

Les cahiers de la justice

Revue trimestrielle de l'École nationale de la magistrature

#2018/4

TRIBUNE “ **Le nouveau tribunal de Paris :
le choix de la transparence**
par Christian Delage

DOSSIER [] **La symbolique judiciaire
en mutation**

Sébastien Dhalluin | Nathalie Goedert | Valérie Hayaert | Joël Hubrecht |
Ninon Maillard | Franck Monnier | Christian-Nils Robert | Virginie Saint-James

CHRONIQUES { **Le conseil supérieur de la magistrature
et l'indépendance du pouvoir judiciaire
dans les États francophones d'Afrique**
par Énagnon Gildas Nonnou

Le juge et la liberté de création artistique
par Arnaud Montas

**Une expérience de justice restaurative
au tribunal de grande instance de Lyon**
par Nathalie Mazaud, Pascale Rabeyrin-Puech,
Marie-Pierre Porchy

Les cahiers de la justice

revue de l'École nationale de la magistrature (ENM)
co-éditée par l'ENM et les Éditions Dalloz

Directeur de la publication / Olivier Laurent, magistrat, directeur de l'ENM

Directeur scientifique / Denis Salas, magistrat, président de l'AFHJ

Rédacteur en chef / Jean-Louis Gillet, magistrat honoraire, ancien président de chambre à la Cour de cassation

Rédacteur en chef adjoint / Carole Gayet, responsable pôle pénal (Éditions Dalloz)

Rédaction / Emmanuelle Allain, magistrat, substitut du procureur

Thierry Baranger, magistrat, président du Tribunal pour enfants de Bobigny

Olivier Beauvallet, magistrat en fonction aux Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)

Dominique Brunet, conservateur des bibliothèques

Fabrice Hourquebie, professeur de droit public, agrégé des universités, université Montesquieu-Bordeaux IV

Pauline Le Monnier de Gouville, maître de conférences à l'université de Paris II Panthéon-Assas

Jérôme Michel, conseiller d'État

Philip Milburn, professeur de sociologie à l'université de Rennes II

Isabelle Monteils, magistrate et chef du département de la recherche et de la documentation de l'ENM

Jean-Philippe Pierron, professeur de philosophie à l'université Lyon 3

Jean-Luc Rivoire, avocat, ancien bâtonnier du barreau des Hauts de Seine

Christophe Soulard, magistrat, conseiller à la Cour de cassation, professeur associé à l'université de Lorraine

Sandra Travers de Faultrier, docteur en droit, docteur es lettres, diplômée de Sciences Po-Paris, avocate

Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS (Centre européen de sociologie et de sciences politiques)

Sandrine Zientara, magistrat, directrice de la Mission de recherche droit et justice

Secrétaires de rédaction / Vincent Bernaudeau (ENM) @wanadoo.fr

Brigitte Langlais-Massare (Éditions Dalloz)

Rédacteur en chef technique / Raphaël Henriques (Éditions Dalloz)

1ère secrétaire de rédaction / Marie-Anne Sebbar (Éditions Dalloz)

Illustration couverture / Fanny Bley-Guibal

Correspondants scientifiques /

Florence Audier, économiste, membre associé au SAMM (Paris I)

Hélène Bellanger, professeur agrégé d'histoire à l'Institut d'études politiques de Paris, chercheur au Centre d'histoire de Sciences-Po (Fondation nationale des sciences politiques)

William Bourdon, avocat au barreau de Paris

Jacques Buisson, magistrat, conseiller à la Cour de cassation, professeur associé à l'Université de Lyon III

Maurice Godelier, anthropologue, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales

Jacqueline de Guillenchmidt, conseiller d'État, membre honoraire du Conseil constitutionnel

Alain Lacabarats, magistrat, président de chambre à la Cour de cassation

Daniela Piana, professeur à l'université de Bologne (Italie)

Nathalie Przygodzki-Lionet, maître de conférences en psychologie sociale à l'Université de Lille III

Cécile Robin, maître de conférences à l'université de Mulhouse

Evelyne Serverin, directeur de recherche au CNRS, droit et sociologie, IRERP, membre du CSM

Françoise Tulkens, juge honoraire à la Cour européenne des droits de l'homme

Jean-Olivier Viout, magistrat honoraire et ancien procureur général

Massimo Vogliotti, juriste, enseignant à l'Université d'Alessandria (Piémont oriental, Italie)

Abonnement, marketing, publicité

Relations clients :

Ginette N'Koua

Revue trimestrielle (4 n° par an)

80, av. de la Marne

92541 Montrouge Cedex

Tél. : 01 40 92 20 85

(0,12 € TTC/min.)

Fax : 01 40 64 89 92

Prix de l'abonnement 2019 (1 an)

France : 170 € HT (173,57 € TTC)

Étranger : 188 €

Prix au numéro : 51 € HT

(52,07 € TTC)

ISSN : 1958-3702

N° CPPAP : 0922 T 90521

Dépôt légal : Décembre 2018

Imprimerie CHIRAT

744, rue de Sainte Colombe

42540 Saint-Just-la-Pendue

Éditions Dalloz

Société par actions simplifiée

au capital de 3 956 040 €

Siège social

31-35 rue Froidevaux

75685 Paris cedex 14

RCS Paris 572 195 550

Siret 572 195 550 00098

APE 5811 Z

TVA FR 69 572 195 550

Filiale des éditions

Lefebvre Sarrut

www.dalloz-revues.fr

La reproduction,

même partielle,

de tout élément publié

dans la revue est interdite

© Éditions Dalloz - ENM - 2018

Note à l'attention des auteurs

Les textes soumis à la Revue doivent être compris

entre 20 000 et 40 000 signes, espaces compris,

et doivent être accompagnés d'un résumé compris entre 500 et 600 signes.

Cette revue peut être citée ainsi : Cah. justice 2018/4, p.



Origine du papier : Suède

Taux de fibres recyclées : 0 %

Certification PEFC™

Indice Eutrophisation : 0,03 kg/t

Le conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États francophones d'Afrique

par Énagnon Gildas Nonnou

Énagnon Gildas Nonnou, Docteur en droit privé, Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

Dans la majorité des États d'inspiration et d'expression juridiques françaises, et plus particulièrement en Afrique, il est institué un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dont la vocation est, dans l'ensemble, d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire ou plus exactement d'« assister » le Président de la République dans cette quête. La condition de cet organe est le reflet du vrai visage du pouvoir judiciaire et de son indépendance. Son organisation, sa composition et ses compétences demeurent cependant sujettes à caution. Malgré les réformes récurrentes dont l'institution est souvent l'objet ici et là, son autorité n'est presque jamais acquise. La présente contribution permet de mettre en perspective, à partir du droit positif de certains États africains, la figure ambivalente de l'organe, qui du bouclier du pouvoir judiciaire qu'il devrait incarner, apparaît davantage comme le sujet du pouvoir exécutif.

In the majority of States of French legal inspiration and expression, and more particularly in Africa, a High Council of the Judiciary (CSM) has been established, which in general is responsible for monitoring the independence of the judicial branch, or more precisely for "assisting" the President of the Republic in this task. The condition of this body is a reflection of the true face of the judiciary and its independence. However, its organization, composition, and competences are not clearly established. In spite of the recurring reforms so frequently carried out here and there involving the institution, it almost never acquires firm authority. This is a contribution that makes it possible to put into perspective, from the angle of the positive law of certain African States, the ambivalent nature of this body, which rather than serving as a shield to protect judicial power instead appears subject to the authority of the executive branch.

