



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la grange batelière 75009 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : [contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

Site: [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Paris, le 17 mai 2016

**Observations de l'USM sur le projet de loi organique relatif  
aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et  
au recrutement des magistrats  
ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.**

**Note complémentaire**

L'USM a été entendue par la rapporteure du projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature fin janvier 2016. L'USM avait développé ses arguments dans une note détaillée.

Avant l'examen du texte par l'Assemblée Nationale, plusieurs amendements ont été déposés.

L'USM tient à faire part de ses observations sur trois d'entre eux.

**I. Article 22 bis : le collège de déontologie**

La Commission des lois de l'assemblée nationale a adopté un amendement présenté par Mme Untermaier, rapporteure, destiné à créer un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, inspiré du collège de déontologie des juridictions administratives mis en œuvre par le conseil d'Etat et dont l'existence vient d'être consacrée par la loi n° 210162016-483 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Ce collège comprend 5 membres :

- 2 magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation (1 du siège et 1 du parquet) élus par leurs pairs,
- alternativement un premier président de cour d'appel, en fonction ou honoraire, élu par l'assemblée des premiers présidents de cours d'appel et un procureur général élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel,
- une personnalité extérieure désignée alternativement par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres du Conseil d'État en fonction ou honoraires et par le premier président de la Cour des comptes parmi les membres de la Cour des comptes en fonction ou honoraires,
- un universitaire nommé par le président de la République sur proposition, alternativement du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite Cour.

Le mandat des membres est de trois ans, renouvelable une fois.

Ce collège est chargé de :

- rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques ;
- formuler des recommandations de nature à éclairer les magistrats sur l'application des principes déontologiques, au regard notamment du recueil des obligations déontologiques des magistrats ;
- examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont remises par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près cette Cour, et adresser le cas échéant à ceux-ci des observations ayant pour objet de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et les inviter, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts.

L'USM est totalement opposée à la création d'un tel collège.

D'une part, cet amendement est contraire à la Constitution. D'autre part, l'empiétement réalisé sur les compétences du CSM porte en germe un risque de contradiction entre les positions du collège de déontologie et celles du CSM. Enfin le dispositif élaboré est vide de sens pour les chefs de la Cour de cassation.

#### **A - Un amendement contraire à la constitution**

L'exposé sommaire de cet amendement présente le collège comme « *un outil déontologique au bénéfice des magistrats* », « *le CSM ne pouvant remplir ce rôle, la Constitution en faisant une autorité disciplinaire et de nomination* ».

L'USM rappelle que l'article 65 de la Constitution dispose que le CSM se prononce, en formation plénière, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats dont le saisit le garde des Sceaux.

La loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats a confié au CSM le soin d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. Ce recueil a été élaboré par le CSM, à la lumière des différents systèmes existants dans le monde et des réflexions des magistrats des juridictions françaises et a été publié en 2010.

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 a pérennisé cette compétence (article 20-2 de la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM). Le CSM a ainsi reçu mission d'actualiser le recueil.

Le CSM est ainsi clairement identifié dans nos institutions comme l'organe en charge de la déontologie des magistrats.

Il existe d'ailleurs une contradiction interne dans l'exposé des motifs de l'amendement puisqu'après avoir étonnamment exclu l'intervention du CSM en matière déontologique, il est indiqué que : « *Afin de ne pas empiéter sur les compétences du CSM (constitutionnellement compétent sur les questions générales « relatives à la déontologie des magistrats »), le collège de déontologie a vocation à n'émettre que des avis individuels, concernant les situations personnelles qui lui sont soumises* ».

Cette compétence du CSM en matière de déontologie s'inscrit dans la logique de ses autres attributions constitutionnelles qui comprennent, outre les nominations, la discipline et toute question relative au fonctionnement de la Justice.

Pour justifier la création d'un collège de déontologie distinct du CSM, le cabinet du garde des Sceaux a invoqué d'une part la nécessité d'éviter les interférences entre les champs disciplinaire et déontologique, d'autre part l'inaction du CSM en cette dernière matière depuis la parution du recueil des obligations déontologiques, en 2010.

Ce dernier argument est empreint d'une particulière mauvaise foi alors que tant le CSM dans sa précédente composition que l'actuel ont mené une réflexion qui aboutit aujourd'hui à la mise en place d'un dispositif permettant à l'ensemble des magistrats de solliciter auprès de lui ou de ses délégués un avis sur toute question d'ordre déontologique.

