



Hémisphère
Droit

ÉTUDE

OCTOBRE 2026

RESPONSABILISER LES JUGES POUR MIEUX RENDRE JUSTICE “AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS”

13 propositions pour réformer le régime de responsabilité des magistrats garantissant plus de transparence et d'efficacité





Hémisphère Droit

Hémisphère Droit est un think tank d'une nouvelle génération, inspiré par le secteur privé, qui propose une vision ambitieuse et radicale pour la France, alors que les facteurs de déclin s'accumulent.

Convaincus que **la technologie et le progrès** sont essentiels, et que la recherche et l'innovation sont les moteurs du développement **économique** et humain, nous portons une perspective **optimiste** et tournée vers l'avenir, qui vise à rendre aux citoyens la maîtrise de leur destin. Notre engagement profond au service des Français s'accompagne d'une défense résolue des valeurs démocratiques, en particulier par **la construction d'une démocratie directe systématique et de services publics d'excellence, soutenables économiquement.**

Notre **ambition** est de contribuer activement à faire de la France une **nation puissante**, sur les plans économique, industriel, technologique, écologique et militaire, capable d'exercer un **leadership continental** et d'être à la hauteur de son destin et de ses responsabilités au cœur de l'Europe.

Inspirés par les méthodes ayant fait leur preuve dans le monde de l'entreprise, nous mettons au cœur de notre travail la clarté des propositions, la rigueur des analyses, et le recours aux meilleurs experts. Persuadés que l'idée seule ne suffit pas, nous couvrons **toute la chaîne de valeur de l'action publique, du diagnostic à la proposition**, incluant l'acceptabilité, la soutenabilité financière, la robustesse juridique, et jusqu'à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, permettant la mise en œuvre concrète de nos idées.

Toutes nos propositions sont **élaborées de manière indépendante**, et s'inscrivent dans le cadre de l'intérêt national : HD est financé exclusivement par des fonds privés, entreprises et particuliers, sans subventions publiques et sans affiliation à un parti politique ou à un intérêt économique.

NOTRE ANALYSE

Gouvernée par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le corps de la magistrature n'a reçu que dix sanctions réelles en deux ans pour un corps regroupant près de 9 000 personnes. Le régime de responsabilité (civile, disciplinaire, pénale) existe sur le papier mais demeure peu effectif. Cette fermeture procède de la gouvernance du CSM, dont la majorité de membres extérieurs est largement fictive et dont la commission d'admission des requêtes filtre les plaintes entre pairs. La probité de l'ensemble des magistrats n'est pas en cause, c'est l'incapacité du dispositif à déterminer la défaillance qui l'est.

Recruté à 24 ans en vase clos et promu à l'ancienneté, les magistrats font carrière sans aucun contrôle effectif, alors que la confiance des Français envers le système judiciaire plafonne à 35%. Le premier concours a fourni 86% des lauréats de 2025, réservé de fait à de jeunes diplômés, tandis que les deuxième et troisième concours (passerelles pour les profils expérimentés) n'ont pourvu que 46 (soit 12% des admis) des 144 postes offerts (31% des postes). Là où des voisins européens et anglo-saxons conditionnent l'accès à la magistrature par des années d'expérience professionnelle, la France nomme des juges sans expérience préalable. Une fois intégré, le magistrat est évalué tous les deux ans sur des critères comportementaux non objectivés selon une échelle qui ne distingue pas la performance moyenne de la défaillance grave. Sa promotion se fait à l'ancienneté et son siège est protégé par le principe d'immobilité.

Les écarts de délais entre juridictions ne s'expliquent pas par les moyens mais par la mauvaise gestion sans contrôle des magistrats : à charge comparable, certains tribunaux accélèrent le traitement quand d'autres s'enlisent. Sur les 157 tribunaux judiciaires de France métropolitaine, la corrélation entre l'évolution de la charge par magistrat et celle des délais est quasi nulle entre 2022 et 2025. Le facteur déterminant se situe donc dans le pilotage de l'activité. L'affaire Lyhanna l'a illustré en juin 2026 : une procédure criminelle urgente transmise par voie postale sans signalement, réceptionnée sans circuit dédié, traitée comme un courrier ordinaire.

NOS CHIFFRES

10

sanctions disciplinaires, dont 2 révocations, prononcées en deux ans pour 9 000 magistrats, contre 89 au Royaume-Uni sur la seule année 2025.

98%

des 4 220 plaintes de justiciables déposées depuis 2011 jugées irrecevables ou infondées avec une seule sanction, un blâme en 2024.

86%

des 373 admis à l'ENM en 2025 issus du premier concours, pour un âge moyen de 24 ans et sans aucune expérience professionnelle exigée.

82%

des membres du CSM sont des magistrats eux-mêmes, ce qui démontre la dérive corporatiste dans la gestion de la magistrature. Parmi les 8 personnalités extérieures à la magistrature, censées représenter le contrôle citoyen de l'institution, 4 sont en réalité d'anciens magistrats.

NOS SOLUTIONS

- **Responsabiliser le juge suppose un organe disciplinaire extérieur au corps, une faute codifiée et une action récursoire effective.** Il est proposé de confier la discipline à un organe indépendant de la magistrature ; d'adopter un véritable code de déontologie et de discipline assorti d'une échelle graduée de sanctions ; de rendre l'action récursoire effective par une saisine automatique après toute condamnation de l'État au titre de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire ; et de garantir au CSM une majorité réelle de non-magistrats, doublée du scrutin uninominal pour rompre le verrou syndical.
- **Recréer la confiance passe par une réforme du corps : formation extérieure, carrières élargies et participation citoyenne.** Il est proposé d'imposer neuf mois d'immersion hors de l'institution judiciaire avant la prise de fonction, par substitution aux stages en juridiction et non par allongement de la scolarité ; de conditionner l'inscription au premier concours à trois années d'expérience dans un métier du droit ; de porter à 25% des postes les voies ouvertes aux professionnels expérimentés, en déplaçant le contrôle de recevabilité en amont des épreuves ; de créer une passerelle pour les officiers supérieurs et les commissaires de police ; d'ouvrir la commission d'avancement en modifiant son scrutin et d'adosser l'évaluation à des indicateurs opposables ; enfin d'introduire une dose d'échevinage dans le contentieux correctionnel.

- **Uniformiser les pratiques exige des lignes directrices nationales et un pilotage par la donnée.** Il est proposé de diffuser au niveau national des lignes directrices de procédure et des barèmes indicatifs sur la gestion des stocks, le calibrage des audiences et les délais de mise en état, strictement circonscrits au pilotage de l'activité ; et d'anticiper l'ouverture des décisions pénales en open data, préalable et non aboutissement du pilotage de la chaîne pénale. Aucune de ces mesures ne touche au sens de la décision juridictionnelle.



SOMMAIRE

p. 08	1. Avec en moyenne une seule révocation par an depuis 1958, la magistrature est un corps qui manque de contrôle, nourrissant ainsi la défiance des citoyens et les disparités entre juridictions
p. 09	A. Le Conseil supérieur de la magistrature est à la tête d'un système fermé où les saisines n'aboutissent presque jamais à des sanctions réelles
p. 21	B. Recruté en vase clos et promu à l'ancienneté, le corps peine à regagner la confiance des Français plafonnée à 35%
p. 27	C. Le manque de responsabilité des magistrats produit une justice très inégale selon le territoire, où les écarts d'efficacité sont décorrélés des moyens alloués
p. 30	2. Responsabiliser le juge, ouvrir le corps et uniformiser les pratiques rétablirait la confiance et l'efficacité de la justice sans menacer son indépendance
p. 31	A. Responsabiliser le juge suppose un organe disciplinaire indépendant, une action récursoire effective et une évaluation objective
p. 33	B. Recréer la confiance passe par une réforme du corps : formation extérieure, carrières élargies, nominations transparentes et participation citoyenne
p. 36	C. Uniformiser les pratiques pour objectiver les responsabilités des magistrats : des lignes directrices et un pilotage par la donnée réduiraient délais et disparités
p. 38	Annexe



01.

