

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Réponses au questionnaire

Soraya Amrani Mekki
Agrégée des facultés de droit
Professeur à l'université Paris Ouest Nanterre La défense

1. - Dans quelle mesure votre parcours est-il susceptible de vous être utile pour l'accomplissement des missions dévolues aux personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ?

Agrégée des Facultés de droit, Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense, je me suis spécialisée dès mes travaux de doctorat dans le domaine de la justice et du procès. Ma thèse publiée en 2000 porte en effet sur *le Temps et le procès civil* et traite déjà des équilibres délicats entre célérité et qualité de la justice. Ma participation en qualité de rapporteur adjoint aux deux commissions Magendie sur la célérité et la qualité de la justice en première instance (2004) et en appel (2008), qui ont donné lieu à d'importantes réformes procédurales, en a été le prolongement.

Mon activité scientifique s'est ainsi articulée autour des questions d'efficacité du système judiciaire avec le souci de préserver les droits fondamentaux des justiciables, qu'il s'agisse de travaux sur l'analyse économique du procès, sur la déjudiciarisation de différents contentieux, sur l'essor des modes alternatifs de règlement des conflits mais aussi et surtout sur l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Mes travaux dans le cadre du groupe MAGICE sur l'administration de la justice ont ainsi principalement porté sur la nécessité de préserver l'indépendance et l'impartialité des magistrats face à l'usage d'outils techniques qui sont loin d'être neutres. Mes travaux scientifiques, et notamment la co-rédaction d'un ouvrage de Théorie générale du procès et d'un ouvrage de procédure civile aux éditions des Presses Universitaires de France (PUF) m'ont ainsi donné une connaissance du fonctionnement de la justice, de ses contraintes et de ses défis. Les formations continues dispensées aux magistrats et les nombreux échanges lors de colloques ou entretiens m'ont enfin donné accès à des problématiques pratiques sur les savoir-faire et les usages du Palais.

Parallèlement à cette activité scientifique, j'ai eu l'honneur d'être nommée, il y a six ans, et d'être renouvelée à la Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme (CNCDH), dont je préside actuellement la sous commission en charge des questions d'éthique, de société et d'éducation aux droits de l'homme. Il est remarquable à cet égard que tous les avis martèlent la nécessité d'avoir un accès effectif au juge pour assurer le respect effectif des droits. Or, cet accès effectif ne peut s'entendre que de l'accès à un « bon juge », c'est-à-dire un juge indépendant et impartial.

J'ai également eu le privilège d'être désignée comme membre du comité déontologie et indépendance de l'expertise de la Haute Autorité de Santé (HAS). Si la question de l'indépendance porte sur les experts et non sur les juges, les réflexions qui y

sont menées sont éclairantes à plus d'un titre. Non seulement pour déterminer à travers un guide pratique le degré de « lien d'intérêts », mais aussi pour assurer un fonctionnement de qualité de l'institution, la qualité s'entendant non seulement d'une expertise indépendante et impartiale mais aussi élaborée par des experts compétents et expérimentés.

Enfin, je suis membre depuis un an et demi à l'Observatoire national de la laïcité. Bien que l'institution ne soit pas directement liée aux questions de justice, ma participation à cet organisme m'a permis d'être confronté à des questions sensibles et des mises en causes parfois fortes de décisions de justice.

Ces expériences nombreuses et variées me permettraient d'aborder ma fonction au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature de manière éclairée.

2. - En application du premier alinéa de l'article 10-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, « [l]es membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité ». Comment cet impératif doit-il se traduire de manière concrète ?

Les exigences posées par la Loi organique du 5 février 1994 sont évidemment indispensables pour la légitimité du Conseil supérieur de la magistrature. Comment pourrait-on veiller au respect de ces valeurs si les membres eux-mêmes ne s'y soumettaient pas ?

