

Jean-Pierre MACHELON

Professeur de droit public, Doyen de la Faculté de droit de l'université Paris Descartes, Membre du Conseil supérieur de la magistrature (France), Membre du Haut Conseil de la magistrature (Principauté de Monaco)

Encuentro sobre modernización de la justicia y gobierno del poder judicial
(Madrid, 9 y 10 de junio de 2011)

Le Conseil supérieur de la magistrature en France
(*Document de travail provisoire*¹)

Du point de vue du droit comparé, le statut du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), auquel sont consacrées les lignes qui suivent, revêt une indéniable originalité. Il ne peut se comprendre abstraction faite de la profonde méfiance vis-à-vis de la notion de pouvoir judiciaire qui est traditionnelle en France depuis la Révolution française. Certains de ses traits majeurs découlent aussi de la volonté progressivement affirmée par le Constituant d'assurer l'indépendance des juges face au monde politique et, plus récemment, de protéger le justiciable contre les risques de corporatisme judiciaire. Par étapes successives, qu'il faut retracer dans un premier temps, le CSM, dont on précisera ensuite l'actuelle composition et les compétences, a vu ainsi son autonomie se renforcer et ses missions s'élargir.

I.

À strictement parler, le CSM a fait son apparition dans l'organisation judiciaire française au début de la Troisième République ; sous cette appellation précise, la Cour de cassation, toutes chambres réunies, avait reçu de la loi du 30 août 1883 - pour le reste fort chiche en garanties statutaires - compétence pour statuer comme juridiction disciplinaire des magistrats du siège, le garde des sceaux conservant l'initiative des poursuites.

Si l'on s'attache à la réalité des choses, il faut attendre la Constitution du 27 octobre 1946 et son titre IX, rassemblant les articles 83 et 84 (« Du Conseil supérieur de la magistrature »), pour trouver la première consécration institutionnelle du CSM. C'est alors qu'il devient un organe associé à la gestion du corps judiciaire. Chargé de proposer la nomination des magistrats du siège et d'assurer la discipline et l'indépendance de ces magistrats, ainsi que l'administration des tribunaux judiciaires (compétence restée en fait lettre morte), le Conseil comprenait quatorze membres, désignés pour six ans : le président de la République (président avec voix prépondérante), le garde des sceaux (vice-président), six personnalités élues par l'Assemblée nationale (en dehors de ses membres) à la majorité des deux tiers, quatre magistrats élus par leurs pairs (un par les juges de paix, un par les magistrats des tribunaux civils, un par les magistrats des cours d'appel et un par les magistrats de la Cour de cassation) et deux membres des professions judiciaires désignés par le président de la République en dehors du Parlement et de la magistrature. Inspiré par les travaux du Conseil national de la Résistance et la volonté de redonner du lustre à une justice qui n'était pas sortie

¹ L'auteur tient à préciser en outre que le présent texte n'engage que lui-même et, en aucune façon, les institutions auxquelles il appartient.

complètement indemne de la période de l'Occupation, la création du nouvel organe constitutionnel visait à assurer l'indépendance des juges, spécialement à l'égard du pouvoir ministériel. De l'avis général, elle manqua largement son but ; les carrières des magistrats n'échappèrent ni aux influences politiques, ni aux considérations corporatistes.

la V^e République en prit acte et renoua partiellement avec les traditions anciennes. Tout en confirmant l'ancrage constitutionnel du CSM, sa présidence par le président de la République et sa vice-présidence par le garde des sceaux, la Constitution du 4 octobre 1958 réforma profondément l'institution, dont les membres devaient tous être nommés par le chef de l'État, soit directement s'agissant de deux personnalités qualifiées, soit sur proposition du bureau de la Cour de cassation concernant six magistrats ou de l'assemblée générale du Conseil d'État pour un conseiller d'État. Fort significativement, il était dit du CSM qu'il se borne à « assister » le président de la République, « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » (article 64). Il n'était plus question d'en faire un organe indépendant. Ses pouvoirs étaient d'ailleurs limités : s'il était confirmé comme conseil de discipline des magistrats du siège (sous la présidence du premier président de la Cour de cassation), il ne proposait plus au président de la République que la nomination des conseillers à la Cour de cassation et des premiers présidents de cour d'appel ; et il ne donnait qu'un avis simple sur les projets de nomination des autres magistrats du siège.

