



**Commission des Lois constitutionnelles,  
de la législation et de l'administration générale  
de la République**



Paris, le 23 janvier 2023

**Questionnaire de Mme Cécile Untermaier, rapporteure, à l'attention de Mme  
Elisabeth Guigou**

1. - Dans quelle mesure votre parcours et votre engagement public sont-ils utiles pour l'accomplissement des missions dévolues aux personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ?

Si votre commission des lois, ainsi que la commission des lois du Sénat y consentent, j'espère que la diversité de mon expérience et l'intensité de mes engagements publics seront utiles à l'exercice des missions dévolues par la Constitution aux personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature.

J'ai toujours conçu ma vie professionnelle dans le service public : fonctionnaire, membre de cabinets ministériel et présidentiel, ministre, députée européenne, députée nationale ; mes autres engagements se situent dans des organismes à but non lucratif.

A l'issue de l'ENA, j'ai été affectée comme administratrice civile au ministère des finances, à la direction du trésor. Pendant cinq ans, dans différents bureaux (trésorerie de l'Etat, banques, marchés financiers) j'ai appris le fonctionnement des circuits financiers qui, à l'époque, étaient sous le contrôle de l'Etat. Puis pendant deux ans, j'ai effectué ma mobilité comme attachée financière à notre ambassade à Londres. Là, au début du gouvernement de Mrs Thatcher, j'ai produit des analyses pour le Trésor et la Banque de France sur la dérégulation de l'économie et du système financier, et sur ses effets au Royaume Uni. A mon retour au Trésor j'ai dirigé un bureau du service international et j'ai été chargée d'assurer le secrétariat du Club de Paris qui organisait le rééchelonnement des dettes des Etats surendettés d'Afrique, d'Amérique latine, mais aussi de la Pologne ou, sous l'impulsion de Solidarnosc, commençait le processus d'indépendance à l'égard du COMECON. Au début de l'année 1982 j'ai été appelée au cabinet de Jacques Delors, ministre de l'Économie et des finances, pour suivre les dossiers de la direction du trésor et, notamment le marché des changes où le franc était soumis à une intense spéculation qui amenuisait dangereusement nos réserves de change et nos capacités d'emprunt à des taux raisonnables sur les marchés financiers.

Cette expérience très privilégiée de jeune fonctionnaire m'a fait découvrir le fonctionnement des administrations centrales, m'a montré l'importance et la complexité des relations internationales, l'interdépendance des économies nationales, le poids croissant de la finance, et m'a fait comprendre la nécessité pour notre pays de contribuer à la construction européenne.

A l'automne 1982, j'ai été appelée au secrétariat général de la présidence de la République pour suivre les dossiers économiques et financiers internationaux et notamment la

balance des paiements et le marché des changes ou la situation de notre monnaie nationale n'avait cessé de se dégrader malgré deux dévaluations en deux ans et alors que se profilait la probabilité d'une troisième.

Ces huit années à la présidence de la République ont consolidé mon engagement européen et fait découvrir le monde politique, les institutions et acteurs politiques nationaux et européens ainsi que quelques dirigeants mondiaux. J'ai eu la chance d'être de plus en plus associée par le président Mitterrand à ses choix de politique internationale et européenne, notamment à partir de la première cohabitation (mars 1986-Juin 1988). Le président de la République souhaitant garder la maîtrise de la politique européenne qui avait des répercussions sur la situation politique intérieure, m'a confié le secrétariat général des affaires européennes, service interministériel dépendant du premier ministre tout en confirmant mes fonctions à l'Elysée. A ce poste, j'ai appris à écouter les différences, à évaluer la pertinence des positions des différents ministères, à recueillir des avis d'experts, à élaborer de façon collégiale des accords constructifs, à distinguer les questions qui sont du ressort de l'administration de celles qui ne peuvent relever que de la décision politique, à faire avancer à Bruxelles les positions françaises, préalablement harmonisées en comité interministériel par le Premier ministre ou en Conseil restreint avant les sommets par le président de la République. J'ai appris les vertus des compromis constructifs.

J'ai mesuré la difficulté de décisions cruciales pour l'avenir de notre pays lors d'événements historiques, notamment après l'effondrement de l'URSS, les révolutions à l'est de l'Europe et l'unification des deux Allemagnes. J'ai compris l'importance pour la paix des grands principes de la Charte des Nations Unies, et notamment l'intangibilité des frontières aujourd'hui bafouée par le président russe.

Les connaissances et les méthodes de travail que j'ai acquises durant ces années de fonction publique et de cabinet ministériel et présidentiel m'ont été précieuses dans tous mes engagements.

