

FRANÇOIS COLCOMBET

## FAIRE CARRIÈRE

108

« **L**A ROBE ROUGE » est une pièce de théâtre. Créée en 1900, elle met en scène une bien triste histoire : celle d'un gentil magistrat, nommé Vagret, qui végète dans un tribunal de province. Son épouse a beau le houspiller, lui récitant par cœur l'annuaire de la magistrature, Vagret ne parvient pas à faire carrière. Car cet innocent, déclinant les protections politiques, refuse de se compromettre. A l'inverse, son collègue Mouzon se sert sans vergogne de ses relations mondaines et politiques, n'hésitant pas à commettre, à la demande, de véritables injustices... et c'est ce dernier qui, en récompense, obtient la robe rouge de conseiller. Les meilleurs acteurs de l'époque avaient accepté de jouer dans cette pièce qui obtint un véritable triomphe. Elle fut même – oh honte ! – couronnée... par l'Académie française.

On peut certes penser que le contexte de l'affaire Dreyfus était pour quelque chose dans ce succès. Mais force est cependant de constater que la satire souvent violente des magistrats prêts à tout pour faire carrière est un classique de notre littérature. On peut supposer que cela n'est pas sans quelque fondement.

Balzac, Zola et bien d'autres romanciers, des journalistes et, plus récemment, des cinéastes, ont brodé toutes les variations possibles sur le thème. Pour ne pas sortir du théâtre, évoquons encore une autre pièce, un pamphlet ravageur de Marcel Aymé, *La Tête des autres*, qui a été créée en 1952. Au premier acte, le procureur Maillard vient d'obtenir une condamnation à mort. Son entourage – amis, femme et enfants – se réjouit de ce beau succès si favorable à sa carrière. Les rebondissements dont la pièce ne manque pas nous font ensuite assister à la surenchère sordide de deux magistrats avides d'avancement et de décoration, au point de se disputer l'avantage de se mettre au service d'un truand,

ancien collaborateur passé à la Résistance et devenu un affairiste tout-puissant, devant lequel tremblent les ministres. Rassurons-nous : la pièce n'est pas censée se passer en France, mais en Poldavie, et le truand ne s'appelle pas Joanovici, mais Alessandrovici. Il y a néanmoins, précise l'auteur, dans le salon du procureur Maillard, outre un piano, une sellette et, sur cette sellette, le buste de Montesquieu.

Rendons toutefois à la justice, cette justice que le véritable Joanovici qui, après avoir en effet servi les Allemands, puis les résistants, était devenu un pionnier de la fraude fiscale, a fini, aux alentours de 1960, par être à son tour condamné. Il est vrai, la magistrature bénéficiait enfin, depuis quelques années, d'un nouveau statut lui assurant un début d'indépendance réelle par rapport au pouvoir politique. Car, et c'est là la grande affaire, depuis les temps anciens, pouvoir politique et justice entretiennent des relations étroites de complémentarité, de connivence et parfois de conflit. Dès le haut Moyen Age, la justice était une prérogative des seigneurs hauts et bas justiciers. Peu à peu, à mesure qu'ils augmentaient leur pouvoir, les rois parvinrent à contrôler, parfois à confisquer, l'exercice de cette fonction, jusqu'à ce qu'enfin des juristes officiels proclament la nouvelle vérité : « Toute justice émane du roi... »

109

Toute justice émane du roi et le roi tient de Dieu son pouvoir. Aussi, le jour du sacre, se montre-t-il portant d'une main le sceptre, de l'autre la main de justice. Pour faire de cette doctrine une vérité de foi, les Capétiens avaient même obtenu la béatification d'un des leurs, dans sa fonction de juge. Ainsi, pour les descendants de Saint Louis, à la légitimité de l'onction s'ajoutait celle de l'héritage. Dès lors, tout naturellement, le roi contrôle la justice, et c'est lui qui choisit, rétribue, récompense et honore ceux qu'il a désignés pour exercer cette fonction. Au besoin, c'est lui aussi qui les sanctionne. Saint Louis lui-même n'avait-il pas condamné à mort un seigneur haut justicier pour avoir, après un procès injuste, fait exécuter un pauvre paysan accusé de braconnage ?