L'indépendance doit s'entendre, tout d'abord, d'une indépendance par rapport au pouvoir politique et suppose de s'abstenir de tout lien qui mettrait en cause ou même simplement créerait un doute sur l'indépendance du membre. Le recueil de déontologie des magistrats peut ainsi inspirer la ligne de conduite d'une personnalité qualifiée lorsqu'il indique : « *Les magistrats préservent leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, en s'abstenant de toute relation inappropriée avec leurs représentants et en se défendant de toute influence indue de leur part (art a.4)* ».

De même en est-il pour **l'impartialité**, qu'elle soit subjective ou objective, qui doit concrètement amener le membre à se déporter en cas de doute. Il convient de respecter non seulement ces exigences mais leur apparence même et ne participer ni aux actes préparatoires aux décisions ni aux délibérations en cas de doute. C'est pourquoi l'avocat désigné par le Conseil National des Barreaux ne peut siéger pour les nominations de magistrats du ressort de son barreau ou pour les magistrats devant lesquels il a plaidé depuis sa nomination au conseil. Si la loi prévoit que les membres qui forment la commission d'admission des requêtes ne peuvent pas être parties à la formation disciplinaire, tel n'est pas le cas textuellement du membre rapporteur. Il est bon à cet égard, qu'en pratique, le Conseil Supérieur de la Magistrature se soit imposée cette règle.

En ce qui concerne **l'intégrité et la dignité**, elles appellent au concret un devoir de réserve, de vigilance et de discrétion, conditions indispensables pour préserver l'image du

Conseil Supérieur de la Magistrature. C'est la raison pour laquelle les membres sont tenus au secret professionnel. Comme pour les magistrats, on peut considérer que cela « *impose de faire preuve de discernement et de prudence dans la vie en société, le choix de ses relations, la conduite de ses activités personnelles et sa participation à des évènements publics (art C 16)* ».

3. - Comment comptez-vous concilier votre activité professionnelle et l'exercice de vos fonctions au CSM ?

La qualité de membre du Conseil Supérieur de la Magistrature est non seulement un honneur mais surtout une grande responsabilité qui requiert que l'on y consacre tout le temps nécessaire par une participation assidue à ses travaux. C'est la raison pour laquelle, étant donné la charge de travail qu'imposerait la fonction (trois jours par semaine du fait de la participation aux deux formations pour les personnalités qualifiées), il y aurait des choix drastiques à opérer entre mes fonctions actuellement assurées.

C'est la raison pour laquelle, outre une demande de décharge de service au sein de mon Université, je démissionnerais du conseil d'administration dont je suis membre élue, et je quitterais certaines de mes fonctions au sein de la Faculté de droit, notamment au sein de la mission Handicap. Par ailleurs, il me faudrait également démissionner de ma qualité de Présidente de la sous-commission « *Ethique, société et éducation aux droits de l'homme* » de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme qui est très prenante quoiqu'absolument passionnante.

Concernant, enfin, mes activités scientifiques, je veillerai rigoureusement au respect du secret professionnel et du devoir de réserve et de discrétion afférents à mes fonctions. Toute production scientifique, colloque, publications, devra être faite à l'aune des devoirs qui m'incomberaient en qualité de membre du Conseil Supérieur de la Magistrature.

4. - Que signifie, à vos yeux, la notion d'indépendance de l'autorité judiciaire ?

L'indépendance de l'autorité judiciaire est un droit constitutionnel et une condition *sine qua non* de la tenue d'un procès équitable. En ce sens, elle est aussi la garantie d'un Etat de droit. Ainsi que l'affirmait le commissaire du gouvernement Odent « *la plus solennelle affirmation de principes, les formules les plus protectrices de la liberté et de la dignité de l'homme n'ont d'efficacité, donc de valeur, que dans la mesure où leur en prêtent l'indépendance et l'impartialité du corps judiciaire qui en assure le respect* ».

