

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 ;

Loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire ;

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 élisait 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, au sein desquelles les magistrats sont minoritaires (7 magistrats et 8 non-magistrats), ou, au mieux, à parité en matière disciplinaire.

Le mandat de ses membres est de quatre ans.

a - La formation compétente à l'égard des magistrats du siège

Elle 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.

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.

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, ce qui instaure la parité entre magistrats et non-magistrats.

b - La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

Elle 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 du parquet est complétée par le magistrat du parquet, membre de la formation du siège.

c - La formation plénière

Elle 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. Les magistrats y sont donc encore minoritaires.

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 puisque les magistrats sont minoritaires au sein de leur organe de nomination et, au mieux, à parité en matière disciplinaire.

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 » et avoir des compétences adéquates pour défendre

l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges individuellement qui doit être respectée par les autres pouvoirs de l'État.

L'USM rappelle régulièrement aux autorités politiques que l'indépendance de l'institution judiciaire est impérative. C'est la pierre angulaire des démocraties fondées sur le principe de séparation des pouvoirs. Cela suppose la préservation de l'acte juridictionnel (acte de poursuivre ou de juger) en dehors du champ disciplinaire, gage de neutralité et d'une justice égale pour tous. Il importe de maintenir un Conseil supérieur de la magistrature compétent pour les nominations et en matière disciplinaire, composé d'une majorité de magistrats, et évoluant vers un conseil de justice. L'indépendance de la Justice, c'est également la préservation de l'unité du corps (siège et parquet) et l'alignement du statut du parquet sur celui du siège en matière de nominations et de discipline.

3.- Vers une nouvelle réforme du CSM ?

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 prévoyait 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 initiée par son prédécesseur. Cette promesse n'a pas été suivie d'effets.

L'USM n'a cessé de demander depuis, *a minima*, un alignement des conditions de nomination et de discipline des magistrats du parquet sur ceux du siège.

a - 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 serait inconcevable 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, alors qu'il en est ainsi dans les magistratures administrative et financière puisque 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 sont présidés par le vice-président du Conseil d'État ou le premier président de la Cour des comptes, ou leurs représentants.

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.

b - Les membres magistrats

• 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 mises en avant pour éviter une réforme qui conforterait l'indépendance de l'autorité judiciaire, pourtant nécessaire à l'équilibre entre les pouvoirs. La multiplication de régimes dits « illibéraux », notamment en Europe, constitue également une menace pour l'indépendance de l'autorité judiciaire. En effet, les organes disciplinaires des magistrats y sont souvent modifiés dans leur composition pour la rendre plus politique que technique et, ainsi, pouvoir user de l'arme disciplinaire contre les magistrats.

• 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.

Au 1^{er} janvier 2025, la DSJ décomptait 9 529 magistrats (9 424 au 1^{er} janvier 2024), dont 8 746 en juridictions (8 651 au 1^{er} janvier 2024), 308 en administration centrale (292 au 1^{er} janvier 2024) et 352 en détachement (347 au 1^{er} janvier 2024).

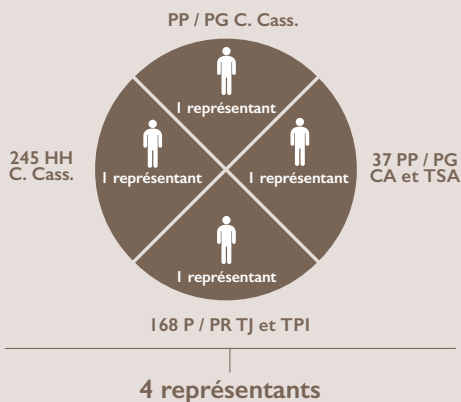
De même, la répartition par grade de magistrats au 1^{er} janvier 2025 était la suivante :

- postes hors hiérarchie : 13,78 % (13,76 % au 1^{er} janvier 2024),
- 1^{er} grade : 53,93 % (53,69 % au 1^{er} janvier 2024),
- 2nd grade : 32,29 % (32,54 % au 1^{er} janvier 2024).

Or, dans les deux formations - siège et parquet - du CSM, les représentants des magistrats sont ainsi répartis :

- 2 représentants (un par formation) pour les 74 chefs des 36 cours d'appel et du TSA de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- 2 représentants pour les 336 chefs des juridictions de première instance (présidents et procureurs des TJ et TPI) ;
- 2 représentants pour les 490 magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation ;
- 6 représentants (3 par formation) pour le reste du corps, soit environ 8500 magistrats.

