

CONSEIL DE L'EUROPE
COMMISSION DE VENISE

ÉTUDE COMPARÉE SUR LE FONCTIONNEMENT DES CONSEILS
SUPÉRIEURS DE LA MAGISTRATURE EN FRANCE ET EN BELGIQUE

Par Harold Epineuse,
Expert en réformes de la justice (France)

18 octobre 2021

Introduction.....	2
1. Naissance ou renaissance des Conseils Belge et Français	2
1.1 Une rupture institutionnelle belge.....	3
1.2 Une continuité institutionnelle française.....	3
2. Composition comparée des deux conseils	5
2.1 Les 44 membres du Conseil Supérieur de la Justice Belge.....	5
2.2 Les 22 membres du Conseil Supérieur de la Magistrature Français	5
3. Organisation et fonctionnement comparés des deux conseils.....	6
3.1 une organisation et un fonctionnement en miroir pour la Belgique.....	6
3.2 Une organisation et un fonctionnement en cercles croisés pour la France	7
4. Prérogatives comparées des deux conseils.....	8
4.1 Les prérogatives communes aux deux conseils	8
La carrière des magistrats	8
Le traitement des plaintes et la déontologie des magistrats.....	9
Les avis.....	11
4.2 Les prérogatives propres à chaque conseil	11
La formation et le recrutement des magistrats	11
L'audit de la justice.....	12
La discipline des magistrats.....	13

Introduction

Par deux voies d'expression différentes, les deux Conseils Belges et Français permettent aujourd'hui aux systèmes judiciaires de leur pays d'être en conformité avec le standard européen en matière d'indépendance de la justice. Pourtant, ces deux exemples illustrent différemment comment ce standard peut prendre corps et se développer dans des histoires politiques et des cultures judiciaires très différentes.

Les deux pays connaissant ce que l'on peut appeler des magistratures de carrière, le Conseil Supérieur de la Justice Belge est compétent pour connaître de la carrière des juges et des procureurs. De la même manière qu'en France, en raison de ce que l'on nomme l'unité du corps des magistrats, le Conseil Supérieur de la Magistrature connaît-il à la fois de la carrière des juges et de celle des procureurs, selon des modalités différentes.

Mais la différence s'exprime comme on le verra sur des particularismes comme le régime linguistique propre à la Belgique, ou une articulation complexe des représentations entre parquet et siège pour la France, attachée à cette conception unitaire du corps des magistrats. Entre les deux Conseils finalement très proches enfin existent néanmoins des différences de périmètre s'agissant des prérogatives de l'un et de l'autre.

Chacune à sa manière, ces institutions dont les principes d'organisation et de fonctionnement sont reconnus jusque dans la constitution de chaque pays, sont à la recherche d'un équilibre entre représentation par les pairs au cœur du standard européen, et ouverture à la société civile devenue une exigence plus contemporaine quoique critiquée. Malgré leurs différences, ces deux conseils aux profils très proches comparés contribuent pleinement et avec les mêmes garanties aux principes qui président à une justice indépendante, pilier de la démocratie et de l'État de droit.

1. Naissance ou renaissance des Conseils Belge et Français

Les deux institutions telles qu'on les connaît aujourd'hui ne sont pas nées à la même époque, ni issues du même contexte historique. La création du Conseil Supérieur de la Justice Belge peut être précisément datée puisqu'elle remonte à la fin des années 90 à un moment où la justice de ce pays accouche d'une réforme majeure pour sa justice. Un pas important certes, mais qui a comme figé un dispositif aujourd'hui salué pour son indépendance mais en quête d'un nouveau souffle. À l'inverse dans le cas Français, le Conseil Supérieur de la Magistrature né dans sa forme moderne au lendemain de la seconde guerre mondiale et dont la dernière réforme date de la fin des années 2000 est le fruit d'évolutions institutionnelles progressives dont certains estiment quelles ne vont ni assez loin ni assez vite.