En attestent les rapports d'activité du CSM des années 2011 (page 162), 2012 (page 173), 2013 (page 206) et 2014 (page 198) ainsi que les documents budgétaires relatifs au programme 335 « conseil supérieur de la magistrature » annexés au PLF 2016, soumis au parlement à l'automne 2015 et qui font état de la création d'un collège de déontologie de la magistrature dans les termes suivants : « *Cette action, dont les contours font l'objet d'une réflexion en cours, pourrait nécessiter des crédits d'équipement (informatique et téléphonie) et de fonctionnement courant évalués à 120 000 € en AE et en CP* ».

Cette mauvaise foi apparaît d'autant plus grande que la révision constitutionnelle de 2008 a privé le CSM de s'exprimer de sa propre initiative sur ce sujet, ainsi d'ailleurs que sur les atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

S'agissant de la nécessité d'éviter toute concurrence entre les champs disciplinaire et déontologique, il convient d'observer qu'il s'agit de domaines voisins qui s'interpénètrent et s'alimentent respectivement.

Au Canada, pays pionnier en la matière, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui a élaboré « les principes déontologiques judiciaires ». On conçoit mal la nécessité, et même la possibilité, d'en faire des matières étanches entre elles et traitées par des organes distincts.

L'USM, attachée au respect des compétences du CSM, s'élève vigoureusement contre cet amendement, qui vise à entraver les initiatives de cet organe en matière de déontologie et à le déposséder de cette mission qui lui a pourtant été confiée par le constituant.

Elle défend au contraire l'idée d'un CSM rénové avec une composition conforme aux standards internationaux et des compétences élargies.

## **B- Un risque de contradiction entre les positions du collège de déontologie et celles du CSM**

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, il résulte de l'exposé sommaire qu'*« afin de ne pas empiéter sur les compétences du CSM (constitutionnellement compétent sur les questions générales relatives à la déontologie des magistrats), le collège de déontologie a vocation à émettre des avis individuels, concernant les situations personnelles qui lui sont soumises »*.

Cet exposé est toutefois contredit par l'amendement lui-même puisque le collège de

déontologie sera compétent non seulement pour rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat mais aussi pour formuler des recommandations générales de nature à éclairer les magistrats sur l'application des principes déontologiques, au regard notamment du recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Ces deux missions sont en concurrence avec celles dévolues et exercées par le CSM.

Après plusieurs années de réflexions, celui-ci a en effet élaboré un dispositif permettant aux magistrats d'interroger des personnalités, déléguées par lui pour répondre à toute interrogation en matière de déontologie. Ces délégués sont d'anciens membres du CSM, magistrats et membres extérieurs, que l'exercice de leur mandat antérieur qualifie particulièrement, en raison de l'expérience et de l'expertise acquises en la matière.

Ces anciens membres du CSM sont à l'évidence plus légitimes pour prodiguer aux magistrats des conseils déontologiques que les magistrats élus ou les personnalités extérieures qui composeraient le collège de déontologie.

En l'absence de lien entre le CSM et le collège de déontologie, il existe un risque non négligeable de contradiction entre la position de ces deux organes sur une même question posée par un magistrat ou par son supérieur hiérarchique.

Ce risque de contrariété affecte également les recommandations que le collège de déontologie sera amené à formuler pour éclairer les magistrats sur l'application des principes déontologiques contenus dans le recueil des obligations déontologiques des magistrats que le CSM a élaboré et est chargé d'actualiser.

Les recommandations et avis du collège de déontologie pourront se révéler contraires à une décision disciplinaire du CSM. Un avis individuel, a fortiori s'il s'agit d'un avis écrit, ou une recommandation ayant vocation à être rendue publique, pourraient en effet être invoqués en défense par un magistrat poursuivi disciplinairement. Pour autant, il ne lierait pas le CSM.

Enfin, l'exposé des motifs rappelle que l'amendement est inspiré du collège de déontologie des juridictions administratives. Il convient toutefois de rappeler que les juridictions de l'ordre administratif ne disposaient précédemment d'aucun organe compétent en matière de déontologie et de discipline. C'est justement pour combler ce vide que le Conseil d'Etat a créé ce collège, dont les avis, à défaut d'organe spécifique, viennent guider les magistrats de cet ordre de juridiction.