LES REPRÉSENTANTS DES MAGISTRATS AU SEIN DE CHAQUE FORMATION DU CSM



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^{ère} instance,
- 5 représentants pour les autres magistrats.

• *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 asseoir leur légitimité.

La loi organique du 20 novembre 2023 a modifié les modes de scrutin.

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

Dorénavant, l'élection a lieu au scrutin uninominal à deux tours.

L'USM réclamait de longue date ce scrutin à deux tours qui permet, 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.

Le système dit des « grands électeurs » (un collège de magistrats du siège et un collège de magistrats du parquet, composés de membres élus au sein de chaque cour d'appel élisant eux-mêmes les membres du CSM) a été supprimé par la loi organique du 20 novembre 2023.

Dorénavant, l'élection se déroule au scrutin de liste, à bulletin secret sans radiation ni adjonction de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Les sièges obtenus sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste.

LA RÈGLE DU PLUS FORT RESTE REMPLACE CELLE DE LA PLUS FORTE MOYENNE

- Pour calculer **le plus fort reste**, on soustrait du nombre de voix de chaque liste le total des quotients électoraux (le quotient électoral est obtenu en divisant le nombre total des suffrages valablement exprimés par le nombre des sièges à pourvoir), puis on compare les voix restantes.
- Pour calculer **la plus forte moyenne**, on divise le nombre des voix obtenues par chaque liste par le nombre des sièges qui lui ont été attribués au quotient, augmenté d'une unité. Un siège supplémentaire sera donné à la liste qui aura ainsi obtenu la plus forte moyenne.

Ainsi, on comprend que la règle du plus fort reste favorise l'émiettement des listes tandis que celle de la plus forte moyenne est en faveur des listes rassemblant le plus de voix.

Ce changement de mode de scrutin est clairement défavorable à l'USM.

c - 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'assemblée générale du CNB).

S'agissant des six membres extérieurs, l'USM souhaite que :

- ils soient proposés par un collège de personnalités indépendantes,
- chaque proposition soit approuvée individuellement à la majorité des 3/5^{èmes} des voix des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat (et non sous réserve d'un veto aux 3/5^{èmes} 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 leur impartialité. 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.

La loi organique du 20 novembre 2023 a prévu, à titre transitoire, qu'à compter du prochain renouvellement des membres du CSM et par dérogation à l'article 6 de la loi organique n°94-100 du 5 février 1994 précitée, l'une des deux personnalités qualifiées désignées par chacune des autorités mentionnées à l'article 65 de la Constitution à l'occasion du premier remplacement des membres intervenant après la publication de la présente loi organique est désignée pour une durée de six ans.

En pratique, trois personnalités qualifiées, nommées par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, vont siéger 6 ans au lieu de 4, pour revenir ensuite à un mandat de 4 ans. Le CSM ne sera donc plus renouvelé dans son intégralité tous les 4 ans mais les 6 personnalités qualifiées seront renouvelées par moitié tous les 2 ans, pour des mandats de 4 ans, de sorte que 3 personnalités qualifiées resteront en place lorsque les autres membres seront remplacés.

Ce changement est important car dorénavant, quand les membres élus (les magistrats, dont ceux de la liste USM) prendront leurs fonctions, ils siégeront avec trois personnalités qualifiées (désignés par le pouvoir politique) nommées depuis 2 ans, bénéficiant donc d'une antériorité au sein du Conseil.

d - 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

1.- Le CSM et les nominations

	SIÈGE	PARQUET
- Cour de cassation - Chefs de juridiction (cours d'appel et tribunaux judiciaires)	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

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 ».

a - Jusqu'à la fin 2010

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'Éric 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 de l'audition nocturne 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 avant de rendre une communication presse, 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.

b - 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 distinc-

tion, 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. »*.

Le 13 décembre 2023, le CSM, saisi d'une demande d'avis du garde des Sceaux, s'est prononcé sur la liberté d'expression des magistrats en affirmant que : *« la liberté d'expression des magistrats n'est pas consacrée pour leur seul bénéfice. Elle constitue une garantie pour chacun des justiciables. Les magistrats qui exercent leur fonction avec indépendance, constituant ainsi l'un des piliers de l'État de droit, ont le devoir de faire le nécessaire pour préserver ce dernier, ainsi que les autres valeurs fondamentales dont ils sont les gardiens »*.

Interrogé sur le droit de grève dans la magistrature, il a renvoyé vers les juridictions constitutionnelle, administratives et européennes, estimant qu'il ne lui appartenait pas de trancher cette question.

