 219.

- 38 Assemblée nationale, *Rapport de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour en éviter le renouvellement*, n° 3125, 6 juin 2006.
- 39 *Rapport 2004-2005*, CSM, 2006, p. 214 et 215.
- 40 *Rapport d'activité 2006*, CSM, 2007, p. 61.
- 41 Id, p. 107.
- 42 Cf. *Rapport d'activité 2004-2005*, CSM, 2006 p. 198.
- 43 Voir notamment D. Ludet, « Quelle responsabilité pour les magistrats ? », *Pouvoirs, Les juges*, 1995, n° 74, p. 119 ; *Justices*, n° 5, janvier-mars 1997, « La responsabilité des gens de justice » ; Ecole nationale de la magistrature, *La responsabilité du juge. Travaux de l'atelier de formation continue dirigé par Mme Commaret*, ENM, 1999 ; D. Commaret, « Les responsabilités déontologiques des magistrats à la lumière de la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature », in *Juger les juges. Du Moyen Age au Conseil supérieur de la magistrature*, La Documentation française, 2000, p. 201 ; *L'éthique du juge : une approche européenne et internationale*, sous la direction de D. Salas et H. Epineuse, préface de G. Azibert, Dalloz, 2003 ; J.C. Magendie, « La responsabilité des magistrats », D.2003.1177 ; *Justice et responsabilité de l'Etat*, sous la direction de M. Deguegue, Presses universitaires de France, 2003 ; G. Canivet et J. Joly-Hurard, *La déontologie des magistrats*, Dalloz, 2004 ; J.C. Magendie, « La responsabilité des magistrats : contribution à une réflexion apaisée », D.2005.2414 G. Canivet et J. Joly-Hurard, *La discipline des juges judiciaires, administratifs et des comptes*, Litec, 2007 ; *La responsabilité des magistrats*, op. cit. cité supra n. 4.
- 44 « Le système était en réalité fondé sur le présupposé que l'autorité ou le crédit de la justice reposait sur le silence gardé sur les fautes commises par les juges pour maintenir, par la dissimulation, le mythe de juges irréprochables », G. Canivet, « La conception française de la déontologie des magistrats », *Esprit*, novembre 2003, p. 7.
- 45 CSM, *Recueil des décisions disciplinaires, 1959-2005*, CSM, 2006.
- 46 Le nombre de saisines depuis 2002 est le suivant : une en 2002, trois en 2003, deux en 2004, trois en 2005, une en 2006, aucune en 2007. *Rapport d'activité 2007*, CSM, 2008, p. 37.
- 47 *Rapport d'activité 2006*, CSM, 2007, p. 81.
- 48 *Rapport d'activité 2007*, CSM, 2008, p. 42.
- 49 *Rapport d'activité 2002-2003*, Éditions des Journaux officiels, 2004, p. 162.
- 50 *Rapport d'activité pour 1999*, Éditions des Journaux officiels, 2000, p. 109 ss : « La discipline et la responsabilité des magistrats ».
- 51 Art. L.781-1 du code de l'organisation judiciaire à l'époque, aujourd'hui art. L.141-1. Cf. à ce sujet R. Errera, « Sur l'indépendance et la responsabilité des magistrats », loc. cit., supra n.4, p. 86 ss.
- 52 *Rapport d'activité 2006*, CSM, 2007, p. 65 ss.
- 53 CSM, *Recueil des décisions disciplinaires*, op. cit.
- 54 « Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ». Art. 6 du statut de la magistrature.
- 55 Créé par une loi de 1973, le Médiateur de la République est une autorité indépendante chargée de recevoir les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public. Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, il peut faire les recommandations nécessaires et proposer toutes mesures utiles. En ce qui concerne la justice, il ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Il a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause. Il peut aussi intervenir en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée. Son rapport annuel est publié.