Mais on sait que, très vite, les rois, acculés par les difficultés politiques et financières, ont mésusé de leur pouvoir sur la justice – au point de la vendre aux juges. Leurs besoins financiers étaient en partie liés à l'apparition d'une économie nouvelle et ce fut, tout naturellement, la classe montante qui s'appropriait le pouvoir vendu par le roi et utilisa le costume, la robe, l'hermine et autres symboles royaux. La bourgeoisie de robe se sentit même assez forte pour tenir tête au roi. Il est significatif que le texte le plus radicalement critique de la monarchie, le *Contr'un*, soit l'œuvre d'un jeune magistrat, Étienne de La Boétie, et que l'auteur de l'ouvrage de référence, le théoricien du

pouvoir judiciaire à l'usage des républicains classiques, soit un autre parlementaire – ce Montesquieu dont le buste orne encore les palais de justice et, on l'a vu, le salon du procureur Maillard. La fronde des parlements avait mis en péril la dynastie. Louis XIV réagit, mais ses successeurs se heurtent à nouveau à l'opposition croissante des juges, qui vont jusqu'à faire grève de la justice. Ces conflits spectaculaires ne contribuèrent pas peu à faire perdre la confiance traditionnelle dans le roi comme dans la justice.

110 Aussi bien, lorsque la Révolution triomphe, la leçon que tire du passé le législateur n'est-elle pas celle qu'escomptaient les juges frondeurs. Désormais, toute justice émane de la nation et celle-ci entend bien ne plus se laisser confisquer ce pouvoir par ceux qu'elle charge de l'exercer. Les juges sont des citoyens qui siègent en costume de ville. Ils sont élus, et ce, pour une durée limitée. Les grades sont réduits et, pour éviter la hiérarchisation des juridictions, l'appel est circulaire. La suspension va jusqu'à imposer, dans certains cas, le délibéré public.

Mais, après la Révolution, c'est, pour les magistrats, et ce, dès l'Empire, la restauration : on les autorise, comme beaucoup d'entre eux le souhaitaient, à reprendre les costumes de l'Ancien Régime, y compris bientôt la ceinture bleu ciel (qu'on suppose une survivance de l'ordre royal du Saint-Esprit). Mais cette restauration du décor masque une autre réforme. La magistrature est désormais réorganisée par Napoléon, à l'image de l'armée, en un corps strictement hiérarchisé. L'avancement est la récompense. Tout magistrat a dans sa besace un poste de procureur général. A lui de bien faire carrière, comme on fait campagne.

Un siècle plus tard, cette situation n'a pas vraiment changé. Certes, la justice n'est plus rendue au nom de l'Empereur. Mais la magistrature judiciaire reste, malgré les réformes, un des corps les plus hiérarchisés de la fonction publique. Le costume royal n'a pas non plus été abandonné. Les juges n'ont d'ailleurs pas quitté, du moins à Paris, ce lieu symbolique qu'on appelle le Palais. Il s'agit bien entendu du palais de justice, mais c'était aussi, jusqu'à la Renaissance, le palais des rois de France. La III<sup>e</sup> République a d'ailleurs pris soin, lors d'une restauration rendue nécessaire par l'incendie de la Commune, de consacrer la galerie d'entrée à la Cour de cassation, la plus haute juridiction de France, non pas à Montesquieu ou à quelque autre penseur convenable, mais à Saint Louis. On a même accroché à côté de sa statue un tableau représentant le roi sanctionnant le mauvais juge. Cette délicate allusion à l'autorité du pouvoir politique sur le judiciaire est toujours en place, sinon d'actualité : les magistrats de la Cour de cassation, qui, chaque

jour, passent devant ce tableau, sont à peu près les seuls à être censés avoir achevé leur carrière.

Quant aux magistrats de Paris, en souvenir sans doute de cet illustre passé, ils sont d'un grade supérieur à celui de leurs collègues de province occupant les mêmes fonctions – ce que n'ignorent pas les magistrats attentifs à leur avancement.

## A MOINDRES FRAIS LA MOINS INDOCILE DES MAGISTRATURES

Faire carrière fut, pour les juges du XIX<sup>e</sup> siècle, un exercice périlleux : rétrogradations et mises à la retraite anticipée ayant été aussi nombreuses et brutales que les avancements fulgurants. Théoriquement inamovibles et en principe indépendants, les magistrats du siège eux-mêmes furent ballottés au gré des changements de régime, chaque nouveau gouvernement ayant pour premier soin d'écarter des fonctions sensibles les magistrats qui avaient trop ostensiblement servi le pouvoir déchu, de mettre à leur place des juges réputés plus sûrs et d'assurer à ceux-ci la récompense d'une brillante carrière. Cette attitude se nourrissait sans doute des souvenirs alors proches de l'Ancien Régime, époque pendant laquelle les magistrats héritiers ou acquéreurs de leur charge avaient une indépendance dont ils n'hésitaient pas à user contre le pouvoir politique. Désormais, chaque nouveau gouvernement s'ingénia à ajouter quelque chose aux mécanismes de contrôle sur toutes les phases de la carrière. Louis Philippe imposa le serment et, sous son règne, les préfets, les parlementaires, voire les évêques furent admis à donner leur avis sur les avancements des juges.