Dans les années 1990, les travaux du « comité consultatif pour la révision de la Constitution » présidé par le doyen Georges Vedel, aboutirent à une première rénovation du CSM. La loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, complétée par la loi organique du 5 février 1994, supprima le monopole du chef de l'État dans le choix des membres du Conseil et ouvrit à nouveau l'institution à des magistrats élus. La diversification du mode de désignation, opérée dans le respect de l'unité du corps judiciaire, permit de rassembler au sein de deux formations distinctes, l'une compétente pour les magistrats du siège, l'autre pour les magistrats du parquet, six magistrats élus dans chacune d'entre elles et quatre membres communs aux deux formations, désignés respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et l'assemblée générale du Conseil d'État. Le pouvoir de proposition du Conseil à l'égard des magistrats du siège était en outre étendu aux présidents de tribunal de grande instance, tandis qu'était substituée à l'exigence d'un avis simple celle d'un avis conforme pour toutes les autres nominations. À l'égard des magistrats du parquet (autres que les procureurs généraux), enfin, une compétence inédite était reconnue au CSM, par l'attribution à la formation compétente du pouvoir d'émettre un avis (simple) sur les propositions du garde des sceaux relatives aux nominations et aux sanctions disciplinaires.

La réforme de 1993 ne devait être qu'une étape. Dès 1997, une commission de réflexion sur la justice, présidée par le premier président Truche, proposait, entre autres mesures, que le lien soit maintenu entre le garde des sceaux et le parquet, mais que les procureurs généraux et procureurs soient nommés sur avis conforme du CSM. Pour obvier au corporatisme, le renforcement des pouvoirs du Conseil aurait eu comme corollaire l'élargissement de sa composition à une majorité de membres n'appartenant pas à la magistrature. Sur cette base, un projet de loi constitutionnelle était adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat à l'automne 1998, mais finalement retiré de l'ordre du jour du Congrès par le président de la République, et non ratifié. Quelques années plus tard, le 18 juillet 2007, le président Sarkozy demandait au « comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République », qu'allait présider l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, de lui proposer « une nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature dont la présidence ne [serait] plus assurée par le président de la République

et où les magistrats ne [seraient] plus majoritaires ». Les propositions du rapport sont allées en ce sens. Et on en retrouve l'économie générale dans les dispositions constitutionnelles et organiques qui viennent de réformer profondément l'institution (loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, dont l'article 31 donne une rédaction entièrement nouvelle à l'article 65 de la Constitution ; loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, qui modifie la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le CSM et l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature).

II.

Pour bien marquer son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, la nouvelle organisation du CSM le fait sortir institutionnellement du giron de l'exécutif, sans toutefois couper tout lien avec lui. Si le président de la République demeure comme auparavant « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire », il cesse de présider le CSM, qui pourtant l'« assiste » toujours dans cette tâche (article 64 de la Constitution) ; de son côté, le garde des sceaux, ministre de la justice n'en est plus vice-président de droit, mais peut continuer à participer aux séances de ses formations, sauf en matière disciplinaire.

Un système non moins complexe est retenu par l'article 65 de la Constitution pour la composition desdites formations, qui sont au nombre de trois, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, une autre compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation dite plénière, composée, comme chacune des deux autres, de quinze membres. Moins radical que le comité Balladur, qui avait souhaité que le CSM soit présidé par une personnalité n'appartenant ni au Parlement ni au corps judiciaire, le Constituant a décidé que sa première et sa troisième formation seraient présidées par le premier président de la Cour de cassation ; et la deuxième par le procureur général près ladite cour (lequel, au surplus, reçoit la suppléance du premier président dans la présidence de la formation plénière).

