



DE LA RÉFORME DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

par Gabriel Pirad



Avec pour rôle de garantir l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature est un organe peu connu du grand public du fait notamment de son manque d'ouverture, mais dont les missions sont importantes et ne demandent qu'à être renforcées, dans une époque où l'indépendance des magistrats et la transparence de la justice ne cessent d'alimenter les débats et les controverses. Si bien qu'une réforme de ce Conseil s'impose.

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est un organe régi par les articles 64 et 65 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le Président de la république ne préside plus le CSM depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, mais il demeure garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire en vertu de l'article 64 de la Constitution.

Le CSM comporte deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet, ainsi qu'une troisième formation, dite plénière. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le Premier président de la Cour de cassation. Cette formation comprend en outre cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat, un avocat et six personnalités qualifiées, qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées (des universitaires sont régulièrement nommés). Les nominations effectuées par les présidents des deux assemblées sont soumises à l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée intéressée (article 13 in fine de la Constitution). La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est quant à elle présidée par le Procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'Etat, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnées dans la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. Les magistrats sont désormais minoritaires au sein de chaque formation. Les membres de ce collège professionnel sont nommés par leurs collègues. Les membres professionnels sont donc non dépendants de l'exécutif. Le prix en est le corporatisme (cf infra).

Le CSM a compétence en matière de nomination des magistrats du siège et du Parquet. Il fait des propositions pour les nominations des magistrats de la Cour de cassation, pour celles des Premiers Présidents de cours d'appel et présidents de tribunaux judiciaires. La nomination des autres magistrats du siège est soumise à son avis conforme et celle des magistrats du parquet à un avis simple, y compris désormais pour les Procureurs généraux.

En matière disciplinaire, le CSM dispose d'un pouvoir juridictionnel à l'égard des magistrats du siège et d'un pouvoir d'instruction débouchant sur un avis à l'égard des magistrats du parquet.

Enfin, depuis la révision constitutionnelle de 2008, le CSM peut être saisi par tout justiciable qui considère qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. Les conditions ont été fixées par la loi organique du 22 juillet 2010 (entrée en vigueur en 2011) : un dispositif de filtrage, sous forme d'une commission d'admission des requêtes composée de quatre membres du CSM, a alors été mise en place. En général celles-ci ne visent qu'à contester la décision rendue et non le comportement du magistrat. En 2019, 324 plaintes ont été déposées, une seule a été renvoyée devant la commission disciplinaire.

REGARDS CRITIQUES SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

D'abord, des premières critiques peuvent être formulées à l'encontre de la composition du Conseil et de la façon dont sont désignés ses membres. Les membres professionnels sont élus par leurs pairs : les magistrats, hors chefs de juridiction, sont élus sur des listes syndicales (Union syndicale des magistrats, Syndicat de la magistrature et Unité Magistrats) au suffrage indirect, dans lequel les grands électeurs se déplacent à la grande chambre de la Cour de cassation.

Mais ce mode de scrutin actuel est tel qu'il accorde à la hiérarchie judiciaire une surreprésentation, en raison de l'existence de plusieurs collèges de magistrats. 4 postes sur 7 sont réservés respectivement à la Cour de cassation, aux chefs de cours et aux chefs de tribunaux. Les magistrats de "base" sont ainsi minoritaires. En ce qui concerne les membres non professionnels, on pourrait déplorer que le pouvoir d'en nommer six soit réservé aux présidents de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat. On peut également regretter qu'ils ne représentent qu'un peu plus de la moitié des membres de chaque formation, et non une grande majorité, ce qui serait bienvenu afin de rénover et moderniser le CSM.

En définitive, la composition du Conseil ne répond pas aux exigences démocratiques modernes, du fait de son manque de représentativité de la société civile et des citoyens. La problématique de la légitimité du CSM ne saurait être déconnectée de la question de la désignation de ses membres.

Par ailleurs, l'article 65 de la Constitution prévoit que le CSM ne peut se prononcer d'office en matière d'atteinte à l'indépendance que si le président de la République le lui demande, et il ne peut pas se prononcer sur des questions de déontologie ou de fonctionnement des juridictions si le garde des Sceaux ne le saisit pas. Ceci est un véritable obstacle à l'indépendance, au regard des normes internationales en la matière et de la situation des Conseils européens similaires au nôtre. L'absence de possibilité de saisine du Conseil par un magistrat en cas d'atteinte à son indépendance ou à son impartialité (alors que tout justiciable peut saisir le Conseil supérieur en cas de faits motivant des poursuites disciplinaires à l'égard d'un magistrat du siège ou du parquet), ainsi que l'absence de reconnaissance de la capacité du CSM de se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire, conduisent en effet le CSM à recourir à des palliatifs tels que des communiqués de presse quand cela est nécessaire. Seul un pouvoir d'avis spontané serait à la hauteur de l'enjeu.