111

Ce fut bien pis sous le second Empire. Dès 1851, une refonte des règles d'accès à la retraite et l'utilisation de l'avancement pour services rendus provoquèrent une rotation rapide du personnel judiciaire, qui ne fut bientôt plus considéré que comme une administration chargée de la propagande du régime, voire un exécuteur de ses basses œuvres.

Les républicains n'en usèrent pas mieux. Certes, dès 1848, l'obligation de prêter serment avait été supprimée. Mais on suspendit l'inamovibilité pour, il est vrai, la rétablir peu après. Après 1870, les magistrats se montrèrent proches de la majorité réactionnaire qui ne supportait le régime républicain qu'en attendant l'opportunité d'une restauration. Une série de décisions favorables aux jésuites, la condamnation de Gambetta, des discours de rentrée peu favorables à la République, autant d'occasions pour les partis progressistes de se méfier des juges.

Cette hostilité se manifesta en 1882 par le vote de deux mesures radicales : l'élection des juges et la suspension de leur inamovibilité. Six mois plus tard, la première de ces réformes, qui s'inspirait du précédent de la Grande Révolution, fut certes rapportée, mais l'épuration était en cours.

Ce ne fut en définitive que lorsque la République fut rassurée sur elle-même qu'apparurent deux timides tentatives de réforme. Printemps sans lendemain, une circulaire Trarieux de 1895, qui créait une commission d'avancement, fut presque aussitôt mise au placard. Il faut attendre 1906 pour voir le gouvernement, présidé par Jean-Marie Sarrien, organiser l'entrée dans la magistrature par un concours et l'avancement sur la base d'un tableau préparé par une commission. Mais, à quelques années de là, la commission laissa place aux services du ministère de la Justice et le concours d'entrée fut remplacé par un examen. Enfin, la création du service d'inspection en 1910 permit au ministre de contrôler les magistrats en doublant la hiérarchie, suspecte de ne pas les tenir assez fermement.

La guerre de 1914-1918 fit passer au second plan les problèmes posés par le statut des magistrats. On entra dans une époque où, en Europe même, se mettaient en place deux types de systèmes politiques totalitaires, impliquant un autre fonctionnement de la justice.

« La confusion des pouvoirs est le germe de toute tyrannie », déclarait dès 1920 le président Millerand. Mais il ne fut guère entendu. Il faut attendre 1927 pour que Barthou, ministre de Poincaré, fasse dresser le tableau d'avancement non par le ministre, mais par une commission de hauts magistrats. Cette légère avancée est complétée en 1934 par la création de la commission consultative pour les magistrats du parquet. Cette procédure fut abandonnée en 1936. Le Front populaire, héritier de la tradition socialiste selon laquelle l'État est seul porteur de l'intérêt général, redoutait que la magistrature contrecarrât ses réformes. Mais déjà le temps n'était plus aux réformes. 1940 : Vichy révoque les magistrats libéraux, exclut les juifs, élimine les francs-maçons. En 1941, les magistrats sont, comme les militaires, soumis au serment. Un seul, M. Didier, refusera. Sa réputation ne lui a jusqu'à présent valu ni de donner son nom à une antichambre du palais, ni à une promotion de l'École de la magistrature...

Le tableau général de cette longue période est donc plus que sombre. Pourtant, la classe politique ne s'est jamais désintéressée des problèmes posés. Les débats à l'Assemblée furent nombreux et souvent d'une belle tenue. Mais il y avait manifestement un consensus entre tous pour se contenter d'une situation que tous critiquaient. Il est d'ailleurs

intéressant de relever que les discours sur l'inamovibilité sont des discours d'opposition. Ceux-là mêmes qui avaient fait valser les chefs de juridiction du temps qu'ils étaient au pouvoir, critiquant le comportement de ceux qui les avaient remplacés.