**Avec en moyenne une seule
révocation par an depuis
1958, la magistrature est
un corps qui manque de
contrôle, nourrissant ainsi la
défiance des citoyens et les
disparités entre juridictions**

Les dysfonctionnements de la justice française ne se résument pas uniquement à un manque de moyens, à un retard technologique ou à une inflation législative. S'attaquer à ces seuls maux ne permettrait pas de traiter un problème essentiel du système judiciaire : celui du manque de **contrôle effectif**. Gouvernés par une instance inefficace en matière de discipline, évalués selon des critères opaques difficilement objectivables, recrutés en vase clos et protégés par une souveraineté de la décision étrangère aux objectifs d'efficacité, les juges exercent et évoluent dans une indépendance s'apparentant parfois à un manque de responsabilité. Ce constat ne vise pas les magistrats, qui exercent dans leur très grande majorité avec rigueur et sous de fortes contraintes, mais l'absence de mécanisme permettant de le vérifier. Si la justice se rend « Au nom du peuple français », comme il est écrit en en-tête de toutes les décisions qu'elle rend, elle doit être responsable.

A. Le Conseil supérieur de la magistrature est à la tête d'un système fermé où les saisines n'aboutissent presque jamais à des sanctions réelles

Le Conseil supérieur de la magistrature, prévu aux articles 64 et 65 de la Constitution, exerce trois fonctions (nomination, discipline et conseil) au sein de deux formations de quinze membres, l'une compétente pour le siège et présidée par le premier président de la Cour de cassation, l'autre pour le parquet et présidée par le procureur général. Aux côtés des saisines du garde des Sceaux et des chefs de cour, tout justiciable peut depuis la loi organique du 22 juillet 2010 saisir directement le Conseil du comportement d'un magistrat. Sa plainte est examinée par une commission d'admission des requêtes, composée de membres du CSM, qui vérifie deux conditions cumulatives : que le magistrat soit dessaisi de l'affaire, et que le grief porte sur son comportement et non sur le contenu de sa décision¹.

¹ Conseil supérieur de la magistrature, « Présentation », conseil-superieur-magistrature.fr, consultée en juin 2026

FIGURE 1 : AVEC SEULEMENT 2 RÉVOCATIONS SUR LES 10 SANCTIONS RÉELLES PRONONCÉES PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES, SON AUTORITÉ SEMBLE SUPERFICIELLE AU VU DES FAITS REPROCHÉS AUX MAGISTRATS.

Ensemble des sanctions et avis prononcés par le CSM en 2024 et 2025

Avis et décisions prononcées par le CSM	2024	2025	Total 2024/2025	N° d'affaires	Comportement visé
Réprimande - Blâme	1	-	1	S268	Qualité du travail
Déplacement d'office	2	-	2	P104 / P105	Sexisme et management toxique / Non-respect impartialité
Interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions à juge unique	-	-	-	-	-
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	-	-	-	-	-
Retrait des fonctions	-	-	-	-	-
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	1	-	1	S269	Conflit d'intérêt
Abaissement d'échelon	-	1	1	P106	Sexisme et harcèlement
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	1	1	2	S267 / P107	Trafic d'influence et Sexisme / Sexisme et harcèlement
Exclusion temporaire avec privation totale de traitement	-	-	-	-	-
Exclusion temporaire avec privation partielle de traitement	-	-	-	-	-
Rétrogradation	-	-	-	-	-
Rétrogradation avec déplacement d'office	-	-	-	-	-
Mise à la retraite d'office - admission à cesser ses fonctions	-	-	-	-	-
Révocation	-	2	2	S272 / S275	Inceste et Pédophilie / Viol
Retrait honorariat	-	-	-	-	-
Refus honorariat	-	1	1	S270	Sexisme
Désistement garde des sceaux	-	1*	1*	S264	Non-respect de impartialité
Non-lieu	-	2*	2*	S271 / S273	Violences avec arme / Harcèlement
Extinction de l'action publique	-	1*	1*	P108	Harcèlement
Total des avis et décisions	5	9	14	-	-
Total sanctions réelles	5	5	10	-	-

* Pas de réelle sanction

Source : Conseil supérieur de la magistrature, Rapport annuel d'activité 2024, avril 2025, et Rapport annuel d'activité 2025, avril 2026.

L'outil disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature semble superficiel dans la mesure où le nombre de peines prononcées reste marginal dans le temps long. Pour ces deux dernières années (2024 et 2025), seules 10 décisions et avis disciplinaires de sanction ont été prononcés par le CSM, et parmi lesquels on ne compte que 2 révocations (Figure 1). Ainsi, sur deux années pleines, et toutes voies de saisine réunies, celles des justiciables, mais aussi celles, théoriquement plus efficaces, des chefs de cour et du garde des Sceaux, le Conseil n'aura donc prononcé qu'une dizaine de sanctions réelles pour un corps de 9 989 magistrats². C'est exactement le rythme de cinq à six sanctions par an observé sur la décennie 2007-2019 : la rareté de la sanction n'est pas un accident de conjoncture³.

À titre de comparaison, si la magistrature exclut en moyenne moins d'un de ses membres par an depuis 1958, la police nationale révoque 94 agents en moyenne par an entre 1990 et 2021 pour un effectif d'environ 150 000 personnes⁴ soit un taux d'exclusions 5,6 fois supérieur [0,011% pour la magistrature contre 0,063% dans la police]⁵. Ce chiffre de 94 recouvre l'ensemble des exclusions définitives (révocation, mise à la retraite d'office et radiations) prononcées à l'issue des procédures disciplinaires internes. Cet écart reflète une différence de cultures institutionnelles et de mécanismes de contrôle. Là où la police dispose d'une chaîne disciplinaire hiérarchique et réactive, la magistrature a construit, autour de l'indépendance statutaire, un système où la sanction la plus lourde est devenue quasi théorique.

En juin 2023, Eric Dupond-Moretti reconnaissait que les plaintes des justiciables contre les magistrats ne donnent « jamais, jamais » lieu à sanction *in fine*⁶. Ce constat formulé par le garde des Sceaux lui-même illustre à quel point le système visant à responsabiliser les magistrats était et demeure défectueux.

² Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel d'activité 2024*, avril 2025 ; Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel d'activité 2025*, avril 2026 ; Ministère de la Justice, « Références statistiques Justice (RSJ) », édition 2025.

³ Conseil supérieur de la magistrature, « Activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature », communication, conseil-superieur-magistrature.fr, dernière mise à jour : 2019. Consulté en juin 2026.

⁴ 9 989 magistrats pour c.150 000 policiers. Ministère de la Justice, « Références statistiques Justice (RSJ) », édition 2025. Ministère de l'Intérieur, Police nationale, Nos missions, www.police-nationale.interieur.gouv.fr, consulté pour en juin 2026.