Cette indépendance intéresse à première vue les rapports de l'autorité judiciaire avec les pouvoirs exécutifs et législatifs. A l'égard du pouvoir exécutif, cette indépendance est, d'abord, organique. Elle suppose une indépendance au regard du pouvoir exécutif et à cet égard la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature qui en a retiré la présidence au Président de la République et la vice-présidence au Ministre de la justice est une avancée. L'indépendance est, ensuite, fonctionnelle en ce que le juge ne doit pas recevoir d'instruction guidant ses décisions. L'indépendance renvoie aussi aux rapports avec le pouvoir législatif. Elle suppose que l'on soit vigilant face aux lois interprétatives ou de validation qui pourrait changer la solution du procès en cours.

Au-delà de cette acceptation de l'indépendance fort connue et commune, la notion n'a cessé d'étendre son champ d'application. D'abord, parce qu'elle peut aussi concerner l'indépendance des juges vis-à-vis des experts pour lutter contre ce qu'on a pu qualifier de dictature des techniciens mais aussi vis-à-vis des médias, quatrième pouvoir, qui ne doivent en aucun cas guider les décisions de justice. Selon les termes d'Antoine Garapon « *l'image doit être au service de la démocratie et non la démocratie au service de l'image* ». La « *raison de l'audimat* », a-t-on pu écrire, fondée sur la recherche du sensationnel, peut s'avérer aussi redoutable, pour la justice, que la raison d'État.

Ensuite, parce que la notion d'indépendance ne doit pas seulement s'entendre de pressions extérieures mais aussi et peut être même surtout intérieures. Le juge doit être « *indépendant de ses propres opinions et préjugés, des amitiés et solidarités syndicales, des modes et du judiciairement correct et du moi irréductible* », ce que M. Varaut a qualifié d'héroïsme du quotidien dans la fonction de juger. C'est ainsi qu'au-delà des questions classiques d'indépendance organique et fonctionnelle, il faut aussi s'interroger sur les contraintes. La pression du rendement et de la productivité peut ainsi contraindre les magistrats à l'usage de technologie qui ne seraient plus au service de la justice mais irait jusqu'à les asservir selon les termes de M. Loïc Cadet.

5. - Quelle est votre perception du fonctionnement de notre système judiciaire ? Quelles sont les évolutions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions dont la mise en œuvre apparaît la plus urgente ?

Les problèmes que rencontre le fonctionnement de notre système judiciaire sont nombreux et récurrents. La succession de rapports, de commissions répétant peu ou prou les mêmes données est à cet égard éclairante. L'urgence en ce sens est un peu datée.

Ceci dit, le problème majeur du système judiciaire est budgétaire. Les deux missions Magendie sur la célérité et la qualité de la justice, auxquelles j'ai eu l'honneur de participer, avaient toutes deux pour lettre de mission d'améliorer le fonctionnement de la justice, à coût constant. Les récents rapports alimentant les assises de la justice du 21^{ème} siècle le rappellent. Ainsi du rapport Delmas-Goyon sur l'office du juge au 21^{ème} siècle pour lequel : « *Rien de ce qui est écrit dans ce rapport ne pourra avoir quelque utilité si on laisse l'état de nos juridictions se dégrader à un point qui rende illusoire toute réflexion sur l'amélioration des modes d'intervention du magistrat et sur l'efficacité de son organisation* ».

Les réformes d'organisation et de fonctionnement des juridictions sont donc sous contrainte budgétaire. Elles requièrent en outre du temps et doivent s'inscrire dans la durée. Elles doivent surtout se concevoir globalement car le système judiciaire est fait d'équilibre. Il n'est ainsi pas possible de réformer la voie d'appel au sujet de laquelle les voix s'élèvent pour requérir une stricte voie de réformation sans envisager la qualité du premier degré de juridiction et la voie de cassation.

Il est dès lors délicat de mettre en avant une réforme jugée plus urgente que les autres. Ceci dit, il me semble que la réforme de la justice sociale devrait être une priorité car elle pose un problème majeur d'apparence de dépendance et de partialité de la juridiction, en même temps qu'elle souffre d'une procédure inefficace. Le contentieux prud'homal est un

contentieux par nature déséquilibré où la représentation n'est pas obligatoire par avocat alors que les enjeux humains sont colossaux. Le justiciable retire de son contrat de travail ses moyens de subsistance et le contentieux qualifié de « chaud » y est particulièrement sensible. Une refonte de l'organisation de cette juridiction d'exception semble ainsi particulièrement urgente.

