

Recueil Dalloz 2010 p. 1888

Le « nouveau CSM »

Jean-Claude Zarka, Maître de conférences à l'Université Toulouse 1-Capitole

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 (JO 23 juill., p. 13562) relative à l'article 65 de la Constitution met en oeuvre les dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) prévues par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. La loi organique, qui affirme que l'autonomie budgétaire du CSM est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances, apporte des précisions sur sa composition et son fonctionnement. Elle met notamment en oeuvre la saisine populaire du CSM que la révision constitutionnelle de 2008 a rendue possible. Dans sa décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010 (AJDA 2010. 1458, obs. R. Pigaglio ) , le Conseil constitutionnel a censuré trois dispositions de la loi organique et a formulé une réserve d'interprétation sur un autre article.

I - La composition et le fonctionnement du « nouveau CSM »

Avec la réforme constitutionnelle de 2008 qui a totalement réécrit l'article 65 de la Constitution, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation tandis que celle compétente à l'égard des magistrats du parquet doit l'être par le procureur général de la Cour de cassation.

Chacune de ces formations doit être composée de sept magistrats dont le président et de huit non-magistrats : un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat, un avocat et six personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif, deux de ces personnalités étant désignées par le chef de l'Etat, deux par le président de l'Assemblée nationale et deux par le président du Sénat après l'avis d'une commission parlementaire. Le CSM ne sera donc plus composé majoritairement de magistrats. C'était une volonté forte du président Nicolas Sarkozy, confirmée par le comité Balladur, qui avait, lui aussi, préconisé une composition du CSM « *plus ouverte sur la société* ». Il s'agit en réalité de mettre un terme aux accusations récurrentes de corporatisme qui pèsent sur la magistrature.

Le nouvel article 65 de la Constitution a prévu que la formation disciplinaire (siège ou parquet) comprend seize membres, huit étant magistrats, huit étant non magistrats. Il n'énonce pas une règle selon laquelle cette formation ne peut siéger que dans une composition paritaire. Le Conseil constitutionnel a donc censuré une disposition de la loi organique qui imposait à la formation disciplinaire du CSM de toujours siéger dans une composition comprenant autant de magistrats que de non-magistrats.

D'une manière générale, la loi organique souligne les obligations déontologiques « *d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité* » auxquelles doivent satisfaire les membres du CSM.

Les magistrats membres du CSM ne peuvent faire l'objet ni d'un avancement de grade, ni d'une promotion à une fonction hors hiérarchie, ni d'une nomination à un autre emploi pendant la durée de leur mandat.

Aucun membre du CSM ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer la profession d'officier public ou ministériel, ni aucun mandat électif. A l'exception du membre désigné en sa qualité d'avocat, aucun membre du CSM ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer la profession d'avocat. Aucun membre du CSM « *ne peut délibérer ni procéder à des actes préparatoires lorsque sa présence ou sa participation pourrait entacher d'un doute l'impartialité de la décision rendue* ».

S'agissant de l'avocat membre du CSM, cette exigence s'étend « *aux avis ou décisions relatifs à un magistrat devant lequel il a plaidé depuis sa nomination au Conseil supérieur, ainsi qu'aux nominations de magistrats au sein des juridictions dans le ressort desquelles se situe le barreau auprès duquel il est inscrit* ». Le législateur organique a ainsi cherché à concilier la présence des qualités d'un avocat au sein du CSM avec les difficultés que peut créer en termes de conflits d'intérêts la poursuite de ses activités au sein des tribunaux. Le débat parlementaire a montré que c'était d'ailleurs l'un des points délicats de la réforme.

Il a aussi prévu que l'avocat qui est appelé à siéger dans les formations du CSM sera désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis conforme de l'assemblée générale dudit Conseil, lequel est, on le sait, chargé de représenter la profession d'avocat, notamment auprès des pouvoirs publics.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a tenu à souligner qu'un membre du CSM chef de cour ou de juridiction ne peut participer à l'examen d'une nomination ou d'une situation disciplinaire lorsque sont concernés des magistrats de sa juridiction.

Par ailleurs, les compétences de la formation plénière, née de la pratique, que la réforme de 2008 a inscrite dans la Constitution, sont précisées. Cette formation du CSM présidée par le premier président de la Cour de cassation pourra connaître des demandes formulées soit par le président de la République, au titre de l'article 64 de la Constitution, soit par le ministre de la justice, sur les questions énumérées par l'article 65 de la Constitution. Elle se prononcera sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Elle est également chargée d'élaborer et de rendre public un *Recueil des obligations déontologiques des magistrats* (ce qui a été fait le 10 juin 2010, V. Entretien J.-C. Vuillemin et J.-F. Weber, D. 2010. 1544 ) .

Le Conseil constitutionnel a partiellement censuré l'article 17 de la loi organique qui introduisait la possibilité d'une auto-saisine du CSM sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. En effet, cette possibilité n'est pas prévue par le nouvel article 65 de la Constitution, lequel indique que la formation plénière du CSM peut être saisie soit par le chef de l'Etat, soit par le garde des Sceaux.

Enfin, le mode de désignation du secrétaire administratif du CSM, désormais dénommé secrétaire général pour tenir compte de l'importance de ses attributions, est précisé. Alors que la réforme de 2008 a mis fin à la présidence du CSM par le chef de l'Etat, il sera toujours nommé par décret présidentiel, mais désormais sur proposition conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite Cour, parmi les magistrats justifiant de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat. Il a vocation à être le collaborateur de l'ensemble des membres du CSM pendant toute la durée de leur mandat.

II - La saisine du CSM par le justiciable

Tout justiciable qui considère que, 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 peut saisir le CSM. Le législateur organique, qui souhaite empêcher l'instrumentalisation de la saisine du CSM, a pris soin de préciser qu'elle ne constitue pas « *une cause de récusation du magistrat* ».

Notons que le CSM avait lui-même prévu cette possibilité pour le justiciable de saisir le CSM comme du reste le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite d'*Outreau*.

Cette réforme aura pour conséquence de créer une nouvelle voie de saisine en matière disciplinaire, une voie concurrente de celles du ministre de la justice et des premiers présidents de cours d'appel, et sera susceptible de faire disparaître le reproche d'impunité qui est souvent fait aux magistrats.

L'accessibilité de la procédure est garantie par le caractère peu contraignant des exigences de

forme. La plainte devra simplement contenir l'indication des faits et griefs allégués. Elle devra être signée par le plaignant et indiquer son identité et son adresse. Le justiciable n'aura pas besoin de recourir à un avocat.

Mais, pour éviter que le CSM ne soit amené à devenir une instance systématique de contestation des décisions de justice rendues au fond, un système de filtrage a été organisé. La plainte sera examinée par une commission d'admission des requêtes composée, pour chaque formation du CSM, de quatre de ses membres (deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés chaque année par le président de la formation).

Le législateur organique avait prévu que la plainte ne pouvait pas être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure « *sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond* ». Le juge constitutionnel a censuré cette exception qui, faute de garanties appropriées, aurait pu être utilisée pour déstabiliser des magistrats.

Mots clés :

MAGISTRATURE * Conseil supérieur de la magistrature * Réforme * Composition *
Fonctionnement * Saisine par le justiciable