

VOS DROITS

Point par point

« Le Conseil Supérieur de la Magistrature »

LE CSM QUE NOUS VOULONS

La composition et les missions du CSM sont au cœur de tous les débats sur la Justice depuis des dizaines d'années. Les modifications et les tentatives de modification de notre statut n'ont pas manqué, certaines positives, d'autres régressives.

La réforme constitutionnelle de 1993 et la réforme organique de 1994 avaient donné son autonomie (certes à parfaire) au CSM et permis une meilleure représentation des magistrats.

Après la réforme avortée de 1998, qui avait le tort majeur de mettre en minorité les magistrats (déjà !), mais alignait enfin le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège, la réforme constitutionnelle de 2008, puis la réforme organique de 2010 ont donné un coup d'arrêt à l'évolution vers une Justice plus indépendante.

L'USM s'est beaucoup battue depuis deux ans pour éviter le pire. **Elle a depuis toujours combattu l'idée saugrenue et contraire aux standards européens de mettre les magistrats en minorité dans les différentes formations du CSM, et ce, quelles que soient les modalités de désignation des membres non magistrats.** Elle n'a eu de cesse de dénoncer la régression que constituent les dernières réformes et les conséquences de celles-ci en termes de mise au pas de la Justice.

L'USM a été trop seule pour s'opposer au gouvernement et au parlement. Pire, bien souvent, lorsque nous expliquions que les standards internationaux interdisaient les évolutions envisagées, on nous demandait pourquoi dans ces conditions le Syndicat de la Magistrature défendait le principe de la réforme.

En effet, le 4 avril 2006 devant la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau lors d'une table ronde sur « la responsabilité des magistrats », la présidente du Syndicat de la Magistrature indiquait : « *il est temps de donner de la Justice une image beaucoup moins corporatiste. La modification de la composition du CSM serait à cet égard une réponse forte et symbolique. Nous acceptons qu'il soit majoritairement composé par des membres de la société civile* ».

Cette idée, que l'USM a toujours combattue, parce que contraire aux standards européens et internationaux dont nous nous réclamons, a naturellement été accueillie très favorablement par la commission (au point de figurer dans le rap-

port final page 496) et un parlement qui nous est par nature hostile. C'est donc en réalité au Syndicat de la Magistrature que l'on doit cette composition, par essence politique, dans laquelle les magistrats seront minoritaires.

Depuis, la confusion était savamment entretenue dans les publications du Syndicat de la Magistrature. Celle-ci est aujourd'hui levée, mais dans un sens qui nous semble être contraire à l'intérêt des magistrats.

On peut en effet lire dans la profession de foi du Syndicat de la Magistrature que le SM ne s'est « *jamais opposé au principe même d'une présence plus importante de personnalités extérieures, à condition que toute mise en minorité des magistrats soit exclue en matière disciplinaire, que les membres non magistrats du CSM soient choisis par la représentation nationale à une majorité qualifiée et que le président de chaque formation soit un magistrat. Moyennant ces garde-fous, la magistrature n'a rien à craindre d'un regard extérieur qui présente l'intérêt d'écartier le soupçon, très ancré dans les esprits, de corporatisme* ».

Quant à Force Ouvrière Magistrats, après avoir soutenu il y a quelques années que le CSM devait être composé de parlementaires, elle indique aujourd'hui dans sa profession de foi qu'elle a « *soutenu tout au long des débats, le principe d'une composition paritaire du Conseil* ».

Il est donc clair que l'USM a été la seule organisation syndicale de magistrats à défendre une composition du CSM majoritairement composée de magistrats.

En adoptant cette position non par souci de corporatisme étriqué, mais parce que l'indépendance des magistrats le commande, l'USM s'est conformée aux grands principes internationaux édictés notamment par la recommandation R 94 – 12 en date du 13 octobre 1994 du Conseil de l'Europe, la charte européenne sur le statut des juges de juillet 1998, l'avis n°10 du Conseil Consultatif des Juges Européens de novembre 2007, la déclaration du réseau européen des conseils de justice de mai 2008 ou les résolutions de l'association européenne des magistrats (dont l'USM est membre) de mai 2006 et mai 2008.

Le CSM que nous voulons, c'est avant tout un CSM qui trouve une composition conforme aux standards internationaux, comprenant une majorité de magistrats.

Le CSM que nous voulons, c'est un CSM bénéficiant d'un budget entièrement autonome et doté de tous les moyens humains et matériels pour accomplir l'ensemble de ses missions.

Le CSM que nous voulons, c'est un CSM à qui seraient rattachées la Direction des Services Judiciaires et l'Inspection Générale des Services Judiciaires.

Le CSM que nous voulons, c'est un CSM qui donnerait pour tous les magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, un avis conforme sur les nominations et déciderait en matière disciplinaire.

Le CSM que nous voulons, c'est un CSM qui émettrait annuellement un avis sur le budget alloué aux services judiciaires.

Le CSM que nous voulons, c'est un CSM à qui serait restituée la possibilité de se prononcer librement sur les questions touchant à l'indépendance de la Justice et des magistrats.

Le CSM que nous voulons serait ainsi un CSM digne d'un grand pays européen comme le nôtre et, en tous points, conforme aux normes internationales.

INTRODUCTION

Depuis le début de l'année, l'USM vous a régulièrement fait parvenir, en complément des flash « vos droits » en juin et « pour un parquet indépendant » en septembre des fiches techniques sur le temps de travail, la commission d'avancement, les retraites, le dialogue social et les droits syndicaux.

Alors que les élections au CSM approchent, que les règles de fonctionnement de cette institution, tous comme les droits que possèdent les magistrats sont souvent méconnus, il nous est apparu opportun de rédiger la présente fiche technique qui a pour objet, de façon pédagogique de rappeler à quoi sert le CSM, quelles sont ses attributions mais aussi d'exposer les combats que l'USM a menés et continuera de mener pour la défense des magistrats et d'une justice indépendante.

*

Pierre angulaire de notre système judiciaire français, né par accident sous la 3^e République, où son champ de compétence était limité au domaine disciplinaire ou presque, le CSM a connu quatre régimes juridiques différents depuis la Libération, dont trois sous la 5^e République.

Symptôme français de l'incapacité historique à concevoir une justice affranchie du gouvernement, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, consacre une régression institutionnelle majeure, après la phase la plus libérale que la France ait connue en ce domaine (1994-2011).

Promulguée le 22 juillet 2010, la loi organique sur le CSM va bouleverser tous les acquis de fonctionnement des CSM successifs.

