

# CHAPITRE 1. LES ORGANES EN CHARGE DE LA CARRIÈRE

## I. – LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE (CSM)

*Textes applicables :*

*Articles 64 et 65 de la Constitution*

*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*

*Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature*

*Loi organique n° 2001-539 du 25 juillet 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature*

*Loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*

Le CSM est un organe constitutionnel dont la composition et les attributions sont définies à l'article 65 de la Constitution.

La question de la composition et des pouvoirs du CSM est fondamentale et conditionne l'indépendance effective de l'autorité judiciaire et des magistrats du siège et du parquet.

### A. - COMPOSITION

#### I. - Jusqu'à la fin de l'année 2010

La loi organique du 5 février 1994 prévoyait que le CSM était composé de deux formations, une pour le siège, une pour le parquet. Il était présidé par le Président de la République qui, dans les faits, n'exerçait pas cette mission ; son vice-président était le garde des Sceaux.

Chacune des formations était composée de dix membres. Les magistrats y étaient majoritaires : 6 magistrats et 4 non-magistrats.

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

Bien que l'existence de la réunion plénière ne fût pas inscrite dans les textes, les membres des deux formations avaient pris l'habitude de se réunir pour harmoniser leurs pratiques, débattre des questions relatives au fonctionnement de la Justice et des éventuelles atteintes à l'indépendance des magistrats et élaborer le rapport annuel d'activité. Le CSM exerçait par le biais de cette réunion plénière sa mission d'assistance au Président de la République dans son rôle de gardien de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

### 2. - Actuellement

Le Conseil supérieur de la magistrature issu de la réforme constitutionnelle de 2008 comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation plénière. Son mandat est de quatre ans.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que 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.

La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Celles-ci sont donc entendues au Parlement et leur candidature peut faire l'objet d'un veto à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup>.

Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend en outre cinq magistrats

du parquet et un magistrat du siège ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnées ci-dessus.

En matière disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège est complétée par le magistrat du siège, membre de la formation du parquet. De même, la formation compétente à l'égard du parquet est complétée par le magistrat du parquet, membre de la formation du siège, ce qui instaure une parité entre magistrats et non magistrats.

La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège (de la formation du siège), trois des cinq magistrats du parquet (de la formation du parquet) ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette Cour.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la Justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature. En fait, il n'exerce jamais cette prérogative.

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

Par ailleurs, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, dans une résolution en date du 29 septembre 2009 adoptée à la suite du 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 CSM.

Le conseil consultatif des juges européens, organe du conseil de l'Europe, a rendu un avis (n° 24) le 5 novembre 2021 sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux. Il complète son précédent avis n° 10 (2007) et formule une série de recommandations.

Le CCJE réaffirme que ces Conseils devraient comporter une « majorité substantielle de juges élus par leurs pairs » avoir des compétences adéquates pour défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges individuellement, dont l'indépendance devrait être respectée par les autres pouvoirs de l'État.

### 3. - Vers une nouvelle réforme du CSM ? Les revendications de l'USM

En mars 2013, un projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature avait été déposé par le gouvernement. Il prévoyait notamment de rétablir une majorité de magistrats parmi les membres. Après avoir été totalement vidé de sa substance par le Sénat, il a été abandonné jusqu'en 2016 puis adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, sans pour autant être présenté au Congrès.

Un nouveau projet de réforme constitutionnelle a été déposé au Sénat le 9 mai 2018. Il ne prévoit qu'une modification des compétences du CSM pour les magistrats du parquet.

Lors de la campagne présidentielle de 2017, le candidat Emmanuel Macron s'était engagé à aller au terme de la réforme constitutionnelle engagée par son prédécesseur. Cette promesse n'a pas été suivie d'effets.

#### *3.1 - La présidence*

De nombreux Conseils de justice en Europe sont présidés par les présidents des cours suprêmes. L'octroi de la présidence du CSM au premier président de la Cour de cassation constituait un des rares points positifs de la réforme constitutionnelle de 2008.

Il ne peut aisément se concevoir que l'organe destiné à présider aux nominations et à la discipline des magistrats de l'ordre judiciaire soit présidé par une personnalité extérieure à la magistrature, sauf à afficher une réelle défiance à l'égard de celle-ci.

Ainsi, qui pourrait imaginer que la commission consultative du Conseil d'État, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Conseil supérieur de la Cour des comptes et le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes soient présidés par d'autres que le vice-président du Conseil d'État ou le premier président de la Cour des comptes, ou leurs représentants ?

L'USM prône le maintien de la présidence du CSM par un magistrat. Si le CSM était composé d'une majorité substantielle de magistrats, chacune des formations siège et parquet devrait être présidée par un magistrat élu en son sein.

Dans cette situation, l'assemblée plénière pourrait être présidée par un membre, magistrat ou extérieur, élu par l'ensemble de la formation.

En tout état de cause, la présidence des formations siégeant en matière disciplinaire doit impérativement rester au premier président de la Cour de cassation s'agissant de la formation siège et au procureur général près la même Cour s'agissant de la formation parquet.

### *3.2 - Les membres magistrats*

#### *3.2.1 - Le rétablissement d'une majorité de magistrats dans chaque formation*

Jusqu'au recul de 2008, le Conseil avait acquis une plus grande indépendance par rapport au pouvoir politique, avec un accroissement du nombre des magistrats élus par leurs pairs devenus légèrement majoritaires en 1993, avec 6 magistrats pour 4 membres extérieurs.

Outre qu'elle déroge aux standards européens que la France, pionnière en la matière, a pourtant largement contribué à développer, l'instauration d'une majorité de non-magistrats au CSM contrevient également et sans aucune justification au principe retenu pour la composition des organes chargés de missions similaires pour les juridictions des autres ordres.