- 56 Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen G. Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation française, 1993, pp. 73 et 128.
- 57 Le président était un magistrat membre de la Cour de cassation, désigné par ses collègues. Les deux autres membres étaient désignés l'un par le Médiateur de la République, l'autre conjointement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- 58 Il avait seul ce pouvoir à l'époque.
- 59 *Rapport d'activité 1999*, Éditions du Journal officiel, 2000, p. 142.
- 60 Souligné par nous.
- 61 « Plaintes des justiciables et fautes disciplinaires des magistrats », par Chr. Coste.
- 62 *Rapport d'activité 2002 - 2003*, Éditions du Journal officiel, 2004, p. 173.
- 63 Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, *Rapport*, novembre 2003, p. 33.
- 64 G.Canivet, « La conception française de la déontologie des magistrats », loc. cit., p. 16.
- 65 Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, *Rapport final*, 2005.
- 66 *Rapport d'activité 2004-2005*, CSM 2006, p. 197.
- 67 « Le respect du justiciable », rapport présenté par Mme Cl . Nocquet, conseiller à la Cour de cassation, M. Colin, vice-président du tribunal de grande instance de Paris et Mme C. Menotti, conseiller référendaire à la Cour de cassation, p. 6.
- 68 Cf. supra n. 36.
- 69 *Rapport...*, op. cit ., p. 470.
- 70 Id, p. 472.
- 71 Id, proposition n° 71, p. 524.
- 72 *Rapport 2006*, CSM, 2007, p. 81.
- 73 Décision n° 2007-551 DC du 1er mars 2007, loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, § 11.
- 74 *Rapport d'activité 2007*, CSM, 2008, p. 42.
- 75 Voir à ce sujet les réflexions du CSM, *Rapport d'activité 2003-2004*, Éditions des Journaux officiels, 2005, p. 121.
- 76 Pour une étude comparative cf. F. Contini et R. Mohr, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », 3 *Utrecht Law Review*, décembre 2007 ; R. Mohr et F. Contini, « Judicial Evaluation in context : Principles, Practices and Promise in nine European Countries », 1 *European Journal of Legal Studies*, n° 2 ; *The challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective*, sous la direction de M. Fabri et Ph. Langbroek, IOS Press, Amsterdam, 2000 ; *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, sous la direction de M. Fabri, J.-P. Jean, Ph. Langbroek et H. Pauliat, coordonné par N. Rivero-Cabouat, Montchrestien, 2005.
- 77 *Rapport d'activité 2004-2005*, CSM, 2006, p. 204.
- 78 Constitution, art. 65.
- 79 Il est élu par son assemblée générale.
- 80 Art. 13, cinquième alinéa.
- 81 *Rapport d'activité 2004-2005*, CSM, 2006, p. 209.
- 82 Un seul des membres du CSM a demandé à bénéficier de la position de détachement, *Rapport d'activité 2006*, p. 9.
- 83 *Rapport d'activité 2002-2003*, Éditions des Journaux officiels, 2004, p. 5 ss ; *Rapport d'activité 2004-2005*, CSM, 2006, p. 5 ss ; *Rapport d'activité 2006*, CSM, 2007, p. 5 ss ; *Rapport d'activité 2007*, CSM, 2008, p. 5 ss.
- 84 *Rapport d'activité 2007*, op. cit., p. 5.
- 85 Id, p. 49 ss. Ces missions ont un triple objet : permettre au CSM de s'informer sur place de la situation des juridictions et des difficultés qu'elles rencontrent et d'apprécier les besoins des postes pour lesquels il doit formuler un avis ou émettre une proposition ; faire connaître aux magistrats l'institution, ses méthodes de travail et ses règles de fonctionnement ; permettre des rencontres individuelles avec les magistrats qui le demandent.

- 86 Sur son histoire cf. A. Bancaud et J.-P. Jean « Les juges en enquête : histoire de l'inspection des services judiciaires », in *Juger les juges...*, op.cit., p. 185.
- 87 Dans sa contribution précitée à la réflexion sur la déontologie des magistrats, du 2 octobre 2003, le CSM a émis trois recommandations : il devrait disposer du pouvoir de saisir l'inspection pour réaliser tout audit ; il devrait être rendu destinataire des rapports définitifs sectoriels et disciplinaires établis par l'inspection générale ; enfin des rencontres régulières devraient être organisées entre le CSM et l'inspection générale des services judiciaires. *Rapport d'activité 2002-2003*, Éditions des Journaux officiels, 2004, p. 177.
-

Erschienen in «Justice - Justiz - Giustizia» 2009/2

Zitiervorschlag Roger Errera, Sur le Conseil supérieur de la magistrature français : réflexions et perspectives, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2009/2

^{rer} Conseiller d'Etat honoraire. Ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature (1998-2002) et du conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature (1988-1996). Ancien membre de la commission de réflexion sur le statut de la magistrature (1982-1983). Le 2 octobre 2001, à l'invitation de la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats de la Confédération helvétique qui examinait le projet de révision totale de la législation suisse en matière d'organisation judiciaire, j'ai comparu devant cette commission pour décrire et commenter l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

[back \(2009/2\)](#) ◀