6. - Quelle est votre appréciation des jugements susceptibles d'être portés par l'opinion publique et par les médias sur les décisions de justice comme sur celles du CSM ?

Les jugements portés tant par l'opinion publique que par les médias ne doivent pas être ignorés. Ils peuvent être riches d'enseignements et il ne faut jamais oublier que la justice est avant tout rendue pour les justiciables. Ceci dit, ils ne doivent jamais dicter ni les décisions de justice, ni les décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature. Être à l'écoute de l'opinion publique ne veut pas dire être sous l'influence de l'émotion publique.

L'opinion publique est, d'abord, précieuse car la justice doit se donner à voir et qu'elle en tire aussi sa légitimité. La justice est rendue « au nom du peuple français ». Il n'est pas anodin ainsi de souligner que le Conseil Supérieur de la Magistrature lui-même a pu requérir des enquêtes d'opinion pour éclairer ses travaux. C'est ainsi qu'il en a usé pour l'établissement de son recueil déontologique en interrogeant un panel de justiciables sur l'état de leur confiance dans la justice et les conditions de leur amélioration. Cependant, cette information ne doit pas se muer en pression et doit être correctement lue. On relève ainsi généralement 12% de « sans réponse » aux enquêtes d'opinion sur la justice, ce qui est proportionnellement important. En outre, les réponses doivent être interprétées avec précaution. Il est ainsi arrivé qu'une grande majorité des sondés se déclarent favorables à une indépendance du parquet alors que, dans le même temps, 91% déclaraient ne pas savoir ce qu'est un magistrat du siège. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas opérer d'enquêtes d'opinion mais qu'il faut être prudent dans la manière de les mener et qu'elles révèlent principalement un besoin de vulgarisation de l'institution judiciaire. Les enquêtes d'opinion doivent rester une source d'information et de réflexion. Elles doivent absolument demeurer une simple aide. Comme le souligne le recueil déontologique, « *La mission du magistrat est d'appliquer la loi au nom du peuple français. S'il ne peut ignorer l'opinion publique, il n'agit pas sous sa pression ni pour satisfaire ses attentes réelles ou supposées* » (art D17).

Les médias, quant à eux, peuvent constituer un formidable outil pédagogique permettant un meilleur accès à l'institution judiciaire et contribuant à sa meilleure compréhension. Il est un trait d'union entre les institutions et l'opinion publique. Les médias peuvent cependant aussi, par des raccourcis et par l'échos donné à des propos irrespectueux sur le fonctionnement indépendant de la justice, participer à sa délégitimation, ce qui a alors un effet que le Conseil Supérieur de la Magistrature a qualifié de « destructeur ». Le Conseil Supérieur de la Magistrature s'est, de ce point de vue, prononcé pour une extension de ses prérogatives en lui permettant, comme cela se fait dans d'autres pays, d'intervenir pour protéger contre des attaques injustifiées les magistrats et pour leur permettre d'exercer leurs fonctions dans la sérénité. Quant aux décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature lui-même, si elles ne doivent pas être remises en cause au fond par le traitement médiatique qui en est fait, elles doivent en tenir

compte pour améliorer ses modalités de communication et d'information. Son site internet et la publication de tous ses avis avec une table analytique permettent un meilleur accès à ses décisions et est en ce sens un gage de transparence et partant de légitimité.

7. - Quelles qualités vous paraissent devoir être requises pour accéder aux fonctions de chef de juridiction, de procureur de la République et de procureur général ?

Les fonctions de chef de juridiction, de procureur de la République et de procureur général n'appellent pas, à l'évidence, que des qualités juridiques et techniques.