Le nouveau système mis en place nous paraît particulièrement

EN TOUTE TRANSPARENCE

A l'USM, nous sommes conscients qu'au-delà des valeurs que nous portons, la personnalité des élus USM du CSM n'est pas indifférente. Aussi, plus encore que lors des précédentes élections en 2006, le Conseil national de l'USM a adopté une procédure transparente de désignation de ses candidats au Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le Conseil National de l'USM, après audition des candidats et vote à bulletin secret, a désigné à la majorité absolue des suffrages exprimés les candidats suivants :

Liste Parquet

Catherine VANDIER, Substitute générale près la Cour d'Appel d'Angers

Christophe VIVET, Vice procureur près le TGI de Grenoble

Bérengère PRUD'HOMME, Procureure adjointe près le TGI de Quimper

Liste Siège

Laurent BEDOUET, Vice Président Application des Peines au TGI de Paris

Luc FONTAINE, Président de chambre de l'Instruction à la Cour d'Appel de Lyon

Philippe TRILLAUD, Vice Président Enfants au TGI de Saint Pierre de la Réunion

Beaucoup de ces candidats vous sont sans doute connus. Plusieurs ont déjà occupé des fonctions à la commission d'avancement ou au sein des instances nationales de l'USM. Ils sont ainsi au fait des règles statutaires et armés pour faire face au combat qui ne manquera pas de devoir être mené dans le prochain CSM.

Tous ont occupé des fonctions variées tout au long de leur carrière, tant au siège qu'au parquet, marquant ainsi l'attachement de l'USM à l'unité du corps.

Enfin, alors que les spécificités des magistrats exerçant outre mer sont assurément insuffisamment prises en considération au CSM, la désignation d'un magistrat exerçant et ayant exercé outre mer est la garantie que ces spécificités seront mieux prises en considération.

inquiétant et potentiellement redoutable pour le déroulement de la vie professionnelle des magistrats.

Organe constitutionnel, le CSM voit sa composition et ses attributions définies à l'article 65 de la Constitution.

D'un point de vue institutionnel, la question des pouvoirs du CSM est fondamentale. Les cas particuliers de chaque collègue et la place du CSM au sein de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs de l'Etat sont indissociablement liés notamment parce que la composition et l'indépendance du CSM conditionnent les critères de choix qu'il mettra en œuvre en exerçant ses attributions.

COMPOSITION DU CSM

Jusqu'à la fin de l'année 2010, c'est le système issu de la réforme constitutionnelle de 1993, qui perdure, le CSM actuel ayant vu son mandat prorogé au plus tard au 31 janvier 2011, jusqu'à la mise en place du nouveau CSM (loi organique du 25 mai 2010).

Au-delà de cette date c'est le système issu de la réforme constitutionnelle de 2008 qui verra le jour.

Jusqu'à la fin de l'année 2010

La loi organique du 5 février 1994 prévoit que le CSM est composé de deux formations, une pour le siège, une pour le parquet.

Il est présidé par le Président de la République qui, de fait, n'exerce pas cette mission ; son vice-président est le Garde des Sceaux.

Chacune des formations est composée de dix membres : 6 magistrats et 4 non magistrats.

Les non-magistrats, membres communs qui siègent dans les deux formations, sont désignés respectivement par le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée Nationale et par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat.

La formation du siège compte cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, la formation du parquet compte cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège.

Pour chacune des formations, les magistrats de la Cour de cassation élisent un des leurs, il en va de même des chefs de cour et de juridictions.

Les 3 autres membres magistrats de chaque formation sont élus par l'ensemble des magistrats des cours et tribunaux.

Chaque formation élit en son sein un président parmi ses membres, pour les séances de travail à l'occasion desquelles le Garde des Sceaux ne préside pas le CSM.

A partir du début de l'année 2011

L'article 65, nouveau, de la Constitution et la loi organique du 22 juillet 2010 prévoient que chacune des formations du CSM est présidée respectivement par le Premier Président et le Procureur Général de la Cour de Cassation.

Chacune d'elles est désormais composée de 15 membres : 8 non-magistrats et 7 magistrats (y compris les chefs de la Cour de Cassation).

Les non-magistrats, membres communs aux deux formations, sont pour 6 d'entre eux désignés par deux, respectivement par le Président de la République, le Président du Sénat, et le Prési-

Quelques chiffres sur le CSM

Le CSM bénéficie de moyens modestes. Les effectifs en personnel sont de 2 ETPT de magistrats et 11 ETPT de fonctionnaires. Le budget de fonctionnement était en 2009 de 753 300 euros.

La formation siège du CSM a tenu 123 séances en 2009, dont 9 sous la présidence du Garde des Sceaux et la formation parquet 89 dont 7 sous la présidence du Garde des Sceaux.

En 2009, le CSM a été saisi des propositions de nominations de 1278 magistrats du siège et 655 magistrats du parquet.

La formation « siège » a reçu 864 observations sur les propositions faites par la DSJ, émis 1230 avis conformes et 25 avis non conformes (essentiellement en raison d'inadéquation avec le poste ou en raison d'une autre candidature de meilleure qualité). Il y a eu 13 retraits de l'ordre du jour et 10 désistements.

Par ailleurs, le CSM a proposé au Président de la République la nomination de 68 présidents de juridictions ou de cours d'appels et de magistrats à la Cour de Cassation.

La formation « parquet » a reçu 172 observations sur les propositions faites par la DSJ, émis 633 avis favorables, 13 avis défavorables (tous suivis par le Garde des Sceaux). Il y a eu 4 retraits et 5 désistements.

En matière disciplinaire, la formation siège, saisie à 5 reprises d'une interdiction temporaire d'exercice, en a décidé 3, rejeté une et ordonné un non lieu à statuer pour la dernière. La formation parquet n'a pas été saisie en ce domaine.

Au fond, la formation siège a rendu 6 décisions disciplinaires et la formation parquet 2 avis (suivis par le garde des Sceaux).

dent de l'Assemblée Nationale. S'y ajoutent un Conseiller d'Etat, désigné par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat et un avocat, désigné par le Président du Conseil National des Barreaux, après avis conforme dudit Conseil National.

Outre le Premier Président et le Procureur Général de la Cour de Cassation, le nombre et la désignation des magistrats sont inchangés par rapport au système antérieur.

Il est à noter que cette composition déséquilibrée entre magistrats et non magistrats est totalement inédite en Europe.

Elle viole tous les standards européens en la matière et notamment la recommandation n°94-12 du comité du ministre des Etats membres et l'avis du CCJE.

L'USM s'est opposée à cette évolution de la composition du CSM, qui constitue une régression institutionnelle majeure.

L'Association Européenne des Magistrats, dont l'USM est membre fondateur, qui dispose par le biais de l'Union Internationale des Magistrats, d'une représentation permanente auprès de l'ONU et du Conseil de l'Europe, a adopté un communiqué et adressé un courrier aux plus hautes autorités françaises pour attirer leur attention sur les dangers de la réforme.

Par ailleurs l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, dans une résolution en date du 29 septembre 2009 adoptée suite au rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui a travaillé ces questions avec l'USM, demande notamment à la France de revenir sur la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

LES NORMES EUROPEENNES

Extrait de l'avis N°10(2007) du Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) du Conseil de l'Europe adopté lors de sa 8^{ème} réunion (Strasbourg, 21-23 novembre 2007)

1/ Composition

15. La composition du Conseil de la Justice doit lui permettre de garantir son indépendance et d'accomplir effectivement ses fonctions.

16. Le Conseil de la Justice peut être composé, soit exclusivement de juges, soit à la fois de juges et de non juges. Dans ces deux situations, il convient d'éviter tout corporatisme.