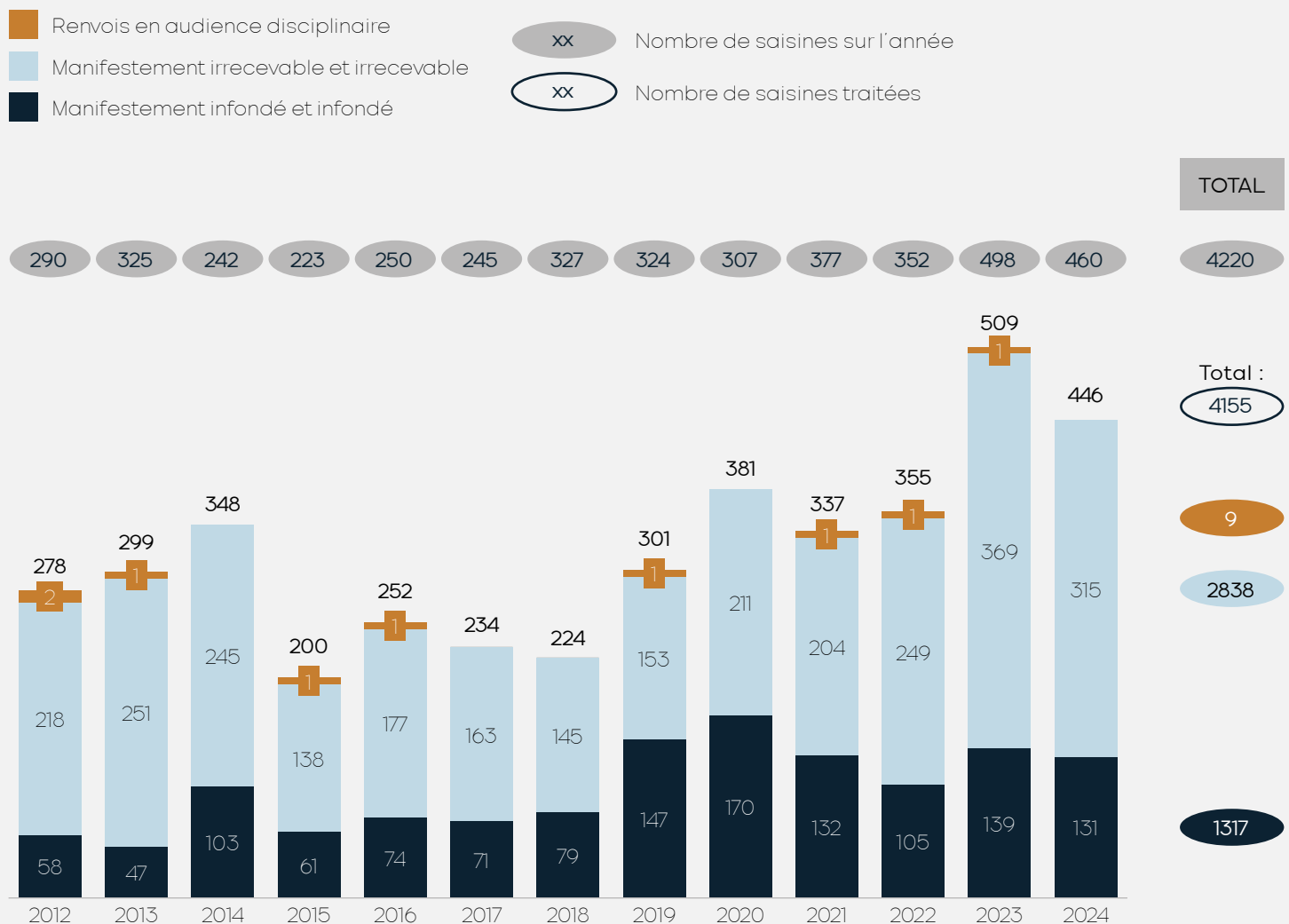
⁵ Libération, « Les sanctions disciplinaires dans la police depuis 1990 », jeu de données, www.data.gouv.fr, dernière mise à jour : 2022. Consulté en juin 2026.

⁶ Éric DUPOND-MORETTI, audition devant la commission des lois, Assemblée nationale, 14 juin 2023.

Depuis la mise en place de la plainte de justiciables en 2010 auprès de la Commission d'admission des requêtes du CSM, sur les 4 220 déposées, 4155 ont été jugées infondées ou irrecevables (soit 98,5% des saisines) (Figure 2), et 9 seulement ont été renvoyées en audience disciplinaire (soit 0,2% des saisines). Parmi ces dernières, une seule a abouti à une sanction (le 13 juin 2024). Cette sanction unique⁷, prononcée 13 ans après l'ouverture de la saisine aux justiciables, fut un simple blâme, c'est-à-dire la mesure la plus faible de toute l'échelle disciplinaire, la plus symbolique et donc la moins conséquente qui soit.

FIGURE 2 : LE MÉCANISME DE LA SAISINE EST QUASI SYSTÉMATIQUEMENT ÉVACUÉ PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Saisines du CSM par les justiciables et décisions rendues en France entre 2012 et 2024



Note : pour des raisons de lisibilités, les barres des Renvois en audience disciplinaires ne sont pas à l'échelle.

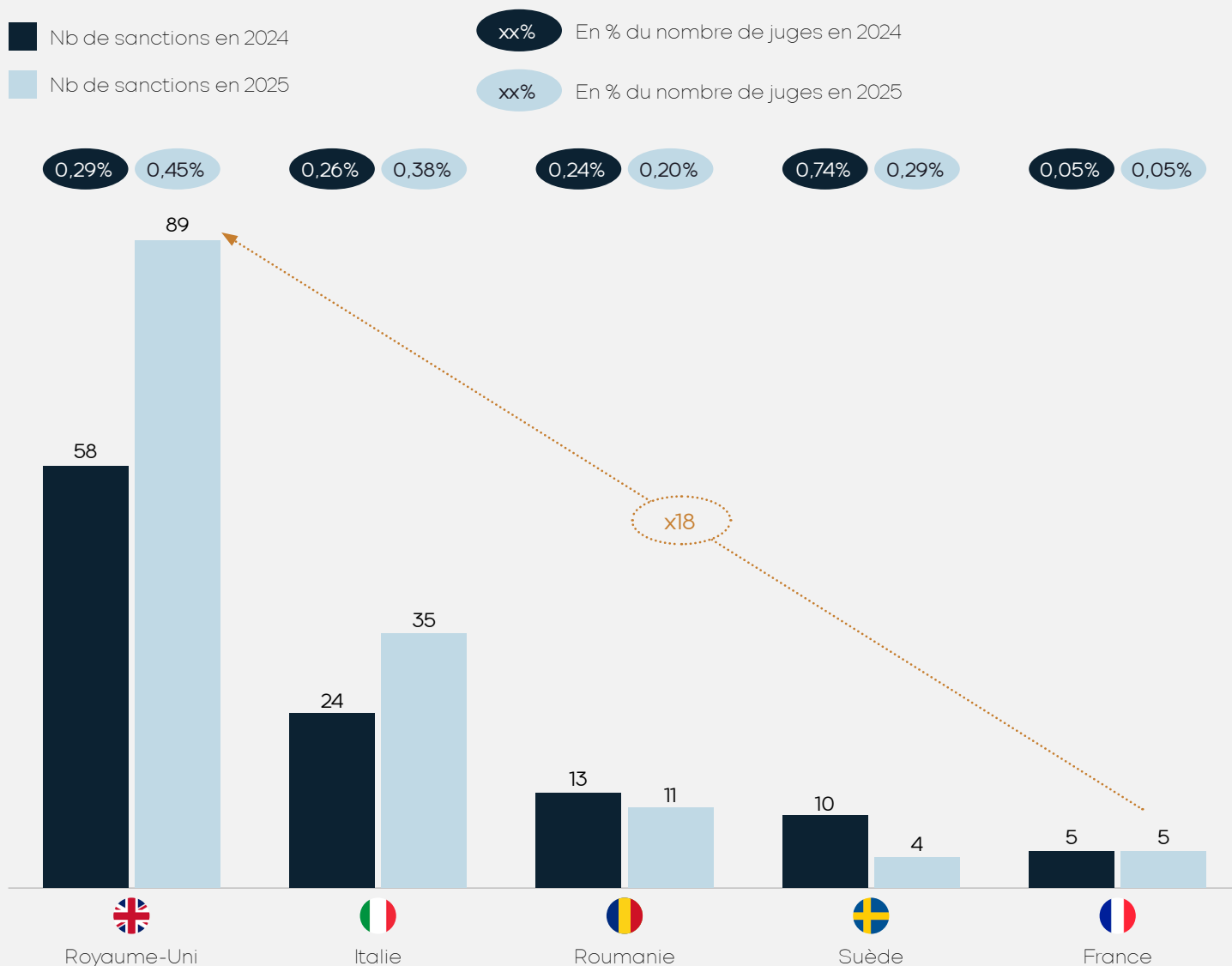
Source : Conseil supérieur de la magistrature, Rapport annuel d'activité 2024, avril 2025, et Rapport annuel d'activité 2025, avril 2026.