Le chef de juridiction est aujourd'hui un « manager » de son institution. Il assume l'organisation, l'administration et la gestion budgétaire des services du ressort dont il a la charge. Il doit ainsi avoir des compétences en matière de gestion et de ressources humaines qui peuvent s'acquérir par une formation continue une fois nommé en poste. Il doit aussi, à l'instar du procureur de la République et du procureur général, avoir fait montre de qualités d'écoute et de dialogue pour faire accepter et partager ses décisions en interne mais aussi dans les relations de la juridiction avec les autres institutions comme le barreau. Il doit être attentif au fait que la justice est faite pour les justiciables et s'assurer de ce fait de la qualité de leur accueil car la justice est rendue en leur nom et pour eux. Les qualités humaines et un esprit ouvert sur le monde viennent ainsi enrichir les compétences techniques et juridiques des candidats aux fonctions de chef de juridiction, de procureur de la République et de procureur général.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature a, ce qui n'est pas anodin, participé à la discussion sur la mise en place d'un cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ), d'abord piloté par le ministère sous une autre appellation puis géré par l'Ecole Nationale de la Magistrature. Le fait d'avoir suivi la formation n'est pas une condition *sine qua non* de l'accès aux fonctions mais son programme insiste sur la nécessité pour assurer ces fonctions d'avoir de la hauteur sur le fonctionnement du système judiciaire, une réflexion sur la place de la justice dans la société civile et une appréhension du contexte international.

8. - La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a respectivement ôté au président de la République et au ministre de la Justice la présidence et la vice-présidence du CSM. Que pensez-vous de cette évolution ?

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 était attendue et elle est d'importance. Elle a marqué une étape cruciale dans la construction de l'actuel Conseil Supérieur de la Magistrature en renforçant non pas seulement son indépendance mais aussi et surtout son apparence d'indépendance. Elle ne peut qu'apporter satisfaction.

Comme toute réforme, on peut se demander si elle est allée suffisamment loin. La question est en effet aujourd'hui celle de l'article 64 de la Constitution que le Professeur Guy Carcassonne qualifiait d'« *incongru* » qui précise que « *le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature* ». Un projet de 2013 visait ainsi à préciser que le Conseil Supérieur de la Magistrature veille par ses attributions à y apporter son concours et non qu'il demeure dans une simple mission d'assistance car comme le disait Pierre Bourdieu la force du droit vient de la force des mots !

S'agissant du Ministre de la justice, il est à noter qu'il peut encore, sauf en matière disciplinaire, assister aux audiences tenues par le Conseil Supérieur de la Magistrature, mais non participer au vote. En pratique, des rencontres informelles peuvent en outre avoir lieu, ce qui a été le cas pour les discussions relatives aux conflits d'intérêts des magistrats et à la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il ne faut pas que l'indépendance interdise les échanges car le dialogue, dès lors qu'il est transparent, est indispensable.

Autrement dit, si on ne peut que se féliciter de la forte garantie d'indépendance offerte par la réforme de 2008, elle soulève des questions plus profondes en posant la question de l'évolution possible du Conseil Supérieur de la Magistrature vers un véritable Conseil Supérieur de Justice qui s'occuperait également de la gestion des juridictions. Il y a là un débat bien plus complexe et général sur l'institution qui pourrait être engagé.

9. - Depuis cette même révision constitutionnelle, l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 ouvre au justiciable la possibilité de saisir le CSM. Quel regard portez-vous sur cette évolution ? Vous semble-t-elle avoir produit les effets escomptés ?

Cette réforme, ouvrant la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil Supérieur de la Magistrature, constitue une charge importante pour l'institution puisqu'environ 300 requêtes sont formulées par an alors qu'une grande majorité de ces requêtes sont manifestement irrecevables ou infondées, ce qui témoigne malheureusement d'une méconnaissance des finalités de cette saisine (en 2013, seules 5 requêtes ont été déclarées recevables par la commission d'admission des requêtes pour les magistrats du siège mais aucune pour le parquet). Elles visent plus, en pratique, à contester la décision rendue qu'à poser une question relative au magistrat lui-même.