La crainte du corporatisme, mais aussi le respect du principe de l'unité du corps judiciaire ont conduit à des équilibres subtils. Les trois formations - c'est sans doute la principale innovation de la réforme - font une place majoritaire à huit membres non-magistrats qui se retrouvent dans chacune d'entre elles : un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État ; un avocat désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis conforme de l'assemblée générale dudit conseil ; et six personnalités qualifiées (n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif) désignées respectivement, à raison de deux chacun, par le président de la République, par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat. La Constitution prévoit que les personnalités qualifiées pressenties doivent être entendues par les commissions permanentes compétentes en matière d'organisation judiciaire de chaque assemblée du Parlement ; à la majorité des trois cinquièmes, celles-ci peuvent s'opposer à leur nomination. La loi organique précise en outre que leur nomination par chacune des autorités politiques doit concourir, dans chaque cas, à une représentation équilibrée des hommes et des femmes. De fait, siègent aujourd'hui à ce titre, dans une stricte parité, trois professeurs des Facultés de droit (droit public), une présidente de société, un sénateur honoraire et l'ancienne directrice du service des commissions du Sénat.

En dehors de ces huit membres communs, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet ; la formation

compétente à l'égard des magistrats du parquet cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ; la formation plénière trois des magistrats du siège et trois des magistrats du parquet.

Aux termes de la loi organique, sont appelés au sein de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège : un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale des magistrats du siège hors hiérarchie de cette cour ; un premier président de cour d'appel élu par l'assemblée des premiers présidents de cour d'appel ; un président de tribunal de grande instance élu par l'assemblée des présidents de tribunal de grande instance, de première instance ou de tribunal supérieur d'appel ; deux magistrats du siège et un magistrat du parquet des cours et tribunaux, élus par leurs pairs.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet reflète non moins fidèlement la pluralité des catégories statutaires. Elle comprend un magistrat du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale des magistrats du parquet hors hiérarchie de cette cour ; un procureur général près une cour d'appel élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel ; un procureur de la République près un tribunal de grande instance élu par l'assemblée des procureurs de la République ; deux magistrats du parquet et un magistrat du siège des cours et tribunaux, élus par leurs pairs.

On doit malgré tout observer que les règles prévues pour l'organisation des formations et leur présidence se trouvent substantiellement modifiées par la conception que le Conseil constitutionnel a fait prévaloir du principe d'indépendance et d'impartialité des membres du CSM. Examinant la conformité à la Constitution de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, la Haute Instance a décidé que ce principe « fait obstacle à ce que le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation, ainsi que les autres chefs de cour ou de juridiction membres de ce conseil, délibèrent ou procèdent à des actes préparatoires d'avis ou de décisions relatifs soit aux nominations pour exercer des fonctions dans leur juridiction soit aux magistrats exerçant des fonctions dans leur juridiction » (décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010, *considérant* n° 12). Il s'ensuit notamment que le premier président et le procureur général près la Cour de cassation ne peuvent conserver la présidence de leurs formations respectives pour l'examen des propositions de nomination à la Cour de cassation et qu'il leur est même interdit de participer aux travaux qui s'y rapportent.

Il est à noter enfin que l'équilibre arithmétique entre magistrats et non-magistrats est rétabli, au moins dans le texte de la Constitution (article 65), en matière disciplinaire. Statuant comme conseils de discipline (dans le second cas pour avis), les formations du siège ou du parquet sont complétées par le magistrat du siège ou du parquet appartenant à l'autre formation. En pratique, toutefois, contrairement à ce qu'avait prévu le législateur organique, le CSM peut délibérer valablement en cette matière, même si, du fait de l'absence de certains de ses membres, l'équilibre entre magistrats et non-magistrats est perturbé. Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que les membres du CSM, qui « tiennent [de l'article 65 de la Constitution] le droit et le devoir de participer aux travaux et aux délibérations de ce Conseil [ne sauraient être exclus] de ses délibérations à raison de l'éventuelle absence d'autres membres » (*ibid.*, *considérant* n° 14).

III.

Les compétences du CSM ont trait, pour l'essentiel et depuis longtemps, à la nomination et à la discipline des magistrats. Elles s'accompagnent également d'attributions consultatives. Sur

plusieurs points majeurs, les unes et les autres ont été élargies ou redéfinies par la récente réforme de l'institution.

Les modifications n'ont pas affecté les modalités de nomination des magistrats du siège. Le CSM, dans sa formation compétente, dispose comme auparavant du pouvoir de proposition aux postes du siège de la Cour de cassation - premier président, présidents de chambre, conseillers, conseillers en service extraordinaires, conseillers, conseillers référendaires et auditeurs -, ainsi qu'aux postes de premiers présidents de cours d'appel et de présidents de tribunaux de grande instance. Pour les autres nominations de magistrats du siège, le pouvoir de proposition continue à appartenir au garde des sceaux, sous réserve d'un avis conforme du CSM. En règle générale, la gestion du corps et des carrières judiciaires demeure partagée entre les services ministériels (la direction des services judiciaires) et le Conseil.