⁷ Conseil supérieur de la magistrature, décision du 13 juin 2024 : le juge d'instruction s'était abstenu de rendre l'ordonnance de règlement de l'information ouverte dans son cabinet, alors que le réquisitoire définitif datait de juin 2019 et que sa hiérarchie l'avait relancé à plusieurs reprises avant son départ en juin 2022 ; le Conseil y a vu des manquements aux devoirs de diligence, de loyauté et de délicatesse

Le CSM reçoit entre 250 et 500 plaintes par an, un volume en nette hausse depuis 2022 ; mais cette demande croissante se heurte à une réponse quasi inexistante. En 2024, sur 460 saisines, 315 ont été jugées irrecevables et 131 infondées après investigation, sans qu'aucune ne soit renvoyée en audience disciplinaire. En 2025, une seule plainte a été prise en compte sur les 254 enregistrées. Lorsqu'une plainte du justiciable est enregistrée, elle se heurte à un filtre : la Commission d'admission des requêtes (CAR) qui vérifie deux conditions cumulatives. Il faut d'abord que le magistrat soit dessaisi de l'affaire, ensuite que le grief porte sur son comportement, et non sur le contenu de sa décision. Il est par ailleurs explicitement men-

FIGURE 3 : EN COMPARAISON AVEC SES VOISINS EUROPÉENS, LA FRANCE SANCTIONNE PEU SES MAGISTRATS EN 2024 ET 2025

Nombre de sanctions des organes disciplinaires de magistrature en France, au Royaume-Uni, en Italie, en Roumanie et en Suède, rapporté au nombre de magistrats en 2024 et en 2025



Sources : Conseil supérieur de la magistrature, Rapport annuel d'activité 2024, avril 2025, et Rapport annuel d'activité 2025, avril 2026 ; Judicial Conduct Investigations Office (JCIO), Annual Report 2023-2024, 2024 et Annual Report 2024-2025, 2025 ; Pietro GAETA, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025, Procura Generale della Corte di Cassazione, janvier 2026, Consiliul Superior al Magistraturii, Raport privind starea justitiei în anul 2024, 2025 ; Statens ansvarsnämnd, Redogörelse för verksamheten 2024, 2025 et Redogörelse för verksamheten 2025, 2026.

tionné sur le site du CSM que : « La procédure disciplinaire ne concerne pas les erreurs de jugement ou les désaccords avec une décision de justice »⁸.

On peut admettre qu'une fraction des plaintes soit mal dirigée, le CSM n'étant pas une cour d'appel et n'ayant pas vocation à rejurer les affaires. Mais cette explication a ses limites, d'autant plus lorsque le taux de rejet avoisine 100% sur plus d'une décennie (Figure 2). De ce fait, le CSM finit par décourager toute saisine sérieuse et par alimenter, dans l'opinion, le sentiment d'un corps qui se protège, exactement l'inverse de l'effet recherché en 2008 lors de la réforme constitutionnelle.

En 2025, les organes disciplinaires britannique et italien ont prononcé respectivement 89 et 35 sanctions, contre 5 en France. Le Royaume-Uni en sanctionne près de 17 fois plus en valeur absolue, l'Italie près de 7 fois plus. La trajectoire accentue encore le contraste, puisque ces deux pays ont nettement accru leur activité disciplinaire d'une année sur l'autre, de 58 à 89 sanctions outre-Manche⁹, de 24 à 35 en Italie¹⁰ (Figure 3). Ce décrochage ne tient pas à la taille des systèmes. Même la Roumanie prononce plus de sanctions que la France (onze en 2025)¹¹, et la Suède, dont la magistrature est pourtant bien plus réduite, en avait prononcé deux fois plus dès 2024 (dix contre cinq)¹².

À effectif rapporté, de l'ordre de 9 989 magistrats en France contre plus de 20 000 au Royaume-Uni, le système britannique sanctionne 9 fois plus que le nôtre, avec un taux de sanctions par magistrat de 0,45% contre 0,05% en France en 2025 (Figure 3). L'écart ne s'explique évidemment pas par une vertu supérieure des magistrats français : il traduit la différence entre des dispositifs qui traitent la plainte comme un véritable outil de contrôle de qualité et un dispositif qui la traite comme une exception à neutraliser.

⁸ Conseil supérieur de la magistrature, *Discipline des magistrats*, www.conseil-superieur-magistrature.fr, consulté en mai 2026

⁹ Judicial Conduct Investigations Office (JCIO), *Annual Report 2023-2024*, 2024 ;
Judicial Conduct Investigations Office (JCIO), *Annual Report 2024-2025*, 2025.

¹⁰ Pietro GAETA, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025*, Procura Generale della Corte di Cassazione, janvier 2026.

¹¹ Consiliul Superior al Magistraturii, *Raport privind starea justitiei în anul 2024*, 2025.

¹² Statens ansvarsnämnd, *Redogörelse för verksamheten 2024*, 2025 ;
Statens ansvarsnämnd, *Redogörelse för verksamheten 2025*, 2026.

Ce diagnostic est partagé jusqu'au sein même de la magistrature, avec le professeur Bertrand Mathieu (membre du CSM de 2011 à 2015), qui s'interroge sur la compatibilité du renforcement des pouvoirs du juge avec « une relative irresponsabilité des magistrats et un contrôle exclusivement endogène de l'institution judiciaire », et identifie trois obstacles structurels : l'inertie des chefs de juridiction, qui usent peu de l'arme de l'avertissement, la friilosité de l'institution judiciaire et l'inefficacité de la procédure de plainte des justiciables instaurée en 2010¹³.

AFFAIRE OUTREAU : LE PLUS GRAVE DYSFONCTIONNEMENT JUDICIAIRE CONTEMPORAIN, SANCTIONNÉ D'UNE SIMPLE RÉPRIMANDE

L'affaire d'Outreau demeure le cas d'école de la responsabilité des magistrats. À l'issue des procès de Saint-Omer (2004) puis de Paris (2005), treize personnes ont été acquittées alors que neuf d'entre elles avaient subi plus de deux ans de détention provisoire pour des faits qu'elles n'avaient pas commis. Le retentissement fut tel que l'Assemblée nationale créa, le 7 décembre 2005 et à l'unanimité, une commission d'enquête, la première de la Ve République consacrée au fonctionnement de la justice. Présidée par André Vallini, rapportée par Philippe Houillon, elle entendit 221 personnes et formula 80 propositions¹⁴.

Pourtant, sur le terrain disciplinaire, la démonstration de l'impuissance du système est saisissante. Le juge d'instruction Fabrice Burgaud, qui avait conduit l'information, fut le seul magistrat poursuivi devant le Conseil supérieur de la magistrature.

Le 24 avril 2009, alors que le garde des Sceaux avait requis son retrait des fonctions de juge, le CSM se borna à prononcer une « réprimande avec inscription au dossier », soit la sanction la plus faible de toute l'échelle disciplinaire¹⁵. Le magistrat renonça à tout recours le 13 juillet 2009, puis poursuivit une carrière ascendante : nommé auditeur à la Cour de cassation en 2011, il y fut promu avocat général référendaire en 2017.