« Bafoué, berné, sifflé, moqué, joué » à la manière du *geai paré des plumes du paon* de la fable de Jean de La Fontaine, le Conseil supérieur de la magistrature n'a jamais su

ou pu épargner les brocards de la doctrine. Sa légitimité, sa crédibilité et partant son autorité seraient à construire. Et pourtant, ... Si, en effet, la justice est perçue comme le

1. G.E. Nonnou, *L'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États d'Afrique francophone : cas du Bénin et du Sénégal*,

Thèse de doctorat, Université d'Abomey-Calavi, 2016, p. 1.

premier devoir de l'État, l'indépendance est la rançon d'une justice crédible¹, sentinelle des libertés individuelles.

Ce trait de caractère qu'arbore la justice est l'une des vertus fondamentales qui justifie la « *distance entre le jugement et ses influences* »². Dès lors, l'exigence de l'État de droit et de civilisation qui est au demeurant, une préoccupation au plan universel, a conduit les constituants de la plupart des États du monde dans l'extériorisation de leur attachement à la démocratie à instituer un pouvoir judiciaire et à en consacrer l'indépendance par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif dans leurs Constitutions respectives. Pour satisfaire à cette exigence, les États africains ont, dans un élan qui alterne hardiesse et prudence, institué un pouvoir judiciaire indépendant.

Afin de soutenir cette indépendance du pouvoir judiciaire, des garanties statutaires et fonctionnelles ont été instituées au profit des membres de ce corps. Pour empêcher le pouvoir exécutif d'influencer l'évolution dans la carrière des magistrats, la Constitution des différents États a prévu un Conseil Supérieur de la Magistrature chargé d'assister le Président de la République dans la garantie de l'indépendance de la justice. Ainsi en est-il de l'article 127 de la Constitution béninoise du 11 décembre

1990. Cette disposition est l'incarnation de l'idée du Général De Gaulle pour qui, la justice par définition régaliennne, ne pouvait, même indépendante, émaner à titre principal, que du Chef de l'État³. Cependant, elle figure dans de nombreuses autres constitutions et est pour ainsi dire une « copie conforme » de l'article 65 de la Constitution française de 1958 dans sa version originelle, instituant la V^{ème} République.

Dans ce contexte, l'histoire des rapports entre la justice et les autres pouvoirs de l'État notamment l'Exécutif se traduit souvent par une volonté des gouvernants d'infléchir pour leur compte et pour celui d'autres intérêts puissants, le jugement d'affaires « sensibles ». Pour y arriver, la maîtrise du processus de promotion des magistrats et de leur garantie déontologique devient un enjeu essentiel du politique⁴.

Pour pallier ce risque et garantir la sérénité et l'indépendance du corps judiciaire, le constituant originaire dans ces États a créé une institution qui servirait de rempart aux atteintes du pouvoir politique. Il s'agit du Conseil Supérieur de la Magistrature.

L'organe paraît si prestigieux que la doctrine amplifiant sans doute son importance le qualifie de « clef de voûte »⁵ de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

2. A. Garapon, J. Allard, F. Gros, *Les vertus du juge*, Dalloz 2008, p. 34.

3. J.L. Nadal, « Le pouvoir de justice », in *L'exigence de justice*, Mélanges en l'honneur de Robert Badinter, Dalloz, p. 576.

4. V. J Gicquel, *La Justice. Un enjeu politique de la cohabitation de la législature (1997-2002)*, Mélanges Pierre Pactet,

Dalloz 2003, p. 649.

5. L'expression est de Haenel et le Professeur J. Gicquel l'a reprise à son compte. Voir J. Gicquel, « Le Conseil supérieur de la Magistrature : une création continue de la République », in *Mélanges Ph. Ardant. Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, p. 289.

L'institution se trouve donc au centre des préoccupations protectrices d'indépendance du corps de la magistrature⁶ et, est au cœur de la garantie déontologique. Comme tel, il est attendu légitimement que cette institution soit revêtue d'une autorité prompte à assurer la mission qui lui est dévolue. Seulement une série d'appréhensions caractérise sa nature, sa composition et son fonctionnement et accrédite de pessimisme tout observateur sur sa capacité à assurer cette haute mission.

On peut alors légitimement se demander si le CSM tel que conçu, composé et organisé, répond aux exigences d'édification et de consolidation d'un pouvoir judiciaire indépendant. En d'autres termes, la condition du CSM telle qu'elle ressort du droit positif des États permet-elle de considérer l'organe comme le pivot de l'indépendance du pouvoir judiciaire ?

Une telle réflexion permet de contribuer à la réflexion sur le droit et l'organisation judiciaires des États de l'étude dont certains ont entrepris de réformer l'organe⁷ alors que le processus de réforme est en cours dans d'autres. Cette contribution permet également d'apprécier le degré de pertinence des

innovations apportées dans les réformes de cet organe, d'autant par ailleurs qu'il n'a jamais su conjurer le grief, soit de la politisation, soit du corporatisme. L'idée d'une rénovation de cette instance s'analyse en conséquence comme un mythe émancipateur de la justice.

Le Professeur Joseph Djogbenou a mis en exergue, avec une clairvoyance remarquable, le malaise structurel issu de l'organisation du pouvoir judiciaire dans les Constitutions des États africains. En effet, soutient-il, dans toutes les Constitutions des États de référence, la garantie du « pouvoir judiciaire » est assurée par un pouvoir concurrent, le pouvoir exécutif et, en particulier, par son titulaire, le Président de la République, qui préside le Conseil Supérieur de la Magistrature⁸. Par suite, la sociologie et la culture politique dans un contexte d'insuffisance de culture démocratique et de pauvreté finit par ruiner toute tentative d'incarnation d'un pouvoir souverain.

Alors, les « pathologies » identifiées et les faiblesses dénotées dans l'organisation et le fonctionnement de l'organe justifient les critiques peu amènes de la doctrine sur la place qu'occupe le CSM et le rôle qu'il joue

6. C. Bigaut et J. P. Lay, « *La réforme du Conseil supérieur de la magistrature* », Recueil Dalloz Sirey, 1993, p. 275.

7. C'est le cas du Bénin qui par la Loi n° 2018-02 du juill. 2018 modifiant et complétant la loi organique n° 94-024 du 18 mars 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature. Avec la réforme, de nouveaux membres de l'exécutif, notamment les ministres des finances et de la fonction publique siègent désormais au sein de cette institution. Les magistrats, depuis l'annonce de cette réforme ont dénoncé une invasion du conseil de la magistrature par des allogènes. La majorité accordée au gouvernement n'est pas vue d'un bon œil par les

magistrats. Ils estiment que cette réforme vise la vassalisation du pouvoir judiciaire. <https://lanouvelletribune.info/2018/01/benin-unamab-denonce-invasion-politiques-conseil-superieur-magistrature/>. Il s'agit d'un instantané tel que consulté le 12 mai 2018.

8. J. Djogbenou, « L'ambiguïté statutaire du pouvoir judiciaire dans les Constitutions des États africains de tradition juridique française », *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique*, Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glele, L'Harmattan, 2014, p. 481 s.



dans la protection de l'indépendance d'un corps muselé par les prérogatives étendues du chef de l'État, sa structure et ses attributions. En effet, de la houlette du Président de la République à la « prédation » supposée de l'organe par l'exécutif, les récriminations de la doctrine ont, dans le temps, maintenu leur pérennité.