D'octobre 1990 à mars 1993 en tant que ministre déléguée aux affaires européennes, j'ai abordé les responsabilités politiques : négociation et ratification du traité de l'Union européenne par référendum, après révision de la Constitution par le parlement ; ratification parlementaire de la convention de Schengen ; apprentissage du travail avec le parlement ; explication dans les médias et les réunions publiques. En 1992 j'ai mené deux campagnes électorales (la campagne nationale préalable au référendum sur le traité de l'Union européenne et ma campagne locale pour le conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Ma première expérience de parlementaire a été celle du parlement européen entre 1993 et 1997. Là j'ai vraiment compris que pour faire l'Europe il fallait connaître l'histoire, la culture, les traditions des autres nations, afin de dépasser les préjugés et les stéréotypes.

En 1997, j'ai été élue pour la première fois à l'Assemblée nationale, ou je n'ai pas siégé puisque j'ai eu l'honneur d'être nommée Garde des sceaux ministre de la justice par le Premier ministre, et la fierté d'être la première femme à ce poste régalien. Dès le début, j'ai pris l'engagement de ne plus donner au parquet d'instruction dans les dossiers individuels et de me conformer toujours aux avis du CSM. J'ai scrupuleusement respecté mes engagements qui ont été inscrits dans la réforme constitutionnelle qui a été votée par le parlement mais qui n'a pas été soumise au Congrès du Parlement par le président de la République.

N'étant pas juriste de formation, j'ai beaucoup écouté les différents professionnels de la justice, mené des consultations et concertations approfondies avec les organisations représentatives de toutes les professions ainsi qu'avec les associations. Mon cabinet et moi avons travaillé intensément avec le parlement sur les nombreux projets et propositions de lois

ordinaires, organiques et constitutionnelles. J'ai mieux mesuré la valeur irremplaçable de l'Etat de droit fondé sur le respect des droits et libertés fondamentales ainsi que sur la séparation des pouvoirs et leur dialogue dans le respect mutuel. J'ai tâché d'avoir sur notre justice un double regard : celui des professionnels qui la font vivre et celui des citoyens qui y ont recours. Ce prisme m'a été utile pour proposer au parlement des réformes garantissant mieux les droits fondamentaux (présomption d'innocence et droits des victimes); l'impartialité et l'indépendance de la justice (article 65 de la constitution); l'amélioration de l'accès au droit et de l'aide juridique; des réformes de société( la parité, le PACS) ainsi que pour faire avancer la cause de la coopération judiciaire européenne, sur les problèmes très concrets des familles de nationalités différentes, des magistrats chargés de dossiers transnationaux, ou des professions du droit. J'ai découvert l'état de nos prisons et taché de mieux coordonner le milieu carcéral et le milieu ouvert. J'ai accordé une priorité à la protection judiciaire de la jeunesse, et noué un travail commun avec le ministère des affaires sociales sur la protection de l'enfance, que j'ai ensuite poursuivi dans ce ministère entre la fin 2000 et 2002 où mes priorités ont été orientées vers les plus fragiles : enfants, femmes violentées, personnes âgées dépendantes, personnes en situation de handicap.

En 2002, j'ai été élue pour la deuxième fois à l'Assemblée nationale où j'ai eu l'honneur de siéger pendant trois législatures, d'être élue vice-présidente puis en 2012 à la présidence de la commission des affaires étrangères et européennes, une première pour une femme.

Mon expérience administrative, gouvernementale et législative, couplée avec des mandats d'élue nationale, (jusqu'en 2017), régionale (1992/2002) et municipale (2007/2008) et des participations à des associations et cercles de réflexion français et internationaux peut me semble-t-il être utile au CSM, dans les missions que lui confie la Constitution (art 64 et 65).

2. - Comment envisagez-vous l'exercice des fonctions de personnalité qualifiée membre du CSM au regard des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité prévues par l'article 10-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ?

Il est logique et bienvenu que tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature soient soumis aux mêmes exigences que celles qui s'imposent aux magistrats.

L'indépendance exige que dans toutes leurs missions (propositions de nominations, avis, décisions disciplinaires) les membres du CSM veillent à ne subir aucune pression extérieure d'aucune sorte. Ceci exige de se retirer de toute activité susceptible de susciter un conflit d'intérêt. La déclaration d'intérêt prévue pour tous les membres permet la clarification nécessaire.

L'impartialité commande de se déporter lorsque la participation à une décision pourrait faire douter de l'impartialité de celle-ci.