17. Quand le Conseil de la Justice est composé exclusivement de juges, le CCJE estime que ces juges doivent être élus par leurs pairs.

18. Quand sa composition est mixte (juges et non juges), le CCJE considère que pour éviter toute manipulation ou pression induite, le Conseil de la Justice doit compter une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs.

19. Selon le CCJE, une telle composition mixte présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaître ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire. Même avec une composition mixte, le Conseil de la Justice doit fonctionner sans la moindre concession au jeu des majorités parlementaires et des pressions de l'exécutif, en dehors de toute subordination aux logiques partisans, pour pouvoir se porter garant des valeurs et des principes essentiels de la justice.

20. Lorsque le Conseil de la Justice a une composition mixte, le CCJE estime que certaines de ses tâches pourraient être réservées à une formation du Conseil constituée uniquement de juges.

2/ Sélection des membres non juges

32. Les membres non juges ne devraient pas être désignés par le pouvoir exécutif. Même s'il appartient à chaque Etat de trouver un équilibre entre des impératifs parfois contradictoires, le CCJE recommande la mise en place de systèmes qui confient la sélection des membres non juges à des autorités non politiques. Si, dans un Etat, les membres non juges sont élus par le Parlement, ils ne devraient pas être membres du Parlement, devraient être élus à une majorité qualifiée requérant un soutien significatif de l'opposition et devraient permettre une représentation diversifiée de la société dans la composition globale du Conseil de la Justice.

Extrait de la recommandation n°R(94)12 en date du 13 octobre 1994, du Comité des ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

1.2.c. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller par exemple à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure.

Extrait de la Charte Européenne sur le Statut des Juges – Conseil de l'Europe – 8-10 juillet 2010

1.3. Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci.

LE SOUTIEN EUROPEEN A LA JUSTICE FRANCAISE

Extraits du courrier du Président de l'Association Européenne des Magistrats (AEM) au Président de la République française du 4 juin 2008

Dr Virgilius VALANCIUS, Président de l'AEM, Vice-président de l'Union Internationale des Magistrats, Président de la Cour Suprême Administrative de Lituanie
À Monsieur le Président de la République Française

L'Association Européenne des Magistrats (...) a adopté à l'u-

nanimité une résolution relative aux modifications envisagées par le gouvernement français, de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature.

(...) L'AEM a dans ses attributions de surveiller la situation de la Justice et des magistrats dans les Etats membres de l'Union Européenne. C'est pourquoi des discussions permanentes ont lieu sur l'indépendance de la Justice et le statut des juges dans leur pays.

L'AEM souhaite attirer votre attention sur ces éléments essentiels et exprime son inquiétude relativement aux développements législatifs envisagés, tels qu'ils sont exposés dans la résolution ci-jointe.

Résolution de l'Association Européenne des Magistrats (AEM), adoptée à l'unanimité le 23 mai 2008.

1. L'association Européenne des magistrats a pris connaissance des évolutions envisagées par le gouvernement français de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature, rendant les magistrats minoritaires dans l'organe chargé en France de leur carrière et de leur discipline, au profit de membres nommés en grande partie par les pouvoirs exécutif et législatif.

2. L'association Européenne des magistrats souligne que pour ce qui est de l'autorité compétente en matière de sélection, de carrière et de discipline des magistrats, les instances européennes ont depuis des années imposé des règles incontournables destinées à assurer l'indépendance et l'impartialité de la justice.

3. L'AEM entend ainsi rappeler que :

- la recommandation n°R94-12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe impose que l'autorité compétente soit indépendante du gouvernement et de l'administration

- la charte européenne sur le statut des juges édictée par le Conseil de l'Europe en 1998 impose une instance indépendante des pouvoirs exécutif et législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs

- l'avis n°10 du Comité Consultatif des Juges Européens adopté à Strasbourg en octobre 2007 impose une instance comptant une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs.

4. L'AEM rappelle que ces standards n'ont pas été érigés dans l'intérêt des magistrats et par corporatisme mais parce qu'ils permettent seuls de s'assurer de la nécessaire indépendance de la Justice dans une société démocratique.

5. L'AEM exprime sa grave préoccupation face à de tels développements. Elle appelle les autorités françaises à observer scrupuleusement les standards universellement reconnus d'une justice indépendante, seuls à même d'assurer la confiance que les citoyens mettent en celle-ci.

ATTRIBUTIONS DU CSM

Le CSM et l'indépendance de l'autorité judiciaire

Jusqu'à la fin de l'année 2010

L'article 64 de la constitution dispose : « *le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté du Conseil supérieur de la magistrature* ».

Le Conseil peut être saisi par le Président de la République de questions touchant à l'indépendance de l'Autorité Judiciaire. C'est ainsi que François Mitterrand a saisi le CSM de la tentative de déstabilisation d'Eric Halphen dans le cadre de l'affaire dite Schueller/Maréchal.

Le CSM a ultérieurement été saisi à trois reprises par le Président Chirac.

Le Conseil a également considéré, depuis la réforme constitutionnelle de 1993, qu'il lui appartenait, toujours sur le fondement du texte constitutionnel précité, d'émettre des avis, spontanés, ou des communications, non sollicitées, dès lors que l'indépendance de l'autorité judiciaire était en cause.

Les CSM successifs depuis cette date ont émis des avis, très importants, rappelant parfois à l'ordre les plus hautes autorités de l'Etat. Ils peuvent être consultés sur le site internet du CSM ou dans les rapports annuels du Conseil.

Pour exercer cette mission (tout comme pour la rédaction de son rapport), la pratique a instauré la réunion plénière de ses membres, c'est-à-dire de l'intégralité des membres du conseil (magistrats des deux formations et membres communs) à intervalles réguliers.

Pour faciliter l'efficacité et la coordination de ses travaux, la pratique du CSM a également prévu l'élection d'un président de la réunion plénière qui est, traditionnellement, un membre commun aux deux formations, c'est-à-dire un non magistrat.

Cette mission constitutionnelle du CSM et le courage dont ont fait preuve, notamment, les élus de l'USM successifs, pour faire en sorte que le CSM émette des avis ou des communications fortement motivés, dénonçant notamment les critiques faites par les plus hautes autorités de l'Etat contre les magistrats ou la Justice, ont fortement déplu au pouvoir et sont à l'origine de dispositions très contestables de la réforme constitutionnelle de 2008.

A partir de l'année 2010

Mesure de rétorsion directe contre la hardiesse du CSM, l'article 65 nouveau de la Constitution énumère limitativement les autorités qui peuvent solliciter un avis.

Le texte prévoit désormais que le Conseil 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 ajoute que le CSM 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.

L'article 17 de la loi organique du 22 juillet 2010 avait prévu que le Conseil Supérieur de la Magistrature pouvait se pronon-

cer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, ce qui lui laissait une possibilité d'autonomie sur cette question. Dans sa décision du 19 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a censuré cette décision au motif qu'elle méconnaissait l'article 65, nouveau, de la Constitution.

Autrement dit, le conseil ne sera autorisé à parler que lorsque le pouvoir lui aura donné la parole...