Examiner donc la condition juridique du CSM revient à révéler au prisme d'un raisonnement analytique, en scrutant l'ensemble des règles relatives à son organisation et son fonctionnement, l'état, la qualité⁹, le vrai visage de l'organe et sa capacité à assurer la mission technique qui lui est dévolue.

« Le Conseil Supérieur de la Magistrature dans le contexte institutionnel de la plupart des États francophones d'Afrique apparaît comme enserré par le pouvoir exécutif. »

À cette aune, une institution, « entreprise au service d'une idée » selon la célèbre formule du doyen Hauriou peut être appréhendée à la fois au regard de son statut et à partir des missions qui lui sont confiées. Or, le Conseil Supérieur de la Magistrature, montre une ambivalence au regard de ses deux éléments. En conséquence, en appliquant l'assertion du Doyen Hauriou à notre étude et à l'analyse des questions soulevées, on réalise que par son statut, le Conseil Supérieur de la Magistrature dans le contexte institutionnel de la plupart des États francophones d'Afrique apparaît comme

enserré par le pouvoir exécutif, bien que les fonctions qui lui sont dévolues laissent penser qu'elle représente un bouclier pour l'indépendance du pouvoir judiciaire. À travers ce sujet, il s'agira de montrer que le CSM assume une mission originale dans la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire (I) mais que cette garantie présente des limites (II).

I - L'originalité des missions du Conseil supérieur de la magistrature

La mission centrale du Conseil Supérieur de la Magistrature est d'assister le Président de la République en tant qu'autorité de nomination et garant de l'indépendance des magistrats¹⁰. Il faut noter que dans le droit positif des États africains, le Conseil n'est pas en charge de la gestion du corps judiciaire qui est dévolue aux services du ministère de la Justice. Il a pour objectifs de satisfaire aux exigences de bon fonctionnement de l'institution judiciaire et donc de répondre aux attentes du justiciable tout en prenant en compte les légitimes aspirations personnelles des magistrats en termes d'indépendance et de carrière. Cette ambition du CSM qui, n'est du reste pas facile à réaliser, justifie son concours au processus de nomination des magistrats (A) que l'exercice d'une fonction consultative corrélative à la fonction de juger (B).

9. V.° G. Cornu (dir.), *Vocabulaire Juridique*, Quadrige, PUF, p. 225.

10. Le Regretté Professeur écrit fort justement à propos de cet article, en droit français : « autant proclamer que le loup

est le garant de la sécurité de la bergerie ». Carcassonne cité par Pierre Lyon-Caen, « La police judiciaire est-elle réellement soumise à l'autorité judiciaire ? », in *L'exigence de justice, Mélanges en l'honneur de Robert Badinter*, Dalloz, p. 567.

A - Le concours au processus de nomination des magistrats

Pour le Professeur Georges Burdeau, « l'institution du Conseil supérieur de la magistrature répond à l'intention de retirer au ministère de la Justice, une maîtrise exclusive sur les "mouvements" dans la carrière des magistrats »¹¹. C'est donc dans cette perspective que le CSM exerce une autorité préalable et plus exactement une compétence liée à celle du Président de la République dans le déploiement de ses prérogatives de nomination aux emplois civils et militaires.

En matière de nomination des magistrats, le Conseil joue alors un rôle de veille à l'indépendance des magistrats et de bouclier contre les nominations arbitraires. Dans le contexte des États de référence de l'étude, le pouvoir de nomination du président de la République suggère qu'il détient en la matière une compétence liée au CSM pour la nomination des hauts magistrats et d'une plénitude de compétence pour la nomination des autres.

1) La Compétence liée du Président de la République en matière de nomination des hauts magistrats

La compétence liée est une atténuation au principe de la légalité. La notion de compétence liée s'oppose en même temps qu'elle la complète à celle du pouvoir discrétionnaire.

Le pouvoir discrétionnaire a-t-on dit, « n'est pas susceptible de plus ou moins, il est ou il n'est pas »¹². L'affirmation est exacte, en ce sens que, lorsqu'un pouvoir est discrétionnaire, il n'est pas susceptible de limites, au contraire d'une compétence qui peut être étroitement liée. En clair, il y a une compétence liée lorsque se trouvant en présence de telle ou telle circonstance, l'autorité administrative est tenue de prendre telle ou telle décision. C'est cette situation qui prévaut pour le Président de la République pour ce qui est de son pouvoir de nomination des juges¹³.

L'intervention du Conseil, dans les nominations représente, de loin, sa principale activité¹⁴. Pour bien remplir sa tâche, le Conseil Supérieur de la Magistrature dispose d'ailleurs du dossier personnel du magistrat, établi par les supérieurs hiérarchiques. En cette matière, les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature varient selon les grades. Pour les nominations aux hautes fonctions judiciaires, c'est le Président de la Cour suprême qui soumet les propositions de nomination au Président de la République après avis conforme du CSM alors que pour les autres nominations, le Conseil donne son avis conforme sur les propositions du garde des Sceaux.

Par ailleurs, s'agissant de la nomination aux hautes fonctions judiciaires, les dispositions de l'article 15 al.2 de la loi organique

11. G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 10^e ed. 1963, p. 570.

12. Voir A. de LAUBADERE, J.-C. VENEZIA et Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, 11^e éd., LGDJ, Paris, p. 539.

13. Art. 25 de la loi n° 97-04 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature du Togo.

14. P. AVRIL et J. GICQUEL, « Conseil supérieur de la magistrature » in *Dictionnaire de la justice*, op.cit. p. 218.



portant Conseil Supérieur de la Magistrature au Bénin prévoient que : « *les présidents de chambre et les conseillers de la Cour suprême sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant quinze (15) ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres, par le Président de la République sur proposition du Président de la Cour suprême et après avis conforme du Conseil supérieur de la Magistrature* ». Cette disposition trouve son équivalent à l'article 4 de la loi organique n° 92-27 du 30 mai 1992 modifiée, portant statut des magistrats au Sénégal.

En d'autres termes, la proposition du président de la Cour suprême à ces hautes fonctions judiciaires doit rencontrer l'assentiment du Conseil avant d'être soumis à l'approbation du Président de la République. La loi portant Conseil Supérieur de la Magistrature au Bénin, bien qu'ayant enserré la nomination des magistrats aux hautes fonctions judiciaires dans un formalisme précis, reste muette sur la procédure à suivre par les candidats à cette fin.

Concrètement, à l'issue d'une déclaration de candidature induite par les termes du principe de l'inamovibilité, le Conseil procède à l'audition des intéressés aux emplois respectifs. Ceux-ci ont ainsi l'occasion d'exposer leurs projets pour l'exercice des fonctions auxquelles ils aspirent¹⁵. L'affectation des magistrats du siège qui sont

inamovibles, ne peut intervenir qu'avec leur consentement et ils communiquent leur desiderata au Président de la Cour suprême qui établit pour chaque poste à pourvoir la liste des candidats. Après étude des dossiers, le rapporteur désigné par le Président, présente un rapport.

À l'issue du délibéré où chaque membre opine, un vote à bulletin secret intervient, à l'issue duquel les propositions sont formalisées. On peut avancer l'idée qu'une ligne de partage est susceptible de séparer aussi bien les « membres magistrats » que les « membres extérieurs », ce qui réduit à peu de choses l'accusation de corporatisme.

