

UNION INTERNATIONALE DES MAGISTRATS
1^{ère} commission d'études – ABIDJAN 28-31 octobre 2002

FRANCE

Le rôle et les fonctions des conseils supérieurs de justice concernant l'organisation et le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux

1. Institution/Composition

1.1 Y- a t-il un conseil supérieur de la magistrature dans votre système judiciaire?
 La Constitution de 1958 institue un CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE (C.S.M.)

1.2 Faites un court résumé sur rôle ou la fonction de l'organisme /des organismes répondant ou s'approchant de cette définition.

Aux termes de l'article 64 de la Constitution de 1958 modifiée en 1993, le C.S.M. a pour fonction d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de la magistrature. La Constitution et la loi organique du 5 février 1994 précisent les attributions du Conseil. Celui ci intervient directement ou indirectement dans la nomination des magistrats ; statue en matière disciplinaire (sous la présidence non pas du Président de la République, mais du Premier Président de la Cour de Cassation pour le conseil de discipline des magistrats du siège, ou le Procureur Général de la cour de Cassation pour donner avis sur les sanctions pouvant être prononcées à l'encontre des magistrats du parquet : en ce cas, le ministre prend la décision finale) ; il peut mettre en place des missions d'information auprès des juridictions et de l'Ecole Nationale de la Magistrature, et il établit un rapport annuel. Il peut également délivrer des avis lorsque l'indépendance de la magistrature est concernée, théoriquement, uniquement sur demande du Président de la République, mais il a déjà rendu plusieurs avis de son propre chef, par exemple sur le projet de réforme des tribunaux de commerce et la place des juges de carrière au sein de ces tribunaux.

1.3 Qui sont membres de l'organisme? (nombre, composition et qualifications).

Le C.S.M. est présidé par le Président de la république, le ministre de la justice en est le Vice-Président de droit. Il comprend en outre deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre du parquet (ministère public).

La formation compétente pour les magistrats du siège comprend cinq magistrats du siège et un du parquet, un conseiller d'Etat désigné par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la république, le Président de l'Assemblée Nationale, et le Président du sénat.

La formation compétente pour les magistrats du parquet comprend cinq magistrats du parquet et un du siège, le Conseiller d'Etat et les trois personnalités déjà mentionnées.

1.4 Comment l'organisme est-il constitué et comment fonctionne la procédure de nomination des membres ?
 voir réponse ci dessus en 1.3

1.5 Est-ce qu'il y a une majorité de juges (magistrats) dans l'organisme?

Ainsi qu'il est précisé en 1.3, si l'on excepte le président de la république et le Garde des Sceaux dont il semble admis qu'ils ne prennent pas part aux votes, chaque formation comprend 10 membres dont 6 magistrats.

1.6 Est-ce qu'il y a des membres de l'organisme qui sont élus par des juges (magistrats) et

si oui, en quelle proportion ? pour quelle durée les membres sont-ils désignés ; y a-t-il des motifs particuliers permettant de mettre fin à leur mandat ? Un membre peut-il être destitué de ses fonctions contre sa volonté et si oui, sous quelles conditions ?

Les 6 magistrats élus le sont dans les conditions suivantes : un magistrat du siège de la cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du siège de la Cour ; un premier président élu par l'assemblée des premiers présidents, un président de tribunal de grande instance élu par l'assemblée des présidents de tribunaux de grande instance, et trois magistrats, deux du siège, un du parquet, élus par leurs pairs, dans chaque collège par scrutin de liste à la représentation proportionnelle (ceci depuis une réforme du mode de scrutin par loi du 25 juin 2001).

Lorsqu'une vacance se produit avant l'expiration du mandat (qui est de 4 ans), le magistrat dont le nom figurait sur la liste des candidats après celui dont le siège est devenu vacant est désigné pour achever le mandat. Si la liste ne comprend plus de nom utile, il est procédé à une désignation complémentaire.

Les magistrats élus conservent leurs fonctions juridictionnelles.

- 1.7 Dans quelle mesure le pouvoir exécutif (gouvernement) ou le pouvoir législatif exerce-t-il *de facto* une influence sur le fonctionnement de l'organisme au travers des règles de composition, ou sur son fonctionnement dans ses attributions judiciaires ou non judiciaires ?

Le pouvoir politique désigne certains membres du conseil, et sur le plan du fonctionnement, les Procureurs Généraux qui contrôlent l'action pénale, sont nommés en Conseil des Ministres sans intervention du C.S.M. Pour les autres nominations, c'est le ministre de la justice qui propose le nom des candidats, sauf pour les membres du siège de la Cour de Cassation, les premiers présidents de cour d'appel et les présidents de tribunaux de grande instance. Dans ces cas, le C.S.M. propose directement les nominations. Dans les autres cas, il donne un avis " conforme " pour les juges, un avis simple pour les magistrats du parquet (dans ce cas, le ministre peut passer outre à un avis négatif).