Enfin, notons que pour assurer ses fonctions, le CSM dispose de faibles moyens : outre ses 22 membres, il n'a à sa disposition que son secrétariat général, qui est composé de 22 ETP annuel travaillé, dont quatre magistrats, et le service d'aide et de veille déontologique, qui repose sur trois magistrats. Or, on sait que les missions du CSM en matière de nomination et de discipline des magistrats requièrent des moyens supplémentaires pour être menées dans des conditions optimales.

QUEL AVENIR POUR LE CSM ? QUELS AXES DE RÉFORME ? QUELLES PROPOSITIONS ?

RÉNOVER LA COMPOSITION DU CONSEIL ET LA DÉSIGNATION DE SES MEMBRES

D'abord, la composition même du CSM mériterait quelques ajustements. Afin d'asseoir sa représentativité et donc sa légitimité, peut-être le Conseil pourrait-il s'ouvrir à la société civile. Du moins, on pourrait envisager de remédier à la surreprésentation de la hiérarchie judiciaire en élargissant la composition du CSM à d'autres professionnels du droit : greffiers, avocats, notaires, huissiers. Mais l'ouverture à la société civile pourrait également profiter aux universitaires (qui font déjà l'objet de nominations dans le collège des non-professionnels), et pourquoi pas à des représentants d'associations de lutte contre la pauvreté, contre la corruption, et d'aide aux victimes, à des justiciables, ou encore à des citoyens ayant été jurés au cours de leur vie. L'idée serait donc d'augmenter le nombre de membres du CSM en faisant profiter de cet élargissement des individus venus de la société civile ou de corps non représentés.

Proposition 1 : Lancer une consultation auprès des magistrats de l'ordre judiciaire, afin de recueillir opinions et propositions au sujet de la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

Par ailleurs, au-delà même de la thématique de la composition du CSM, la question du mode de désignation des membres actuels peut se poser. Il a en effet été rappelé plus haut que le mode de scrutin concernant les membres professionnels, outre sa complexité, assure à la hiérarchie judiciaire une place prépondérante. On pourrait envisager d'élargir la base de ceux qui choisissent, afin d'éviter tout entre-soi et afin de renforcer la légitimité des membres élus. Un collège unique serait à ce titre une perspective intéressante.

Quant aux membres non professionnels nommés par le président de la République et les présidents des chambres, conférer aux assemblées elles-mêmes cette compétence irait là aussi dans le sens d'une plus grande légitimité du CSM, dont les membres seraient avalisés par les parlementaires.

C'est déjà le cas dès lors que la procédure de l'article 13 in fine de la Constitution s'applique à ces personnalités dites qualifiées. Mais passer d'un pouvoir d'approbation à un pouvoir de proposition accentuerait l'implication des députés et sénateurs.

Proposition 2 : Instaurer un collège unique pour la désignation des membres professionnels.

Proposition 3 : Attribuer la compétence de nomination (proposition + approbation) des six personnalités qualifiées aux commissions parlementaires compétentes ou aux assemblées plénières.

CONFÉRER AU CONSEIL DE NOUVEAUX POUVOIRS ET PRÉROGATIVES

En premier lieu, l'absence de possibilité de saisine du CSM par un magistrat en cas d'atteinte à son indépendance ou à son impartialité (alors que tout justiciable peut saisir le Conseil supérieur en cas de faits motivant des poursuites disciplinaires à l'égard d'un magistrat du siège ou du parquet), et l'absence de reconnaissance de la capacité du CSM de se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire ont de quoi décevoir. C'est pourquoi des évolutions doivent être envisagées, que ce soit pour les magistrats ou pour le CSM, qui en est réduit à passer par des communiqués de presse pour s'exprimer de sa propre initiative.

Proposition 4 : Conférer à tout magistrat le pouvoir de saisir le CSM s'il estime que son indépendance ou son impartialité est mise en cause.

Proposition 5 : Conférer au CSM le pouvoir de se saisir, d'office, de toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

En outre, la gestion de la carrière des magistrats pourrait être confiée à un CSM rénové dans ses attributions et sa composition et ainsi relégitimé. Il faut rappeler que le garde des Sceaux gère, pour une large part, la carrière des magistrats via la direction des services judiciaires, ce qui nourrit les ambiguïtés entourant l'immixtion, réelle ou supposée, du pouvoir exécutif dans le fonctionnement de l'autorité judiciaire.