Ainsi, la commission consultative du Conseil d'État est composée exclusivement de membres du Conseil d'État, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Conseil supérieur de la Cour des comptes et le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes comportent majoritairement des membres des juridictions administratives ou financières.

Ce sont les mêmes principes qui guident la composition des organes disciplinaires des professions libérales, exclusivement ou très majoritairement composés des membres desdites professions.

Ces principes sont induits par l'idée que pour des fonctions ou des professions de haute technicité qui requièrent des connaissances et un savoir-faire spécifiques, ce sont les pairs qui sont les mieux placés pour apprécier les manquements par l'un des leurs aux règles, usages ou bonnes pratiques.

La profession d'avocat avait d'ailleurs, par la voix du président du CNB, récusé en 2008 la mise en minorité des magistrats dans l'organe régulateur du corps.

L'application des standards internationaux précédemment rappelés, l'alignement sur le modèle des grandes démocraties qui nous entourent et le sens général de l'évolution historique doivent conduire au rétablissement d'une majorité substantielle de magistrats au sein du CSM.

Une telle évolution n'est manifestement pas à l'ordre du jour de quelque parti politique que ce soit : l'idée fantasmée d'un « entre-soi » des magistrats et de la crainte d'un « gouvernement des juges » étant mise en avant pour éviter une réforme qui conforterait l'indépendance de l'autorité judiciaire, pourtant nécessaire à l'équilibre entre les pouvoirs.

### *3.2.2 - Une représentation du corps plus équilibrée*

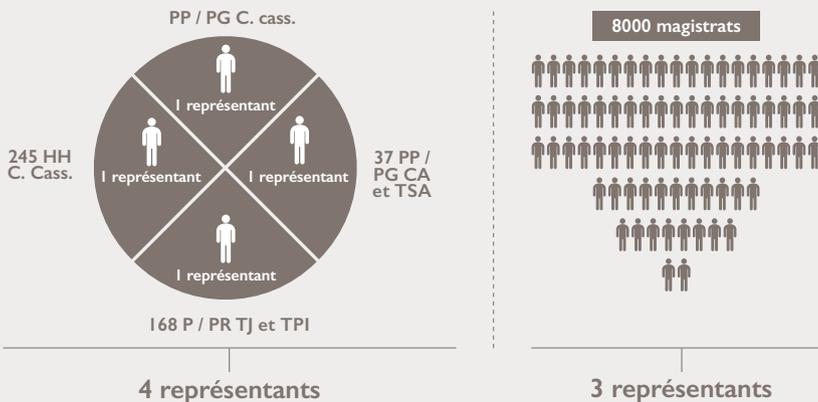
Il convient également d'assurer, ainsi que le prévoient les recommandations européennes précitées, une représentation plus égalitaire des magistrats au sein du CSM en fonction de leur grade et d'éviter la surreprésentation actuelle de la hiérarchie.

En septembre 2021, la DSJ indiquait décompter 9285 magistrats, dont 8513 en juridictions.

Or, dans chacune des formations, les 36 premiers présidents et procureurs généraux de cours d'appel ainsi que le président et le procureur du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon disposent d'un représentant. Il en va de même des 164 présidents et procureurs des tribunaux judiciaires ainsi que des 4 présidents et procureurs de tribunaux de première instance. Les 245 magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation disposent également d'un représentant.

Le reste du corps (environ 8000 magistrats) est représenté par seulement 3 membres par formation.

## SITUATION ACTUELLE



L'USM propose l'élection de 7 magistrats (outre les chefs de la Cour de cassation) au sein de 3 collèges pour le siège et 3 collèges pour le parquet :

- 1 représentant des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, élu au sein d'un collège composé de ceux-ci et des chefs de cours (juridiquement nommés à la Cour de cassation pour exercer leurs fonctions),
- 1 représentant des chefs de juridictions de 1<sup>ère</sup> instance,
- 5 représentants pour les autres magistrats.

### 3.2.3 - Un mode d'élection garantissant la représentativité et la légitimité des membres

Les modalités d'élection à l'intérieur de chaque collège doivent à la fois conduire à une participation maximale des magistrats pour asseoir la représentativité des élus et permettre aux candidats de recueillir un nombre de voix significatif pour fonder leur légitimité.

- Collège des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et des chefs de cours et collège des chefs de juridiction.

Actuellement, l'élection a lieu au scrutin uninominal à un tour.

L'élection par un scrutin uninominal à deux tours permettrait, en cas de candidatures nombreuses divisant les voix, d'éviter l'élection d'un candidat avec un nombre relativement faible de voix de nature à faire douter de sa légitimité.

- Collège des cours et tribunaux

Actuellement, les magistrats du siège et du parquet membres du Conseil sont élus par un collège de magistrats du siège et par un collège des magistrats du parquet, composés de membres élus au sein de chaque cour d'appel.

Ce système permet de mobiliser les magistrats, qui s'impliquent dans les élections régionales. L'élection des membres des collèges au sein des cours d'appel permet la désignation de magistrats dont la valeur professionnelle et éthique est connue par leurs pairs. Ce système a par conséquent le double avantage de reposer sur le maillage traditionnel des cours, auquel les magistrats sont attachés, et de permettre l'élection de magistrats de valeur.

L'élection des collèges pourrait être organisée par voie électronique, ce qui est plus difficile à envisager pour l'élection des membres du CSM. L'USM rappelle que ces élections, essentielles pour les magistrats, n'ont lieu que tous les quatre ans, qu'il est important que les magistrats puissent connaître leurs représentants et que la solennité du scrutin soit préservée.

### *3.3 - Les membres extérieurs*

L'application des standards européens devrait conduire à éviter toute immixtion du pouvoir politique dans la désignation des membres du CSM.

L'USM soutient le maintien du mode actuel de désignation du conseiller d'État et préconise une désignation de l'avocat par l'assemblée générale du CNB plutôt que par son président (après avis conforme de l'AG du CNB).