1.1 Une rupture institutionnelle belge

Il fut un temps où la carrière des magistrats Belges dépendait du bon vouloir du Roi pour la très grande majorité du corps, un pouvoir quasi discrétionnaire régulièrement critiqué. Et pour la haute hiérarchie judiciaire, les carrières résultaient d'une double présentation par les assemblées au Roi. Un dispositif vécu comme politique et opaque.

Au milieu des années 90 cependant un scandale éclate autour d'une affaire de pédophilie dont on pense qu'une justice mieux organisée avec des juges mieux investis aurait permis de sauver des vies et d'éviter bien des atrocités à des enfants et familles victimes du prédateur. Une marche blanche est organisée qui réclame des réformes profondes de la justice dont la confiance avec la population est manifestement rompue. Une justice vécue comme éloignée du citoyen et pas vraiment indépendante des pouvoirs exécutifs et législatifs.

Pour redonner confiance dans cette justice qui avait failli et en améliorer le fonctionnement, le Parlement Belge imagine un nouvel organisme auquel donne naissance une réforme de la constitution en 1998 (art. 151 nouveau) : il s'agit du Conseil Supérieur de la Justice. Le nouvel organisme ne se contente pas d'être indépendant des pouvoirs exécutifs et législatifs, il l'est également du pouvoir judiciaire en ne se soumettant à l'autorité d'aucune juridiction que ce soit. Après des élections et nominations dont les modalités seront vues plus loin, le premier Conseil est mis sur pied en 2000.

Ainsi le Conseil Supérieur de la Justice (et non « de la Magistrature » expression qui apparaissait alors comme une dénomination trop corporatiste) est-il présenté comme un véritable forum démocratique au sein duquel s'expriment toutes les opinions sur la fonction judiciaire, légitimité par une double parité linguistique et socioprofessionnelle.

1.2 Une continuité institutionnelle française

C'est en 1946 à la faveur d'une nouvelle constitution que la France crée la forme moderne de Conseil Supérieur de la Magistrature en en faisant un organe constitutionnel autonome. L'expression existe en réalité depuis la fin du 19^e siècle puisqu'en 1883 une réforme de l'organisation judiciaire prévoit que la Cour de cassation puisse statuer toutes chambres réunies sur la discipline des magistrats de l'ordre judiciaire sous cette appellation. Rappelons qu'il s'agit alors et qu'il s'agit toujours d'une compétence à l'égard des magistrats du siège et du parquet en raison de ce principe d'unité du corps et de dyarchie à la tête des juridictions (dont la plus haute cour judiciaire, la Cour de cassation).

Cette nouvelle institution qui prend son autonomie à l'égard de la Cour de cassation prévoit alors 16 membres dont quatre seulement seront des magistrats élus par leurs pairs. Six membres seront élus par l'Assemblée nationale, la chambre basse du parlement, deux

personnalités désignées au sein des professions judiciaires par le Président de la République. Le Président de la République assure d'ailleurs la présidence du conseil et la vice-présidence revient au Garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cette autonomie emportée à l'égard de la haute hiérarchie judiciaire fait en revanche tomber dans une certaine dépendance à l'égard du pouvoir politique, les autres branches exécutive et législatives ayant de fait la majorité dans les décisions du conseil.

Des évolutions institutionnelles ont lieu avec une nouvelle constitution de 1958 mais surtout dans les années 90 pour rapprocher le conseil du standard européen naissant, notamment en augmentant la part des membres élus par leurs pairs et en réaffirmant l'autonomie des prérogatives du conseil à l'égard de l'exécutif. La constitution de 1958 (actuelle constitution de la France) modifie la composition de conseil mais limite les marges de manœuvre de ce dernier en matière de nomination qui ne concerneront plus que les hautes fonctions judiciaires et se limitent à donner des avis. En 1993 et 1994, deux formations sont créées, une pour le siège, l'autre pour le parquet. Les six magistrats composant chacune des formations sont désormais élus. Le Conseil d'État (qui statue en cassation des décisions rendues par le Conseil) se voit reconnaître la possibilité de désigner un membre. Le pouvoir de nomination du Conseil s'étend à d'autres fonctions comme les chefs de juridiction. Il procède dorénavant, non seulement à la nomination des magistrats de la Cour de cassation et des premiers présidents de cours d'appel, mais aussi à celle des présidents des tribunaux de grande instance. Pour tous les magistrats du siège ne relevant pas du pouvoir de proposition du Conseil, un avis conforme est requis. En cas d'avis non-conforme, le ministre de la Justice ne peut passer outre. Enfin, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet se voit attribuer un pouvoir d'avis simple, favorable ou défavorable, pour toutes les nominations des magistrats du parquet, à l'exception de ceux dont les emplois sont encore pourvus à cette époque en Conseil des ministres, procureur général près la Cour de cassation et procureurs généraux près les cours d'appel.