Malgré tout, cette réforme, en lien avec la place qu'il convient d'accorder à l'opinion publique et aux justiciables, est une excellente avancée aussi bien juridique que symbolique. Ces requêtes sont d'une grande utilité. Utilité symbolique, tout d'abord, car l'indépendance de la justice doit se donner à voir et que le contrôle par tout justiciable est une garantie forte. Utilité pratique, ensuite, car ces requêtes permettent d'éclairer le Conseil Supérieur de la Magistrature sur la perception qu'ont les justiciables de la justice et sur des déviances qu'il qualifie d'« *infra disciplinaires* ». Si les requêtes dénoncent des comportements qui ne donnent pas lieu à des poursuites disciplinaires, elles mettent en lumière des comportements ou des pratiques sur lesquels les magistrats doivent concentrer leurs efforts. Ces requêtes servent en quelque sorte de capteurs sensibles. C'est

ainsi que le nombre important de saisine pour contester des classements sans suite témoigne d'une motivation insuffisante et de l'amélioration nécessaire de la rédaction des décisions pour une meilleure compréhension et une plus grande acceptabilité sociale.

10. - L'article 20-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature prévoit que la formation plénière dudit Conseil supérieur élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. L'actuel recueil vous semble-t-il devoir faire l'objet de modifications ?

La loi organique du 5 mars 2007 a confié au Conseil Supérieur de la Magistrature le soin d'établir un Recueil des obligations déontologiques des magistrats, qui est rendu public pour assurer la transparence du fonctionnement de l'institution.

Ce recueil, établi pour la première fois en 2010, a par nature vocation à évoluer. D'ailleurs, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a rendu permanente la compétence déontologique du Conseil, ce qui implique une mise à jour constante du recueil.

Au titre de ces mises à jour nécessaires, il est possible de souligner les développements possibles et utiles en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour l'heure, seul l'article E20 du Recueil envisage la question en indiquant que : « *Le magistrat veille à ce que la dématérialisation des procédures et le recours aux nouvelles technologies d'information et de communication ne réduisent pas les droits reconnus aux parties comme à leurs conseils* ». Il n'envisage ainsi pas les éventuelles difficultés que pourrait poser l'usage des NTIC pour les juges eux-mêmes.

Or, l'avis n°14 du conseil consultatif des juges européens porte précisément sur le thème « Justice et technologies de l'information ». Il précise en son point 5 que « *Les technologies de l'information (TI) doivent être des outils ou des moyens pour améliorer l'administration de la justice, pour faciliter l'accès des justiciables aux tribunaux et pour renforcer les garanties offertes par l'article 6 de la CEDH, à savoir l'accès à la justice, l'impartialité, l'indépendance du juge, l'équité et le délai raisonnable des procédures* ». On serait tenter de dire « et non l'inverse ». Surtout, le point 8 précise que « *Les TI ne doivent pas empêcher les juges d'appliquer la loi de façon indépendante et impartiale* ». Par ailleurs, le Code de bonnes pratiques dans l'utilisation par les juges des TIC précise en son article 1^{er} que « *le juge utilise les technologies mises à sa disposition dans le respect du principe d'indépendance et des règles procédurales. Il veille notamment à ce que ni le déroulement des procédures ni le contenu de ses décisions ne soient dominés par les impératifs et les spécificités des TIC* ». Il y a là sans doute matière à alimenter le recueil des obligations déontologiques des magistrats.

11. - Le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale le 4 juin 2013, ouvrirait au CSM la possibilité de se saisir d'office des questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats ; il ouvrirait également à tout magistrat la possibilité de saisir le CSM d'une question de déontologie le concernant. Ces évolutions vous semblaient-elles opportunes ?

La réforme constitutionnelle de 2008 a marqué ce qu'on a pu qualifié de « *régression accidentelle* » dans la mesure où, alors que la pratique établie du Conseil Supérieur de la Magistrature était de rendre des avis, elle a été interprétée comme lui en déniait la possibilité.