S'agissant des cinq autres membres extérieurs, elle souhaite que :

- ils soient proposés par un collège de personnalités indépendantes,

• chaque proposition soit approuvée individuellement à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup> des voix des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat (et non sous réserve d'un veto aux 3/5<sup>èmes</sup> ou avec approbation globale de la liste). Cela imposerait en effet à la majorité et à l'opposition de s'entendre, permettant ainsi des nominations davantage exemptes de considérations politiciennes.

Il est par ailleurs essentiel de s'assurer que les personnes désignées soient connues pour l'intérêt qu'elles portent à la Justice, et n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif, ni aux barreaux. Leurs connaissances techniques et juridiques, indispensables pour exercer ces fonctions, pourraient être vérifiées au cours des auditions publiques devant les commissions des lois appelées à valider les propositions du collège.

### *3.4 - La composition de la formation plénière*

Dans le seul but de rendre les magistrats minoritaires au sein d'une formation dont le rôle premier consiste à veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'indépendance des juges et procureurs par les pouvoirs exécutif et législatif, sujet politiquement sensible, la réforme constitutionnelle de 2008 a évincé deux des magistrats de la formation du siège et deux des magistrats de la formation du parquet de la formation pourtant dite plénière.

Il convient bien évidemment de restituer à cette formation la composition qu'impose son qualificatif.

Au demeurant, même après la réforme de 2008, le CSM a, pour des raisons pratiques, continué à se réunir en « réunion générale » comprenant tous les membres.



## B. - ATTRIBUTIONS

### I. - Le CSM et les nominations

	SIÈGE	PARQUET
- Cour de cassation  - Chefs de juridiction (cours d'appel et tribunaux de grande instance)	Pouvoir de proposition : le CSM dispose de l'initiative	Pouvoir de proposition : garde des Sceaux  Avis du CSM : simple, « favorable » ou « défavorable », qui ne lie pas le ministre de la Justice.
Autres magistrats	Pouvoir de proposition : garde des Sceaux  Avis du CSM « conforme » ou « non-conforme »	

Ce point sera traité plus précisément dans le chapitre 2 (III).

### 2. - Le CSM et la discipline

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne uniquement un avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent, la sanction étant prise par le garde des Sceaux.

Ce point sera traité plus précisément dans le chapitre 7 (III).

### 3. - Le CSM et l'indépendance de l'autorité judiciaire

#### 3.1 - Jusqu'à la fin 2010

L'article 64 de la Constitution disposait : « 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 pouvait être saisi par le Président de la République de questions touchant à l'indépendance de l'autorité judiciaire. C'est ainsi que François Mitterrand avait saisi le CSM de la tentative de déstabilisation d'Eric Halphen dans le cadre de l'affaire dite Schuller/Maréchal.

Le CSM avait ultérieurement été saisi à trois reprises par le Président Jacques Chirac. Le Conseil avait également considéré qu'il lui appartenait d'émettre des avis spontanés, ou des communications, dès lors que l'indépendance de l'autorité judiciaire était en cause.

Les CSM successifs avaient émis un certain nombre d'avis, très importants, rappelant parfois à l'ordre les plus hautes autorités de l'État. Ils peuvent être consultés sur le site internet ou dans les rapports annuels du CSM.

Saisi par l'USM, à la suite de la convocation et à l'audition nocturnes de collègues par l'Inspection des services judiciaires à Thionville et à Metz, après le suicide d'un mineur condamné par le tribunal pour enfants, le CSM avait mené de véritables investigations et auditions puis avait rendu une communication, le 27 novembre 2008, grâce notamment à l'action des élus de l'USM. Le CSM avait, à cette occasion, rappelé à l'ordre, de façon inédite, le ministre de la Justice.

Pour exercer cette mission (tout comme pour la rédaction de son rapport), les CSM successifs avaient instauré la « réunion plénière » de tous les membres, c'est-à-dire que l'intégralité des membres du Conseil (magistrats des deux formations et membres communs) se réunissait au moins une fois par mois.

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

Ces initiatives courageuses du CSM, encouragées par l'action des élus USM, pour dénoncer particulièrement les critiques faites par les plus hautes autorités de l'État contre les magistrats ou la justice, ont fortement déplu et sont à l'origine de dispositions très contestables de la réforme constitutionnelle de 2008.

### 3.2 - Actuellement

Mesure de rétorsion directe, l'article 65 de la Constitution prévoit désormais que le Conseil ne se réunit en formation plénière que pour répondre aux demandes d'avis

formulées par le Président de la République, au titre de l'article 64, et sur les questions relatives à la déontologie ou au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice.

Alors que les atteintes à l'indépendance de la magistrature émanent le plus souvent du pouvoir exécutif, la réforme de 2008 est révélatrice de la volonté de museler le CSM en lui ôtant la faculté de s'auto-saisir et en disposant qu'il ne pourra être saisi que par ceux-là mêmes dont peuvent provenir les atteintes les plus importantes.

Cependant, le CSM n'a pas hésité à publier des communiqués ou rendre des avis lorsque l'actualité ou les mises en cause médiatiques ou disciplinaires de magistrats ou d'institutions judiciaires, notamment par des autorités politiques, le justifiaient.

Ainsi, le CSM a communiqué spontanément le 18 septembre 2020 pour rappeler sa particulière vigilance et son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire en réaction à la mise en cause nominative, par voie de presse, de trois magistrats du parquet national financier à l'encontre desquels une procédure disciplinaire était annoncée, sans même attendre les conclusions de l'enquête confiée à l'Inspection générale de la justice.

De même, il a communiqué le 20 novembre 2020 pour rappeler solennellement que l'indépendance juridictionnelle des juges est une condition essentielle de l'État de droit et s'inquiéter de mises en cause de juges d'instruction portant gravement atteinte à cette indépendance.