4.- Le CSM et la déontologie des magistrats

a - 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 qui donne aux seuls Président de la République, pour les questions d'indépendance, et garde des Sceaux, pour les questions de déontologie et de fonctionnement, le pouvoir de solliciter un avis du CSM.

b - 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.

En 2025, une charte déontologique est en cours de rédaction par le CSM. L'USM, consultée en amont du projet, a défendu l'idée qu'une telle charte doit contenir les devoirs mais aussi les droits des magistrats, l'étymologie du mot charte les y incluant.

Pour plus de précisions sur les obligations déontologiques, voir le chapitre 7 – I.

c - 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. Ce service a également servi à la mise à jour du recueil des obligations déontologiques des magistrats. Le SAVD 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 – I – C.

II. - LA COMMISSION D'AVANCEMENT (CAV)

Textes applicables :

Article 10-1-1 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature modifiée par la loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023, version en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 31 décembre 2025 ;

Art. 10-1, 12-1, 27, 27-2, 34, 40-4, 40-11, 41-13, 41-28 de l'ordonnance statutaire modifiée ;

Décret en Conseil d'État fixant les conditions d'application du nouvel article 10-1-1 de l'ordonnance statutaire non encore paru lors de la rédaction de ce guide ;

REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE

L'élection des membres de la commission d'avancement sert de mesure à la représentativité des organisations syndicales de magistrats, d'où son importance pour le dialogue social au sein du ministère de la justice.

En 2022, l'USM a remporté 62,8% des suffrages (contre 29% au SM, 7,5% à Unité Magistrats et 0,6% à la CFDT). Sur les 10 membres élus par le collège des magistrats, l'USM avait ainsi 7 représentants au sein de la CAV 2022-2025, et 3 pour le SM. En raison de cette forte représentativité, les élus USM pèsent sur les débats et les orientations de la CAV, mais aussi plus largement dans toutes les instances de dialogue social.

La CAV a été profondément réformée par la loi organique du 20 novembre 2023. Si elle conserve son nom, sa composition et ses missions ont beaucoup changé. Elle devient essentiellement une instance de dialogue social.

De 20 membres - 4 membres de droit et 16 membres élus, dont 10 magistrats des second et premier grades élus par le collège des magistrats sur des listes syndicales - elle n'en a plus que 13, dont seulement 6 élus par le collège des magistrats sur des listes présentées par les syndicats.

Le mode de scrutin est modifié. Les élections auront lieu tous les 4 ans au lieu de 3. Elle perd son rôle en matière de recrutement dans la magistrature.

Est ici abordé la CAV dans sa composition et dans ses missions telles qu'issues de l'article 10-1-1 de l'ordonnance statutaire dans sa version qui devra entrer en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 31 décembre 2025. Ce décret n'est pas paru au jour de la rédaction de ce guide.

Pour l'ancienne CAV, il convient de se rapporter au GVD 5^{ème} édition.

A. - COMPOSITION

La commission d'avancement est désormais composée de treize membres, déterminés à l'art. 10-1-1 de l'ordonnance statutaire :

→ **12 membres élus** (avec un suppléant pour chacun) pour un mandat de quatre ans non renouvelable :

- six représentants des magistrats du siège et du parquet, élus au scrutin proportionnel de liste par l'ensemble des magistrats des premier, deuxième et troisième grades ; les sièges obtenus sont répartis suivant la règle du plus fort reste (voir encadré *supra* I – A – 3 – b sur cette notion),
- un premier président de cour d'appel, élu par l'assemblée des premiers présidents, et un procureur général, élu par l'assemblée des procureurs généraux,
- un président de tribunal judiciaire, élu par l'assemblée des présidents, et un procureur de la République, élu par l'assemblée des procureurs de la République,
- un magistrat du siège du troisième grade de la Cour de cassation, élu par l'assemblée des magistrats du siège du troisième grade de ladite Cour, et un magistrat du parquet du troisième grade de la Cour de cassation, élu par l'assemblée des magistrats du parquet du troisième grade de ladite Cour ; le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour ne prennent pas part au vote et ne peuvent être élus.

→ **1 membre de droit** : le directeur des services judiciaires ou son représentant (sauf lorsque la commission est réunie en formation consultative).

Pendant la durée de leur mandat, les membres élus de la commission ne peuvent bénéficier d'un avancement de grade.

Lorsque le siège de l'un des membres devient vacant par suite de décès, d'empêchement définitif ou de démission ou en cas de perte de la qualité au titre de laquelle il a été élu, ce siège est pourvu par le suppléant qui achève le mandat du titulaire.