Les propositions du Président de la Cour peuvent ne pas recevoir l'avis conforme du Conseil. Dans ce cas, l'avis est dit non conforme. Un avis non conforme peut être motivé par le caractère arbitraire d'une promotion, eu égard à l'ancienneté et/ou à la qualité du dossier des autres candidats. Un avis non conforme peut aussi se fonder sur l'avis non manifeste du candidat retenu à la fonction proposée.

2) La nomination aux autres postes

Au Bénin, et au Sénégal par exemple, les nouveaux magistrats sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du garde des Sceaux et avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature¹⁶.

15. G. Magin, Commentaire de l'article 65 de la Constitution française, in *La constitution de la République française, analyses et commentaires*, op. cit., p. 1539.

16. Voir article 15 de la loi portant conseil supérieur de la magistrature du Bénin.

En fonction des sièges disponibles, ils sont envoyés indifféremment au siège ou au parquet.

Les auditeurs de justice choisissent leur affectation suivant leur rang de classement à l'examen de sortie¹⁷. La liste des propositions est soumise au Conseil Supérieur de la Magistrature qui pourrait émettre un avis défavorable à certaines affectations. Il est vrai que le conseil ne décide pas des nominations. Mais, il est des avis qui, lorsqu'ils sont fortement motivés, prennent la valeur de contre-propositions et dont l'efficacité peut être décisive. S'il advenait que le Conseil Supérieur ne fût pas matériellement en mesure de formuler un avis, rien ne l'empêcherait de « réagir contre les conditions insolites dans lesquelles il se trouverait placé¹⁸ ».

Lors de la proposition à la nomination plusieurs notions d'inégale importance sont prises en compte par le CSM. Il s'agit notamment de la mobilité géographique et fonctionnelle, de l'ancienneté dans le cas de candidats de valeur égale, et du profil du poste à pourvoir. Il est à noter que lors de leur première nomination dans la magistrature, les auditeurs de justice subissent plus qu'ils ne choisissent.

A rebours du Bénin où tous les magistrats sont nommés sur avis conforme du CSM¹⁹, au Togo comme pendant longtemps en droit français, a prévalu une asymétrie entre magistrats

de siège et ceux du parquet dans la protection contre d'éventuelles nominations et mutations injustifiées. Lorsqu'on observe en effet l'influence du Conseil supérieur de la magistrature sur la nomination des magistrats, l'on réalise une protection dichotomique au niveau de la garantie d'indépendance de ces magistrats et du rôle de bouclier que doit incarner le Conseil dans l'éviction d'éventuelles nominations irrégulières par le Président de la République. Ainsi les magistrats du parquet sont nommés par le Président de la République sur avis *simple* du Conseil supérieur alors que leurs collègues du siège sont nommés sur *avis conforme* du même conseil.

Cette divergence de statut pose un problème²⁰. D'abord au regard de la dynamique de l'unité de corps judiciaire, qui permet notamment à un juge de changer de qualité en migrant au parquet. Ensuite, ce manque d'alignement statutaire soulève des difficultés non seulement à l'analyse des exigences européennes, mais, tout simplement, au regard des exigences constitutionnelles : si l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle et se compose du siège et du parquet, il faut, en toute logique, que siège et parquet soient nommés de la même manière et d'une manière qui garantit également au siège et au parquet leur indépendance à l'égard de tous les pouvoirs.

17. Dans plusieurs États, en fonction des contraintes et des disponibilités, seuls les trois ou cinq premiers postes sont laissés au choix des auditeurs.

18. A. Besson, « Le Conseil supérieur de la magistrature », *Recueil Dalloz, chron.*, 1960, p. 3.

19. V^o article de la loi 2001-35 du 21 février 2003 portant Statut de la magistrature. Ladite loi a fait l'objet d'une réforme ; la loi 2018-01 portant statut de la magistrature en

République du Bénin votée mais non encore promulguée. De fait, la loi du 21 février 2003 demeure en vigueur.

20. P. Mbongo, « Justice et politique : nouvelles réflexions sur le statut du Parquet », *Gaz. Pal.* 19-21 déc. 2004, p. 2-6. Du même auteur, « L'originalité statutaire des magistrats du Parquet et la Constitution », *Pouvoirs* 2005/4 (n^o 115), p. 167. V. Turcey, « Vers un nouveau pouvoir judiciaire ? », *LPA*, n^o 100, 20 août 1997, p. 3 s.

Au total, le Conseil supérieur de la magistrature en veillant contre l'opacité, le manque de lisibilité et l'approximation dans les choix pour les nominations joue un rôle de rempart contre toute tentative d'érosion de l'indépendance du pouvoir judiciaire par des nominations arbitraires. Mais c'est davantage la maîtrise qu'il a dans le processus de gestion des carrières conjugée à celle de la garantie déontologique qui cristallise sa figure de bouclier.

B - La maîtrise de la carrière et la garantie déontologique des magistrats

La constitution investit le Conseil Supérieur de la Magistrature d'une mission d'assistance du Président de la République pour la garantie de l'indépendance de la justice. Concrètement, le rôle d'un conseiller ne se limite pas à répondre à une demande, il lui appartient notamment à la différence d'un courtisan d'assurer une mission de veille, alertant sur une difficulté ou de suggérer des propositions promptes à pallier les atteintes à l'indépendance de la justice. Il ne faut pas nier que les initiatives du CSM en ce domaine ne sont pas sans irriter les politiques²¹. Quoiqu'il en soit, la notation et l'avancement des magistrats étant une préoccupation au cœur de la garantie de l'indépendance de la justice, l'appréciation du tableau d'avancement des magistrats relève de la prérogative du Conseil. Cette attribution se double d'un rôle de censeur du comportement des magistrats.

21. On peut rappeler dans ce contexte la célèbre apostrophe de François Mitterrand (de quoi se mêlent-ils ?) à propos des membres du Conseil constitutionnel qui traduit l'irritation instinctive du Chef de l'État et, d'une manière générale des

1) L'appréciation du tableau d'avancement des magistrats

« *Puisque malheureusement, chez nous, à la différence de ce qui existe en Angleterre, la magistrature est une carrière...* ». C'est ainsi que le député Étienne Flandin introduisait le 10 février 1894 à l'Assemblée nationale française sa présentation d'un projet de loi relatif à la nomination et à l'avancement des magistrats, projet visant notamment à instituer un tableau d'avancement pour mettre un terme au système des recommandations. Ce constat partagé dans les États africains reste d'actualité et avec lui sa complexe problématique. La réglementation de l'avancement des magistrats est une exigence fondamentale pour assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaire à la bonne administration de la justice. Il est bien évident que le fait d'envisager de laisser l'avancement des magistrats à la discrétion du gouvernement les exposerait à de graves dangers, l'appât d'une récompense pouvant être un levier tout aussi fort que la crainte d'une sanction²². Comme on peut l'imaginer, chaque magistrat aspire légitimement, qui à un poste plus élevé dans la hiérarchie, qui à un tribunal mieux classé. Pour obvier les dangers inhérents à la question de l'avancement des magistrats, le législateur a pris le soin d'investir une commission à charge d'élaborer et d'arrêter le tableau d'avancement dont la validation est subordonnée à l'appréciation du Conseil Supérieur de la Magistrature.

politiques en présence d'une initiative du CSM.

22. J. Vincent, S. Guinchard, G. Montagnier, et A. Varinard, *La justice et ses institutions*, op. cit., p. 112.

Il convient de noter que l'élaboration du tableau d'avancement est précédée de la notation des magistrats par leurs supérieurs hiérarchiques. Ainsi, tous les ans et avant le 15 octobre, les chefs de cours et de parquets généraux adressent au ministre de la Justice, un bulletin de notes concernant chacun des magistrats en activité dans les juridictions²³.