Le 16 avril 2021, la formation compétente du CSM, saisie par le Premier ministre substituant le garde des Sceaux empêché par une situation de conflit d'intérêts, a « constaté qu'elle n'était pas saisie par la dénonciation de faits motivant des poursuites disciplinaires contre (un magistrat du parquet national financier), au sens de l'article 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, mais d'une demande tendant à réaliser des investigations, en amont de cette saisine, afin de déterminer si ce magistrat est passible de suites disciplinaires, ce qui n'entre pas dans ses attributions ».

Le CSM s'est également exprimé le 25 avril 2021 en réaction à la mise en cause de l'institution judiciaire dans deux affaires criminelles : à la suite du verdict rendu par la cour d'assises d'appel de Paris dans l'affaire dite de Viry-Châtillon et après la décision de la Cour de cassation dans l'affaire Traoré-Halimi. Il a appelé « à la mesure

car l'institution judiciaire, au service de l'État de droit et de chaque citoyen sans distinction, doit pouvoir continuer de juger, à l'abri des pressions, en toute indépendance et en toute impartialité ».

Le CSM a rendu le 24 septembre 2021 un avis sollicité par le président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats. Le Conseil a formulé trente propositions, rappelant avec force l'importance de tenir l'acte juridictionnel à l'écart de la sphère d'appréciation disciplinaire.

Le 31 janvier 2022, le CSM a également adressé une contribution spontanée au comité indépendant des États généraux de la Justice présidé par Jean-Marc Sauvé pour « mettre en lumière certains constats, et les solutions concrètes qu'ils appellent, en se concentrant sur ceux et celles ayant un lien avec l'indépendance des magistrats dans leur action juridictionnelle, et l'indépendance de l'autorité judiciaire dans son ensemble. »

#### **4. - Le CSM et la déontologie des magistrats**

##### *4.1 - Les questions relatives à la déontologie sur saisine du garde des Sceaux*

Le CSM se prononce en formation plénière 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. Un seul garde des Sceaux a formulé une telle demande, qui portait sur les incompatibilités de l'article 9 du statut, mais la demande d'avis a été retirée avant que le CSM ne se soit prononcé.

L'article 17 de la loi organique du 22 juillet 2010 avait prévu que le CSM pouvait se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, ce qui lui laissait une possibilité d'autonomie sur cette question. Cependant, 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.

##### *4.2 - Le recueil des obligations déontologiques*

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 a permis d'éviter l'élaboration d'un véritable code disciplinaire dont un projet avait été rédigé par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale de l'époque.

Conformément aux standards européens, un recueil a été élaboré par le Conseil. Publié en juin 2010 aux éditions Dalloz, il a été distribué à l'ensemble des magistrats. Le 9 janvier 2019, le CSM a publié une version révisée de ce recueil.

Pour plus de précisions, voir le chapitre 7.

### *4.3 - Le service d'aide et de veille déontologique*

En 2016, le CSM a constitué le service d'aide et de veille déontologique (SAVD) afin de répondre aux interrogations des magistrats, qui peuvent le saisir directement d'une question concernant leur situation personnelle. Cette veille a également servi à la mise à jour du recueil des obligations déontologiques des magistrats. Ce service est composé d'anciens membres du CSM, compte tenu de leur connaissance de la déontologie des magistrats et de leur expérience.

Pour de plus amples précisions, voir le chapitre 7.

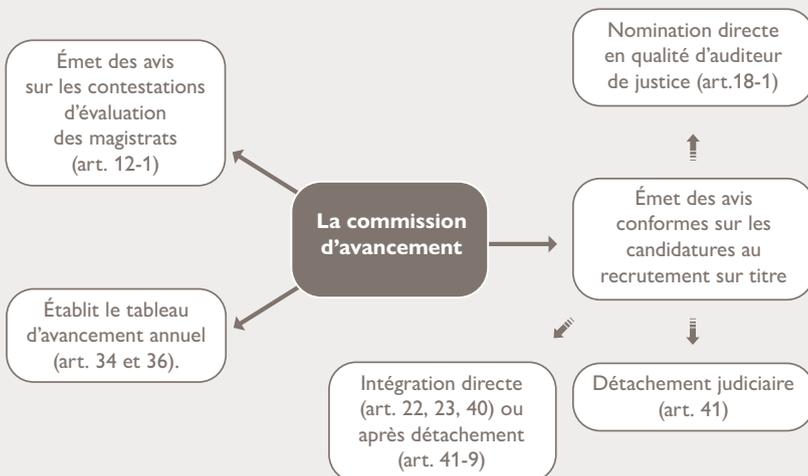


## II. – LA COMMISSION D’AVANCEMENT (CAV)

Textes applicables :

- Art. 34 à 36 de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature
- Art. 12-1, 18-1, 22, 23, 40, 41, 41-9 de l’ordonnance statutaire
- art. 22 à 28 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993

### LES MISSIONS DE LA CAV : ART.34 À 36 ORDONNANCE DU 22 DECEMBRE 1958



### A. - COMPOSITION

La commission d'avancement est composée de vingt membres, déterminés à l'art. 35 de l'ordonnance statutaire :

- 4 membres de droit :

- « le doyen des présidents de chambre de la Cour de cassation, président »,
- « le plus ancien des premiers avocats généraux à ladite Cour, vice-président »,
- « l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la Justice ou, à défaut, l'inspecteur général de la Justice »,
- « le directeur chargé des services judiciaires ou, à défaut, son représentant d'un rang au moins égal à celui de sous-directeur adjoint et ayant la qualité de magistrat »,

- 16 membres élus (avec un suppléant pour chacun) pour un mandat de 3 ans non renouvelable :

- deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, un du siège et un du parquet élus par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie de la Cour,
- deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel, élus respectivement par l'ensemble des premiers présidents et l'ensemble des procureurs généraux de cour d'appel,
- dix magistrats des cours et tribunaux, sept du premier grade et trois du second grade, élus par le collège des magistrats.