En 2001, une loi organique vient modifier le mode d'élection des magistrats autres que les membres de la Cour de cassation et les chefs de cour et de juridiction, de parquet général et de parquet, en adoptant le scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste.

C'est en 2008 seulement qu'une réforme de l'article 65 de la constitution relative au Conseil Supérieur de la Magistrature rompt avec la Présidence et la vice-présidence confiées à l'exécutif, et désigne les plus hauts magistrats de la Cour de cassation, siège et parquet, pour s'y substituer. Elle modifie également le fonctionnement et ouvre de nouvelles compétences au Conseil tel qu'on le connaît aujourd'hui, comme la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil d'une plainte contre les magistrats. Ce dernier point n'est pas sans lien avec l'exemple Belge puisqu'une affaire de réseau pédophile avait à cette époque ému la population Française au point de réclamer une réforme pour cette justice qui avait perdu la

confiance du peuple ayant publiquement failli à travers l'image de magistrats présentés comme incompetents.

2. Composition comparée des deux conseils

2.1 Les 44 membres du Conseil Supérieur de la Justice Belge

Le Conseil Supérieur de la Justice Belge est composé de 44 membres. La moitié d'entre eux, soit 22 membres, sont des magistrats élus par leurs pairs au scrutin direct au sein de collèges électoraux linguistiques, francophone et néerlandophone.

Ainsi l'autre moitié de 22 membres ne sont pas magistrats : 8 sont avocats et 6 sont professeurs d'universités ou de grandes écoles. Le reste, soit 8 membres, sont issus de la société civile. Ces 22 non-magistrats qui composent le Conseil sont élus par le Sénat, la chambre haute du Parlement, à la majorité des deux tiers.

Par ailleurs, le bilinguisme qui prévaut en Belgique au sein des institutions fédérales prévoit l'existence de deux collèges, un collège francophone et un collège néerlandophone dans lesquels se répartissent les membres du conseil. Dans chacun des collèges linguistiques siègent ainsi 22 membres dont la moitié, soit 11 membres sont magistrats, et l'autre moitié non-magistrats. En veillant à ce que chaque groupe linguistique de 11 personnalités extérieures au corps de la magistrature comprenne bien 4 avocats et 3 professeurs.

Les membres du Conseil Supérieur de la Justice Belge sont élus pour un mandat de quatre ans au terme duquel les anciens membres peuvent se représenter une seule fois. Ils ne rendent de compte de leur mandat auprès d'aucune instance externe, mais seulement à l'assemblée générale de ce Conseil qui veille en particulier au respect de leur déontologie

2.2 Les 22 membres du Conseil Supérieur de la Magistrature Français

Le Conseil Supérieur de la Magistrature Français est quant à lui composé de 22 membres répartis en trois formations : une formation compétente à l'égard des magistrats du siège (les juges) présidée par le Premier président de la Cour de cassation, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet (les procureurs) présidée par le Procureur général près la Cour de cassation, et enfin une formation dite plénière présidée par le premier président de la cour de cassation que peut suppléer dans ce rôle le procureur général près cette même cour.

Les membres élus ou désignés du Conseil le sont pour une période de quatre ans, mandat non renouvelable immédiatement, alors que le Premier président de la Cour de cassation ou le

Procureur général près cette même Cour exercent la présidence des formations au titre de leur mandat à la Cour qui peut ainsi s'achever en plein mandat d'un Conseil ou au contraire se poursuivre avec un nouveau Conseil.