Par ailleurs, la formation plénière, désormais institutionnalisée, n'est pas plénière au sens où la langue française l'entend, puisque certains de ses membres, magistrats, en sont exclus.

Cette véritable mesure de défiance constitutionnelle à l'égard des collègues est consacrée à l'article 65 de la constitution qui

prévoit qu'outre tous les membres non magistrats composant le CSM, la formation plénière n'est composée que de trois des cinq magistrats du siège de la formation du siège et de trois des cinq magistrats du parquet de la formation du parquet. Elle est présidée par le Premier Président de la Cour de Cassation.

L'article 1^{er} de la loi organique du 22 juillet 2010 (article 4-1 de la loi du 5 février 1994) définit précisément les modalités de désignation des magistrats qui participeront à la formation plénière. Il s'agit des 4 magistrats élus (siège et parquet) pour la totalité de leur mandat et en alternance des chefs de cour et de juridiction chacun pour la moitié de leur mandat.

Les magistrats y sont donc là aussi minoritaires. Voilà un autre bon moyen de bâillonner le CSM...

Le rôle des élus de l'USM au CSM

Depuis 1994, les élus USM des CSM successifs se sont battus sans relâche pour défendre les magistrats, sans complaisance envers quiconque, ni partialité.

Ils ont contribué à développer les avis spontanés du CSM quand l'indépendance de la Justice était en jeu, se sont opposés en matière de nomination aux règles non écrites du statut, comme celle « outre-mer sur outre-mer ne vaut » et ont assoupli la règle des deux ans à chaque fois que la situation personnelle du magistrat le justifiait.

Ils ont lors du dernier mandat agi avec courage et détermination pour dénoncer jusque devant le Conseil d'Etat, les manœuvres de l'Elysée et de la chancellerie pour évincer le Procureur général de Riom.

Ils ont œuvré pour limiter les effets potentiellement néfastes du recueil des obligations déontologiques imposé par le législateur après l'affaire d'Outreau.

Ils ont été à l'origine du rappel à l'ordre, au nom du nécessaire respect de la Justice et des magistrats, de deux ministres : Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur en septembre 2006 et Rachida Dati, Ministre de la Justice en novembre 2008.

Ils ont ainsi pesé pour que soit adressé le 14 septembre 2006 au Président de la République un courrier regrettant les propos tenus par le Ministre de l'Intérieur de l'époque sur le traitement judiciaire des violences urbaines imputées au mineurs dans le département de Seine Saint Denis et rappelant que « l'application effective du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs doit conduire les membres de l'exécutif, comme du législatif, à une particulière réserve lorsqu'ils com-

mentent des décisions judiciaires »

Ils ont en outre obtenu que le Conseil Supérieur de la Magistrature diligente des auditions suite à l'enquête nocturne menée à la demande expresse de Rachida Dati par l'Inspection Générale des Services Judiciaires des magistrats de Sarreguemines suite au suicide d'un mineur en prison et à la mise en cause devant des tiers placés sous leur autorité des magistrats concernés. A l'issue de ces investigations, le CSM a demandé que les mesures d'inspection soient « *décidées et conduites dans des conditions de sérénité excluant tout risque de déstabilisation de l'autorité judiciaire* », rappelé qu'aucun drame ne « *pouvait justifier la mise en cause précipitée de l'institution judiciaire* » et réaffirmé la « *nécessité de respecter les actes juridictionnels des magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, pour assurer l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie essentielle des citoyens* ».

Ils ont également été à l'origine des prises de position du CSM, par voie de communiqué :

- du 21 décembre 2006 rappelant le nécessaire respect absolu du principe fondamental qui veut que « *la décision juridictionnelle doit être prise en toute indépendance et à l'abri de toute pression* » et qu'à ce titre « *elle doit rester exclue du champ disciplinaire* ».

- du 15 mai 2008, relatif au projet de réforme constitutionnelle, en confirmant le principe de l'unité du corps des magistrats, insistant sur une composition au moins paritaire du CSM et concluant que « *les attributions du CSM en matière de nomination et de discipline doivent être étendues pour les magistrats du siège et renforcées pour les magistrats du parquet* ».

Le CSM et la déontologie des magistrats

La loi organique du 5 mars 2007, issue des travaux de la commission d'enquête parlementaire relative à l'affaire dite d'Outreau a introduit dans la loi organique relative au CSM un article 20 qui dispose que le CSM « *élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats* ».

Cette obligation, imposée par le législateur au Conseil a évité de justesse l'élaboration d'un véritable code de déontologie dont un projet avait été rédigé par le président de la commission des lois de l'Assemblée Nationale de l'époque.

Conforme aux standards européens, l'élaboration d'un recueil par le conseil de justice compétent, a été, pour ce qui concerne le Conseil Supérieur de la Magistrature français rendu public en juin 2010, publié chez Dalloz et diffusé à l'ensemble des magistrats.

Loin de constituer un code, comme l'auraient souhaité certains, ce recueil constitue d'avantage une aide déontologique en faveur des magistrats, en déclinant notamment les grands principes auquel ils se trouvent soumis de par leur serment.

Les élus de l'USM ont du batailler fermement au cours de l'élaboration du Recueil pour qu'il constitue un guide de référence pour les collègues et non un code réglementaire de règles impératives.

Ils se sont par ailleurs attachés à réaffirmer les principes constitutionnels et légaux existant en faveur des magistrats (liberté d'expression dans le cadre syndical par exemple-point F5) et à introduire de nombreuses dispositions protectrices des collègues.

Par exemple, dans chaque chapitre décliné dans le guide, référence est faite aux devoirs des chefs de juridiction vis-à-vis des magistrats de leur juridiction (information et dialogue avec les

collègues de la juridiction - point C11 ; devoir de protection des magistrats mis en cause - points C31-D10-F9).

Est également précisé que "*l'impartialité appelle des moyens matériels, budgétaires et humains qui procurent aux magistrats et aux juridictions des conditions de travail et de fonctionnement excluant toute dépendance à l'égard des personnes publiques ou privées, même dans des situations exceptionnelles.*"

La nécessité de la présence du greffier à l'audience, sans cesse rappelée par l'USM notamment dans la mise en œuvre de la « démarche qualité » qu'elle préconise depuis 2006, est affirmée comme une sécurité pour le justiciable et le juge (point E8).

La réforme de 2008 et la loi organique de juillet 2010 prévoient que c'est la formation plénière, telle qu'issue du nouvel article 65 de la constitution, qui sera chargée de ces questions.

Au vu de la composition de ladite formation, ce sont donc désormais des non magistrats qui pourront imposer à des magistrats certaines règles déontologiques, ce qui sur ce point, une fois encore décroche la France des standards judiciaires européens.

Le CSM et la carrière des magistrats

Les magistrats du siège

Les propositions faites au Président de la République

Le CSM propose au Président de la République la nomination de l'ensemble des magistrats à la Cour de cassation. Il en va de même des premiers présidents de Cour d'appel et des présidents de Tribunaux de Grande Instance.

Il n'existe pas de projet de nomination publié (c'est-à-dire de « transparence ») pour les magistrats proposés au Président de la République par le CSM, sauf pour ce qui concerne les présidents de Tribunaux.