Or, dans son rôle de gardien de l'indépendance de la justice, il est indispensable que le Conseil Supérieur de la Magistrature puisse donner un avis d'office. La pratique des communiqués ou l'annonce dans certains avis de la constitution de groupes de travail témoigne d'un besoin d'expression. Cette possibilité a d'ailleurs pu être jugée trop limitée dans la mesure où l'avis d'office aurait également pu concerner les questions relatives au fonctionnement et à l'organisation de la justice. Cependant, une telle extension posait en filigrane la question bien plus débattue de l'étendue des prérogatives du Conseil Supérieur de la Magistrature dans la gestion des juridictions.

Quant à la possible saisine par un magistrat sur une question relevant de la déontologie le concernant, elle est nécessaire tout en posant des questions sérieuses de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature. En effet, alors que le Conseil peut être saisi par le Ministre de la justice, par un chef de Cour ou par un justiciable, il paraît étonnant qu'un magistrat ne puisse lui même y procéder. Une telle saisine poserait cependant de nombreuses questions telles que la possibilité pour les membres du Conseil supérieur ayant statué sur la saisine du magistrat de statuer à nouveau en matière disciplinaire du fait de la partialité objective qui en découlerait. Il est également possible de s'interroger sur la limitation de la saisine à la seule déontologie et non à la question plus large de l'indépendance. Les propositions, pour allier possibilité de saisine par un magistrat de questions de déontologie et organisation matérielle et procédurale, ont ainsi amené le Conseil Supérieur de la Magistrature à préconiser qu'un organisme extérieur, qui pourrait être composé d'anciens membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, soit constitué.

12. - Considérez-vous, d'une part, que la nomination des magistrats du parquet devrait être subordonnée à l'avis conforme du CSM plutôt qu'à un avis simple, et, d'autre part, que le régime du pouvoir de sanctions disciplinaires du CSM à l'égard des magistrats du parquet devrait être aligné sur celui applicable aux magistrats du siège ?

La question de l'extension de l'avis conforme ou de l'alignement des procédures disciplinaires des magistrats du parquet sur les magistrats du siège est une question essentielle qui rappelle que le Conseil Supérieur de la Magistrature est, selon les termes de mon collègue Jean Gicquel, « *une création continue de la République* ». C'est ainsi par la

réforme constitutionnelle de 1993 que le Conseil Supérieur de la Magistrature a pu donner son avis sur leurs nominations ou lors des procédures disciplinaires les concernant.

Malgré l'unité du corps de la magistrature, il n'y a pas pour l'heure de nivèlement des procédures dans les textes. Pourtant, en pratique, Mme Christiane Taubira et avant elle M. Michel Mercier ainsi que d'autres Ministres de la justice s'étaient engagés à suivre les avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Cette pratique est louable parce que l'indépendance de la magistrature en son ensemble doit se donner à voir. Or, même si les avis qui ne sont pas suivis ont été très minoritaires, ils accréditent l'image d'une dépendance politique. La pratique est insuffisante car elle doit pour sa pérennité être inscrite dans les textes. Il est remarquable que tant le premier président que le procureur général de la Cour de cassation se sont exprimés en ce sens.

La difficulté tient en vérité plus aux incidences d'un tel nivèlement car l'indépendance du parquet ne tient pas seulement à ses procédures disciplinaire ou de nomination. Admettre des avis conformes pose, d'abord, la question de l'initiative de la nomination mais aussi de la pertinence de formations distinctes au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature, ainsi que le premier président Lamanda le soulignait lors du colloque célébrant le 130^{ème} anniversaire du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ce nivèlement pose ensuite, plus généralement, la question des liens hiérarchiques entre le parquet et le Ministre de la justice. Si les instructions individuelles ont été supprimées en 2013, les instructions générales demeurent pour les besoins de la conduite de la politique pénale. Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation en vertu de la Constitution (art 20 C. 1958).

Elle conduit de ce fait à s'interroger sur la qualification du parquet comme autorité judiciaire indépendante au sujet de laquelle existe une divergence de point de vue et de lecture des jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle implique donc aussi une réflexion plus globale de procédure pénale sur le statut du parquet.