L'article 35 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 édicte une règle d'incompatibilité entre les fonctions de président ou de vice-président de cette commission et la qualité de membre du CSM.

La commission est le seul organe paritaire dans lequel les dix magistrats de premier et second grade des cours et tribunaux ont le même poids que les dix représentants de la hiérarchie, de l'inspection et de la DSJ. Commune aux magistrats du siège et du parquet, elle témoigne aussi de l'unité du corps.

L'élection de ses membres sert de mesure triennale à la représentativité des organisations syndicales de magistrats, d'où son importance pour le dialogue social au ministère et dans les juridictions. En 2019, l'USM a remporté 64,4 % des suffrages (contre 27,2 % au SM et 8,4 % à Unité Magistrats).

## **B. - PRINCIPES GÉNÉRAUX DE FONCTIONNEMENT**

### **1. - Des règles de fonctionnement qui lui sont propres**

La commission élabore ses propres règles de fonctionnement, qu'elle adopte lors de la première session qui suit chaque renouvellement (tous les 3 ans). À chaque session, des questions dites « de principe » peuvent également être soumises au vote et forgent la « jurisprudence » de la commission. Toutes ces règles sont précisées dans son rapport annuel d'activité, rendu public et consultable sur le site de la DSJ.

Les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées, aucun quorum n'étant exigé, dans le respect du principe du secret des délibérations. En cas de partage des voix, le président de la commission a voix prépondérante.

### **2. - Une forte représentativité de l'USM**

Depuis les élections de 2019, l'USM dispose à la commission d'avancement 2019-2022 de 7 représentants sur les 10 magistrats élus par ce collège. En raison de cette forte représentativité, les élus USM pèsent sur les débats et les orientations de la commission d'avancement.

### **3. - Des rapporteurs désignés par tirage au sort**

Lors de la première session de la commission d'avancement après son élection, plusieurs tirages au sort sont effectués :

- les binômes qui vont procéder à l'audition des candidats à l'intégration et au détachement : ces binômes sont constitués entre les membres élus ; dans la mesure du possible, ils sont paritaires, associant un des six représentants de la hiérarchie (et son suppléant) avec un des dix élus des premier et second grades (et son suppléant).
- Les cours d'appel : chaque membre élu se voit attribuer une ou plusieurs cours d'appel, pour lesquelles il sera chargé de rapporter les dossiers d'inscription au tableau d'avancement et les dossiers de contestation d'évaluation. Un membre ne peut bien évidemment pas rapporter les dossiers de la cour dans laquelle il exerce.

### **4. - L'audition des candidats par la commission**

En matière de recrutement sur titre, si l'article 31-I du décret du 7 janvier 1993 prévoit que la commission « peut, si elle l'estime nécessaire au vu du dossier d'un candidat, procéder à une audition de ce dernier ou désigner à cette fin un ou plusieurs de

ses membres », en pratique, tous les candidats utiles à l'intégration ou au détachement sont auditionnés.

Dès 2001, les élus USM s'étaient battus pour qu'aucun candidat ne puisse être recruté sans audition préalable.

Les auditions sont confiées à des binômes constitués parmi les 16 membres élus de la commission comme indiqué précédemment. Elles permettent de mieux contrôler le niveau de connaissance et la motivation des candidats afin d'éviter l'instrumentalisation de la commission avec des dossiers artificiellement construits. Le binôme rapporte en session à l'ensemble de la commission. C'est sur la base de ce rapport d'audition et du contenu du dossier que la commission émet un avis favorable ou défavorable.

Seuls les éléments écrits figurant au dossier sont pris en considération pour l'appréciation des mérites du candidat (notamment la lettre de motivation, les attestations, les avis des chefs de tribunaux et de cour d'appel). Des éléments nouveaux ne peuvent être pris en considération qu'après mise en œuvre d'une procédure contradictoire. Les membres de la commission s'interdisent d'établir des attestations au bénéfice de candidats à l'intégration.

### C. - COMPÉTENCES

#### I. - Recrutements latéraux

La commission d'avancement donne un avis sur les recrutements sur titre :

- des magistrats : intégration au second grade, premier grade ou hors hiérarchie en application respectivement des articles 22, 23 et 40 de l'ordonnance statutaire ; la commission donne également un avis conforme après le stage probatoire (sans nouvelle audition du candidat à ce stade) ;
- des auditeurs de justice : article 18-1 ;
- des candidats à l'intégration après détachement : article 41-9.

Les membres élus de l'USM s'attachent à s'assurer que l'expérience et les qualités professionnelles des candidats constituent « un apport incontestable pour le corps judiciaire ». Les exigences varient selon la nature du recrutement latéral.

Le nombre de nominations directes en qualité d'auditeur de justice autorisées chaque année en application de l'article 18-1 est d'un tiers du nombre total de postes offerts

aux trois concours d'entrée à l'ENM. La baisse des postes offerts aux concours a donc un impact direct sur ces recrutements latéraux.

## LE QUOTA PRÉVU À L'ART. 18-1 DE L'ORDONNANCE STATUTAIRE

Article 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : « le nombre des auditeurs nommés au titre du présent article ne peut dépasser le tiers du nombre des places offertes aux concours prévus à l'article 17 pour le recrutement des auditeurs de justice de la promotion à laquelle ils seront intégrés ».

De 2017 à 2019, la DSJ a cherché chaque année à imposer à la commission d'avancement un quota budgétaire inférieur à ce quota statutaire.