En l'état du CSM actuel, il s'agit d'une simple pratique instaurée, nul ne sait ce que fera le CSM issu de la réforme constitutionnelle.

Pour ce qui concerne ces postes, le Conseil publie l'ensemble des noms des candidats sur le ou les postes concernés et précise celui qui a été choisi.

Il est possible de formuler des observations dans le délai fixé dans le document de transparence diffusé. « *Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination est adressée au Garde des Sceaux et au Conseil Supérieur de la Magistrature* » (Article 27-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958).

Une fois les recours examinés, le conseil se réunit sous la présidence du Garde des Sceaux pour arrêter les choix définitifs présentés au Président de la République. (Avant l'élection de Nicolas Sarkozy, le CSM se réunissait, pour ces postes, à l'E-

lysée sous la présidence du Président de la République, c'est ce que l'on appelait les CSM Elysée). Le CSM publie les propositions définitives sur son site.

Le décret du Président de la République est alors signé et publié au JO quelques jours ou quelques semaines après que le CSM a définitivement statué.

Les avis du Conseil Supérieur de la Magistrature

Pour l'ensemble des magistrats du siège autres que ceux qui font l'objet d'une proposition de la part du CSM, c'est le ministère (la Direction des Services Judiciaires plus particulièrement) qui propose les postes, au vu des desiderata formulés par les magistrats.

Après la diffusion des projets de nomination à l'ensemble des collègues (« transparence »), le Conseil examine chaque dossier individuellement pour émettre un avis conforme ou non conforme à la proposition du ministère.

Les collègues peuvent, dans le délai fixé par le document de transparence, présenter des observations au CSM. Celui-ci avise le collègue proposé par la DSJ de l'existence de ces observations que l'on appelle aussi parfois improprement « recours ».

Il convient de rappeler, contrairement à ce qui est parfois dit, que le Conseil peut parfaitement émettre un avis non-conforme alors qu'aucun recours n'a été formulé.

Si l'avis est conforme, le collègue est nommé à son poste par

décret du Président de la République. Si l'avis est non conforme, le ministère ne peut passer outre ce qui signifie que le magistrat concerné ne peut en aucun cas être nommé dans le poste.

Le CSM qui, dans ce domaine, n'est ni autorité de nomination, ni de proposition, ne peut proposer au magistrat concerné un autre poste après avoir émis un avis non conforme, ni davantage nommer dans le poste contesté celui dont il a accueilli les observations.

C'est ce qui explique qu'un collègue qui a fait l'objet d'un avis non conforme doit attendre le mouvement suivant pour se voir proposer un autre poste par la chancellerie et que le magistrat ayant formulé des observations sur le poste ne puisse être nommé directement sur celui-ci, qui reste de fait, non pourvu. C'est également ce qui explique que ce n'est pas parce que le CSM a émis un avis négatif sur un poste qui a fait l'objet d'un recours, que le collègue auteur du recours sera nécessairement nommé, même à terme, sur ledit poste.

Dans certaines hypothèses, il arrive que le CSM fasse à la chancellerie des recommandations pour certains collègues dont il n'a pas accueilli le recours mais qui lui semblent devoir obtenir satisfaction de leurs desideratas à court terme.

Les magistrats du parquet

En la matière le Conseil ne dispose d'aucun pouvoir de proposition, il n'émet que des avis.

C'est le ministère qui garde la main sur l'ensemble des propositions de nomination de magistrats du parquet.

En l'état et jusqu'à la mise en place du CSM issu de la réforme de 2008, les procureurs généraux sont nommés en Conseil des

Ministres, en dehors de toute intervention du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Cette situation va prendre fin : désormais tous les magistrats du parquet, quel que soit leur niveau hiérarchique, seront nommés sur avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Toutefois l'avis émis, qu'il s'agisse du CSM actuel ou du prochain, est un avis simple : le CSM émet en conséquence un avis favorable ou défavorable, ce qui signifie que la chancellerie peut passer outre un avis défavorable.

L'USM a combattu et continue à se battre pour que le mode de nomination des magistrats du parquet soit aligné sur celui des magistrats du siège afin de lever tout soupçon de politisation ou de partialité dans certains choix opérés.

Pour le reste, la méthode de travail du CSM dans l'examen des projets de nominations est identique à ce qui se passe pour les magistrats du siège.

Quand les chefs de cours, membres du CSM, sont écartés de certaines délibérations

Dans sa décision du 19 juillet 2010 relative à la loi organique sur le CSM, faisant suite à la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil constitutionnel a décidé que le premier président et le procureur général de la cour de cassation, ainsi que les chefs de cour et de juridiction, membres du CSM, ne peuvent délibérer ou procéder à des actes préparatoires d'avis relatifs soit aux nominations pour exercer des fonctions dans leur juridiction, soit aux magistrats exerçant des fonctions dans leur juridiction.

Cette exigence a pour effet que, dans les hypothèses visées par le Conseil constitutionnel, les magistrats seront encore plus minoritaires au sein du CSM en place à partir de janvier 2011 pour le choix des postes auxquels il est fait référence.

Le CSM et la discipline

Un peu d'histoire, le CSM organe disciplinaire

Pendant la majeure partie du XIX^{ème} siècle, le pouvoir disciplinaire à l'encontre des magistrats a été détenu par le Ministre de la Justice, dans la logique des institutions mises en place par Napoléon.

A l'avènement de la III^{ème} République, il est apparu que cette organisation n'était pas de nature à garantir l'indépendance de la justice.

La loi du 30 août 1883 a institué le Conseil Supérieur de la Magistrature, qui à l'époque était constitué de la Cour de cassation statuant toutes chambres réunies, et lui a transféré le pouvoir disciplinaire à l'encontre des magistrats.

La Constitution de la IV^{ème} République, en 1946, a constitué le CSM en un organe autonome, distinct de la Cour de Cassation.

La Constitution de la V^{ème} République, en 1958, a modifié sa composition et ses attributions, le CSM conservant le pouvoir disciplinaire à l'encontre des seuls magistrats du siège, à l'exclusion des parquetiers.

La loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, dans le but de renforcer les pouvoirs du CSM afin de garantir l'indépendance et l'unité de la magistrature, lui a en particulier donné un rôle dans la procédure disciplinaire des magistrats du parquet, le pouvoir disciplinaire restant quant à lui exercé par le Garde des Sceaux en vertu de l'article 48 de l'ordonnance de 1958.

1 - Jusqu'à fin 2010

Dans le système en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2010, ce sont le Garde des Sceaux et les chefs de cour qui peuvent, seuls, saisir les formations compétentes du CSM au disciplinaire.

Le CSM est composé comme dans ses formations compétentes en matière de nomination, à ceci près que ni le Président de la

République ni le Garde des Sceaux ne peuvent y siéger. Les magistrats sont donc actuellement majoritaires.

Par ailleurs, le « CSM siège », statuant comme conseil de discipline, est présidé par le premier président de la Cour de Cassation ; il est souverain pour statuer en matière disciplinaire.