L'autogestion par les magistrats eux-mêmes ne serait pas plus opportune, au regard des risques de corporatisme, qui entretient d'ailleurs les pouvoirs d'une hiérarchie écrasante. Face à cela, le CSM ne gère pas les carrières : il se contente d'émettre un avis, conforme ou non, selon le poste concerné. Le transfert au Conseil des pouvoirs du garde des Sceaux en la matière serait ainsi l'occasion d'éloigner « les deux fléaux qui empoisonnent la justice : le lien avec le pouvoir et le corporatisme » (selon les mots du juge Van Ruymbeke).

Proposition 6 : Transférer les services du ministère de la justice chargé de la surveillance des tribunaux et de la carrière des magistrats au Conseil supérieure de la magistrature.

Par ailleurs, le renforcement des garanties relatives à l'indépendance des magistrats du parquet suppose, de renforcer les pouvoirs du CSM à l'égard des magistrats du parquet. Cela consisterait en un alignement du mode de nomination et du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège. Il s'agirait d'une part de transformer l'avis simple sur leurs nominations en un avis conforme (comme c'est le cas pour les magistrats du siège n'occupant pas les fonctions hiérarchiques les plus élevées). En effet, si l'on observe en pratique que les ministres respectent l'avis simple, peut-être un jour y en aura-t-il qui agiront différemment. Il faut donc prévenir toute entorse à cette pratique en gravant dans le marbre constitutionnel cette règle. D'autre part, il faudrait confier au CSM le rôle de conseil de discipline à l'égard de ces magistrats du parquet, à l'instar de ce qui se fait pour les magistrats du siège.

Proposition 7 : Les magistrats du parquet seront nommés par le président de la République sur proposition du garde des Sceaux après avis conforme de la formation compétente du CSM.

Proposition 8 : Les magistrats du parquet relèveront, en matière disciplinaire, de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet qui statuerait, sous la présidence du procureur général près la Cour de cassation, en tant que conseil de discipline de ces derniers.

Enfin, abordons la question de la mobilité des magistrats hors de la magistrature.

Les allers-retours entre privé et public, qui constituent une forme d'enrichissement pour le corps, sont moins fréquents dans la magistrature judiciaire que dans d'autres corps de la fonction publique et il n'est pas question de les prohiber. On sait que depuis la loi organique du 8 août 2016, les magistrats sont astreints, lors de leur prise de fonctions, et ultérieurement si nécessaire, à remettre une déclaration d'intérêts, laquelle est suivie d'entretiens déontologiques. Ils sont également tenus de faire des déclarations de situation patrimoniale. Toujours est-il que le contrôle de ces mobilités doit être renforcé. D'ailleurs, force est de constater qu'il n'existe pas d'équivalent de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour la magistrature. C'est pourquoi, afin de prévenir toute dérive et tout conflit d'intérêts, il serait intéressant de confier au CSM (qui aurait gagné en légitimité, en prérogatives et en moyens, prenant ainsi une place centrale au sein de l'autorité judiciaire) une mission équivalente à celle de la HATVP, exercée à l'égard des magistrats.

Proposition 8 : Confier au Conseil supérieur de la magistrature une mission équivalente à celle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour les magistrats.

OCTROYER AU CONSEIL D'AVANTAGE DE MOYENS POUR MENER À BIEN SES MISSIONS

Nous avons rappelé plus haut que beaucoup déplorent que le CSM dispose de faibles moyens pour assurer ses missions. M. Georges Bergougous, membre du CSM, indiquait toutefois que le Conseil dispose d'un groupe de travail qui lui permet, en liaison avec l'inspection générale, d'obtenir des informations sur le fonctionnement des cours d'appel ou des tribunaux. Il se félicite que dès lors que l'inspection dispose d'éléments, elle les communique au CSM. Mais peut-être l'essai pourrait-il être transformé avec une consécration organique de cette coopération. Si certains souhaiteraient que l'inspection générale de la Justice soit rattachée au CSM, il semble préférable d'imaginer que ce dernier puisse avoir recours pour des missions ponctuelles à des inspecteurs de la justice mis à sa disposition et qui, pour ces missions, n'auraient de compte à rendre à nul autre qu'au Conseil.

Proposition 9 : Prévoir que le ministre de la Justice puisse mettre, temporairement, à disposition du CSM, sur sa demande, des membres de l'inspection générale de la justice.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSINGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSSET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*