Le juge Vagret et son collègue Mouzon n'avaient donc guère le choix : ou adopter une attitude souple et conciliante avec les puissants du jour, ou renoncer à la robe rouge. Bien entendu, dans la réalité, les comportements n'étaient sans doute pas aussi tranchés qu'au théâtre. Mais on remarque que des filières politiques étaient déjà en place. Ainsi presque tous les présidents de la chambre qui, à Paris, traitaient des affaires de presse avaient-ils manifestement été choisis pour exercer cette fonction au mieux des intérêts du gouvernement en place. Ils eurent pour la plupart des avancements à la hauteur des services qu'ils avaient rendus.

113

Les dossiers des magistrats conservent d'ailleurs souvent les lettres des hommes politiques et des préfets dont tout donne à penser qu'elles avaient été sollicitées soit par l'intéressé, soit par le ministre.

Mais beaucoup de magistrats avaient renoncé à faire carrière. Le recrutement, même après les efforts de démocratisation tentés par la République, se faisait dans les milieux de la moyenne bourgeoisie. Beaucoup de juges de province vivaient de leurs rentes ou du revenu de leurs propriétés ; ces derniers n'aspiraient guère à quitter la région. Il leur suffisait d'être prudents. Leur souci en un mot n'était pas exactement de faire carrière dans la magistrature. C'est cette fonction qui prenait place dans une carrière de notable.

Ce recrutement parmi des catégories aisées explique sans doute la relative faiblesse des traitements des magistrats. Cette situation eut des résultats détestables lorsque le concours fut ouvert à d'autres milieux sociaux, ou que les fortunes se délitèrent. Les meilleurs éléments se trouvaient dissuadés d'entrer dans une carrière où, pour être aussi hiérarchisé qu'un militaire, un jeune magistrat ne gagnait pas plus qu'un sergent-chef. Vincent Auriol rapporte dans ses mémoires le cas d'un juge qui avait été réduit à travailler dans une blanchisserie ; un autre tenait le piano d'une boîte de nuit... Mais, pour l'heure, le pouvoir s'assurait ainsi à moindres frais la moins indocile des magistratures.

## ÊTRE APPRÉCIÉ DE SES CHEFS

Il ne reste plus aujourd'hui dans la magistrature aucun de ceux qui ont commencé leur carrière dans l'entre-deux guerres. Mais leur souvenir et leur influence demeurent. La plupart de ceux qui constituent la hiérarchie actuelle les ont, en effet, connus. Ils ont siégé avec eux, les ont côtoyés. Ils ont été notés par eux. Ils leur doivent parfois leur propre carrière. Au demeurant, les hiérarques actuels ont parfois eux-mêmes été confrontés à des situations difficiles, notamment pendant la guerre d'Algérie. Même si les retournements de situation ont été moins nombreux, même si les oscillations de la politique ont eu moins d'amplitude, même si les mécanismes correcteurs sont en place, tout magistrat sait, en tout cas, qu'une carrière se gère dans la durée et que nul ne peut jamais être assuré de l'absolue pérennité des règles du jeu...

114

Notre époque commence par une épuration ; car, à la différence du corps préfectoral et de bien d'autres administrations, la magistrature a subi à la Libération un sérieux écrémage : révocations, rétrogradations, déplacements d'office, retrait d'honorariat, révision de carrière ont concerné environ 200 magistrats (sur un peu moins de 4 000), dont le premier président de la Cour de cassation et 15 premiers présidents de cours d'appel. En contrepartie, on signale quelques promotions rapides comme celle de ce président de deuxième classe nommé directement vice-président à Paris et, quelques années plus tard, conseiller à la Cour de cassation. Mais comme la morale ne trouve pas toujours tout à fait son compte, au juge Didier, celui-là même qui avait refusé de prêter serment à Pétain et qui voulait être directeur à la chancellerie, on préféra un de ses collègues, sans doute plus prudent.

Ces quelques ombres ne doivent pas éclipser l'innovation essentielle que fut la création du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Comment donner un contenu réel à l'indépendance des juges sans pour autant les couper du corps social et en particulier des pouvoirs exécutif et législatif ? C'est un peu la quadrature du cercle. Les constituants de 1946 ont cherché à y apporter une réponse en créant le CSM, dont l'existence est inscrite dans la Constitution même. Ce Conseil est présidé par le président de la République lui-même, assisté du garde des Sceaux, et comprend 14 membres dont il fut décidé qu'ils seraient les uns élus par les magistrats, les autres par les Assemblées.