L'intégrité, qualité que les institutions et les citoyens sont en droit d'exiger de toute personne chargée d'appliquer la constitution et les lois, est un devoir des membres du CSM et leur commande notamment de respecter la loyauté à l'égard de leurs collègues et en premier lieu le secret des délibérations.

La dignité est une manière de se conduire dans la vie privée et professionnelle. Au CSM, les membres doivent donner l'exemple de l'écoute, de l'attention, de l'honnêteté intellectuelle, de la courtoisie et observer vis à vis de l'extérieur un devoir de réserve.

3. - Comment comptez-vous concilier votre activité au sein de conseils d'administration de différents organismes et l'exercice de vos fonctions au CSM ?

Les conseils d'administration auxquels j'appartiens sont ceux d'organismes à but non lucratifs : présidence conjointe de l'association Europartenaire ; Institut Jacques Delors. Mes autres activités dans des associations ou fondations sont consultatives : Center for European Policy Study (CEPS) ; association des amis de l'institut français des relations internationales (IFRI) notamment. Si votre commission des lois et celle du Sénat approuvent ma nomination, je veillerai à ce que mes activités dans ces cercles de réflexion soient compatibles avec mes obligations au sein du CSM et notamment avec la nécessaire assiduité. J'envisage de réduire ma participation à certains de ces organismes et aux conférences internationales où je suis invitée.

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

L'indépendance de l'autorité judiciaire garantit l'impartialité de la justice, l'égalité de tous devant la loi, indispensables à la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire et au respect de ses décisions. L'indépendance de la justice, principe constitutionnel, s'impose aux pouvoirs exécutifs et législatifs, à tous les acteurs qui concourent à la justice, aux services publics, aux autorités indépendantes, aux responsables publics, aux médias et commande de protéger les justiciables de tout risque de corporatisme judiciaire. L'indépendance s'impose aussi à l'autorité judiciaire car l'indépendance pour le magistrat est autant un devoir qu'un droit. Les magistrats doivent veiller à se prémunir de l'influence de leur milieu, de leurs opinions politiques, de leurs convictions, et avoir le courage de résister aux pressions de l'opinion publique.

5. - Dans sa contribution aux États généraux de la justice, le CSM préconise que lui soit confié un rôle consultatif sur tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire et sur le budget de la justice judiciaire. Qu'en pensez-vous ?

Le débat sur ce sujet est évidemment légitime. Il appartient au législateur et au constituant de le trancher car cela concerne l'équilibre constitutionnel ou chaque organe a sa mission. Personnellement je pense que les prérogatives du parlement, qui sont à l'origine de sa création (le vote du budget et des lois), doivent être préservées. A mon sens, un dialogue, à l'initiative du parlement, de celui-ci avec le CSM contribuerait à éclairer les choix du parlement. Mais je suis réservée sur la perspective de rendre cet avis obligatoire. D'ailleurs, la situation actuelle n'entrave en rien la faculté pour le CSM de faire connaître sa position sur des sujets qui touchent à l'indépendance de la justice ou à la déontologie des magistrats. Le CSM a ainsi été entendu par votre Assemblée dans le cadre de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance de la justice. Il a aussi été étroitement associé aux travaux du Comité des États

généraux de la justice. A mon sens il serait utile qu'au-delà des saisines formellement prévues par la Constitution, le CSM développe son rôle consultatif en matière d'indépendance de l'autorité judiciaire et de déontologie des magistrats.

6. - Dans son rapport annuel pour l'année 2021, après avoir fait le constat d'une approche médiatique souvent polémique de la justice, le CSM indique s'engager en faveur d'une communication judiciaire institutionnelle renforcée, qui pourrait être confiée à des personnels dédiés en juridiction. Le Conseil a lui-même été amené à publier des communiqués de presse afin de soutenir l'indépendance de la justice. Sur ce thème, comment percevez-vous la communication institutionnelle de l'institution judiciaire en général et du CSM en particulier ? Une évolution vous paraît-elle souhaitable en la matière ?