Le C.S.M. actuel, grâce à sa composition équilibrée, joue son rôle de contrepoids, même si le système pourrait encore être amélioré.

Ainsi, s'agissant de la question de la nomination des juges et procureurs, il serait légitime que les magistrats demeurent majoritaires dans le conseil, et que de plus, ils soient directement chargés de la gestion des nominations, sans que le ministre intervienne (sans aucune réserve, en renonçant notamment à la désignation des procureurs généraux de cour d'appel en conseil des ministres).

2. Responsabilités du Conseil supérieur de la magistrature ou de l'organisme analogue

- 2.1 La Cour suprême est-elle subordonnée au conseil supérieur de la magistrature ?

Oui pour la nomination de ses membres, dans la mesure où les membres de la Cour de Cassation sont désignés, pour le siège (conseillers, présidents de chambre, premier président) directement par le C.S.M., sur avis simple pour les magistrats du parquet général (avocats généraux, procureur général).

- 2.2 Le rôle dévolu au conseil supérieur de la magistrature entraîne-t-il un partage de pouvoir avec des personnes ou des représentants non judiciaires et heurte-t-il le principe de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'Etat, c'est à dire les pouvoirs exécutifs et législatifs ?

La conception retenue est celle d'une collaboration des pouvoirs plus que celle d'une séparation rigide des pouvoirs.

L'équilibre réside dans la composition du conseil, mais demeure fragile. Un projet, qui n'a pas abouti, consiste en effet à vouloir modifier la composition pour rendre les magistrats

minoritaires. De plus, la légitimité des personnes qui seraient désignées par les pouvoirs politiques prête à discussion (par exemple : désignation de membres par le Président du Conseil économique et social, organisme consultatif dépourvu de véritable représentativité...).

- 2.3 Le conseil est-il chargé de la nomination ou de la désignation des juges (magistrats) ? Dans l'affirmative, décrivez le processus.
Oui, voir plus haut (1.7)
- 2.4 Le conseil / l'organisme est-il chargé de la promotion des juges (magistrats) ? Dans l'affirmative, décrivez le processus.
Oui, le terme " nominations " englobe les promotions. Le Conseil Supérieur élabore une politique de nominations (et de promotion) en définissant des critères. Toutefois, ses décisions ne sont pas des décisions juridictionnelles et ne sont pas motivées.
- 2.5 Le conseil est-il chargé de la nomination des présidents de tribunaux (procureurs) ? Dans l'affirmative, donnez les précisions nécessaires.
Oui , voir plus haut (1.7)
- 2.6 Le conseil exerce t-il une responsabilité en ce qui concerne l'organisation de la formation ou de la formation continue des juges (magistrats) ?
Non.
- 2.7 Le conseil exerce t-il une responsabilité en ce qui concerne l'opportunité d'ouvrir une procédure disciplinaire, ou d'instruire une telle procédure contre un juge magistrat) ? Dans l'affirmative, donnez les précisions nécessaires.
Non. L'opportunité d'ouvrir une procédure disciplinaire appartient au ministre, et aux premiers présidents de cour d'appel. Le Conseil ne peut se saisir lui même. Il désigne un rapporteur pour l'audience disciplinaire.
Certaines garanties entourent la procédure disciplinaire : accès au dossier, possibilité d'avoir un défenseur (collègue ou avocat), publicité des débats sauf exception motivée, motivation de la décision, recours de légalité devant le Conseil d'Etat.
- 2.8 Le conseil exerce t-il une responsabilité en ce qui concerne l'évaluation du travail d'un juge (magistrats) ? Dans l'affirmative, donnez les précisions nécessaires.
Non. Il existe une commission d'avancement qui établit un tableau d'avancement des magistrats et qui peut statuer sur les contestations en matière d'évaluation faite par le chef de cour d'appel. En revanche le C.S.M. tient compte des évaluations pour exercer son pouvoir de proposition ou de contrôle des nominations.
- 2.8 Le conseil exerce t-il une responsabilité en ce qui concerne l'élaboration ou la préparation du budget du pouvoir judiciaire? Dans l'affirmative, donnez les précisions nécessaires.
Non.
- 2.9 Le conseil exerce t-il une responsabilité en ce qui concerne l'allocation des ressources (personnel, moyens) dans le cadre du budget approuvé par le parlement ou par le gouvernement? Si oui, donnez une brève description.
Non.
- 2.10 Y a t-il d'autres attributions significatives qui n'auraient pas encore été évoquées ? (par exemple l'élaboration d'un code d'éthique de la magistrature)

Non.

3. Le Conseil supérieur et (a) l'indépendance de la magistrature et (b) ses avantages et désavantages

3.1 Si votre pays connaît un tel organisme, merci d'énumérer brièvement, les avantages et les désavantages du système.

Avantages : les pouvoirs conférés à un organe indépendant du gouvernement en matière de nomination et de promotion des magistrats et de discipline contribuent à l'indépendance effective de la magistrature. La participation de membres extérieurs à la magistrature contribue à asseoir l'autorité de cet organisme, à condition de laisser une place majoritaire aux magistrats.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est un organe irremplaçable de réflexion sur l'indépendance et la responsabilité des magistrats.