La réforme parut insuffisante, en particulier à l'Union fédérale des magistrats (UFM), dont le journal qui s'intitule *Le Pouvoir judiciaire*

indique assez clairement que le programme de cette association est inspiré de la théorie classique de la séparation des pouvoirs, version Montesquieu. On était évidemment loin du compte. Notons cependant au passage que l'apparition de l'UFM à elle seule est un événement de première importance puisque, désormais, la magistrature a d'autres porte-parole que la hiérarchie. Jusque-là l'opinion des intéressés n'avait jamais été exprimée de façon aussi libre. Au moins autant que les institutions nouvelles la participation collective des magistrats au débat les concernant va contribuer à faire entrer un peu de démocratie dans un système qui restait encore très étouffant.

On critiqua aussi la présidence confiée à un homme politique et l'élection des membres. Ce système, en principe destiné à équilibrer les influences multiples et à contrebalancer le pouvoir du garde des Sceaux, contribuait, assurait-on, à la politisation de la magistrature...

115

Quoi qu'il en soit, le CSM fut installé solennellement le 28 mars 1947. Il se heurta aussitôt à l'hostilité diligente de la chancellerie et du garde des Sceaux de l'époque qui, non sans raison, se sentaient déposés d'une de leurs prérogatives traditionnelles. Heureusement, le président de la République, Vincent Auriol, joua correctement son rôle d'arbitre. On le vit ainsi obtenir l'annulation de la révocation du procureur de Marseille accusé de faiblesse à l'égard de manifestants, qui, ayant envahi le tribunal, avaient délivré des prévenus. Vincent Auriol eut aussi à arbitrer une passe d'armes délicate entre le procureur général Boissarie, qui voulait étendre la saisine d'un juge, et le gouvernement, auquel un escroc de haut vol – il s'agissait de Joanovici – faisait du chantage en menaçant de faire des révélations compromettantes. On voit par là que la chronique judiciaire fournissait à Marcel Aymé des situations pour son drame poldave.

D'une façon générale cependant, le système mis en place avec le CSM, même s'il pouvait paraître encore insuffisant, commençait de porter ses fruits. Les magistrats n'échappaient bien entendu pas au contrôle du ministre de la Justice. Mais il existait désormais une instance de régulation et de concertation. Une évolution très positive s'amorçait.

Hélas, sous la pression des événements, cet élan fut brisé. La décolonisation à Madagascar, en Tunisie, en Algérie va, on le sait, provoquer une situation quasi insurrectionnelle en métropole même. Or, le général de Gaulle, revenu au pouvoir dans ces circonstances dramatiques, avait, en matière de justice, des conceptions qui n'étaient pas exactement celles de Montesquieu. Il s'inscrivait plutôt dans la tradition royale ou bonapartiste.



Il ne supprima certes pas le CSM, et la justice continua d'être rendue au nom du peuple français. Mais les pouvoirs du président de la République furent considérablement accrus. Bien mieux, le président de la République devenait, dans la Constitution, garant de l'indépendance de la magistrature. Après lui, le CSM, composé de magistrats qu'il désignait, n'était plus guère chargé que de l'assister et de formuler des avis et des propositions. Le CSM retrouvait une relative autonomie, lorsque, sous la présidence du premier président à la Cour de cassation, il statuait en matière disciplinaire. L'avancement des magistrats passait ainsi à la quasi-discrétion du pouvoir politique qui, selon les époques, en usera de façon plus ou moins libérale, dans tous les sens du terme.

116 Heureusement, d'autres mesures atténuèrent cette régression : la création de l'École de la magistrature, la revalorisation indiciariaire de la fonction et la simplification du système d'avancement.

Désormais, hormis pour les magistrats dits « hors hiérarchie », il existe deux grades, divisés chacun en deux groupes. Chacun de ces groupes est lui-même divisé en échelons, au nombre de neuf pour les groupes du second grade, de sept pour ceux du premier grade. Ces échelons ne peuvent être gravis que selon une durée d'ancienneté variant, selon les échelons, de 18 mois à 4 ans... Aussi, un magistrat attentif à sa carrière a-t-il toujours quelque chose à attendre.

Pour arriver à une promotion – en dehors des cas où l'avancement à l'ancienneté est automatique –, le processus est le suivant : une commission d'avancement dresse la liste des magistrats aptes à exercer une fonction du deuxième groupe du second grade, et établit un tableau d'avancement de ceux appartenant au second grade, susceptibles d'être promus au premier. Ce travail est réalisé à partir des présentations que les chefs de cours ont adressées en temps utile au garde des Sceaux.

Liste et tableau sont transmis au CSM, qui émet un avis. Le président de la République appose alors sa signature pour que ces documents soient publiés au *Journal officiel*.