### **C - Un dispositif vide de sens**

Les déclarations d'intérêts remises par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près celle-ci seront examinées par un collège composé notamment de magistrats qui sont placés sous leur autorité hiérarchique et par des membres qui, comme cela a déjà été souligné, n'auront pas nécessairement une expérience et une expertise en matière de déontologie.

Ce collège pourra néanmoins leur adresser des observations ayant pour objet de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et les inviter, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts.

Outre que ce dispositif est vexatoire pour les chefs de la Cour de cassation, on voit mal un collège composé notamment de membres placés directement sous l'autorité des chefs de cour de cassation leur adresser des observations.

Par ailleurs, la composition de ce collège ne favorisera pas les demandes d'avis. En effet, la présence de magistrats en exercice risque de dissuader les magistrats de leur ressort de le solliciter, par crainte que leur hiérarchie soit avisée de leur démarche ou de leur difficulté.

L'USM demande le retrait pur et simple de cet amendement.

## **II. Article 28 bis : les détachements judiciaires**

Cet article introduit par amendement prévoit que les personnes détachées dans le corps de la magistrature judiciaire le seront « *à équivalence de grade et à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui que l'intéressé détenait dans son corps d'origine* ».

Actuellement, de nombreuses personnes renoncent à un détachement dans la magistrature judiciaire pour des considérations financières : les rémunérations sont en effet moindres et leur détachement serait susceptible de diminuer substantiellement leurs revenus, parfois de plusieurs centaines d'euros. Tels est notamment le cas pour les magistrats administratifs.

Cet article vise à pallier cette difficulté et à favoriser les candidatures, notamment de magistrats administratifs, au titre d'un détachement judiciaire.

L'USM, favorable au développement des détachements judiciaires, déplore le manque d'attractivité de la magistrature judiciaire et estime positive la volonté du législateur de permettre le développement des détachements.

Cependant, elle s'oppose à la solution retenue qui engendrerait, pour un même travail, une inégalité de traitement entre les magistrats judiciaires et les détachés judiciaires et n'inciterait pas les détachés à solliciter, à terme, leur intégration dans la magistrature.

L'USM sollicite une revalorisation des revenus de l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire et non seulement des détachés afin de renforcer l'attractivité de la magistrature judiciaire et d'aligner son niveau de rémunérations sur la moyenne européenne.

## **III. Article 29 : les magistrats à titre temporaire et juges de proximité**

Cet amendement gouvernemental vise à régler les difficultés liées à la suppression des juridictions de proximité, reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La loi du 13 décembre 2011 a en effet

prévu la suppression de ces juridictions, créées par la loi du 9 septembre 2002, sans que les juges de proximité soient eux-mêmes supprimés.

Cet article prévoit de fusionner le statut des juges de proximité et celui des magistrats à titre temporaire, et d'aligner les compétences de ces juges sur celles, par ailleurs étendues, des magistrats à titre temporaire. Ainsi, les conditions actuelles de recrutement des magistrats à titre temporaire sont conservées mais ils pourront rester en fonctions jusqu'à 75 ans (comme les juges de proximité).

Dans le cadre de cette fusion, l'autorité chargée d'examiner les candidatures sera le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), actuellement compétent pour le recrutement des juges de proximité.

L'USM conteste le recrutement des magistrats à titre temporaire tels qu'issus de cette réforme, par le CSM.

Actuellement, le recrutement des magistrats à titre temporaire prévus par l'article 41-10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 est effectué par la Commission d'avancement, également compétente pour l'ensemble des recrutements sur titre.

Il n'existe aucune raison de supprimer cette compétence à l'organe naturel chargé des recrutements.

L'USM, qui plaide pour que le CSM gère l'intégralité de la carrière des magistrats, estime que cette nouvelle mission liée aux recrutements ne permettra pas au CSM d'exercer pleinement ses fonctions essentielles qui portent sur les nominations, la discipline et la déontologie des magistrats.

Le processus de recrutement par la commission d'avancement prévoit notamment des entretiens et une analyse approfondie du dossier de candidature. Il est à craindre que l'importance des missions du CSM et la charge de ses membres, en l'absence de tout assistant permettant de préparer leur travail, ne lui permettent pas d'exercer cette nouvelle mission dans des conditions aussi optimales que la commission d'avancement.

Ainsi, le recrutement des magistrats à titre temporaire doit-il rester confié à la commission d'avancement prévue à l'article 34 de l'ordonnance du 22 décembre 1954.