Ces deux positions statutaires mises à part, les membres du Conseil sont pour partie des magistrats. Au nombre de 12, ces magistrats sont élus par leurs pairs au sein de collèges reflétant les deux composantes du corps des magistrats Français, siège et parquet, et le niveau hiérarchique des magistrats dans chacun de ces corps.

Ainsi, l'assemblée générale des magistrats hors hiérarchie (le plus haut grade de la magistrature française) de la Cour de cassation désigne-t-elle un magistrat de ce grade pour la représenter au Conseil. De même pour l'assemblée générale du Parquet général près la même Cour.

Ensuite, ce sont les assemblées des Premiers Présidents des Cours d'appel d'un côté et celle des Procureurs généraux près ces mêmes Cours d'appel de l'autre, qui élisent chacune un membre pour les représenter au Conseil.

De même pour les assemblées des présidents des tribunaux judiciaires et celles des procureurs près ces mêmes tribunaux qui élisent chacune un représentant au Conseil.

Enfin, le reste du corps des magistrats des cours et tribunaux est appelé à élire trois représentants, chacun dans son collège siège ou parquet, par l'intermédiaire de listes syndicales. Le poids relatif obtenu par ces listes à l'échelle nationale donnera ainsi aux syndicats la possibilité de désigner 3, 2, 1 ou 0 membre au sein du Conseil.

Les membres non-magistrats sont quant à eux au nombre de 8 et sont désignés au titre de personnalités qualifiées : 2 par le Président de la République, 2 par le Président de l'Assemblée nationale (la chambre basse du parlement) et 2 par le Président du Sénat (la chambre haute du Parlement). Enfin deux membres extérieurs

3. Organisation et fonctionnement comparés des deux conseils

3.1 une organisation et un fonctionnement en miroir pour la Belgique

L'organe dans lequel siège l'ensemble des membres du Conseil Supérieur de la Justice Belge est dénommé l'Assemblée générale. Elle se réunit en principe une fois par mois. Elle ratifie les décisions des différentes commissions et procède à l'élection d'un bureau, véritable organe opérationnel et de coordination du Conseil. Ce Bureau est composé de 4 membres dans le respect d'une double parité magistrats-non-magistrats, francophone-néerlandophones. Les 4 membres qui composent le Bureau se consacrent à plein temps à leurs fonctions et sont appelés à présider l'institution chacun à tour de rôle pendant une durée d'un an. Deux d'entre eux président par ailleurs la commission de nomination et de désignation pour l'un, et la commission d'avis et d'enquête pour l'autre, pendant toute la durée de leur mandat.

Les collèges linguistiques permettent le traitement des dossiers individuels de magistrats (que ce soit en matière de nomination, de désignation ou de plainte) selon la langue de ce dernier. C'est à l'intérieur de ces collèges que sont mises en place les commissions qui siègent chacune en moyenne deux fois par mois.

La Commission de nomination et de désignation est composée de 14 membres. Elle est chargée de présenter des candidats à une nomination ou une désignation. Elle a la responsabilité de l'examen d'accès à la magistrature. Elle émet enfin des directives pour la formation des magistrats et des stagiaires judiciaires.

La Commission d'avis et d'enquêtes quant à elle est composée de 8 membres. Elle assure le traitement des plaintes contre les magistrats, elle procède aux audits et opérations de contrôle interne, et rédige les avis et recommandations que le Conseil souhaite porter à la connaissance du politique et du public.

Les commissions peuvent être amenées à siéger ensemble, francophones et néerlandophones réunis lorsque les circonstances l'exigent.

Pour remplir ses missions, le Conseil Supérieur de la Justice Belge emploie également 44 personnes réparties ainsi : 2 administrateurs (1 francophone, 1 néerlandophone) occupant les plus hautes fonctions, 17 collaborateurs universitaires dont 4 traducteurs interprètes pour assurer des travaux dans les deux langues, et enfin 25 collaborateurs dans les fonctions support.

Le Conseil Supérieur de la Justice belge bénéficie pour son fonctionnement d'une dotation financière inscrite au budget de l'État fédéral. Cette dotation est destinée à couvrir l'entièreté de ses coûts et l'utilisation qui est faite de celle-ci est soumise, comme la demande budgétaire pour l'année suivante, à l'approbation à la chambre des représentants (chambre basse du Parlement).