À chaque fois, l'USM s'est vivement opposée à cette demande de limitation des recrutements, rappelant que celle-ci était irrégulière au regard de l'ordonnance statutaire et inopportune dans un contexte de pénurie d'effectifs dans les juridictions ; elle a également rappelé que la commission d'avancement ne pouvait, sans ajouter au texte, définir des critères de classement des candidats ayant obtenu un avis favorable.

La commission d'avancement s'en est tenue à une stricte application de l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire, émettant des avis favorables au recrutement des candidats sur ce fondement dans la limite du seul quota statutaire. Si, en 2017 et 2018, la DSJ a respecté les avis conformes de la commission d'avancement et admis les candidats à intégrer la promotion des auditeurs de justice, ce ne fut pas le cas de ceux dont les candidatures ont été examinées en décembre 2019.

La DSJ, considérant disposer du pouvoir de nomination, a alors décidé d'appliquer un quota déterminé unilatéralement, et de reporter d'un an l'entrée à l'ENM de 22 candidats ayant pourtant reçu un avis favorable de la commission d'avancement et qui auraient dû intégrer la promotion 2020.

Cette politique a été abandonnée en 2020 mais le quota imposé en 2019 continue de produire ses effets puisque la commission émet chaque année un nombre d'avis favorables très proche du nombre de places offertes par le quota statutaire, de sorte qu'une quinzaine de candidats s'est encore vu imposer un report de scolarité pour l'année 2022.

## 2. - Contestations d'évaluations

Tout magistrat peut saisir la commission d'avancement d'une contestation de son évaluation.

La commission d'avancement émet un avis motivé, versé au dossier du magistrat concerné (article 12-I de l'ordonnance du 22 décembre 1958).

La commission n'a donc pas le pouvoir d'annuler, ni même de modifier, une évaluation définitive. Son avis motivé est destiné à infléchir l'appréciation de l'évaluateur, à éclairer celle des évaluateurs suivants ou de la juridiction administrative qui pourra être saisie d'un recours contentieux. L'avis est versé au dossier afin de conserver, à destination de la Chancellerie et du CSM, la trace du caractère inexact de certaines appréciations portées par la hiérarchie ou de la contradiction entre les éléments composant l'évaluation.

Le rapport d'activité de la commission d'avancement 2019/2020 indique que de décembre 2016 à juillet 2020, la commission a statué sur 53 contestations d'évaluation, et a rendu 24 avis de rejet, 2 avis d'irrecevabilité et 27 avis d'admission totale ou partielle de la contestation.

## 3. - Inscriptions au tableau d'avancement

En vertu de l'article 36 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, le tableau d'avancement est établi chaque année, pour une année déterminée. Le Conseil d'État a rappelé qu'il n'y a pas de droit acquis à l'inscription.

Les chefs de cour établissent en début d'année, sur proposition des chefs de juridiction, des listes de présentation par ordre de mérite des magistrats du second grade de leur ressort remplissant les conditions statutaires. Ce sont ces listes qu'étudie la commission d'avancement en juin de chaque année.

Jusqu'à la réforme statutaire du 8 août 2016, les dossiers des magistrats déjà inscrits au tableau d'avancement étaient réexaminés chaque année. Dorénavant, la commission d'avancement est compétente pour la seule première inscription au tableau d'avancement. Le renouvellement de l'inscription annuelle est de droit sur proposition des chefs de cour.

À défaut de proposition d'inscription ou de renouvellement, les magistrats remplissant les conditions statutaires peuvent toutefois directement saisir la commission d'avancement d'une demande d'inscription. Les élus USM examinent avec une attention particulière ces dossiers.

Actuellement, plus de 98 % des candidats présentés pour la première fois par les chefs de cour sont inscrits au tableau d'avancement.

## D. - UNE INSTANCE RÉGULIÈREMENT EN DANGER

La composition, le mode de fonctionnement paritaire entre magistrats du siège et du parquet, de la hiérarchie et des premier et second grades et la diversité de ses attributions font de la commission d'avancement une autorité originale, similaire aux conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, qu'il convient de sauvegarder, dans l'intérêt du corps.

L'USM, qui milite par ailleurs tant pour une large réforme des voies latérales d'accès à la magistrature que pour une réforme de l'évolution des carrières et une meilleure prise en compte de l'ancienneté antérieure des magistrats recrutés sur titre, souhaite l'extension des missions de la commission d'avancement au recrutement des magistrats à titre temporaire, aux recours contre les refus de dérogations à l'obligation de résidence et aux contestations du taux de prime modulable (à défaut de son intégration dans le traitement). La commission d'avancement devrait aussi pouvoir déterminer la durée de formation dont les candidats admis ont besoin, en fonction de leur expérience antérieure.

La commission d'avancement est un symbole de l'unité du corps. Elle est régulièrement contestée, présentée comme corporatiste, car composée uniquement de magistrats. D'autres syndicats plaident épisodiquement pour sa disparition.



### III. – L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE (ENM)

Textes applicables :

- Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
- Décret n° 72-355 du 4 mai 1972 modifié par le décret n° 2008-1551 du 31 décembre 2008 et le décret n° 2017-894 du 6 mai 2017
- Décret n° 93-21 du 07 Janvier 1993, modifié par décret 2017-898 du 9 mai 2017
- Décret n° 99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'ENM

Sur son site, l'ENM se présente ainsi : « l'unique école de formation des magistrats de l'ordre judiciaire français. L'ENM, située à Bordeaux, a été créée en 1958 sous le nom de Centre national d'études judiciaires. Il s'agit d'un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de la Justice. Ce statut donne à l'ENM une autonomie de ses moyens d'action administratifs et financiers ».

L'École a pour mission d'assurer le recrutement et la formation initiale des auditeurs de justice et la formation continue des magistrats. Elle contribue également à la formation initiale et continue des magistrats étrangers ainsi qu'à la formation des magistrats non-professionnels.