Ce bulletin contient une note chiffrée sur 20, une appréciation circonstanciée et tous renseignements sur la valeur professionnelle et morale de chaque candidat²⁴. Il faut noter que l'autorité investie du pouvoir de notation peut prendre en considération pour apprécier les mérites des agents qu'elle doit noter certains éléments qui ne se rattachent pas directement à la fonction professionnelle. Encore faut-il que ces éléments aient un lien avec le comportement professionnel des magistrats en cause²⁵. Dans le souci d'éviter tout abus et pour permettre à tout magistrat d'exercer sereinement et en toute indépendance sa fonction, la jurisprudence retient que les décisions portant notation peuvent faire grief aux intéressés et qu'elles peuvent directement être attaquées devant le juge administratif.

2) La discipline des magistrats

Traditionnellement, la discipline est présentée comme désignant les règles de conduite communes aux membres d'un corps

ou d'une collectivité et destinées à y faire régner le bon ordre²⁶.

Ainsi, dans l'accomplissement de ses obligations, le magistrat au profit de qui les garanties instituées ne sauraient assurer l'impunité est soumis à une discipline et encourt une responsabilité.

À cet égard, le Conseil supérieur de la magistrature statue aux termes des dispositions de l'article 128 de la constitution du Bénin « comme conseil de discipline des magistrats ». Cette prescription constitutionnelle est portée par les dispositions des articles 17 et suivants de la loi portant statut de la magistrature. Au Togo, ce sont les dispositions de l'article 23 de la loi portant CSM qui investit l'organe de cette mission.

Par ailleurs, la procédure disciplinaire témoigne de l'importance accordée aux droits de la défense et à la transparence. Si le Bénin et le Sénégal se montrent particulièrement soucieux de préserver les droits des magistrats, en faisant coïncider la mise en place d'une phase d'instruction de l'ouverture des droits de la défense pour le magistrat inquiété, certaines législations restent excessivement discrètes quant à la description de la procédure suivie devant l'organe disciplinaire. Ce silence est parfois justifié par le caractère écrit de la procédure disciplinaire, mais il est plus souvent fondé sur le secret qui le

23. Art. 57 s. de la Loi... portant Statut de la Magistrature au Bénin.

24. Article 50 de la loi 2001-35 en date 11 févr. 2003 relative au statut de la magistrature.

25. V^o J.-J. Hurard, *La déontologie du magistrat*, Dalloz, 3^e éd., 2014, p. 145 s.

26. Voir G. Canivet, J.-J. Hurard, *La discipline des juges*, *op.cit.* p. 12 et S.



couvre, ce qui révèle alors des considérations moins avouables²⁷.

« L'emprise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire est révélée par le fait que celui-ci pourvoit à la fois au recrutement des membres du Conseil supérieur de la magistrature et à l'organisation de son travail. Il s'agit d'un organe noyauté et contrôlé. »

Il est vrai que l'analyse des missions dont le législateur a investi le Conseil supérieur de la magistrature semble assurer au pouvoir judiciaire une autorité fonctionnelle prompte à mettre les juges à l'abri de toute immixtion et de tout abus dans l'exercice de leurs fonctions. Mais l'autorité du conseil dépend assurément de son positionnement institutionnel mais plus encore de sa composition et de son fonctionnement. Et c'est à ces égards que se manifestent les limites du CSM à assurer sa mission technique.

II - Les limites à la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire par le CSM

Les constituants des États francophones d'Afrique ont fait du Président de la République un « homme fort²⁸ »

caractérisé d'une part par son omniprésence institutionnelle marquée par une concentration des pouvoirs entre ses mains et, d'autre part, par une prédation des contre-pouvoirs. Dans ce contexte, si l'emprise du Président de la République sur le pouvoir exécutif est réelle, elle n'apparaît pas moins sur l'organe judiciaire dont le CSM constitue l'épicentre.

L'emprise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire est révélée par le fait que celui-ci pourvoit à la fois au recrutement des membres du Conseil supérieur de la magistrature et à l'organisation de son travail. Il s'agit d'un organe noyauté et contrôlé. Faut-il d'ailleurs s'en étonner dans la mesure où la « haute mission » du conseil se limite à « assister » le Président de la République lui-même garant de l'indépendance de la justice ?

En conséquence, au lieu que la responsabilité d'assurer l'indépendance des magistrats repose directement sur le Conseil, la subordination organique de ce Conseil à l'exécutif (A) conjuguée à son aliénation fonctionnelle (B) montrent des limites réelles et incitent à conclure à son état de vassal²⁹.

27. Il s'agit notamment de la réticence de la profession à faire état publiquement de la manière dont elle traite « ses brebis galeuses ». La discipline n'est-elle pas avant tout une affaire de famille ? C'est ce qui justifie l'absence de recours à la publicité des audiences disciplinaires doublée par le parti pris de ne point rendre publics et accessibles les décisions et avis rendus en matière disciplinaire.

28. Voir F. J. Aivo, « Le Président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de

la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo », Thèse, Université Jean-Moulin, Lyon3, 2006.

29. Le Président de la République dans le constitutionnalisme africain est comparable à un empire. Or selon le mot de Ignacio Ramonet, « Vassalité », in *Le monde diplomatique*, archives 2002, « Un empire n'a pas d'alliés, il n'a que des vassaux ». C'est alors une grande illusion de faire d'un tel « empire », le garant de l'indépendance de ce qui devrait être un contre-pouvoir.

A - La subordination organique apparente du CSM à l'exécutif

L'indépendance de la magistrature est formellement garantie dans la constitution et dans la loi portant statut des magistrats. Le Conseil Supérieur de la Magistrature est l'organe chargé de gérer la carrière des magistrats et de veiller au maintien de la discipline au sein de la magistrature. Si la composition de l'organe semble attester du joug de l'exécutif, il ne faut guère perdre de vue, que le corporatisme est un sentiment très vivace dans la magistrature et qu'une telle composition peut le conjurer dans l'intérêt du justiciable.

1) Le joug de l'exécutif induit par la composition de l'organe

Le recrutement et la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature reflètent curieusement un certain déséquilibre au profit de l'exécutif en matière d'organisation de la justice. Le Président de la République et le garde des Sceaux concourent à la nomination des membres du Conseil et partagent la présidence de celui-ci. Si le Sénégal et le Togo se détachent de cette option archaïque du système judiciaire hérité des périodes autori-

taires de l'histoire française³⁰ en attribuant la présidence du Conseil au Président de la Cour suprême, le Bénin dans la réforme de 2018 du CSM a maintenu le Président de la République à la tête du Conseil et, a, au surplus, renforcé la présence de personnalités politiques supposées acquises au pouvoir exécutif.

En effet, avec la réforme, le Conseil est composé, parmi les membres de droit, du garde des Sceaux, du ministre chargé de la Fonction publique, du ministre chargé des finances. Aussi, d'une seule personnalité extérieure parmi les autres membres, l'on en vient à quatre, toutes nommées par décret du Président de la République avec la Loi du 02 juillet 2018 réformant le CSM au Bénin³¹.