Certaines améliorations pourraient être apportées :

1) dans un premier temps, prévoir des règles identiques pour la gestion des nominations des magistrats du siège comme du ministère public (tant pour les pouvoirs de " proposition " que pour les pouvoirs en matière " d'avis "), en élargissant la compétence aux propositions de nomination des procureurs généraux

2) permettre au conseil de donner son avis dans les mêmes conditions pour le choix des maîtres de conférence à l'Ecole nationale de la magistrature

3) autoriser le conseil à donner de son propre chef des avis d'ordre général lorsque l'indépendance des magistrats est menacée (projets de réforme d'organisation judiciaire ou autres, attaques injustifiées contre les magistrats) et permettre aux présidents de l'assemblée nationale et du sénat de saisir le conseil aux mêmes fins.

4) compléter les attributions du conseil en le saisissant systématiquement pour avis de tout projet de réforme du statut des magistrats, sur les projets de budget de la justice, sur la formation et la déontologie des magistrats.

5) individualiser le budget du Conseil voté en tant que budget autonome par le Parlement.

6) doter le conseil d'un service d'inspection lui permettant d'obtenir de son propre chef les informations nécessaires à sa mission et lui donner le droit de communication des rapports élaborés par l'inspection des services judiciaires dépendant du ministre.

7) permettre aux magistrats élus, s'ils doivent conserver des fonctions juridictionnelles pendant leur mandat, de pouvoir être remplacés par l'affectation d'un magistrat en surnombre dans leur juridiction.

Une réforme plus ambitieuse consisterait à donner au conseil la gestion directe des nominations et des promotions des magistrats (le ministère n'intervenant plus), et à abandonner l'idée de faire du Chef de l'Etat un garant de l'indépendance de la magistrature. Dans une logique de séparation des pouvoirs, ni le Président de la République, ni le Ministre de la justice ne devraient faire partie du C.S.M., dont le président pourrait tout simplement être élu par les membres du Conseil lui même. Pour autant, le Président de la République et les Présidents des deux assemblées pourraient continuer à désigner certains membres du C.S.M., pour conserver l'idée d'une " séparation-collaboration ".

Désavantages ? Il y aurait danger si la composition du conseil était modifiée de telle sorte que ses membres, de par leur origine, contribueraient à en faire un organe politique. Le risque existe de donner une plus grande liberté de fonctionnement à un organe en fait politisé. V. point 4.3

3.2 Si votre pays ne connaît pas un tel organisme (CSM): Sans objet.

4. Particularités/Critiques

- 4.1 Existe t-il dans votre pays des particularités concernant le Conseil supérieur de la magistrature ou l'organisme analogue, qui pourraient présenter un intérêt particulier en terme de comparaison internationale ?

L'existence de magistrats du ministère public dans la formation du siège et réciproquement et le rapprochement progressif de la situation des magistrats du ministère public avec celle des magistrats du siège qui témoignent d'une vision globale de l'institution judiciaire, l'indépendance du ministère public faisant partie intégrante sur l'indépendance de la justice.

- 4.2 Quelles sont les problèmes particuliers posés dans votre pays par le fonctionnement du Conseil de la magistrature ?

L'existence d'une formation spécifique pour les magistrats du ministère public depuis 1993, alors que la logique voudrait qu'il n'y ait qu'une formation unique, surtout si l'on envisage de faire en sorte que l'avis deviendrait pour tous les magistrats un avis conforme.

Par ailleurs, le Conseil ne peut actuellement théoriquement donner d'avis que sur demande du Président de la République.

- 4.3 Des réformes sont-elles en cours de discussion ou de proposition ?

Oui. Il est question de permettre au C.S.M. de donner pour les magistrats du parquet un avis " conforme " et pas seulement un avis simple, et dans le même temps, d'ouvrir la composition du C.S.M. à des personnes étrangères à l'institution judiciaire.

Le projet, provisoirement abandonné en janvier 2000, consistait à porter le nombre des membres du C.S.M. de 12 à 23, de ne laisser que 10 magistrats, et d'accroître le nombre des personnes désignées de 3 à 10, celles ci ne devant appartenir ni au parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Ces personnes ne représenteraient donc aucune des deux légitimités sur lesquelles se fondent les sociétés démocratiques : l'élection ou le concours. Quel autre corps de l'Etat accepterait que les déroulements de carrière soient gérés par un organisme où les membres du corps seraient minoritaires ?

En définitive, ce projet, s'il apparaissait favorable sur le plan du statut des membres du ministère public, comporte un risque de régression de l'indépendance des magistrats du siège.

5 Sujets

- 5.1 Quel sujet proposez-vous pour la prochaine réunion de la 1^{ère} commission d'étude? Avantages et inconvénients du ministère public