Au-delà de la situation individuelle d'un magistrat travaillant, de l'aveu même du CSM, sans moyen suffisant sur un dossier d'une difficulté exceptionnelle, l'affaire illustre une logique de système : lorsqu'un dysfonctionnement d'une gravité inédite, documenté par une commission parlementaire et reconnu par l'institution elle-même, n'aboutit qu'à la sanction la plus symbolique de l'échelle, c'est la crédibilité même du dispositif de responsabilité qui est en cause.

¹³ Bertrand MATHIEU, « De la nécessité de mettre fin à la relative irresponsabilité des magistrats », *Cahiers du Club des juristes*, mars 2021

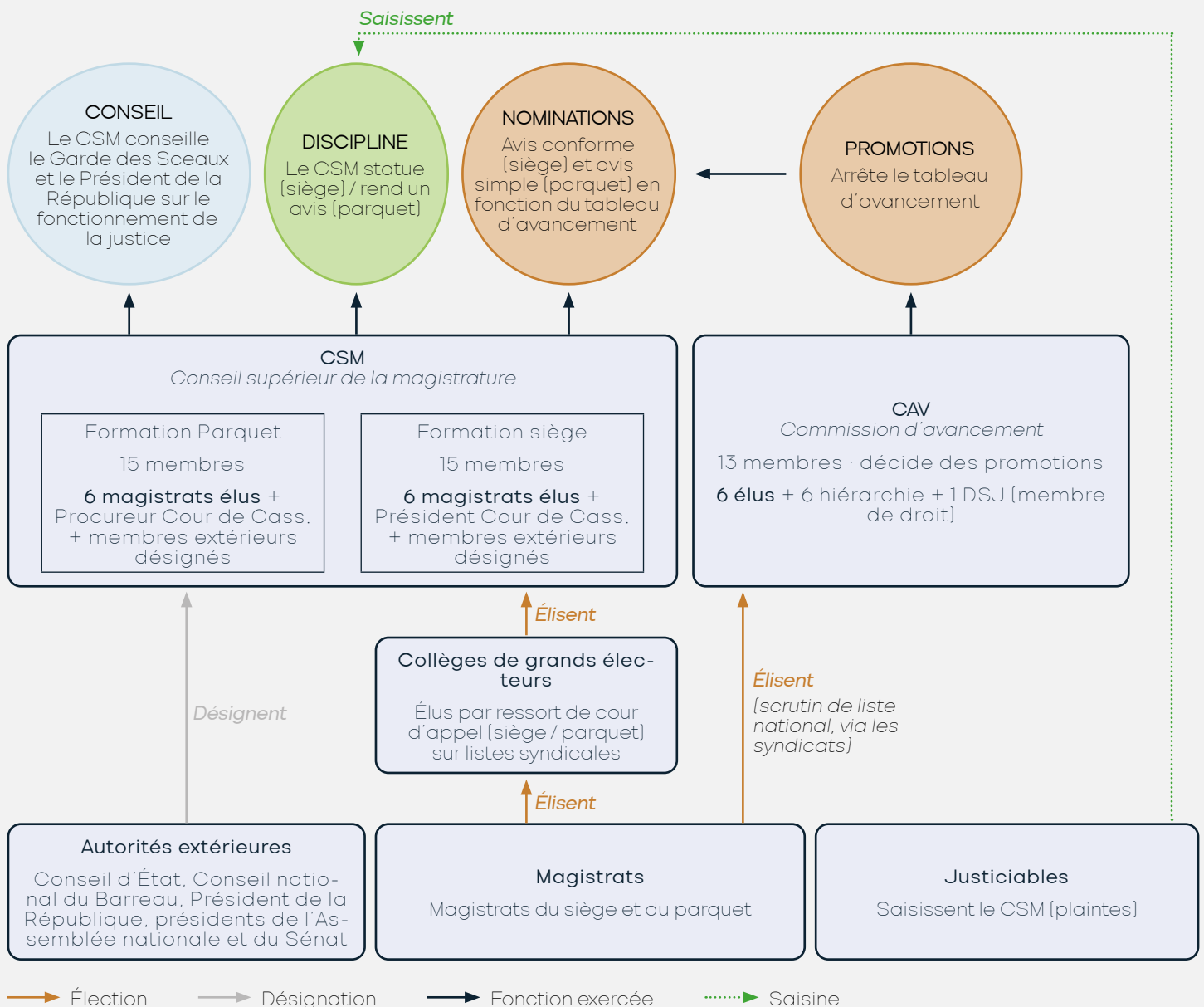
¹⁴ Assemblée nationale, *Rapport de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, n° 3125, juin 2006

¹⁵ Conseil supérieur de la magistrature, formation disciplinaire des magistrats du siège, décision du 24 avril 2009, M. Fabrice Burgaud.

Cette ineffectivité disciplinaire procède d'une gouvernance du CSM, garant constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire, fonctionnant en réalité comme un mécanisme de cogestion du corps par lui-même. Prévu aux articles 64 et 65 de la Constitution, présidé depuis 2008 par le premier président de la Cour de cassation pour le siège et par le procureur général pour le parquet, il cumule trois fonctions, nominations, discipline et conseil, qui en font le pivot de toute la carrière des magistrats (Figure 4). Cette position centrale, conçue pour protéger l'indépendance, devient problématique dès lors que l'organe est composé et orienté par ceux-là mêmes dont il a la charge.

FIGURE 4 : SCHÉMA SUR LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ET DE LA COMMISSION D'AVANCEMENT

Gouvernance du corps judiciaire : qui élit, qui nomme, qui promeut et qui sanctionne ?



Source : Conseil supérieur de la magistrature, « Présentation », conseil-superieur-magistrature.fr et Rapport annuel d'activité 2025, avril 2026.

FIGURE 5 : LES FORMATIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE SONT MAJORITAIREMENT COMPOSÉES DE MAGISTRATS

Composition du CSM pour le mandat de 2023 à 2027

Personnalités issues de la magistrature administrative et judiciaire			
Collège	Désignation	Nom	Fonctions antérieures / actuelles
MEMBRES DE DROIT		2	
Cour de cassation	Membre de droit	Christophe Soulard	Premier président de la Cour de cassation, préside la formation siège et la formation plénière
Cour de cassation	Membre de droit	Rémy Heitz	Procureur général près la Cour de cassation, préside la formation parquet, président suppléant de la formation plénière
PERSONNALITÉS EXTÉRIEURES, NOMMÉES		8	
Extérieur	Président de la République	Élisabeth Guigou	Ancienne garde des Sceaux, ministre de la Justice
Extérieur	Président de la République	Patrick Titun	Ancien chef de cabinet de la présidence de la Cour européenne des droits de l'homme, ancien juge
Extérieur	Président de l'Assemblée nationale	Diane Roman	Professeure à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)
Extérieur	Président de l'Assemblée nationale	Didier Paris	Ancien député, ancien vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, ancien juge
Extérieur	Président du Sénat	Dominique Lottin	Ancienne membre du Conseil constitutionnel, ancienne juge
Extérieur	Président du Sénat	Patrick Wachsmann	Professeur émérite de droit public à l'Université de Strasbourg
Extérieur	Président du CNB	Jean-Luc Forget	Avocat, ancien bâtonnier de Toulouse, ancien président de la Conférence des bâtonniers, ancien vice-président du CNB
Extérieur	Conseil d'État	Christian Vigouroux	Président de section honoraire au Conseil d'État, juge
MAGISTRATS ÉLUS		12	
Siège	Élu	Pascal Chauvin	Président de chambre honoraire à la Cour de cassation – président suppléant de la formation siège
Siège	Élue	Catherine Farinelli	Première présidente honoraire (cour d'appel)
Siège	Élu	Julien Simon-Delcros	Président du tribunal judiciaire d'Orléans
Siège	Élu	Jean-Baptiste Haquet	Président de chambre à la cour d'appel de Nancy
Siège	Élue	Clara Grande	Vice-présidente au tribunal judiciaire de Marseille
Siège	Élue	Céline Parisot	Vice-présidente au tribunal judiciaire de Grenoble
Parquet	Élue	Madeleine Mathieu	Avocate générale honoraire à la Cour de cassation – présidente suppléante de la formation parquet
Parquet	Élu	Pierre-Yves Couilleau	Procureur général honoraire
Parquet	Élu	Rémi Coutin	Procureur de la République près le TJ d'Évreux
Parquet	Élu	Laurent Fekkar	Procureur de la République adjoint près le TJ de Montpellier
Parquet	Élue	Véronique Basselin	Vice-procureure près le TJ de Nantes
Parquet	Élu	Alexis Bouroz	Premier avocat général près la cour d'appel de Paris