Il me semble indispensable que l'institution judiciaire développe sa communication institutionnelle, au niveau national comme à celui des cours d'appel et des tribunaux les plus importants. La défiance envers l'autorité judiciaire est liée à une forte méconnaissance de son fonctionnement, alors même que ses actions et décisions suscitent un intérêt croissant dans la population. Le rapport du groupe de travail que j'ai remis au Garde des Sceaux en octobre 2021 sur la présomption d'innocence a formulé plusieurs propositions sur la nécessité de mieux expliquer le fonctionnement et l'action de la justice. Il préconisait de professionnaliser la communication institutionnelle de la justice et de développer une stratégie visible de communication sur les grands principes et le fonctionnement de l'autorité judiciaire ; de doter chaque cour d'appel et juridiction importante d'une équipe de magistrats chargés de la communication et formés à la communication d'urgence ; de renforcer la communication du parquet en lien avec les magistrats instructeurs et même de développer la communication sur les décisions rendues de façon concertée entre le parquet et le siège. J'estime très bienvenue l'évolution récente du CSM en matière de communication sur ses travaux.

7. - Dans un avis portant sur la responsabilité et la protection des magistrats remis au président de la République le 24 septembre 2021 et dans sa contribution aux États généraux de la justice, le CSM propose que tout magistrat puisse le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, et que le Conseil puisse se saisir d'office en pareil cas. Quel regard portez-vous sur ces propositions ?

Il peut sembler logique que les magistrats qui s'estiment atteints dans leur indépendance puissent saisir le CSM, dès lors que les citoyens ont acquis ce droit depuis la révision constitutionnelle de 2008. Mais ceci exigerait une révision constitutionnelle. Par ailleurs la Constitution ne prévoit pas d'auto-saisine du CSM qui ne peut être saisi que par le président de la République en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art 64) ou par le ministre de la justice sur toute question relative au fonctionnement de la justice (art 65). Le CSM n'est cependant pas empêché d'agir : il peut rendre publique son appréciation, voire alerter le président de la République, ce qu'il a fait en 2021 après de violents dénigrements publics de la justice, alerte qui a conduit à la convocation par le président de la République des États généraux de la justice.

8. - Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 ouvre au justiciable la possibilité de saisir le CSM. Dans son dernier rapport d'activité, le CSM constate qu'en 2021, après dix ans de fonctionnement de cette procédure, seuls sept dossiers ont donné lieu à une décision de renvoi devant la formation disciplinaire. Cette procédure devrait-elle être révisée ?

Il me semble que la nécessaire vigilance des chefs de cour et de juridiction s'est accrue, que la sensibilisation des magistrats à la déontologie et à des comportements qui peuvent faire douter de leur impartialité s'est améliorée et que la procédure a trouvé son équilibre. Des progrès sont sans doute encore possibles. Les citoyens et leurs conseils doivent être mieux informés : cette procédure n'ouvre pas une voie de recours supplémentaire contre les décisions qui déplaisent. Elle vise à sanctionner des comportements incompatibles avec les devoirs des magistrats. Les citoyens peuvent être informés qu'une réclamation écrite auprès du chef de cour ou de juridiction peut donner lieu à un rappel à l'ordre ou un avertissement. Il devrait à mon sens être possible au CSM de bénéficier du concours d'inspecteurs de la justice pour mieux apprécier les dossiers des magistrats visés par des plaintes.

9. - Que préconiserez-vous pour remédier au manque d'attractivité des postes de chef de juridiction ?

Ce très sérieux problème doit être abordé par tous les angles possibles car la magistrature est animée par les chefs de juridiction. Le rapport de votre commission d'enquête sur l'indépendance de la justice contient de nombreuses propositions sur la question, cruciale, des moyens des tribunaux ; sur la possibilité pour les chefs de juridiction d'être aidés par des assistants et être mieux formés à la gestion d'une équipe ; sur l'amélioration des outils de gestion, notamment le numérique ; sur la possibilité que chaque jeune magistrat puisse bénéficier, à sa demande, des conseils d'un ancien ; sur le pilotage des ressources humaines. Le CSM pour sa part mène une réflexion approfondie sur ce sujet de l'attractivité : son rapport d'activité de 2021 contient 43 propositions susceptibles d'inverser la tendance et qui se situent à tous les stades de la carrière. Le prochain CSM devra poursuivre cet important travail, notamment sur les profils de carrière, sur l'équilibre entre nécessaire mobilité et vitesse excessive de rotation, sur le manque d'attractivité de certaines régions géographiques, sur la conciliation entre vie familiale et professionnelle.

10. - Quelle est votre perception du principe de collégialité ? Quelles sont les conséquences de la dégradation de son application ?

La collégialité est un excellent principe qu'il faut essayer de maintenir mais qui se dégrade en effet dans un contexte de pénurie de moyens. La poursuite de la remise à niveau des effectifs de magistrats, de greffiers et d'assistants que la représentation nationale a voté est une puissante incitation à l'arrêt de cette dégradation. Le renforcement du principe du débat contradictoire dans la procédure pénale est à mon sens très souhaitable, sans bascule vers un système accusatoire à l'anglo-saxonne. Au CSM, la collégialité est essentielle pour garantir l'impartialité et la pertinence des nominations, la solidité des exigences déontologiques et la légitimité des décisions disciplinaires.