3.2 Une organisation et un fonctionnement en cercles croisés pour la France

Le Conseil Supérieur de la Magistrature Français répartit donc ses 22 membres en trois formations aux prérogatives distinctes. Les personnalités extérieures sont communes aux trois formations alors que les formations du siège et du parquet comportent l'ensemble des magistrats élus de leur catégorie plus un magistrat élu dans l'autre catégorie.

Les formations du siège et du parquet auront à connaître des dossiers individuels de magistrats de leur catégorie alors que la formation plénière, au sein de laquelle siègent une partie seulement des magistrats élus, remplit une fonction d'avis.

L'autonomie budgétaire du conseil est assurée depuis 2010 à travers une dotation propre votée chaque année par le Parlement et auprès de qui il en rend compte. L'administration quotidienne du Conseil est assurée par cinq magistrats (1 secrétaire général et 4 adjoints nommés sur proposition conjointe des deux présidents du conseil) et une quinzaine d'agents administratifs.

Le Conseil se réunit deux fois par semaine dans sa formation du siège et une fois par semaine dans sa formation du parquet.

Chacune des trois Commissions d'Admission des Requêtes (CAR) créées au sein du conseil se réunit une fois par mois pour statuer sur les requêtes des justiciables.

La formation plénière connaît quant à elle des demandes formulées par le Président de la République ou par le garde des Sceaux. Elle se réunit donc à cette occasion seulement.

4. Prérogatives comparées des deux conseils

4.1 Les prérogatives communes aux deux conseils

La carrière des magistrats

Le Conseil Supérieur de la Justice Belge organise les examens donnant accès à la magistrature et présente les magistrats à la nomination au ministre de la Justice. La Belgique comptant environ 2 500 magistrats sur l'ensemble de son territoire, le conseil ne nomme pas et ne gère pas directement la carrière des magistrats mais il intervient dans le cadre de la nomination et de la promotion des membres du siège et des membres du ministère public.

Ainsi, le Conseil Supérieur de la Justice procède à la sélection des candidats aux emplois vacants de la magistrature. Si le conseil estime qu'il est le meilleur candidat après réception de différents avis et rencontre de l'intéressé, il le propose au ministre de la Justice qui peut le nommer au poste vacant. Le ministre de la Justice doit suivre l'avis du Conseil supérieur de la justice et le magistrat sera nommé par arrêté royal. Si ce n'est pas le cas, il doit motiver son refus. Dans ce cas, le dossier est renvoyé au Conseil supérieur de la justice, qui peut présenter un autre candidat.

Le conseil sélectionne et présente également les candidats en vue de leur désignation aux fonctions de chef de corps de l'organisation judiciaire dont les profils sont déterminés par lui.

En France, le Conseil Supérieur de la Magistrature dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège, dispose d'un pouvoir de proposition pour les plus hautes fonctions que

sont l'ensemble des magistrats de la Cour de cassation, les premiers présidents des cours d'appel, et les présidents de tribunaux judiciaires. Pour ces quelques 400 postes, le Conseil dispose d'un pouvoir d'initiative. Il recense les candidatures, étudie les dossiers des candidats, procède à l'audition de certains d'entre eux et arrête les propositions.

Pour les nominations des autres magistrats du siège, le pouvoir de proposition appartient au Garde des Sceaux, ministre de la Justice. Le Conseil supérieur émet alors un avis, "conforme" ou "non-conforme", sur le projet de nomination que ce dernier lui soumet par l'intermédiaire du Directeur des services judiciaires. La formation du siège étudie les dossiers des magistrats proposés, mais aussi des candidats qui n'auraient pas été retenus par la Chancellerie. Il prend notamment en compte la situation des magistrats qui ont formulé des "observations" sur les projets de nominations communiqués à l'ensemble des magistrats via un processus appelé la « transparence ».