La nomination des magistrats du parquet reste soumise à un régime particulier. Le CSM donne un avis simple, favorable ou défavorable, qui ne lie pas le garde des Sceaux. Mais - c'est l'une des grandes innovations de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 - il n'y a plus d'exception à faire pour les procureurs généraux, y compris pour le procureur général près la Cour de cassation.

Une autre innovation importante prévue dans les nouvelles dispositions de la Constitution et de la loi organique a tendu à faciliter la mise en cause disciplinaire des magistrats. Est ajoutée à la saisine possible par le garde des sceaux des formations compétentes du CSM (composées comme il a été vu plus haut) une procédure de saisine directe jusque là inconnue en France. Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire a désormais la faculté de saisir le CSM.

Pour opérer le filtrage nécessaire, deux commissions d'admission des requêtes sont instituées en son sein, compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet. Elles se composent, pour chaque formation du Conseil, de deux magistrats et de deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignées, chaque année (de même que leur président) par le président de la formation ; ni les uns ni les autres ne pourront siéger dans la formation siégeant en matière disciplinaire si celle-ci est saisie.

Afin d'éviter que ce nouveau mécanisme des plaintes des justiciables ne devienne une nouvelle voie de recours contre une décision de justice, il est précisé que la réclamation présentée par le justiciable ne saurait remettre en cause la décision rendue. Le législateur organique a d'ailleurs soigneusement agencé le nouveau dispositif. La plainte ne peut ni être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure ni être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure. Elle doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués, être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause. Et il appartient au président de la commission d'admission des requêtes de rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables.

Si la plainte est jugée recevable, la saisine du Conseil supérieur ne constitue pas une cause de récusation du magistrat. La commission d'admission des requêtes sollicite du chef de cour dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles. Elle peut entendre l'intéressé et, le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande, mais ne dispose pas d'autre pouvoir d'enquête. Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de

recevoir une qualification disciplinaire, elle renvoie l'examen de la plainte au conseil de discipline. Dans le cas contraire, la décision de rejet de la plainte n'est susceptible d'aucun recours.

Pour être moins frappantes, d'autres innovations valent d'être relevées dans les dispositions issues de la récente révision constitutionnelle. Les plus notables ont trait à la fonction consultative du CSM, qui se trouve à la fois pleinement consacrée et strictement encadrée. On l'évoquera d'un mot, pour terminer ce rapide panorama du droit positif. Sous l'empire du système arrêté en 1993, les membres du Conseil, qu'ils fussent nommés ou élus, du siège ou du parquet, avaient très vite pris l'habitude de tenir entre eux, tous les mois, des réunions plénières, en considérant qu'ils avaient le pouvoir constitutionnel de donner au président de la République leur avis sur toute question relative à l'indépendance de la magistrature et aux conditions de son exercice, non seulement à sa demande, mais d'office. Ce système officieux n'a plus cours aujourd'hui. Très officiellement, l'article 65 de la Constitution (alinéa 8) institue une formation plénière du CSM, présidée par le Premier président de la Cour de cassation (qui, comme indiqué plus haut, ne comprend pas l'ensemble des membres du Conseil, et où les magistrats sont en minorité). Très explicitement aussi, les avis spontanés lui sont interdits. Aux termes de l'article 20-2 de la loi organique sur le CSM (dans sa nouvelle rédaction), « la formation plénière du Conseil supérieur a compétence pour connaître des demandes formulées soit par le président de la République, au titre de l'article 64 de la Constitution, soit par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur les questions énumérées par l'article 65 de la Constitution » ; « elle élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques ». Toutefois le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010, a censuré celle de ses dispositions qui prévoyait la possibilité pour le Conseil de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sans être saisi à cette fin par le garde des sceaux (*considérant* n° 15). Il ne pouvait marquer plus clairement que l'autonomie institutionnelle du CSM connaît, aujourd'hui encore, des limites infranchissables.