11. - Quelles évolutions vous semblent pertinentes s'agissant de la composition du CSM ? Le nombre de personnalités qualifiées qui y siègent devrait-il évoluer ? Que pensez-vous de l'idée de confier la présidence du Conseil supérieur de la magistrature à une personnalité indépendante et extérieure au monde judiciaire ?

Ce débat a eu lieu au sein du comité des Etats généraux de la justice qui a conclu au statu quo. A ma connaissance il n'y a pas actuellement de projet de réforme de la composition du CSM. Si votre commission des lois et celle du Sénat permettent ma nomination, je deviendrai donc membre du CSM tel qu'il est, c'est à dire composé d'une majorité de non-magistrats. Ce système a, me semble-t-il, trouvé son équilibre.

12. - Quelle appréciation faites-vous du système d'évaluation des magistrats en général, et des propositions formulées dans le cadre des États généraux de la justice

tendant à la mise en place d'une évaluation dite à « 360° » des chefs de cour et de juridiction ?

Tous les magistrats sont régulièrement évalués sauf les chefs de cour d'appel et les conseillers à la Cour de cassation. C'est une anomalie qui ne favorise pas une gestion efficace des carrières mais dont la persistance s'explique par la difficulté de concilier cette démarche avec l'indépendance de l'autorité judiciaire. Une évaluation élargie me paraît souhaitable.

13. - Que pensez-vous d'un alignement du dispositif de nomination des magistrats du parquet sur le dispositif de nomination des magistrats du siège ?

La réforme que j'ai portée, qui a été votée par votre Assemblée et par le Sénat il y a 24 ans et qui est depuis bloquée, ne proposait pas un alignement total du dispositif de nomination des magistrats du parquet sur ceux du siège. Elle proposait- ce qui vaut encore pleinement aujourd'hui- l'alignement sur l'avis conforme du CSM, mais non le libre choix par celui-ci des procureurs et des procureurs généraux, comme c'est le cas pour les présidents de tribunal et les Premiers présidents de Cour d'appel. Ce blocage est nocif car il fait peser un soupçon sur l'indépendance du parquet dans les dossiers individuels, sur l'indispensable équilibre entre les pouvoirs et nuit à l'image de notre système à l'étranger. Certes, des progrès ont été faits : depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le président de la République et le Garde des sceaux n'exercent plus la présidence et la vice-présidence du CSM, et une majorité de non-magistrats siègent au CSM. Et depuis la réforme de 2013, la loi interdit les instructions du ministre de la justice dans les affaires individuelles. Mais, en matière de nomination au parquet il serait hautement souhaitable que la pratique du respect de l'avis du CSM, consolidée depuis 15 ans, soit constitutionnalisée par l'exigence d'un avis conforme du CSM sur les propositions de nomination des membres du parquet par le Garde des sceaux. Il me semble préférable que les propositions de nomination des membres du parquet restent du ressort du ministre de la Justice, responsable constitutionnellement (art 20) au sein du gouvernement de la conduite de la politique pénale et de l'égalité de son application sur tout le territoire de la République.

14. - Que pensez-vous d'un alignement de la procédure disciplinaire des magistrats du parquet sur celle des magistrats du siège ?

Ce serait très bienvenu.

15. - Outre les délais de jugement, revient régulièrement la question de l'exécution des jugements civils. L'indépendance ne signifie pas l'indifférence et la question de l'application du jugement, enfin rendu, ne doit pas échapper totalement au juge. Comment garantir son exécution ?

Bien sur des progrès doivent être faits dans l'application des décisions des juges. La question des moyens est ici essentielle pour permettre au juge, notamment, mais pas seulement, au juge des enfants ou au juge des affaires familiales de disposer de temps pour vérifier l'application des décisions rendues et prendre les contacts nécessaires avec les services publics nationaux et locaux compétents.

16. - Concernant la déontologie, les déclarations d'intérêts des magistrats ne devraient-elles pas désormais être publiques ?

Si les magistrats étaient élus, oui. Mais dans notre système, une telle évolution aurait, à mon sens, plus d'inconvénients que d'avantages: polémiques, pressions sur les magistrats de nature à nuire à la sérénité indispensable à l'exercice de leur difficile mission au service de l'intérêt général.