La nomination des magistrats du parquet obéit à une logique différente (alors qu'en Belgique les deux procédures sont alignées sur les mêmes principes). Depuis une loi constitutionnelle de 1995 en effet, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne sur les propositions de nominations du ministre de la Justice un avis simple, "favorable" ou "défavorable" qui ne lie pas ce dernier. Certains ministres ont pris l'engagement – mais ce n'est qu'une pratique non inscrite dans la loi – de ne jamais aller contre les avis du Conseil. De nombreux observateurs réclament que cette pratique soit ancrée dans la loi mais les conditions politiques pour faire voter un tel texte n'ont pas encore été réunies.

La grande innovation de la loi constitutionnelle 2008 est de soumettre à l'avis du Conseil les projets de nominations des procureurs généraux. La formation étudie les dossiers des magistrats proposés, comme ceux des candidats qui n'ont pas été retenus par la Chancellerie, lorsqu'ils ont formulé des observations sur les projets de nomination. Elle procède, le cas échéant, à des auditions.

Le traitement des plaintes et la déontologie des magistrats

Depuis la création du Conseil Supérieur de la Justice, la magistrature belge est ainsi soumise à un contrôle externe pour la première fois dans son histoire. Par le moyen d'enquêtes particulières dont il sera vu plus tard ce qu'elles recouvrent elles prennent (voir la section consacrée aux audits) et surtout par le traitement des plaintes concernant le fonctionnement de la justice elle se présente comme un relais essentiel entre les citoyens justiciables et l'institution.

Le Conseil Supérieur de la Justice reçoit et assure le suivi des plaintes concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Lorsqu'au terme de son instruction, le CSJ déclare une plainte fondée, il peut adresser aux instances concernées par ce dysfonctionnement ainsi qu'au ministre de la Justice toute recommandation offrant une solution au problème soulevé

par le justiciable, et toute proposition visant à améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire en général d'un point de vue systémique. Selon la gravité du problème soulevé le Conseil pourra décider de lancer une enquête approfondie, ou même un audit.

Le Conseil Supérieur de la justice ne propose pas en son sein de service d'aide aux magistrats comme cela existe en France, mais met en œuvre ponctuellement des modalités d'échanges entre eux sur les bonnes pratiques. C'est ainsi que sur le plan déontologique, le conseil a développé en 2012 un guide de bonnes pratiques en la matière pour les magistrats. Guide qui aura attendu une loi de 2019 pour recevoir un ancrage légal sous la pression de la communauté internationale. Ainsi désormais chaque entité judiciaire est-elle tenue, dans son rapport annuel, de présenter les mesures concrètes qu'elle aurait mise en œuvre pour faire vivre ces principes de déontologie positive.

En France, la réforme de 2008 faisant suite au fiasco judiciaire évoqué en introduction a permis la saisine directe du Conseil Supérieur de la Magistrature par les justiciables à travers un processus de traitement des plaintes. Ces derniers sont désormais fondés à saisir le Conseil à l'occasion d'une procédure judiciaire les concernant et lorsqu'une faute disciplinaire est susceptible d'avoir été commise par le magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

La plainte ne peut être dirigée contre le magistrat du siège ou du parquet qui demeure saisi ou en charge de la procédure ; elle ne peut 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, et doit être signée par le justiciable avec l'indication de son identité, son adresse ainsi que des éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

La plainte fait l'objet d'un examen préalable par une Commission d'admission des requêtes composée de quatre membres de la formation parquet ou de la formation siège. Le président de la Commission peut directement rejeter les plaintes manifestement infondées ou irrecevables. Le Conseil rend compte chaque année de l'activité de cette commission. Les plaintes peuvent déboucher sur une action disciplinaire à engager contre un magistrat en particulier.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature s'est également vu reconnaître une compétence particulière en matière de déontologie par cette même réforme de 2008. Il a donc rendu public deux ans plus tard un recueil des obligations déontologiques qui ne se veut pas être un code mais un approfondissement sur le plan déontologique, des valeurs et exigences qui ont cours dans les textes d'organisation de la magistrature, notamment la loi sur le statut des magistrats. Ce recueil énonce les principes de conduite professionnelle et les valeurs structurant le comportement du magistrat. Une seconde édition de ce document est parue en 20189 pour prendre en compte un certain nombre d'évolutions sociétales qui rendait le précédent document obsolète.