Au parquet la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de Cassation ; le Conseil émet un avis au Garde des Sceaux qui prend seul la décision.

Les audiences disciplinaires devant l'une et l'autre des formations sont publiques, sauf si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exige ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

Les décisions disciplinaires rendues par le CSM et le Garde des Sceaux peuvent respectivement faire l'objet d'un pourvoi en cassation ou d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié la composition et les attributions du CSM, tout en confirmant que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège statuait comme conseil de discipline à leur égard, et que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet donnait au Ministre de la Justice son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent.

L'USM s'est battue, en vain, au moment de la réforme constitutionnelle de 2008, auprès des parlementaires, pour que la formation du parquet statue également comme conseil de discipline souverain.

2 - A partir de 2011

A partir du début de l'année 2011, l'article 65 nouveau de la Constitution prévoit qu'en matière disciplinaire le CSM est composé, comme en matière de nomination, en ajoutant aux membres de la formation du siège le magistrat du siège de la formation du parquet, et aux membres de la formation du parquet, le magistrat du parquet de la formation du siège.

En théorie la parité est ainsi instituée en matière disciplinaire.

En réalité les choses sont plus complexes car le CSM siègera en matière disciplinaire à parité ou à non-parité en fonction de la présence effective de ses membres, au gré des affaires.

Pour pallier cet inconvénient, le parlement, reprenant une demande de l'USM, avait prévu un principe de parité institutionnalisée qui obligeait un non magistrat à ne pas siéger lorsqu'un magistrat était empêché, et réciproquement.

Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions à l'occasion de l'examen de la loi organique du 20 juillet, dans sa décision du 19 juillet 2010.

Cette décision a pour effet que selon la présence ou l'absence

des membres du CSM, des collègues seront jugés au disciplinaire par des compositions variables, ce qui pose un problème au regard du principe d'égalité.

Le déclenchement de la procédure disciplinaire

Historiquement, seul le Garde des sceaux avait compétence pour déclencher une procédure disciplinaire. La loi organique du 25 juin 2001 a étendu aux chefs de cours la possibilité de saisir le CSM.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis au justiciable d'en faire de même. La loi organique du 22 juillet 2010 a fixé les conditions dans lesquelles les plaintes des justiciables seraient examinées, en modifiant l'article 18 de la loi du 5 février 1994 sur le CSM.

La saisine du CSM par le Garde des Sceaux

1 - L'enquête préliminaire

Le Ministre de la Justice, avisé de l'existence d'une éventuelle faute disciplinaire d'un magistrat par son chef de cour, par un justiciable ou par exemple en suite d'une décision condamnant l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice (article 48-1 de l'ordonnance de 1958), peut confier à l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) une enquête administrative, enquête préliminaire, destinée à évaluer la pertinence des soupçons au regard de la réalité des faits. Aucun texte précis ne régit l'enquête préliminaire, menée par l'IGSJ dans le cadre général de l'article 5 du décret du 5 janvier 1965, qui donne à l'Inspecteur Général « un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle ».

Cette absence de texte prive les magistrats visés par l'enquête du droit à l'accès au dossier de l'enquête, comprenant en particulier la lettre de mission du ministre saisissant l'Inspection et les pièces jointes. Les inspecteurs en donnent néanmoins le plus souvent lecture au magistrat visé, qui, après que les investigations nécessaires ont été menées, sera convoqué à une audition dans les locaux de l'IGSJ. Au cours de cette audition, qui donne lieu à rédaction d'un procès verbal, l'assistance d'un conseil, tel qu'un représentant syndical ou un avocat n'est pas acceptée. A l'issue, d'autres actes d'enquête (auditions, confrontations...) peuvent être menés.

A la fin de l'enquête, un rapport est rédigé par l'Inspection, qui se prononce sur l'existence ou l'absence de charges contre le magistrat d'avoir commis une faute disciplinaire, sans appréciation de l'opportunité des poursuites en cas de charges. Seul le ministre, destinataire du rapport, dispose du pouvoir de saisir le CSM.

2 - L'interdiction temporaire d'exercice des fonctions

Le Garde des sceaux, avant la saisine au fond du CSM, peut le saisir d'une demande d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions à l'encontre du magistrat du siège visé par l'enquête préliminaire (article 50 de l'ordonnance de 1958), à la condi-

Conseils en cas d'audition par l'IGSJ ou le chef de cour, dans un cadre disciplinaire

L'IGSJ a entendu des collègues dans des conditions totalement inadmissibles. Elle considère, relayée en cela par de nombreux chefs de cour, que cela n'est qu'une enquête administrative, sans coloration ou arrière pensée disciplinaire, qui n'a pas à être réglemmentée.

Cependant, toute enquête, même administrative, doit être réglemmentée, pour éviter des débordements (l'audition d'un magistrat au milieu de la nuit cadre mal avec une simple recherche de renseignements). L'utilisation de l'enquête administrative dans la possible enquête disciplinaire à laquelle elle s'incorpore est certaine et d'ailleurs reconnue par l'IGSJ et la Cour de Cassation.

Il doit être admis que l'enquête administrative n'est pas un *man's land* juridique et est, au moins, soumise aux principes généraux dégagés par la CEDH pour protéger toute personne entendue dans des conditions de nature à la déstabiliser.

Par ailleurs, les chefs de cour convoquent parfois les collègues sans précisions particulières, dans un but (pré) disciplinaire.

L'USM propose aux collègues qui pourraient se trouver confrontés à une telle situation de :

Avertir le délégué régional (ou à défaut le délégué régional adjoint, le délégué de section ou le siège de l'USM) de la convocation. Une rapide réaction médiatique peut, parfois, calmer les ardeurs des enquêteurs.

Demander une synthèse écrite des motifs de la convocation
Vous devez savoir pourquoi on veut vous entendre et pouvoir garder une trace écrite de cette information pour la confronter, éventuellement, plus tard, avec l'attitude de l'enquêteur pour vérifier sa « loyauté » dans ce qui est finalement une recherche de preuve.

Exiger des conditions décentes d'audition
Vous devez avoir la possibilité de vous aérer, de téléphoner... sinon, cela est pire que la garde à vue. Vous pouvez exiger des pauses. Il s'agit en effet d'une enquête administrative, donc non urgente.

Imposer la présence à ses côtés d'un avocat ou d'un représentant syndical.
La notion d'enquête administrative, donc a priori moins lourde de conséquences qu'une enquête disciplinaire, ne peut être un motif de traitement discriminatoire.

Demander une trace écrite de l'entretien, avec retranscription intégrale des questions et réponses. Il s'agit là de la seule garantie contre une utilisation future, malhonnête, des propos tenus.

Exiger un délai pour faire valoir ses arguments suite à l'entretien.

Ni le CSM, ni l'IGSJ, ni le chef de cour ne disposent de pouvoirs coercitifs. Eu égard à la position actuelle de l'IGSJ et donc de la chancellerie, position contre laquelle il est peu probable que les chefs de cour se rebelleront, les six demandes formulées ci-dessus seront rejetées, totalement ou partiellement.