Le suppléant peut remplacer le titulaire momentanément empêché. Ils ne peuvent siéger ensemble.

B. - PRINCIPES GÉNÉRAUX DE FONCTIONNEMENT

La CAV est présidée par le magistrat du siège du troisième grade de la Cour de cassation. Le magistrat du parquet du troisième grade de ladite Cour est vice-président. Ils peuvent prendre part au vote.

Réunie en formation consultative, la commission d'avancement est présidée par le garde des Sceaux ou son représentant. Il peut être assisté par un ou plusieurs représentants de l'administration. Le président ne prend pas part au vote. Des experts peuvent être convoqués, à l'initiative du président ou des membres titulaires de la commission, sur un point inscrit à l'ordre du jour. Les experts ne prennent pas part au vote.

Pour délibérer valablement, la commission comprend au moins sept de ses membres. Ses décisions et avis sont rendus à la majorité des voix. Lorsque la commission connaît des tableaux d'avancement et des contestations d'évaluations, et à défaut de majorité, les décisions rendues sont défavorables. Lorsque la commission siège en formation consultative, à défaut de majorité, l'avis est réputé être donné.

Sous l'empire du précédent texte, les séances de la CAV n'étaient pas publiques.

C. - COMPÉTENCES

L'ancienne commission d'avancement émettait un avis conforme sur les candidatures au recrutement sur titre (nomination directe en qualité d'auditeur de justice, détachement judiciaire, intégration directe ou intégration après détachement). Cette compétence a été supprimée par la loi organique du 20 novembre 2023.

La nouvelle commission reste compétente pour l'inscription au tableau d'avancement du futur deuxième grade (ex 1^{er} grade) et sera également chargée d'examiner celui du futur troisième grade. Elle conserve sa compétence en matière de contestations d'évaluation. Elle devient en outre l'organe du dialogue social ministériel spécifique aux magistrats et connaît à ce titre, dans sa formation consultative, des questions relatives au statut.

1.- L'organe du dialogue social spécifique aux magistrats

Réunie en formation consultative, la CAV connaît des questions relatives au statut des magistrats de l'ordre judiciaire.

Le futur décret d'application du nouvel article 10-I-I de l'ordonnance statutaire devrait préciser les textes sur lesquels la CAV devra intervenir.

Toutefois, dans le champ du dialogue social, la CAV devrait intervenir sur les projets de textes relatives :

- aux règles statutaires,
- aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire,
- au régime indemnitaire,
- à la formation professionnelle initiale et continue des magistrats de l'ordre judiciaire, sans préjudice des compétences attribuées au comité social d'administration de l'École nationale de la magistrature.

2.- Inscriptions aux tableaux d'avancement

Conformément aux 27 et 34 de l'ordonnance statutaire modifiée par la loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023 et devant entrer en vigueur au plus tard au 31 décembre 2025, l'accès au grade supérieur est conditionné à une inscription au tableau d'avancement dont l'établissement est confié à la commission d'avancement. À titre dérogatoire, l'accès au 3^e grade sera possible par voie de nomination à un emploi de chef de cour d'appel ou de tribunal judiciaire, de première instance ou supérieur d'appel ou à un emploi de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation pour les magistrats ayant exercé les fonctions de référendaires à ladite cour.

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.

Sur les conditions et la procédure d'inscription au tableau d'avancement : voir chapitre 2 –V.

3.- Contestations d'évaluation

Tout magistrat peut saisir la CAV d'une contestation de son évaluation dans le délai de quinze jours à compter de la notification de l'évaluation définitive (art. 21 du décret n°93-21 du 7 janvier 1993).

Après avoir recueilli les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la commission émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné (art. 12-1 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 CAV 2023/2024 indique que de décembre 2016 à juillet 2024, la commission a statué sur 100 contestations d'évaluation, et a rendu 45 avis de rejet, 4 avis d'irrecevabilité et 51 avis d'admission totale ou partielle de la contestation.

Sur la contestation de l'évaluation : voir chapitre 2 – VII – C.