Source : Conseil supérieur de la magistrature, « Présentation », conseil-superieur-magistrature.fr

Le contingent de membres extérieurs, censé ouvrir l'institution, est en pratique composé majoritairement de magistrats. La révision constitutionnelle de 2008 a doté chaque formation (pour le siège et pour le parquet) d'une majorité de non-magistrats, huit personnalités extérieures sont nommées pour siéger face à sept magistrats (7 du parquet et 7 du siège en comptant le procureur général et le président de la Cour de cassation) notamment pour rompre avec l'entre-soi disciplinaire. Or, cette extériorité est plus nominale que réelle, les huit « personnalités extérieures » sont généralement proches du milieu judiciaire ou administratif, de sorte que la formation disciplinaire compte, dans les faits, onze profils issus de la magistrature sur quinze membres.

Ainsi, lorsque l'on fait le compte, lors d'une séance à effectif complet des formations « siège » ou « parquet » du CSM, 11 des 15 membres sont des juges (Figure 5). On peut citer parmi ces personnalités qualifiées Christian Vigouroux, juge administratif membre du Conseil d'Etat, mais également Didier Paris, Dominique Lottin et Patrick Titun, tous trois anciens magistrats judiciaires. Seuls 4 membres du CSM n'ont jamais été juges : une ancienne ministre de la Justice, un ancien bâtonnier et deux professeurs de droit. Hors chefs de juridictions, les magistrats électeurs désignent leurs représentants sur des listes syndicales, de sorte que les syndicats structurent les candidatures, orientent les votes et pèsent de manière déterminante sur la composition de l'instance. Par ce canal, ils influent non seulement sur la discipline, mais aussi sur les nominations et l'avancement, c'est-à-dire sur les leviers concrets de la carrière. La protection légitime de l'indépendance se double ainsi d'une logique de représentation interne qui verrouille toute réforme venue de l'extérieur.

En ce qui concerne son pouvoir de nomination, chaque année le CSM examine plusieurs milliers de dossiers soumis par la Chancellerie : en 2022, sur 1 532 propositions concernant des magistrats du siège, il n'a rendu que 6 avis non conformes, et sur 630 propositions relatives au parquet, seulement 2 avis défavorables. L'instance n'oppose donc presque jamais son veto aux affectations proposées : son taux d'opposition est proche de zéro, ce qui en fait, en matière de nominations, une quasi-chambre d'enregistrement plutôt qu'un véritable filtre.

Une seconde instance, plus fermée encore, parachève cette cogestion : la commission d'avancement, distincte du CSM, établit le tableau d'avancement, la liste des magistrats promouvables aux grades supérieurs, et décide donc, en pratique, du déroulement des carrières. Sa composition pousse la logique d'augestion à son terme : treize membres, dont six élus sur listes syndicales et six issus de la hiérarchie judiciaire, auxquels s'ajoute le directeur des services judiciaires, soit aucun membre extérieur à la magistrature. Là où le CSM peut au moins se prévaloir d'une

majorité, fût-elle théorique et partiellement fictive, de personnalités extérieures non-magistrats, la commission d'avancement n'en compte pas une seule : l'avancement du corps se décide en vase clos, entre pairs et représentants syndicaux. Concernant l'avis consultatif du CSM pour le parquet, depuis 2010, les gouvernements successifs le suivent systématiquement. L'instance fonctionne donc comme un véritable organe décisionnaire sans en porter formellement la responsabilité : elle tranche en pratique tout en demeurant, en droit, une simple autorité d'avis, ce qui dilue d'autant la reddition de comptes.

Enfin, le filtre disciplinaire lui-même est endogène, ce qui referme le système sur lui-même. La Commission d'admission des requêtes, qui décide de la recevabilité des plaintes visant des magistrats (évoquée précédemment), est composée de membres du CSM, donc de magistrats : à aucun stade de la chaîne disciplinaire (filtrage, instruction, jugement) n'intervient un regard pleinement extérieur à la profession. C'est cette même logique, un corps qui se nomme, s'évalue, se promeut et se juge lui-même, que l'on retrouvera en amont, dans le recrutement et le déroulement de la carrière.

Parler d'une irresponsabilité totale des magistrats serait inexact, ils ne sont pas des citoyens au-dessus des lois. Un triple régime de responsabilité existe bel et bien :

- **Disciplinaire via le CSM** pour les manquements dans le cadre et en dehors de leurs fonctions (examiné ci-dessus).
- **Pénale via la juridiction pénale**, un magistrat répond de ses infractions comme tout citoyen. Lorsqu'un magistrat a commis une infraction, le CSM doit en principe se saisir mais l'articulation théoriquement systématique entre poursuite pénale et saisine du CSM reste inégalement respectée¹⁶.
- **Civile en cas de faute personnelle en dehors de ses fonctions ou en cas de « fautes lourdes » ou « de déni de justice »** encadrée par l'article L. 141-1 du Code de l'organisation judiciaire¹⁷. Or, dans ce dernier cas il s'agit de la responsabilité de l'État qui est engagée pour fonctionnement défectueux du service public de la justice. Ainsi, la responsabilité civile effective du magistrat n'a lieu qu'en cas d'action récursoire de l'État condamné envers le magistrat responsable des préjudices indemnisés.

¹⁶ Béatrice BRUGERE, « La responsabilité des magistrats en France : entre mythe et réalité », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1116, mars 2026

¹⁷ Article L 141-1 du COJ, Légifrance.fr, mis à jour en 2016, consulté en juin 2026

La responsabilité civile personnelle est résiduelle et n'a que peu d'importance, n'étant engagée que pour une faute personnelle détachable du service [art. 11-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958], ce qui la cantonne à des hypothèses marginales étrangères à l'acte de juger [à titre d'exemple la condamnation d'un magistrat à indemniser son voisin car il aurait abîmé son mur en taillant une haie n'a pas de lien avec son statut et ses fonctions].

En ce qui concerne la responsabilité civile en cas de dysfonctionnement du service public de la justice, elle est peu utilisée et n'a pas de répercussions pour le magistrat fautif. Elle suppose une « faute lourde » ou un « déni de justice » dont la caractérisation est difficile à établir, décourageant la plupart des actions¹⁸. Comme le précisait Bertrand Mathieu en 2021, même si la responsabilité de l'État est engagée, « l'action récursoire n'a jamais été mise en œuvre », le problème n'est donc pas l'absence de cadre, mais son manque d'effectivité. Le coût de la faute est ainsi entièrement socialisé, pesant sur le budget public et jamais sur celui qui en est à l'origine.