S'il faut reconnaître que le premier vice-président du CSM est le Président de la Cour suprême, il y a lieu de noter que sa nomination relève toutefois du pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Dès lors, il arrive bien souvent du moins dans le contexte béninois que la personne nommée ne soit pas magistrat et comme tel, soit étrangère aux « *impératifs éthiques et professionnels des magistrats* »³². De plus les modalités de sa nomination conjuguée à la

30. B. Louvel, « La tutelle de l'exécutif sur le juge français ébranlée par le modèle européen », *Gaz. Pal.* Mai-Juin 2008, p. 1350.

31. Avec la réforme du CSM au Bénin, l'article 1^{er} nouveau prévoit : « Le Conseil Supérieur de la Magistrature institué par l'article 127 al.2 de la Constitution du 11 décembre 1990 comprend : a) Les membres de droit, le Président de la République, Président, le Président de la Cour suprême ; premier vice-président, le garde des Sceaux, Ministre chargé de la Justice, deuxième vice-président. Les autres membres

de droit sont les présidents de chambre (03) et le procureur général près la Cour suprême, un président et un procureur général près une cour d'appel, le ministre chargé de la fonction publique et le ministre des Finances. En dehors des membres de droit, figurent dans le CSM du Bénin en qualité d'« autres membres », quatre personnalités et deux magistrats dont un (01) du parquet, tous désignés par le Président de la République.

32. J. L. Gallet, « Vers un nouveau CSM ? », *Gaz. Pal. Recueil sept.- oct. 2010*, p. 2677.



courte durée de son mandat rend vulnérable la personne nommée dont le mandat ne peut être renouvelé. Cette vulnérabilité naît de l'espérance de leur récupération par le pouvoir exécutif en vue de leur affectation à d'autres fonctions par voie de nomination à l'expiration de leur mandat. Cette espérance est de nature à ruiner leur indépendance et impartialité.

Par ailleurs, le déséquilibre résultant de la composition du CSM est plus perceptible quand on évoque le rôle de garant de l'indépendance de la justice du Président de la République. Cette disposition constitutionnelle n'est pas de nature à affermir l'autorité judiciaire et à renforcer le lien de confiance entre les citoyens et l'institution judiciaire. D'ailleurs, selon la lettre constitutionnelle, le CSM ne fait qu'« assister » le Président de la République dans sa mission de gardien de l'indépendance de la justice à tel point qu'il existerait, selon la Constitution, et dans le cadre de cette mission, une dyarchie révélant l'emprise de l'exécutif, et donc confinant plutôt à la hiérarchie, le Conseil Supérieur de la Magistrature ayant parfois du mal à se détacher du lien qui l'unit au Président de la République³³. Ainsi, l'autonomie institutionnelle et les conditions d'indépendance du CSM ne peuvent pas, à priori, être considérées comme réunies tant que le Président de la République et le ministre

de la Justice partagent avec le Président de la Cour suprême, la présidence du Conseil.

Si au regard de sa mission technique, il paraît expédient d'écarter la politisation à outrance du CSM dans sa composition, toute réforme de l'organe doit intégrer l'évitement du corporatisme.

Et à cet égard, la présidence de l'institution par le Président de la République permettrait de la tenir à l'abri du corporatisme judiciaire et des pressions du législatif et des médias.

2) L'évitement du corporatisme

Le corporatisme est un sentiment vivace dans la magistrature³⁴. Pourtant, évoquer un tel problème dans ce corps paraît s'avancer sur un terrain particulièrement délicat. Car plus que tout autre, ce corps qui est tout entier au service de l'État et du bien commun a besoin de n'être entravé par aucun réflexe corporatiste.

D'emblée, il faut relever que le vocable de corporatisme renvoie à « *une réalité plurielle, multiforme qui peut être génératrice de clair-obscur* »³⁵.

Le sentiment corporatiste au sein du corps judiciaire serait très profondément lié au rapport avec les deux autres grands pouvoirs de l'État – le législatif et l'exécutif. Ce corporatisme judiciaire serait marqué par « *le souci récurrent, voire l'obsession d'assurer*

33. N. Merley, « Le chef de l'État et l'autorité judiciaire sous la Cinquième République », *RDJ* – T. CXIII, n° 3, p. 701, et spéc. p. 721.

34. Voir A. Minc, *Au nom de la loi*, éd. Gallimard, 1998, p. 117-118.

35. Y. Benhamou, « Réflexions sur le sentiment corporatiste dans la magistrature. Esquisse d'une approche sociologique et historique du corporatisme judiciaire », *Recueil Gaz. Pal.* 2002. 1249.

la prééminence du pouvoir judiciaire sur les deux autres pouvoirs » dont on se plaît à souligner qu'ils ont par essence reçu la seule onction qui vaille, celle du suffrage universel ; d'où les allusions de ses contempteurs au « gouvernement des juges », à « un coup d'État des juges ».

Le Conseil Supérieur de la Magistrature apparaissant théoriquement comme le socle institutionnel du pouvoir judiciaire, il semble être un lieu privilégié d'expression de cette inclination corporatiste des magistrats. Or, imaginé à sa création en droit étranger comme la tête d'un contre-pouvoir, le CSM ne pouvait être exclusivement composé de magistrats, car l'autonomie d'un corporatisme judiciaire semblait à l'origine inconcevable³⁶.

Le constituant africain des années 1990 en favorisant une représentation majoritaire des magistrats au sein de l'institution a voulu s'assurer dans la composition de l'organe, de la présence de personnes qui ne sont pas étrangères aux « impératifs éthiques et professionnels des magistrats »³⁷. Et pourtant, en se fixant sur une observation arithmétique, l'on est tenté de conclure que la désignation majoritaire des magistrats comme membres du Conseil est de nature à exposer le fonctionnement de l'institution à un risque de corporatisme.

La figure de vassal que peut présenter le Conseil Supérieur de la Magistrature se dédouble de la subordination organique à la dépendance fonctionnelle.

B - La dépendance fonctionnelle du CSM

Le Conseil Supérieur de la Magistrature apparaît aujourd'hui encore « dans le corps du Roi »³⁸. Cet attribut historique fait de lui une partie intégrante de l'organe présidentiel dans sa fonction de gardien de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette position du CSM porte des conséquences pratiques préjudiciables au fonctionnement démocratique de l'Institution judiciaire. Deux éléments permettent de justifier l'aliénation fonctionnelle du Conseil : la mainmise sur l'organisation du travail et des compétences mal adaptées à l'exigence d'efficacité.

« Le Conseil Supérieur de la Magistrature apparaît aujourd'hui encore "dans le corps du Roi". » }

1) La mainmise sur l'organisation du travail

Le souci d'éviter que le Conseil Supérieur de la Magistrature ne s'érige en administration permanente a conduit le législateur à préciser certains points de l'organisation interne de l'institution. Non seulement, le mandat de ses membres est de quatre ans, mais plus encore, ceux-ci ne perçoivent qu'une indemnité de fonctions et non une rémunération³⁹.

Au-delà, c'est l'absence de maîtrise de son organisation et plus spécifiquement de son travail qui traduit la dépendance

36. P. Hebraud, « Justice 59 », *Recueil Dalloz* 1959, *op. cit.* p. 79.

37. J. L. Gallet, « Vers un nouveau CSM », *Recueil Gaz. Pal.* 2010. 2677.

38. D. Rousseau, « La légitimité du juge en question », *in L'office du juge*, les colloques du sénat, 2006, p. 444.

39. Article 9 de la loi portant conseil supérieur de la Magistrature au Bénin.

fonctionnelle du Conseil vis-à-vis de l'exécutif. Le Bénin et le Sénégal partagent cette même faiblesse de l'institution.