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

Textes applicables :

Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée par la loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023 ;

Décret n°72-355 du 4 mai 1972 modifié par les décrets n°2025-772 du 7 juillet 2024 et n°2004-1002 du 22 septembre 2024 ;

Décret n°93-21 du 07 Janvier 1993 modifié par les décrets n°2025-772 du 7 juillet 2024 et n°2004-1002 du 22 septembre 2024 ;

Décret n°99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'ENM modifié par le décret n°2022-413 du 30 mai 2023 ;

Décret n°2017-894 du 6 mai 2017 relatif à l'École nationale de la magistrature ;

Sur son site, l'ENM se présente ainsi : « Créée en 1958, l'École nationale de la magistrature est l'école unique de formation des magistrats de l'ordre judiciaire français. Elle joue un rôle de trait d'union entre savoir-faire et savoir-être, entre les magistrats et les acteurs de la justice et du droit, entre la pratique de la justice et la compréhension de (la) société. »

Il s'agit d'un établissement public administratif placé sous la tutelle du garde des Sceaux, ministre de la Justice. Ce statut lui donne l'autonomie de ses moyens d'action administratifs et financiers.

Les missions de l'ENM sont :

- la formation initiale et la formation continue des magistrats de l'ordre judiciaire français,
- la formation de personnes n'appartenant pas au corps judiciaire et amenées à exercer des fonctions juridictionnelles dans l'ordre judiciaire ou à concourir étroitement à l'activité judiciaire dont les attachés de justice,
- la formation initiale et continue des magistrats et futurs magistrats d'États étrangers,
- la coopération européenne et internationale, notamment par la diffusion des connaissances juridiques et judiciaires et le développement de systèmes judiciaires étrangers,
- la recherche, notamment dans le domaine des pratiques judiciaires comparées,
- l'organisation de formations, y compris diplômantes ou certifiantes.

Outre son siège bordelais, composé de deux sites, où se déroule principalement son activité de formation des futurs magistrats, l'ENM dispose d'une antenne parisienne où sont notamment implantés la direction de la formation continue et des formations professionnelles spécialisées ainsi que le département international.

L'USM siège activement, bien qu'elle n'ait pas voix délibérative, au conseil d'administration de l'ENM et y défend le principe d'une école d'application par les magistrats pour les magistrats.

La qualité de la formation dispensée par l'ENM est internationalement reconnue.

L'USM intervient régulièrement pour soutenir les auditeurs de justice et les stagiaires à toutes les étapes de leur formation, ainsi que les magistrats en poste à l'ENM.

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 modifié par le décret n°2024-46 du 29 janvier 2024.

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). Au près du ministre, l'Inspection générale de la justice (voir *infra* V) 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 d'environ 91 000 agents, dont 9 529 magistrats (ensemble du corps) dont 8 476 en juridiction et 660 à l'administration centrale ou en détachement (chiffres au 1^{er} janvier 2025).

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^{er} Substitut MACJ) pour occuper un emploi 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 un emploi 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°2008-689 du 9 juillet 2008 modifié par décret n°2024-46 du 29 janvier 2024 ;

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 politique de 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 comprend une direction du numérique qui définit la stratégie de développement du numérique du ministère ; elle organise et pilote les actions du ministère. Elle est spécialement suivie par le secrétaire général adjoint du ministère.

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 celles de la magistrature, qui dépendait 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 judiciaires, et plus particulièrement celles concernant les magistrats, n'avaient été qu'insuffisamment portées en interministériel par le secrétariat général.

C. - LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES (DSJ)

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 ;

La direction des services judiciaires règle l'organisation et le fonctionnement des services judiciaires.

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 ;
- réglemente 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 :

- des ressources humaines de la magistrature,
- des ressources humaines des greffes,
- des finances et de l'immobilier et de la performance,
- 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 carrière (CMC).

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 lors des réunions de transparence (réunions préparatoires aux transparences au cours desquelles l'USM soutient les collègues dont la situation mérite une attention particulière de la DSJ dans le cadre de leur demande de mutation), et poursuit inlassablement auprès d'elle son engagement pour une amélioration des conditions de travail des magistrats, du statut, du déroulement de la carrière, ou encore pour le soutien de ses adhérents.

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 modifié par décret n°2023-1273 du 26 décembre 2023 ;

Arrêté du 5 décembre 2016 précisant les modalités d'organisation de l'Inspection générale de la justice et ses missions modifié par l'arrêté du 26 décembre 2023 ;

Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée par la loi n°2023-1058 du 20 novembre 2023 ;

Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice ;

Décret n°2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services ;

Décret n°2023-440 du 5 juin 2023 modifiant le statut d'emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la justice ;

Arrêté du 27 septembre 2023 et arrêté du 5 décembre 2023 relatifs au comité de sélection pour la nomination dans certains emplois d'inspecteur général et d'inspecteur ;

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. Le décret de décembre 2023 a précisé les conditions et méthodes de travail permettant de garantir l'indépendance et l'impartialité des travaux de l'inspection. Il a par ailleurs consacré la mise en place effective depuis septembre 2019 du comité des pairs (COPAIRS), composé de douze inspecteurs généraux et inspecteurs, qui a la charge de concourir à la cohérence et à la qualité des travaux de l'inspection. Il prévoit également la publication chaque année du rapport d'activité de l'inspection ainsi que la possibilité de présenter des rapports de synthèse sur l'état des juridictions, directions, établissements ou services soumis à son contrôle.