Outre son siège bordelais, où se déroule principalement son activité de recrutement et de formation des futurs magistrats, l'ENM dispose d'une antenne parisienne où sont notamment implantés la direction de la formation continue et le département international.

L'USM siège activement, bien qu'elle n'ait pas voix délibérative, au conseil d'administration de l'ENM.

Le 10 novembre 2021, était présenté un « document d'orientations stratégiques ENM 2030 », suivi en janvier 2022 de « propositions d'évolutions stratégiques pour l'École nationale de la magistrature » en guise de conclusions d'un audit commandé par la directrice de l'École, Mme Nathalie Roret. Le contenu de cet audit et l'absence de concertation réelle, notamment avec le corps enseignant, ont fait naître des craintes et des contestations. L'USM a écrit aux membres du Conseil d'administration pour dénoncer celles des orientations qui lui paraissaient particulièrement dangereuses, qui menaçaient l'avenir de l'ENM en tant qu'établissement public administratif et en tant qu'école d'application par les magistrats pour les magistrats. Les projets présentés par la direction de l'ENM ont été rejetés par le Conseil d'administration.

## IV – LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la Justice, nommé aussi « Chancellerie », est une administration centrale gouvernementale chargée principalement de la préparation des textes juridiques et de l'administration de la Justice. Les décisions prises par les différentes directions du ministère sont toutes prises au nom du garde des Sceaux, ministre de la Justice.

### A. - L'ORGANISATION DE LA CHANCELLERIE

L'organisation des services de la Chancellerie est fixée par le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, à la tête de la Chancellerie, est assisté des membres de son cabinet et de son porte-parole.

L'administration centrale du ministère dispose d'un Secrétariat général et de cinq directions, dont la Direction des services judiciaires (DSJ).

Auprès du ministre, l'Inspection générale (voir partie V de ce chapitre) contrôle le fonctionnement des juridictions et des services de la Justice.

Les personnels qui travaillent au ministère sont principalement des fonctionnaires, des magistrats et des agents contractuels. Les effectifs du ministère de la Justice sont au nombre de 89 882 agents en 2021, dont un peu plus de 9200 magistrats judiciaires, dont 8510 en juridictions au 31/12/2021 et 571 MACJ et détachés.

Les magistrats de l'ordre judiciaire peuvent travailler à la Chancellerie selon deux modalités principales :

- en qualité de magistrat des cadres de l'administration centrale (MACJ) ou 1<sup>er</sup> Substitut MACJ) pour occuper des emplois de rédacteur, d'adjoint à un chef de bureau ou de chef de bureau, ou encore de chargé de mission ;
- par la voie du détachement pour y occuper des emplois de direction (chef de service, sous-directeur, chef de projet, expert de haut niveau). Traditionnellement certains directeurs ou sous-directeurs du ministère de la justice sont également des magistrats en détachement, nommés par décret en conseil des ministres.

### B. - LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

*Décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 modifié par le décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 et arrêté du même jour.*

## LES ORGANES EN CHARGE DE LA CARRIÈRE

Le secrétaire général du ministère de la Justice assiste le ministre dans l'administration du ministère et apporte son soutien aux directions du ministère. Il dispose à cette fin des services du secrétariat général assurant également une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère.

Ils proposent les évolutions dans l'organisation et le fonctionnement de celui-ci. Ils assurent également la synthèse des dossiers et documents stratégiques transversaux.

Les principales missions du secrétariat général sont les suivantes :

- la défense et la sécurité,
- la stratégie et les principes généraux de gestion des ressources humaines en liaison avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les autres directions du ministère,
- la coordination du dialogue social,
- la politique de l'encadrement supérieur,
- les affaires financières,
- les délégations interrégionales,
- les systèmes d'information et de communication,
- la politique immobilière,
- la communication,
- l'information statistique,
- le suivi des affaires juridiques et contentieuses,
- le pilotage de travaux de modernisation et d'expertise transverses au ministère,
- les actions de coopération européenne et internationale,
- l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes.

Le secrétariat général dispose d'antennes dans les régions à travers ses délégations interrégionales qui sont les correspondantes des chefs de cour.

Le secrétariat général est un service qui est beaucoup monté en puissance avec le risque de diluer la prise en compte des spécificités métiers et en particulier qui dépendaient traditionnellement uniquement de la Direction des services judiciaires. Il existe un danger, contre lequel l'USM a toujours lutté, tenant à ce que la gestion des services judiciaires et des juridictions soit à terme confiée à des fonctionnaires ou à des administrateurs de l'État, un peu sur le modèle des hôpitaux dont la direction est assurée par des cadres administratifs.

L'USM a constaté à plusieurs reprises et notamment à l'occasion de la crise sanitaire ou de réformes concernant la haute fonction publique, que les spécificités judi-

ciaires, et plus particulièrement celles concernant les magistrats, n'étaient que peu ou pas portées en interministériel par le secrétariat général.

## C. - LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES (DSJ)

La Direction des services judiciaires règle l'organisation et le fonctionnement des services judiciaires. Ses missions sont définies par l'article 3 du décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 modifié par le décret n° 2019-1510 du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

À ce titre, la DSJ :

- élabore les statuts des magistrats et des fonctionnaires des services judiciaires, en liaison avec le secrétariat général ;
- assure le recrutement, la formation, l'emploi et la gestion des magistrats et des fonctionnaires des services judiciaires ;
- régleme et contrôle l'activité des personnes qui collaborent directement à l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- participe à l'élaboration des projets de lois ou de règlements ayant une incidence sur l'organisation et le fonctionnement judiciaire ;
- élabore les textes de création ou de suppression, d'organisation et de fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire ;
- détermine les objectifs stratégiques et opérationnels des responsables territoriaux et fonctionnels, définit les besoins de fonctionnement et d'équipement et répartit les ressources et les moyens entre ces responsables.