¹⁸ *Ibid.*

B. Recruté en vase clos et promu à l'ancienneté, le corps peine à regagner la confiance des Français plafonnée à 35%

Plus de 69% des magistrats sont issus des catégories socioprofessionnelles supérieures, dans une proportion stable depuis le début des années 1990. Les sociologues rapprochent eux-mêmes ce profil de la « bourgeoisie d'État », proche de celui des étudiants de Sciences Po¹⁹.

Cette homogénéité tient d'abord à la voie d'accès dominante, en 2025, sur 373 candidats admis aux trois concours de l'ENM, 321 l'ont été au premier concours (soit 86% des lauréats) (Figure 6) réservé de fait à de jeunes diplômés de droit ou d'IEP, dont l'âge moyen des lauréats n'est que de 24 ans. Cette même année, les deuxième et troisième concours, ouverts respectivement aux fonctionnaires et aux professionnels justifiant d'une expérience qualifiante, n'ont obtenu que 20 et 26 lauréats (respectivement 5 et 7%). Encore ces deux dernières voies n'ont-elles pourvu qu'une fraction des postes offerts (20 sur 84 et 26 sur 60), neuf postes de chacune ayant dû être reportés sur le premier concours (Figure 6)²⁰.

FIGURE 6 : LA DOMINATION DU PREMIER CONCOURS EST TELLE QUE DES PLACES SUPPLÉMENTAIRES LUI SONT OUVERTES A POSTERIORI AU DÉTRIMENT DES 2^E ET 3^E CONCOURS, PASSANT DE 66% DES PLACES THÉORIQUEMENT RÉSERVÉES À 86% DES LAURÉATS

Nombre de postes ouverts et de lauréats aux différents concours d'accès à l'ENM

CONCOURS	POSTES OFFERTS	% DU TOTAL DES POSTES	LAURÉATS	% DU TOTAL DES LAURÉATS
1 ^{er} concours	303	66%	321	86%
1 ^{er} concours spécial « talents »	10	2%	6	2%
2 ^e concours	84	18%	20	5%
3 ^e concours	60	13%	26	7%
Total	457	100%	373	100%

Commentaire : Le 1er concours compte plus de lauréats [321] que de postes offerts [303] : 18 postes non pourvus ont été reportés (9 du 2e concours, 9 du 3e).

Source : École nationale de la magistrature (ENM), Rapport de la Présidente du jury des concours de recrutement d'auditeurs de justice, mars 2026

¹⁹ Yoan DEMOLI, Laurent WILLEMEZ, "Sociologie de la magistrature", Armand Colin, 2023

²⁰ École nationale de la magistrature (ENM), Rapport de la Présidente du jury des concours de recrutement d'auditeurs de justice, mars 2026

Cette concentration induit une forte présence de profils universitaires, contraire à l'objectif d'ouverture promu par la loi organique de 2023²¹ : 82% des 373 lauréats sont titulaires d'un diplôme au moins égal à bac+5, et 89,4% des admis du premier concours détiennent un master 2 ou un diplôme d'IEP, dont une large majorité en droit privé (219 lauréats sur 321). Les titulaires d'un diplôme d'IEP représentent à eux seuls 33 admis au premier concours (10%). À cette domination s'ajoute une probable sous-estimation statistique : un candidat ayant suivi quatre années à Sciences Po avant un master de préparation au concours en faculté de droit est comptabilisé selon son seul dernier diplôme, ce qui dilue la part réelle des profils IEP. S'y ajouterait une dérogation propre à Sciences Po Paris, présenté comme le seul institut d'études politiques dont le diplôme aurait obtenu l'équivalence d'un bac+5 en droit.

Chez nos voisins européens, il est souvent demandé aux candidats aux postes de magistrats de justifier des années d'expérience professionnelle. En Belgique, avant de pouvoir être nommé juge ou procureur du Roi, il faut justifier de 10 ans d'expérience. En Italie, l'inscription au concours est conditionnée à 3 ans d'expérience dans les métiers du droit. En Grèce, il faut avoir 30 ans et dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Australie, Canada ou encore certains Etats américains) il est demandé de présenter 5 à 10 ans de pratique²². En Allemagne, le cursus inclut un Referendariat de deux ans dont neuf mois obligatoires en cabinet, certains Länder réservant jusqu'à 20% des postes à des avocats ; aux Pays-Bas, la formation s'étend sur six ans dont deux de pratique extérieure obligatoire. Ainsi, devenir juge à 25 ans sans avoir jamais exercé d'autre activité que celle d'étudiant reste une exception.

Dans ce sens, les deuxième et troisième concours, seules voies censées ouvrir la magistrature à des profils expérimentés issus de la fonction publique et du secteur privé, demeurent marginaux : ils n'ont fourni que 12% des lauréats en 2025 (46 sur 373), pour 31% des postes offerts. La présidente du jury relève elle-même que le deuxième concours, conçu pour « favoriser un recrutement plus diversifié et méritocratique », « manque largement sa cible²³ ». Cet écart tient à deux défaillances. D'une part, un faible taux de pourvoi, 24% et 43%, qui traduit un manque d'attractivité et d'accompagnement des candidats en reconversion plus qu'un déficit de talents disponibles. D'autre part, un contrôle de recevabilité opéré après les épreuves : en 2025, cinq candidats déclarés admissibles puis ayant obtenu une moyenne suffisante pour être admis se sont vu

²¹ Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, [legifrance.fr](https://www.legifrance.fr), mis à jour en 2023. Consulté en juin 2026

²² Bertrand SAINT-GERMAIN, *La République des juges contre la Nation*, Éditions du Verbe haut, 2026

²³ École nationale de la magistrature (ENM), *Rapport de la Présidente du jury des concours de recrutement d'auditeurs de justice*, mars 2026.

notifier a posteriori par le garde des Sceaux un refus d'autorisation à concourir, le Conseil d'État ayant dû en suspendre deux²⁴.

Paradoxalement, cette élévation du niveau de diplôme ne garantit pas la maîtrise technique attendue d'un futur magistrat, le rapport du jury 2025 multiplie les constats de lacunes juridiques élémentaires, alors même que la forme rédactionnelle est valorisée. Sur l'épreuve de composition, le jury salue de « très bonnes copies, quelquefois fort littéraires » mais déplore que le droit, jusqu'à des « connaissances de base », soit « aussi ignoré ». Les épreuves proprement juridiques confirment cet écart : à la nouvelle épreuve de questions à réponses courtes en matière pénale, la moyenne s'établit à 5,52/20, seules 16% des copies atteignant la moyenne, les correcteurs relevant « un niveau de connaissances très insuffisant attestant vraisemblablement d'un déficit de préparation ». Lors du grand oral enfin, sur le statut de la magistrature et la déontologie, jugés cardinaux, « le constat est une nouvelle fois sévère sinon très sévère ». Le recrutement sélectionne ainsi des profils académiquement brillants et rompus aux exercices de culture générale, sans toujours s'assurer du socle juridique que requiert l'exercice juridictionnel.

Une fois intégré à l'école, le magistrat se forme pour l'essentiel en circuit fermé avec moins de 19% du temps (stages, vacances et cours théoriques confondus) hors du système juridictionnel. En effet, la scolarité à l'ENM dure près de 130 semaines, parmi lesquelles 12 semaines sont effectuées en cabinet d'avocat, 2 en administration pénitentiaire, 2 en service d'enquête de la police judiciaire, 3 en PJJ, SPIP et commissaire de justice et 5 à « l'extérieur »²⁵.

Une fois recruté, le magistrat bénéficie d'une carrière échappant à toute conséquence : évaluation subjective, avancement à l'ancienneté, inamovibilité. Concernant l'évaluation professionnelle, elle repose sur des critères essentiellement subjectifs. Conduite tous les deux ans au moyen d'un rapport sur la manière de servir, elle ignore les éléments mesurables, délais de traitement, taux d'infirmary en appel, volume d'affaires rapporté à la charge.