Être inscrit donne vocation à être promu. Mais il y a plus d'inscrits à la liste et au tableau que de postes vacants (jusqu'au triple parfois). Le garde des Sceaux soumet alors ses propositions au CSM. Sur rapport d'un de ses membres, celui-ci émet un avis. Si l'avis n'est pas conforme à la proposition du ministre, celui-ci peut le présenter au président de la République, auquel appartient la décision de nomination.

Faire carrière implique donc, pour le jeune magistrat sorti de l'école, d'en sortir dans un bon rang ; nommé à la chancellerie, il bénéficie d'un régime plus favorable. Mais qu'il soit en juridiction ou

place Vendôme, il lui appartient de faire ce qu'il faut pour être apprécié de ses chefs. Ceux-ci le notent. A eux aussi le pouvoir de présentation. Au cas où un président ferait la sourde oreille, il faut tirer la manche de son propre chef, le premier président. Cela demande du doigté. Le mieux est de contacter ou de faire contacter le service de la chancellerie qui, suivant et préparant les dossiers, est en position d'inciter le chef de juridiction à proposer le magistrat désireux d'avancer. La Commission d'avancement n'étant pas un organisme permanent, le directeur des services judiciaires est l'homme de la continuité, occupant une position stratégique.

On peut ensuite s'aventurer dans un domaine plus délicat, plus lointain assurément, si l'on n'a pas la chance de pouvoir approcher un membre du CSM. Les chefs de juridiction sont naturellement habilités et habiles à faire des démarches exploratoires – sauf si, bien entendu, il s'agit de bousculer leurs propres réticences.

117

On peut, enfin, entrer en contact avec les « politiques », pour atteindre, par cette voie, soit le garde des Sceaux, soit le président de la République. Comme on ne peut ni exiger ni supposer que celui-ci ait en tête la géographie et les histoires de la magistrature, il est secondé par un personnage très important et qu'il nomme pour exercer le secrétariat du CSM. Ce poste est occupé en général par des personnalités elles-mêmes de grand talent et qui, nourries de gelée royale, sont promises à de grands destins. Parmi elles, Simone Weil, qui officia du temps de Valéry Giscard d'Estaing, ou d'autres, qui sont actuellement chefs de juridiction ou conseillers d'État.

On dit qu'appartenir à une coterie, confessionnelle ou non, à une chapelle associative ou plus simplement à un syndicat n'est pas inutile. Une des vocations des syndicats étant de défendre et de représenter les membres de la profession, cette activité n'a rien que de très normal, même si elle choque parfois les traditionalistes.

Au fil des ans, la magistrature a en effet connu de profondes mutations et une certaine démocratisation de son recrutement – lequel est, depuis la Libération, ouvert aux femmes. Les premières à avoir passé le concours ne furent pas toujours très bien accueillies et elles durent s'imposer. Mais en revanche, à certaines périodes, être femme a pu aider dans des carrières, notamment lorsqu'il a paru souhaitable d'en faire accéder significativement aux postes les plus en vue. D'autres magistrats ont bénéficié de la « taille de guêpe », nom donné à l'étranglement qui apparaît dans les statistiques par classe d'âge. Les juges entrés dans la profession les années de faible recrutement, suivant des classes d'âge

plus nombreuses, occupent sans problème et très vite les postes laissés vacants. Ce fut le cas pour les magistrats nés *grosso modo* vers 1940.

118 Cette circonstance a peut-être joué dans l'alachrité qui a présidé à la création du premier Syndicat de la magistrature (SM) en 1968. A l'origine de ce mouvement, outre les semailles d'un printemps chaud, on trouve les retombées inattendues d'une des mesures positives du gouvernement Debré, qui avait créé l'École de la magistrature. Cette initiative avait été critiquée en ce qu'elle mettait en place une formation trop technocratique. Mais elle a eu pour effet aussi de créer un esprit de corps et ce, d'autant que l'école installée en province, loin de l'ENA, a permis de cultiver les particularismes judiciaires. A cela s'ajoute que les premières promotions étaient composées presque exclusivement de jeunes gens qui avaient fait leur service en Algérie, parfois dans des tribunaux militaires. La justice bafouée, les violations des libertés, les abus policiers, autant de situations qui ne leur étaient pas inconnues et dont ils voulaient combattre le retour. Et puis, il y avait l'air du temps, en particulier le discours autogestionnaire, la critique radicale des appareils et des hiérarchies. Le jeune syndicat, pour se distinguer des grandes centrales, dont on critiquait la professionnalisation des représentants, opta pour des règles différentes, comme l'interdiction de rester plus de quatre ans dans les organes de direction, ce qui entraîna une rotation rapide des dirigeants. Les décisions étaient prises en conseil fréquemment réuni, ouvert aux militants. Dans les congrès, auxquels participaient des promotions entières de l'École et de nombreux magistrats, se pratiquait une sorte de spontanéisme collectif aux antipodes du mode de fonctionnement pyramidal. Bref, non sans provocation, le SM étonnait et détonnait dans une magistrature encore lourdement façonnée par la tradition.