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

Il a récemment été annoncé un projet de réforme visant à détacher l'administration pénitentiaire du champ de l'IGJ, pour recréer un service d'inspection propre.

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 sur la base de référentiels de contrôle et de guides méthodologiques internes, afin de constater les points positifs et de vigilance et d'élaborer des recommandations,
- les inspections de fonctionnement en cas de dysfonctionnements d'un service dans le but d'y mettre fin, la méthodologie étant libre,
- les enquêtes administratives s'agissant de comportements individuels personnels ou professionnels des magistrats afin d'identifier les manquements susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire en se fondant sur la méthodologie définie par l'IGJ (principe de liberté déontologique) et la jurisprudence du Conseil d'État et du CSM,
- les missions d'information, d'expertise et de conseil ainsi que d'évaluation des politiques publiques, de formation et de coopération internationale,
- les audits internes portant sur les processus et dispositifs de maîtrise des risques du ministère.

Il convient d'observer qu'à la suite d'une requête pour excès de pouvoir introduite par l'USM, le Conseil d'État a annulé l'article du décret de 2016 prévoyant que la Cour de cassation était incluse dans le champ d'application de l'IGJ.

Historiquement, les rapports de l'IGJ, notamment ceux de contrôle de fonctionnement et d'inspection de fonctionnement, ne sont pas communiqués aux collègues concernés, hormis aux chefs de juridiction. Un jugement du 5 décembre 2024 du tribunal administratif de Paris (numéro 2311913/5-2 et s.) est venu rappeler, et notamment s'agissant d'un rapport de situation et de fonctionnement, que ceux-ci constituent des documents administratifs au sens du code des relations entre le public et l'administration et doivent être communiqués sous réserve des occultations nécessaires.

À la date de rédaction du présent guide, la chancellerie n'a toujours pas répondu à une demande de communication de l'USM formulée en application de cette jurisprudence.

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. Elle a fait l'objet d'un renforcement du principe du contradictoire et des droits de la défense en 2021, comme demandé

de longue date par l'USM. L'article 6 de l'arrêté du 26 décembre 2023 est venu consacrer le rôle de l'assistant dès lors que la personne nommément visée par une telle enquête peut être assistée d'un avocat, du représentant d'une organisation syndicale ou d'un pair (ou plusieurs d'entre eux). Avant son audition au fond, les pièces du dossier lui sont transmises, de même qu'à la personne qui l'assiste. L'une et l'autre sont convoquées dans un délai suffisant pour préparer l'audition. Au cours de l'audition, l'assistant peut demander à poser des questions et présenter de brèves observations.

L'USM estime que les situations intermédiaires relèvent du pouvoir d'audit des chefs de cour, qu'il appartient à ces derniers de mettre en œuvre, et qu'il n'est pas opportun de centraliser ce pouvoir à l'IGJ (voir encadré ci-dessous : l'examen de situation). En revanche, l'IGJ doit avoir un rôle de soutien aux chefs de cour (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'examen de situation s'intéresse à la situation d'un service mais vise souvent indirectement un magistrat. Elle peut avoir des conséquences quasi-disciplinaires informelles (changement de service, mutations « conseillées »...) ou formelles (ouverture d'une enquête administrative).

C'est une procédure « confidentielle » et opaque puisque tout se déroule oralement et sans forme. En effet, aucun courrier de saisine n'est communiqué aux personnes entendues, aucun procès-verbal 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, un préalable à une procédure disciplinaire. L'USM est donc défavorable à la pérennisation de ce dispositif.

D'après le rapport d'activité 2022 de l'IGJ, un groupe de travail devait être mis en place en 2023 pour réfléchir à la méthodologie de l'examen de situation mais aucune information n'est disponible sur ce point et l'USM n'a pas été consultée. Cependant, il doit être noté que « de facto » l'IGJ n'y a plus recours, sans savoir s'il s'agit d'un abandon pur et simple de cet outil mal défini.