En effet, la composition est loin de constituer la seule fissure dans l'architecture du Conseil supérieur de la Magistrature dans les États francophones d'Afrique. Un nombre important d'attributions ayant une influence directe sur la carrière des magistrats sont exercées directement par l'exécutif sans aucune implication du CSM.

De fait, en dehors des domaines très limités dans lesquels la loi donne un certain rôle au CSM, le ministre de la Justice, de qui relève la gestion administrative de la justice, détient une autorité directe et parfois discrétionnaire sur la carrière des magistrats. Il est le responsable principal de la planification stratégique et de la gestion des ressources dans le domaine de la justice. À ce titre, il détermine les besoins en ressources humaines dans le secteur judiciaire et c'est sur ses propositions que les candidats à la magistrature sont présentés à la nomination du Président de la République. C'est donc en réalité à une véritable tutelle de l'exécutif que la loi soumet le pouvoir judiciaire dans les différents États.

Cette organisation du CSM est peu propice à l'exigence d'efficacité. En effet, l'organisation d'un conseil quelconque indique assez bien la nature du rôle qui lui est confié. Celle du Conseil Supérieur de la Magistrature ne reflète guère l'exigence d'efficacité au niveau de ses formations tant consultatives qu'administratives.

Le plus souvent, l'apport technique est consacré dans la composition même des organes consultatifs⁴⁰. Par exemple, un organe de coordination interne, sera composé essentiellement, sinon exclusivement, de membres de la profession ou de l'administration en cause. Au contraire, un conseil destiné à éclairer l'administration comprendra surtout des personnes extérieures au service et susceptibles d'apporter leurs propres expériences⁴¹. Le Conseil supérieur de la Magistrature paraît mal illustrer l'une et l'autre de ces hypothèses.

De façon pratique au Sénégal⁴², l'ordre du jour des séances est arrêté par le Président de la République sur avis du garde des Sceaux, ministre de la Justice. C'est dire qu'en cette matière, le Conseil n'est pas maître de son travail.

L'exécutif contrôle l'administration du CSM à travers la nomination de la personne chargée de sa gestion quotidienne ainsi que la définition de son agenda. La gestion quotidienne du CSM est assurée par un secrétaire général nommé par le Président de la République sur proposition du ministre de la Justice. Le secrétaire général du CSM doit être un magistrat d'au moins dix ans de carrière et ses fonctions consistent, plus précisément, à gérer la documentation et les archives du CSM, assurer la mise à jour et la tenue des dossiers personnels des magistrats et le suivi rigoureux de leur carrière.

40. Y. Weber, *L'administration consultative*, thèse, LGDJ, 1968 p. 223 s.

41. A. Heilbronner, et R. Drago, *L'administration consultative*

en France, R.I.S.A., 1959, p. 33.

42. Voir les dispositions de l'article 2 du décret n° 92-918 du 17 juin 1992.

2) Des compétences mal adaptées à l'exigence d'efficacité

Le Conseil Supérieur de la Magistrature dans sa configuration actuelle au Bénin comme au Sénégal se caractérise par l'omniprésence du Président de la République et par des compétences mal adaptées à l'exigence d'efficacité.

Héritage colonial, on peut bien le dire ! Napoléon crée le juge-fonctionnaire, membre d'une institution hiérarchisée, dont le contrôle ne se fait plus uniquement par la limitation des pouvoirs mais aussi, et surtout, par la gestion des carrières et la maîtrise de l'avancement.

Le financement du CSM est assuré sur un budget qui est voté au Parlement au titre du budget de la Présidence de la République ou de la Cour suprême selon le cas⁴³. De l'autre côté, c'est le Président de la République qui convoque les réunions du CSM et en fixe l'ordre du jour, même s'il est reconnu à tout autre membre du CSM le droit de demander une réunion du CSM et, dans ce cas, d'en saisir le secrétaire général avec un projet d'ordre du jour. Lorsqu'il siège pour gérer la carrière des magistrats, le CSM est présidé par le Président de la République. En droit positif français, le ministre de la Justice en est le vice-président. L'ordre du jour est préparé par le Ministre de la Justice.

S'agissant de l'inadaptation des compétences du CSM à l'exigence d'efficacité, il suffit d'un examen rapide des attributions dévolues pour constater que « leur portée purement tech-

nique est particulièrement faible ». Le Conseil Supérieur de la Magistrature assiste le Président dans son rôle de « garant de l'indépendance de la justice ». Il est consulté sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature et la sécurité des juges⁴⁴. À la différence d'autres conseils de la magistrature en droit étranger, il n'assume pas la gestion des tribunaux judiciaires.

Au demeurant, le pouvoir d'avis ou de proposition dont dispose le Conseil en matière de nomination a-t-il une réelle portée technique ?

A priori, c'est bien là que le caractère technique de la mission conférée au CSM pourrait s'épanouir.

En effet, chaque proposition comme chaque avis, fait l'objet d'un rapport préparé par un membre du Conseil. À la vérité cependant, le Conseil Supérieur de la Magistrature ne risque-t-il pas d'être en la matière moins qualifié – techniquement que la Chancellerie ? D'autant plus que c'est au ministère de la Justice qu'il trouve la documentation qu'il utilise ?

Serait-ce alors dans son rôle de Conseil du Président de la République pour l'exercice du droit de grâce que se réfugie l'apport technique du Conseil ? Une partie de la doctrine observe qu'en matière de grâce « dans le contexte actuel (...) le Conseil se borne à donner un avis, en quelque sorte technique ». Mais l'auteur critique aussitôt la technicité de cette compétence en estimant que cet avis fait double emploi avec la présentation du dossier par les services compétents du ministère de la Justice.

43. Par exemple avec la réforme de 2018 du CSM au Bénin, le budget de fonctionnement du CSM est intégré à celui de la Cour suprême.

44. L'article 27 de la loi portant CSM au Togo prévoit à son alinéa 2 que le Conseil « œuvre à la recherche de solutions aux revendications formulées par les magistrats.

On ne voit plus très exactement dans quelle mesure l'avis du Conseil répondrait à des considérations techniques. Du reste, son influence en cette matière paraît plus d'ordre moral que technique.

Toutes choses étant égales par ailleurs, quelle que soit l'extrême qualification de ses membres, le Conseil Supérieur de la Magistrature n'a sans doute pas pour mission d'éclairer l'administration ou d'assurer la coordination du corps judiciaire.

Au regard de tout ce qui précède, on peut

retenir avec le Professeur Joseph Djogbenou que « les fonctions du C.S.M. autres que celles exécutées en matière disciplinaire font de cet organe un secrétariat ou un bureau de consultation au service de l'exécutif, plutôt qu'une autorité décisionnelle autonome »⁴⁵. Même si cette opinion paraît excessive, il n'en demeure pas moins que le C.S.M. ne jouit pas de l'autorité nécessaire au regard de sa composition et de son fonctionnement pour asseoir sa légitimité et assurer efficacement ses attributions.

N.D.L.R.

La contribution de M. E.G. Nonnou est accueillie dans cette chronique comme apport utile à une connaissance des réalités et préoccupations inhérentes à la fonction de juger, certes « ailleurs », ici dans des États africains francophones déterminés, mais dans les termes d'un débat démocratique de portée générale. Elle confirme le parallélisme de la condition des juges, des degrés de leur indépendance et de l'efficacité des institutions pouvant la conditionner telle l'existence constitutionnelle d'un conseil supérieur de la magistrature, autorité collégiale en matière de nomination, d'avis et de discipline. Elle énonce les points principaux d'une inspiration initiale trouvée par les États concernés dans les institutions françaises, et formule des critiques inspirées de celles historiquement faites à ces institutions. Le ton vif du propos se veut à la mesure de l'importance du sujet.