Or, après avoir obtenu toute une série de mesures tendant à améliorer la situation des magistrats, comme des réductions de durée d'échelon, la modification de la composition de la Commission d'avancement, l'obligation de communiquer aux magistrats leur notation chiffrée, ou bien encore la remise en pratique des assemblées générales, le SM avait, en ce début de l'année 1972, décidé de provoquer des changements dans le système d'avancement des magistrats. Un conseil syndical était réuni à cet effet dans une chambre du conseil du tribunal de Lyon. La fine fleur de la jeune magistrature était là, ou représentée. On discutait d'une proposition quelque peu explosive : les participants à ce conseil étaient invités pour « poser un acte concret de rupture » à s'engager à refuser tout avancement. Après de longues discussions, la

---

motion fut repoussée. Mais elle ne le fut qu'à une seule voix de majorité.

Aujourd'hui, les participants à ce conseil sont tous qui, premier président, qui, procureur général, avocats généraux ou conseillers à la Cour de cassation. Deux d'entre eux ont été élus députés. Plusieurs ont été directeurs de ministère. De cette période d'effervescence, il reste cependant plus qu'on ne le croit généralement. Outre l'amélioration du système de notation, outre la « transparence », c'est-à-dire l'accès aux travaux de la Commission d'avancement, et toute une série d'autres améliorations de détail, c'est de ces réflexions qu'est né et s'est développé le thème de la séparation du grade et de l'emploi.

A l'image d'ailleurs de ce qui peut se pratiquer pour d'autres administrations, l'avancement pourrait se faire indépendamment de la fonction exercée. On retrouvera cette idée en 1992 dans les propositions d'une commission parlementaire chargée d'étudier la réforme de la magistrature.

119

L'action du SM avait provoqué la transformation de l'ancienne UFM en syndicat de tendance plus modérée et fidèle à la doctrine traditionnelle du troisième pouvoir indépendant du législatif et de l'exécutif. Le SM, marqué plus à gauche, restait sur ce sujet influencé par les thèses des socialistes de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du Front populaire qui s'étaient toujours montrés réticents à donner trop d'autonomie à la magistrature. L'expérience alors toute récente du gouvernement Allende au Chili était souvent commentée. Arrivé au pouvoir par les voies démocratiques, Salvador Allende n'avait pu mettre en œuvre ses réformes à cause notamment de l'hostilité de la magistrature sur laquelle il n'avait pas prise, et qui refusait d'avaliser les nominations ou d'appliquer des textes qu'elle désapprouvait.

Face à ces deux syndicats est apparue une formation de droite, l'APM, qui a fourni le gros des cabinets ministériels de droite lors des périodes de cohabitation, cependant que SM et USM servaient de vivier de recrutement pour les ministres socialistes.

On remarquera au passage que servir dans un cabinet ministériel est, pour un magistrat, la marque d'un engagement politique, parfois plus voyant que réel, et que, depuis bien longtemps, c'est là l'une des voies d'accès les plus rapides à des postes de hiérarchie. Mais c'est aussi, lorsque la roue tourne, une gêne, en sorte que, bon an mal an, du moins