Le directeur des services judiciaires est traditionnellement un magistrat judiciaire. La DSJ compte quatre sous-directions en charge des ressources humaines des magistrats, des ressources humaines des greffes, des finances et de l'immobilier et de la performance, et enfin de l'organisation judiciaire et de l'innovation.

La DSJ exerce un rôle central dans la gestion du corps et des mouvements de magistrats et, plus largement, dans la gestion des ressources humaines de la magistrature. Tout magistrat peut être amené à la contacter pour recevoir des conseils concernant l'orientation de sa carrière, notamment en prenant attache avec les conseillers mobilité ou pour effectuer un bilan de compétence.

La DSJ exerce également un rôle important en matière disciplinaire, en lien avec le cabinet du garde des Sceaux, dans la détection des situations problématiques, le

déclenchement de procédures d'inspection et le soutien des poursuites disciplinaires devant le CSM.

Le bureau de l'USM entretient un dialogue régulier avec la DSJ, notamment à l'occasion de réunions bilatérales ou des réunions de transparence, et poursuit inlassablement auprès d'elle son engagement pour une amélioration du statut, des déroulements de carrière, des conditions de travail des magistrats...

### V. – L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JUSTICE (IGJ)

*Textes applicables :*

*Décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice et arrêté du même jour*

*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*

*Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008*

L'inspection générale de la justice a été créée en décembre 2016 pour englober les missions de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection générale de la PJJ et de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire.

Les missions de l'inspection sont diverses :

- les contrôles de fonctionnement qui portent sur l'organisation, le fonctionnement et la performance d'une juridiction, d'un établissement ou un service du ministère de la Justice,
- les inspections de fonctionnement en cas de dysfonctionnement d'un service,
- les enquêtes administratives s'agissant de comportements individuels,
- les missions thématiques portant sur les politiques publiques,
- les audits internes portant sur les processus et dispositifs de maîtrise des risques du ministère.

### INSPECTION ET COUR DE CASSATION : L'ACTION DE L'USM

L'USM a demandé au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice et l'arrêté du même jour précisant les modalités d'organisation de cette inspection.

L'USM contestait notamment le fait que la Cour de cassation soit incluse dans le champ de l'IGJ.

Elle estimait qu'en plaçant la Cour de cassation dans le champ des contrôles de l'IGJ, le décret méconnaissait les principes d'indépendance de l'autorité judiciaire et de séparation des pouvoirs ; elle contestait également le fait que ce décret ne prévoie pas, dans la composition et les modalités de fonctionnement de cette inspection, les garanties propres à assurer le respect de l'indépendance de la Cour de cassation.

Par décision du 23 mars 2018, le Conseil d'État a annulé l'article du décret prévoyant que la Cour de cassation était incluse dans le champ de l'inspection générale de la justice, en ce qu'il ne prévoyait pas « de garanties supplémentaires relatives, notamment, aux conditions dans lesquelles sont diligentées les inspections et enquêtes portant sur cette juridiction ou l'un de ses membres ».

L'USM était la seule requérante à avoir articulé un moyen critiquant spécialement l'inclusion de la Cour de cassation dans le champ du contrôle.

Il existe actuellement deux principaux régimes d'enquête, aux contours bien définis :

- l'enquête de fonctionnement, qui porte sur l'organisation d'une juridiction ;
- l'enquête administrative, à visée disciplinaire, laquelle a récemment fait l'objet d'un renforcement du principe du contradictoire et des droits de la défense, comme demandé de longue date par l'USM.

Les cadres procéduraux sont disponibles sur le site intranet de l'IGJ.

L'USM ne souhaite pas la création d'une voie d'enquête intermédiaire (voir encadré ci-dessous : l'examen de situation).

L'USM estime que les situations intermédiaires relèvent du pouvoir d'audit des chefs de cour et qu'il appartient à ces derniers de le mettre en œuvre, plutôt que de centraliser ce pouvoir à l'IGJ. En revanche, l'IGJ doit avoir un rôle de soutien aux chefs de cour pour que ceux puissent exercer leurs compétences « en confiance » (fourniture d'un cadre, d'une méthodologie, de conseils, au-delà du guide méthodologique publié en 2019).

Un autre moyen de soutenir les chefs de cour serait de doter le CSM de pouvoirs d'investigations propres, en lui détachant des inspecteurs généraux ou des magistrats enquêteurs, lesquels pourraient, à la demande des chefs de cour, intervenir pour réaliser des audits.

### FOCUS SUR L'EXAMEN DE SITUATION

L'IGJ a mis en place de manière empirique des « examens de situation » à compter de 2016. Ces enquêtes sont à mi-chemin entre l'enquête de fonctionnement et l'enquête administrative. Leur dénominateur commun est l'identification d'une difficulté importante dans le fonctionnement ou le management d'un service. De nombreux examens de situation ont été menés depuis 2019. Ces enquêtes sont très rapides (quelques jours sur place, quelques semaines entre la saisine et la fin de la mission) et réalisées sans forme.

L'enquête de situation s'intéresse à la situation d'un service tout en visant souvent indirectement un magistrat. Elle peut avoir des conséquences quasi-disciplinaires informelles (changement de service, mutations « conseillées »...) ou formelles (ouverture d'une enquête administrative).

L'USM constate qu'il s'agit d'une procédure « confidentielle », méconnue des magistrats en juridiction, et opaque puisque tout se déroule oralement et sans forme. En effet, aucun courrier de saisine n'est communiqué aux personnes entendues, aucun PV d'audition n'est dressé et les règles de communication du rapport de fin de mission sont peu claires.

Le risque est que cette procédure très allégée ne devienne, par sa souplesse d'utilisation et son opacité, la voie de droit commun ou une sorte de « gare de triage » préalable à une procédure disciplinaire. L'USM est donc défavorable à la pérennisation de ce dispositif.