Ceci étant, ce rejet pourra être exploité ultérieurement pour critiquer les conditions de l'enquête administrative. Il faut dès l'origine, réclamer ces garanties et informer l'interlocuteur que leur non respect ne peut que fragiliser l'enquête administrative.

L'USM assiste très régulièrement les collègues lors des convocations.

tion que l'urgence d'une telle mesure soit caractérisée, et que l'avis des supérieurs hiérarchiques du magistrat visé ait été recueilli. La décision d'interdiction, prononcée par le CSM après que le magistrat concerné a comparu devant la formation compétente pour les magistrats du siège, ne constitue pas une sanction disciplinaire, mais une « *mesure de protection du service de la justice pendant la procédure disciplinaire* », qui a pour but d'éviter, par exemple, que le fonctionnement de la juridiction concernée ne soit perturbé par la présence en son sein d'un magistrat visé par une enquête.

En ce qui concerne les magistrats du parquet, [l'article 58-1 du statut](#) prévoit que le Garde des sceaux peut interdire au magistrat faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires, après avoir recueilli l'avis de la formation du CSM compétente pour les magistrats du parquet.

Dans les deux cas, l'interdiction ne peut être rendue publique, ne comporte pas privation du droit au traitement et cesse de produire ses effets si le CSM n'a pas été saisi dans les deux mois de sa notification.

Il faut noter qu'en ce qui concerne les magistrats du siège, le CSM a la possibilité, après avoir été saisi au fond, de prononcer d'office l'interdiction temporaire d'exercice des fonctions.

La saisine du CSM par les chefs de Cour

[Les articles 50-2 et 63 de l'ordonnance de 1958](#) donnent aux chefs de cour le pouvoir de saisir le CSM par la dénonciation des faits qu'ils estiment constituer une faute disciplinaire. Ils peuvent également demander au CSM de prononcer l'interdiction temporaire d'exercice (pour le siège), ou d'émettre un avis sur le prononcé de l'interdiction par le ministre (pour le parquet).

En revanche, les chefs de cour ne disposent pas du pouvoir de saisir l'IGSJ d'une demande d'enquête préliminaire, seul le Garde des sceaux, avisé de la saisine du CSM par les chefs de cour, étant à même de le faire.

La saisine du CSM par les justiciables

1 - Les conditions

Les articles 50-3 et 63 du statut, tels qu'issus de la loi organique du 20 juillet 2010, donnent désormais le pouvoir de saisir le CSM à « *tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire* ».

A peine d'irrecevabilité, la plainte :

- doit être présentée moins d'un an « *après la décision irrévocable mettant fin à la procédure* »
- ne peut être dirigée contre un magistrat du siège qui demeure saisi de la procédure ou contre un magistrat du parquet lorsque le parquet auquel il appartient demeure chargé de la procédure.
- doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués
- doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cours.

L'USM a évité un risque de déstabilisation encore plus grave

Le projet de texte de la loi organique du 20 juillet 2010 ajoutait : « *sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond* ».

L'USM avait vigoureusement protesté contre ces dernières dispositions - qui visaient, au dire des parlementaires, les juges des enfants, des tutelles, et les juges d'instruction, qui ne sont pas nécessairement dessaisis de leur dossier lorsqu'ils rendent une décision - considérant qu'il y avait un risque de déstabilisation évident des magistrats.

Le Conseil constitutionnel a heureusement censuré ces dispositions dans sa décision du 19 juillet 2010.

2 - La procédure : les commissions d'admission des requêtes

La plainte est examinée par une des commissions d'admission des requêtes instaurées au sein des formations du CSM par l'article 18 nouveau de la loi du 5 février 1994, qui se composent chacune de quatre membres, deux magistrats et deux personnalités extérieures, et dont le président est désigné par le président de la formation.

Le président de la commission peut rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Lorsque la commission déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat visé et sollicite de son chef de cour ses observations et

tous éléments utiles. Le chef de cour invite quant à lui le magistrat à lui présenter ses observations. Les éléments ainsi réunis sont transmis dans les deux mois de la demande au CSM et au Garde des Sceaux. La commission d'admission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause et le plaignant.

La commission, à l'issue de l'examen du dossier, se prononce à la majorité des voix sur le renvoi devant la formation disciplinaire dont elle dépend, lorsqu'elle estime que les faits peuvent recevoir une qualification disciplinaire. Les membres du Conseil ayant siégé dans la commission d'admission des requêtes ne peuvent alors ultérieurement siéger dans la formation disciplinaire.

En cas de partage des voix, l'examen de la plainte est renvoyé à la formation disciplinaire. Cette disposition est extrêmement contestable puisqu'il apparaît que le doute est défavorable aux magistrats.

La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours par le justiciable. Cependant, la loi organique prévoit qu'en cas de rejet de la plainte par la formation compétente du CSM, le garde des Sceaux et les chefs de Cour conservent la possibilité de saisir le CSM des faits dénoncés, ce qui paraît totalement contraire à la règle « *non bis in idem* ».

L'USM a vivement contesté, devant les députés et sénateurs, les dispositions relatives au renvoi devant le CSM en cas de partage des voix et au maintien, après refus de la commission, de la possibilité de saisine du CSM par le Garde des Sceaux et les chefs de Cour. Elles ont été néanmoins maintenues contre vents et marées par le parlement et n'ont pas été censurées par le Conseil Constitutionnel.

La procédure disciplinaire devant le CSM

1 - L'enquête disciplinaire

Dès la saisine de la formation compétente du CSM (celle du siège ou celle du parquet), son président désigne un rapporteur, qui, s'il y a lieu, procède à une enquête disciplinaire. Si l'enquête disciplinaire n'est pas jugée nécessaire, au vu de la teneur de l'enquête préliminaire, le magistrat peut néanmoins être cité directement devant la formation compétente.

Le rapporteur chargé de l'éventuelle enquête disciplinaire dispose pour la mener du pouvoir d'accomplir tous les actes d'investigation utiles, l'article 52 de l'ordonnance de 1958 se bornant à préciser qu'il « *entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins* ». Aucun texte ne donnant au rapporteur le moindre pouvoir coercitif, il est exclu qu'il procède à des actes d'enquête sans l'accord des personnes visées.

Dès la saisine du CSM, le magistrat mis en cause a accès au dossier et peut se faire assister d'un de ses pairs et/ou d'un avocat.

2 - L'audience disciplinaire

Lorsque le dossier est en état d'être soumis à la formation disciplinaire, le magistrat est cité à comparaître en personne, la représentation n'étant pas autorisée.

Depuis la loi du 25 juin 2001, l'audience est publique, le huis clos pouvant être ordonné si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. Après audition du directeur des services judiciaires et lecture du rapport, le magistrat est invité à fournir les explications qu'il juge utiles sur les faits et à présenter ses moyens de défense. Des témoins peuvent être entendus par la formation disciplinaire.

3 - La notion de faute disciplinaire

L'article 43 de l'ordonnance de 1958 définit comme une faute disciplinaire « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité ».

La loi organique du 22 juillet 2010 a, reprenant la réserve d'interprétation du Conseil Constitutionnel dans sa décision de mars 2007, ajouté le fait que « 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 ».