En complément de cette démarche, le Conseil Supérieur de la Magistrature a créé en son sein en 2016 un service d'Aide et de Veille Déontologique (SAVD). Ce service, tenu par trois anciens membres du conseil choisis par les membres en exercice pour la durée de leur mandat, peut être saisi par n'importe quel magistrat en fonction ou honoraire sur un sujet déontologique le concernant personnellement.

L'aide est assurée sous forme d'entretiens téléphoniques et ne donne lieu à aucun avis écrit. Le service rend compte régulièrement des questions traitées auprès de trois membres référents du conseil (une personnalité qualifiée, un magistrat du siège et un du parquet) en assurant une stricte anonymisation des situations évoquées afin de garantir la complète confidentialité des échanges avec le magistrat.

Les avis

Les deux formes de conseil partagent cette compétence de livrer des avis sur des questions touchant à l'institution. Ainsi, le Conseil Supérieur de la justice Belge prend-il l'initiative d'avis concernant l'amélioration du fonctionnement de la justice au profit du citoyen. Ces avis sont rendus à l'attention du parlement et du gouvernement. Tant la Chambre des représentants et le Sénat que le ministre de la Justice peuvent solliciter l'avis du Conseil supérieur au sujet de leurs initiatives législatives. Le Conseil supérieur peut également en prendre l'initiative. Le Code judiciaire stipule en effet que le CSJ peut se prononcer sur les différents projets et propositions de loi qui ont un impact sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

La Commission d'avis et d'enquête réunie (CAER) précitée est alors compétente pour préparer les avis ou propositions, soumis ensuite à l'approbation de l'Assemblée générale. Si les avis n'ont pas de force contraignante ou, à tout le moins, suspensive des projets en discussion, ils sont néanmoins pris en considération lorsque le Conseil supérieur de la Justice rend un avis sur une proposition de loi ou de réforme de la Justice. Ce sont précisément sa composition et son indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif qui lui donnent un droit de parole au conseil et assoient son autorité pour le faire.

En France, l'article 65 de la constitution dans sa dernière formulation institue donc une formation plénière au sein du Conseil Supérieur de la magistrature, compétente pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, soit par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice. Ces rapports sont rendus publics.

4.2 Les prérogatives propres à chaque conseil

La formation et le recrutement des magistrats

En Belgique, le Conseil Supérieur de la Justice a pour mission d'organiser les examens permettant d'accéder à la magistrature. Cet accès n'est évidemment pas automatique, puisque les lauréats doivent ensuite être présentés à un emploi vacant de magistrat par le même conseil.

Le Conseil Supérieur de la Justice est ainsi également compétent pour rédiger les lignes directrices pour la formation des magistrats et stagiaires, mises en œuvre par l'Institut de formation judiciaire

A l'inverse, en France, le Conseil Supérieur de la Magistrature n'est pas associé de manière directe au recrutement et à la formation des magistrats. Son Président et son vice-président néanmoins, le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général près la même cour, président statutairement le conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature. Le Conseil entretient par ailleurs dans les faits des relations étroites avec l'école sur les enseignements qui le concernent. Quant aux concours d'accès à la profession de magistrat, ceux-ci sont entièrement pilotés depuis le ministère de la justice, au sein de la Direction des services judiciaires, en lien avec l'École nationale de la magistrature, même si des processus d'information du conseil existent.

L'audit de la justice

Le Conseil Supérieur de la Justice a pour mission générale d'assurer le contrôle externe permanent du fonctionnement de l'ordre judiciaire. Les instances judiciaires sont ainsi tenues de lui adresser un rapport annuel quant à leur fonctionnement général. Dans ce cadre, les juridictions sont notamment tenues d'établir à destination du conseil un rapport annuel sur leur fonctionnement et l'emploi de ces moyens de contrôle interne.