---

1. Cité par *Justice*, journal du Syndicat de la magistrature, n° 94, mars 1983, p. 29.

120 tant que la démocratie fonctionne avec des alternances, un certain équilibre se réalise entre les anciens membres de cabinet et les autres magistrats. En réalité, d'ailleurs, la magistrature est ainsi organisée que les magistrats en position d'être gênants pour le pouvoir politique ne sont pas forcément aux postes les plus élevés. Un « petit juge » d'instruction donne plus d'insomnie à un ministre qu'un quarteron de conseillers à la Cour de cassation. Cette haute juridiction, auprès de laquelle existe un parquet général sans grand pouvoir, est un étonnant conservatoire de toutes les gloires de la profession, occupées à rendre de façon vraiment collégiale, c'est-à-dire tout à fait pesée et équilibrée, des décisions dans des affaires le plus souvent déjà complètement dépassionnées. On trouve dans cette cour les meilleurs juristes, soigneusement sélectionnés, parfois de longue main, sur des critères de compétence et d'urbanité, par les chefs de juridiction, les commissions d'avancement, la chancellerie, le CSM, la présidence de la République et d'autres magistrats plus politiques sentant encore un peu parfois le souffre, anciens directeurs de cabinets de très anciens ministres, membres de cabinets, anciens chefs de juridiction, et des personnalités atypiques. C'est là qu'on pouvait naguère encore rencontrer le magistrat « communiste » qui, la mitrailleuse à la main, avait libéré la chancellerie en 1945, au côté d'anciens dirigeants de la Cour de sûreté de l'État, du haut tribunal militaire et autres juridictions supprimées, ou bien le président de l'USM. On voit par là qu'en définitive beaucoup de chemins, et des chemins très divers, mènent à la Cour...

## TOUS LES ESPOIRS SONT PERMIS

Ainsi allaient les choses : des magistrats du siège en principe indépendants et inamovibles, des parquetiers au statut plus « encadré » – mais tous très hiérarchisés, notés, et ne pouvant prétendre à changer de fonction ou à progresser en grade qu'à condition de se plier à des procédures sur lesquelles le pouvoir politique avait droit de regard et parfois la haute main. Certes, la création du CSM et la pratique, avec notamment l'apparition des syndicats et d'associations capables de se manifester en cas d'abus, avaient assoupli le carcan. L'arrivée de la gauche au pouvoir n'avait pas sensiblement modifié la situation. Malgré quelques améliorations et un état d'esprit différent, c'était toujours la Constitution de

---

1. *Le Monde*, 7 juin 1995, p. 1, 8 et 14.

1958, encore plus présidentialisée s'il est possible, qui s'appliquait.

La réforme passait d'évidence par une réforme de cette Constitution. Mais la tentative d'introduire le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception s'était heurtée à l'hostilité du Sénat. François Mitterrand s'était pourtant engagé à « modifier les institutions » ou, du moins, à saisir le Parlement. Il a, hélas un peu tardivement, rendu public un projet de réforme, le 30 novembre 1992, comportant, outre à nouveau le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception et une réforme de la Haute Cour, des dispositions concernant le CSM. A partir de ce texte, examiné par une commission, puis déposé et discuté au Sénat, ont été votées, après le changement de majorité, une loi constitutionnelle (29.07.1993) et deux lois organiques (5.2.1994). Passons sur les retouches du statut de la magistrature concernant le jury du concours de sortie de l'ENA, la transparence, l'interdiction faite aux juges d'être arbitres, etc. Le plus important est la composition du CSM nouveau dont les membres ne sont plus désignés par le président de la République, mais élus – c'est, à cet égard, un retour au système de 1946. Le statut des membres du CSM est amélioré pour leur donner plus de poids. Affirmer que l'ensemble de la magistrature a été absolument satisfait serait inexact. Mais le texte a été voté par la droite et le Parti socialiste. Autant dire que l'accord est large parmi les politiques. Il reste à savoir ce que sera la pratique. Les membres du CSM ont été élus. Mais le président de la République vient de changer. Un gaulliste remplace un socialiste – ce qui pourrait faire craindre une tendance au retour à l'esprit de 1958. Mais le nouveau président s'est engagé, au cours de sa campagne, à respecter scrupuleusement l'indépendance des juges, comme la liberté d'initiative des procureurs. Tous les espoirs sont permis.

121

## R É S U M É

*Indispensable et gênante à la fois pour le pouvoir politique, la magistrature est, dans la tradition française, étroitement contrôlée par celui-ci. Le système*

1. *La Métamorphose de la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 1989.

*mis en place par Napoléon I<sup>er</sup>, qui se caractérise par une hiérarchisation très stricte des juridictions et des fonctions, n'a pas notablement changé depuis. Il permet au pouvoir d'avoir plus qu'un droit de regard sur chaque phase de la carrière des magistrats. Le pouvoir du CSM, créé en 1946, a été entravé par les réformes de 1958, qui ont renforcé le pouvoir du président de la République sur les juges. Seuls le comportement des magistrats désormais mieux organisés et la pratique plutôt libérale des présidents de la République ont limité les inconvénients du système. Une très récente réforme constitutionnelle permet d'avoir, pour l'avenir, quelques espoirs.*