Dans ce cadre, la jurisprudence disciplinaire du CSM, rassemblée dans son *Recueil des décisions disciplinaires* (accessible sur le site <http://www.conseil-supérieur-magistrature.fr>), permet de discerner plus précisément les comportements pouvant être qualifiés de faute disciplinaire.

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 a fait obligation au CSM d'élaborer et de rendre public un *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, qui a été diffusé en juin 2010 (Dalloz, 2010). Ce recueil, se voulant distinct d'un Code de déontologie, vise à énoncer les principes fondamentaux qui doivent guider l'institution judiciaire et à préciser les exigences éthiques auxquelles doit répondre le comportement du magistrat.

La lecture de ces documents s'impose donc, seule à même de permettre aux magistrats de connaître précisément les comportements qui ont pu, ou pourront, être qualifiés de faute disciplinaire.

4 - La décision disciplinaire

En ce qui concerne les magistrats du siège, l'article 57 de l'ordonnance de 1958 prévoit que la formation disciplinaire, à l'issue des débats, délibère à huis clos et rend publiquement sa décision, qui doit être motivée. En cas de partage égal des voix, le magistrat est renvoyé des fins de la poursuite.

Lorsque la formation constate l'existence d'une faute disciplinaire, la sanction prononcée est prise à la majorité des voix, la

voix du président de la formation étant prépondérante.

En ce qui concerne les magistrats du parquet, l'article 65 dispose que la formation émet un avis motivé, transmis au Garde des sceaux. En cas de partage égal des voix quant à l'existence d'une faute disciplinaire, la formation émet un avis en faveur de l'absence de sanction. Lorsqu'elle constate l'existence d'une faute disciplinaire, la formation émet un avis sur la sanction que les faits lui paraissent devoir entraîner, pris à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante. L'article 66 prévoit que, lorsque le Garde des sceaux entend prendre une sanction plus grave que celle proposée par la formation, il saisit celle-ci de son projet de décision motivée. La formation entend alors les observations du magistrat concerné, et émet un nouvel avis qui est versé au dossier du magistrat.

Dans les deux cas, la décision de la formation disciplinaire, pour le siège, ou du Garde des Sceaux, pour le parquet, est notifiée au magistrat et prend effet au jour de cette notification.

Dans l'hypothèse d'une saisine par un justiciable, celui-ci ne dispose d'aucun recours contre la décision.

Les sanctions disciplinaires

L'article 45 de l'ordonnance de 1958 énumère les sanctions applicables aux magistrats. Les sanctions disciplinaires s'échelonnent du blâme jusqu'à la révocation, en passant par le déplacement d'office, le retrait de fonctions, l'interdiction des fonctions de juge unique, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions avec privation totale ou partielle du traitement, la rétrogradation et la mise à la retraite d'office.

En cas de poursuite pour plusieurs faits, la règle du non cumul des sanctions s'applique. Par ailleurs, une faute ne peut donner lieu qu'à une seule sanction, sauf en ce qui concerne le déplacement d'office qui peut se cumuler avec une sanction plus grave.

Même s'il ne figure pas au titre des sanctions énumérées par l'article 45, les chefs de cour peuvent donner au magistrat un avertissement « en dehors de toute action disciplinaire » en application de l'article 44. Cet avertissement est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans en l'absence de nouvel avertissement ou de procédure disciplinaire.

Les voies de recours

A l'issue d'une évolution jurisprudentielle marquée par les arrêts du Conseil d'Etat prononcés en 1953 (*Falco et Vidailac*) et 1969 (*L'Etang*), la loi organique de 2001, en abrogeant les anciennes dispositions de l'article 57 de l'ordonnance de 1958, a consacré le principe d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat, par la voie du :

- pourvoi en cassation contre la décision du CSM statuant en matière disciplinaire à l'encontre d'un magistrat du siège,
- recours pour excès de pouvoir contre la décision du garde des

Sceaux prononçant une sanction contre un magistrat du parquet.

Les natures juridiques distinctes de ces recours n'entraînent pas de différence en ce qui concerne le contrôle par le juge administratif de l'existence de la motivation, de l'exactitude

des faits visés, du caractère approprié de la qualification juridique et du respect des droits de la défense. En revanche, le détournement de pouvoir, propre au recours pour excès de pouvoir, ne peut être invoqué utilement dans le cadre du pourvoi en cassation, non plus que l'erreur manifeste d'appréciation.

CONCLUSION

Les élections au Conseil Supérieur de la Magistrature auront lieu pour les collèges des magistrats des cours et tribunaux (siège et parquet) dans toutes les juridictions du 23 au 29 novembre prochain.

Il s'agira d'élire sur liste syndicale des grands électeurs qui seront à leur tour réunis à Paris les 13 et 14 décembre pour élire les futurs membres du CSM.

L'action des magistrats qui vous représenteront au CSM sera fondamentale compte tenu de la nouvelle composition.

Ces élus devront, plus encore qu'auparavant, faire prendre conscience aux membres communs du particularisme de nos fonctions et du manque de moyens dans lequel elles s'exercent. Ils devront se battre pour que nos droits ne soient pas bafoués.

L'USM, syndicat majoritaire, est seule à même d'obtenir un nombre significatif d'élus.

Face aux 6 membres nommés par les présidents des assemblées et le président de la République, seuls vos votes pourront mettre l'USM en mesure de constituer un réel pôle de résistance dans chacune des formations du CSM, **pour vous défendre.**

Nous nous sommes beaucoup battus pour éviter la situation que nous allons connaître. Nous avons réussi, grâce notamment aux soutiens des avocats et des différentes instances européennes que nous avons sollicités, à obtenir quelques résultats auprès des parlementaires.

C'est maintenant dans la pratique quotidienne du futur CSM qu'il faudra se battre. **Nous comptons sur vous pour nous en donner les moyens. Vous pourrez compter sur les élus de l'USM.**



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33 rue du Four 75006 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26 / Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : usmagistrats@club-internet.fr

Retrouvez ces informations sur notre site
internet
www.union-syndicale-magistrats.org

**POUR DEFENDRE
L'INDEPENDANCE
DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE**

**FACE AU DANGER
DISCIPLINAIRE**

VOTEZ



VOTRE SEULE DEFENSE

FICHE PRATIQUE

Le scrutin se déroulera par correspondance du 23 au 29 novembre 2010 inclus. Votez dès le début des opérations électorales. Vous ne disposez que de 5 jours ouvrables.

ATTENTION

**Les magistrats du siège ne votent
que pour la liste SIEGE
Les magistrats du parquet ne votent
que pour la liste PARQUET**

Vous votez pour une liste, sans adjonction, ni suppression de nom, ni de modification d'aucune sorte : le bulletin de vote est constitué de la liste. Votre bulletin de vote doit être placé dans une enveloppe VIERGE de toute inscription, mise à votre disposition par les chefs de cour. Après avoir fermé cette enveloppe, glissez la dans l'enveloppe portant les rubriques pré-imprimées que vous renseignerez et fermez-la sans autre mention. Glissez la dans l'urne siège ou parquet, selon votre fonction.