Ce dialogue entre le conseil et les juridictions est vu comme une occasion de promouvoir l'utilisation des moyens de contrôle interne au sein de l'organisation judiciaire mais aussi, en faisant du conseil une institution pivot, comme un prolongement de la mission de donner des avis et recommandations à l'attention du parlement ou du gouvernement en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice.

Le conseil dispose par ailleurs de pouvoirs d'investigation vis-à-vis des instances judiciaires et des membres de l'ordre judiciaire dans le cadre des enquêtes particulières qu'il mène : entendre les membres de l'ordre judiciaire (déliés de leur secret professionnel), descendre sur les lieux (sans pouvoir néanmoins procéder à une perquisition) et consulter les dossiers judiciaires (à condition que ceux-ci soient tout à fait clos).

Alors que l'enquête particulière est destinée à répondre à un dysfonctionnement manifeste au sein de l'organisation judiciaire, l'audit est utilisé dans le but d'analyser, de comparer des situations et fonctionnements de l'organisation judiciaire en vue d'optimiser ceux-ci. Les audits réalisés sont des audits de conformité, de management ou des audits opérationnels. Ils sont généralement réalisés sur la base d'une large analyse de risque et suit une méthodologie

stricte visant à déceler d'éventuels problèmes structurels, et formule des propositions pour y remédier. En principe, un rapport d'audit est rendu public.

S'il ne dispose pas proprement dit de pouvoirs d'audit aussi poussés que son homologue belge, le Conseil Supérieur de la Magistrature français doit néanmoins pouvoir connaître de manière approfondie la situation de l'institution judiciaire. Ainsi peut-il décider de sa propre initiative de charger une partie de ses membres d'une mission d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux judiciaires ou encore de l'école nationale de la magistrature. Ces études viendront bien souvent nourrir une partie de son rapport annuel et ainsi contribuer au débat public, autant qu'au conseil aux institutions, sur l'état ou l'amélioration du fonctionnement de la justice.

En marge de cette distinction se trouve l'exercice de véritables pouvoirs d'inspection en matière d'audit qui se profilent doucement au sein du Conseil Supérieur de la Justice belge, mais qui restent à l'écart du Conseil Supérieur de la Magistrature français.

La discipline des magistrats

Le Conseil Supérieur de la Magistrature français peut être saisi de faits motivant des poursuites disciplinaires contre un magistrat du siège ou du parquet que lui adresse alors le garde des Sceaux, ministre de la Justice, mais également depuis la réforme de 2008, les chefs de cours et de juridiction (à travers leur veille déontologique), et enfin les justiciables (par le biais des plaintes).

La formation du conseil compétente à l'égard du magistrat mis en cause, à partir du dossier transmis par l'autorité qui la saisit, procède à une enquête confiée à l'un de ses membres qui rédige un rapport et le transmet à ses collègues. Une audience est alors organisée qui a un caractère public et respecte les droits de la défense. Après délibération, la formation du conseil compétent pour les magistrats du siège prononce directement la sanction retenue contre le magistrat lorsque c'est le cas. Cette décision de nature juridictionnelle peut-être attaquée, non sur la base d'un appel mais d'un recours en cassation devant le Conseil d'État. Pour les magistrats du parquet, le conseil émet un simple avis, le pouvoir de prononcer la sanction appartenant au Garde des Sceaux dont la décision peut là aussi faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir.

À l'inverse, son homologue belge, le Conseil Supérieur de la Justice, n'a aucune compétence disciplinaire à l'égard des magistrats. Lorsque dans l'exercice de ses missions néanmoins, le conseil apprend qu'un magistrat a méconnu les devoirs de sa charge, il en saisit les autorités compétentes pour examiner s'il y a lieu d'engager une procédure disciplinaire. Les autorités en question ont alors obligation d'informer le conseil des suites qu'elles ont réservé à ce signalement.

En Belgique, les magistrats demeurent soumis à l'exercice du pouvoir hiérarchique sur lequel peuvent statuer des juridictions disciplinaires constituées au sein du système judiciaire. Ces juridictions disciplinaires sont légalement tenues de transmettre au Conseil Supérieur de la Justice un rapport annuel de leurs activités dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.

FIN DE L'ÉTUDE