Se retrouvent sous la plume résolue de notre auteur des descriptions, affirmations, doléances et suggestions qui feront revivre au lecteur les phases essentielles de la réflexion inhérente à l'architecture et aux pouvoirs, ici et ailleurs, d'un organe constitutionnel tel celui évoqué. Cet organe s'honore de devoir affronter à la fois les risques de mainmise de l'exécutif et la tentation du corporatisme, de gérer au mieux la distinction ou l'unité des juges et des procureurs, d'inspirer les modalités d'une recherche permanente étrangère à toute adhésion à des modèles. A cela il faut croire, au-delà des mots et des polémiques, pour la sauvegarde bien comprise de la fonction juridictionnelle et la garantie de l'État de droit.

Les Cahiers de la justice

45. Voir J. Djogbenou, *Bénin, le secteur de la justice et l'État de droit*, une étude d'AFRIMAP et de l'open society initiative

for West Africa, 2010, p. 53.

Références bibliographiques :

Civinini M.G., « Le modèle italien d'administration de la justice », *Revue française d'administration publique*, 2008/1 n° 125, p. 81-91, voir <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-81.htm> consulté le 29 avril 2017.

Djogbenou J., « L'ambiguïté statutaire du pouvoir judiciaire dans les Constitutions des États africains de tradition juridique française », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glele, L'Harmattan, 2014, pp. 481-496.

« Entre « cour » et « suprême » : quel avenir pour les juridictions suprêmes africaines ? », *Revue internationale de droit processuel*, 2012, n° 2, pp. 323-340.

Hourquebie F., « Quelques observations sur le fonctionnement du service public de la justice », in *Quel service public de la justice en Afrique ?* Bruylant, 2013, pp. 19-26.

Gicquel J., « Le Conseil Supérieur de la Magistrature : une création continue de la République » in Mélanges P. Ardant, *Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, pp. 289-303.

« Le nouveau Conseil supérieur de la magistrature », JCP 2008, G. n° 31- 35, pp. 55-58.

Le Pogam M., « Le Conseil supérieur de la Magistrature au cœur du défi déontologique », *Recueil Dalloz*, Juillet 2010, n° 25, pp.1581-1584. « Réforme du Conseil supérieur de la magistrature ; Entre ouverture et autonomie », JCP 2010. 1843-1859.

Ludet D., « Le Conseil inférieur de la magistrature », in « *Libération* » du 07 août 2008.

Monsi J.B., « Communication introductive, colloque international sur la problématique de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Afrique de l'ouest », in *Les cahiers de l'Association ouest africaine des hautes juridictions francophones*, p. 131 -133.

Rousseau D., « Un CSM sans tête et sans pouvoirs nouveaux », in *LPA*, 14 mai 2008, numéro spécial « Du nouveau dans la constitution ? », pp. 80-86.

Zarka J.C., « La réforme du Conseil supérieur de la magistrature », *Gazette du Palais*, 2008, pp. 1371-1372.



Déjà paru :

2007

Être magistrat dans la cité : entre légitimes attentes et tentations démagogiques

2008

La prévention des erreurs judiciaires

2009

Le métier de procureur

2010

n°1 – Trois défis pour la justice du XXI^e siècle

n°2 – Le rôle des Cours suprêmes dans les sociétés démocratiques

n°3 – L'internationalisation de la justice

n°4 – Peines prononcées, peines appliquées

2011

n°1 – Juger la barbarie

n°2 – La visioconférence dans le prétoire

n°3 – La justice des mineurs : une nouvelle ère ?

n°4 – L'art d'interroger

2012

n°1 – Regain ou déclin du jury en Europe ?

n°2 – La quête d'indépendance judiciaire dans les pays francophones

n°3 – Après Nuremberg : les autres procès du nazisme

n°4 – Créateurs et juges : effets de miroir

2013

n°1 – À l'écoute des justiciables

n°2 – Juger par gros temps

n°3 – Le juge à l'écoute du monde

n°4 – Dix ans de traitement des délits (2000-2010)

2014

n°1 – Les émotions dans le prétoire

n°2 – Pour qui écrivent les juges ?

n°3 – Le secret entre opacité et transparence

n°4 – Face au génocide

2015

n°1 – Art et justice

n°2 – Les prud'hommes : quelle réforme ?

n°3 – La justice transitionnelle : enjeux et expériences

n°4 – Des juges sous influence

2016

n°1 – Les nouvelles relations entre parquets et chancellerie

n°2 – Autour de la gestation pour autrui

n°3 – Faut-il craindre le syndicalisme judiciaire ?

n°4 – La crise des institutions de l'oubli

2017

n°1 – Sortir de l'impunité

n°2 – À l'épreuve du terrorisme

n°3 – La fin de vie, qui en décide ?

n°4 – La cour d'assises au XXI^e siècle

2018

n°1 – Maltraitements infantiles

n°2 – L'enseignement du droit : quelles perspectives ?

n°3 – Le gardien de la laïcité

n°4 – La symbolique judiciaire en mutation

À paraître : Séduction et peur des images



© Marine Babonneau

Le nouveau tribunal de Paris inauguré le 16 avril 2018 (salle des pas perdus et vue extérieure)

« Comment rendre justice dans un bâtiment symbolisant un acte essentiel, constitutif du lien social et du respect de la loi ? En France, la réponse a été souvent pensée dans un rapport de solennité privilégiant l'autorité surplombante des magistrats sur les justiciables. Au fil du temps, si l'enveloppe du bâtiment restait impressionnante dans son rapport vertical à la présence humaine, l'intérieur des salles d'audience et des lieux de travail a fini par se distinguer surtout par sa vétusté et son manque de fonctionnalité. Certes, le palais de justice était au centre de la ville ou des quartiers, mais clos, à l'abri de l'animation urbaine. D'où est venue progressivement l'idée de délaissier les vieux bâtiments au profit de la construction de nouveaux, et d'en profiter pour regrouper en un même lieu un large éventail de l'offre judiciaire, de la mise sous tutelle des majeurs dépendants aux procès d'assises, en passant par la médiation de conflits familiaux et l'information donnée aux citoyens sur leurs droits courants.

Le projet porté par l'équipe de Renzo Piano pour l'érection du nouveau palais de justice de Paris procède de cette intention. S'il n'est pas le premier à réfléchir sur l'insertion de ce type de bâtiment dans l'espace urbain et la répartition intérieure de différentes fonctions judiciaires, Piano a été choisi entre autres pour l'importance qu'il avait accordée dans la conception du Centre Pompidou, avec Richard Rogers, à la transparence, à la lumière et à l'ouverture sur une piazza, au cœur de la ville. Cependant, aujourd'hui, il s'agit la plupart du temps, à l'exemple de la Cité de la musique, côté Paris, à la porte de Pantin, ou du futur campus Condorcet, côté banlieue, à la porte d'Aubervilliers, de s'éloigner de l'hyper-centre, et de travailler à l'effacement de la frontière entre la capitale et sa première ceinture pour favoriser la porosité des circulations dans l'espace urbain de la métropole. »

(Extrait de la tribune de Christian Delage)

DALLOZ
www.dalloz.fr



Réf. : 621804

9 782996 218041