L'évaluation repose sur une chaîne strictement hiérarchique, sans aucun regard extérieur. Le magistrat du siège est apprécié par le premier président de la cour d'appel dont il dépend, le chef de juridiction (président du tribunal judiciaire) émettant un second avis en annexe ; le seul autre élément versé au dossier est le rapport d'activité

²⁴ Conseil d'État, juge des référés, ordonnance n° 510366 du 8 janvier 2026.

²⁵ École nationale de la magistrature, Programme pédagogique - Auditeurs de justice, promotion 2026, février 2026, p. 35, section VI « Les séquences et calendriers de la formation ».

que l'intéressé rédige lui-même. Cette verticalité, dépourvue de toute dimension collégiale, fragilise l'impartialité même du processus : l'appréciation portée sur un magistrat n'est jamais confrontée à une source de contrôle indépendante de la ligne hiérarchique²⁶.

L'échelle de notation ne distingue pas les degrés d'insuffisance, rendant l'évaluation négative inexistante. Les grilles (tableaux 1, 2 et 3) proposent quatre niveaux gradués pour la performance satisfaisante, « Bonne », « Très Bonne », « Excellente », « Exceptionnelle », mais un seul cran, « À développer », pour tout ce qui ne l'est pas (Figure 7). Une performance simplement moyenne et une performance gravement défailante sont donc rangées sous une même mention indifférenciée. Il devient impossible de savoir, à la lecture d'un dossier, si un magistrat doit être accompagné ou véritablement sanctionné.

Faute de référentiel chiffré, la performance reste une notion abstraite dont l'appréciation dépend largement du jugement personnel de l'évaluateur. Les critères demeurent abstraits et non objectivés, ouvrant la voie à des évaluations subjectives. Les items notés relèvent du registre comportemental et qualitatif (comme par exemple : « capacité à adopter une position d'autorité », « aptitude à la collégialité », ou encore « capacité à s'inscrire dans une communauté de travail »), ils ne sont pas adossés à des indicateurs mesurables tels que les délais de traitement, les volumes d'affaires ou les taux d'infirmité. Or ces évaluations conditionnent directement l'avancement, la subjectivité des critères se répercute mécaniquement sur la progression de carrière, laissant supposer que promotions et évaluations relèvent pour une part de l'appréciation discrétionnaire plutôt que de la mesure objective.

Sur cette base, l'avancement est arrêté en vase clos par la commission d'avancement. Nous avons décrit en partie précédente sa composition entièrement interne. Sa légitimité est contestable : des magistrats élus sur listes syndicales s'y prononcent sur l'avancement de leurs collègues, selon une logique qui privilégie l'ancienneté sur la performance, sans que les critères d'arbitrage soient publics²⁷. Enfin, l'inamovibilité achève de neutraliser toute conséquence. En vertu de l'article 64 de la Constitution, un magistrat du siège dont les pratiques posent question ne peut être réaffecté sans son consentement²⁸. Il s'agit d'une singularité parmi les grands corps de l'État. Les préfets peuvent être déplacés, les ambassadeurs sont évalués, les directeurs d'hôpitaux sont soumis à des contrats d'objectifs ; le magistrat du siège demeure le seul haut fonctionnaire pour lequel aucun indicateur de performance quantifiable n'est utilisé.

²⁶ Entretien Expert (magistrat) réalisé par Hémisphère Droit

²⁷ Entretien Expert (magistrat) réalisé par Hémisphère Droit

²⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 67-31 DC, 26 janvier 1967, cons. 1 et 3

FIGURE 7 : EXEMPLES DE TABLEAUX D'ÉVALUATION PRODUITS PAR L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE EN 2025

Tableau 1 d'évaluation de magistrats : compétences professionnelles générales		A développer	Bonne	Très Bonne	Excellente	Exceptionnelle	Non-Renseigné	Observations
Savoir Etre	Capacité à adopter une position d'autorité							
Savoir Etre	Capacité d'adaptation							
Savoir Etre	Capacité d'écoute et attention au justiciable							
Savoir Etre	Capacité à s'inscrire dans une communauté de travail							
Savoir Etre	Capacité à représenter l'institution judiciaire							
Savoir Etre	Capacité à s'organiser							
Savoir Etre	Capacité à gérer les situations dans l'urgence							
Savoir Faire	Capacité à décider							
Savoir Faire	Aptitude à exercer des fonctions d'encadrement et/ou de coordination							
Savoir Faire	Capacité à élaborer et conduire un projet							
Savoir Faire	Capacité à prendre en compte l'environnement institutionnel, économique et social							

Tableau 2 d'évaluation de magistrats : compétences professionnelles juridiques		A développer	Bonne	Très Bonne	Excellente	Exceptionnelle	Non-Renseigné	Observations
	Connaissances juridiques et sens de l'application du droit							
	Capacité d'analyse et de synthèse							
	Qualité rédactionnelle							
	Qualité d'expression orale							
	Maîtrise et utilisation des outils numériques, des logiciels métiers							

Tableau 3 d'évaluation de magistrats : fonctions du siège		A développer	Bonne	Très Bonne	Excellente	Exceptionnelle	Non-Renseigné	Observations
	Capacité à rédiger une décision claire et applicable							
	Capacité à maîtriser les débats et l'audience							
	Aptitude à la collégialité							
	Capacité à gérer un service, à s'inscrire dans l'organisation collective de la juridiction							

Source : Retours d'experts

Là encore, la France a du retard sur certains de ses voisins, l'Italie a instauré en 2007 sept évaluations quadriennales intégrant des données quantitatives, deux évaluations négatives consécutives entraînant la dispense de service²⁹. Ainsi, l'article 11 du décret législatif du 5 avril 2006, n° 160 dispose que l'évaluation se fait par le Conseil supérieur de la magistrature italien (et non par la hiérarchie) sur une base objective autour de 4 critères : *capacità* (maîtrise technique, clarté et cohérence rédactionnelle des actes, capacité d'organisation du travail et de l'audience, conduite des débats) ; la *laboriosità* (volume de décisions rendues, rapporté à la charge de l'office) ; la *diligenza* (respect des délais) ; et enfin *l'impegno* (disponibilité pour les suppléances et participation à la formation permanente)³⁰. Les Pays-Bas pilotent leurs tribunaux, via le Raad voor de Rechtspraak, sur des indicateurs tout en respectant l'indépendance décisionnelle³¹. Le rapport des États généraux de la justice (2022) pointait déjà l'absence de référentiel d'activité objectif comme une cause structurelle, toujours pas comblée³².

Du recrutement homogène jusqu'au rejet, par le Conseil d'État, de candidats pourtant les mieux notés, la fermeture du corps alimente directement le faible niveau de confiance des Français dans leur justice, de l'ordre de 35%³³. Avec la défiance générale s'ajoute au sujet de la responsabilité des juges la question de leur indépendance. Celle-ci est brandie pour limiter la responsabilisation des magistrats, comme cela a été le cas lors de l'affaire Lyhanna³⁴.

²⁹ Giuseppe DI FEDERICO, « Riforma delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata », www.dirittodidifesa.eu, consulté en juin 2026.

³⁰ *Decreto legislativo* du 5 avril 2006, n° 160, art. 11, dans sa rédaction issue de la Legge du 30 juillet 2007, n° 111, www.normattiva.it, consulté en juin 2026.

³¹ Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag Rechtspraak* 2024, mai 2025.

³² États généraux de la justice, *Rendre justice aux citoyens – Rapport du comité des États généraux de la justice (octobre 2021 - avril 2022)*, avril 2022.

³³ Sondage Elabe pour BFMTV : Les Français et la justice, 10 juin 2026.

³⁴ Syndicat de la magistrature, « De la réaction de l'exécutif face à la mort de la jeune Lyhanna », communiqué de presse, juin 2026.

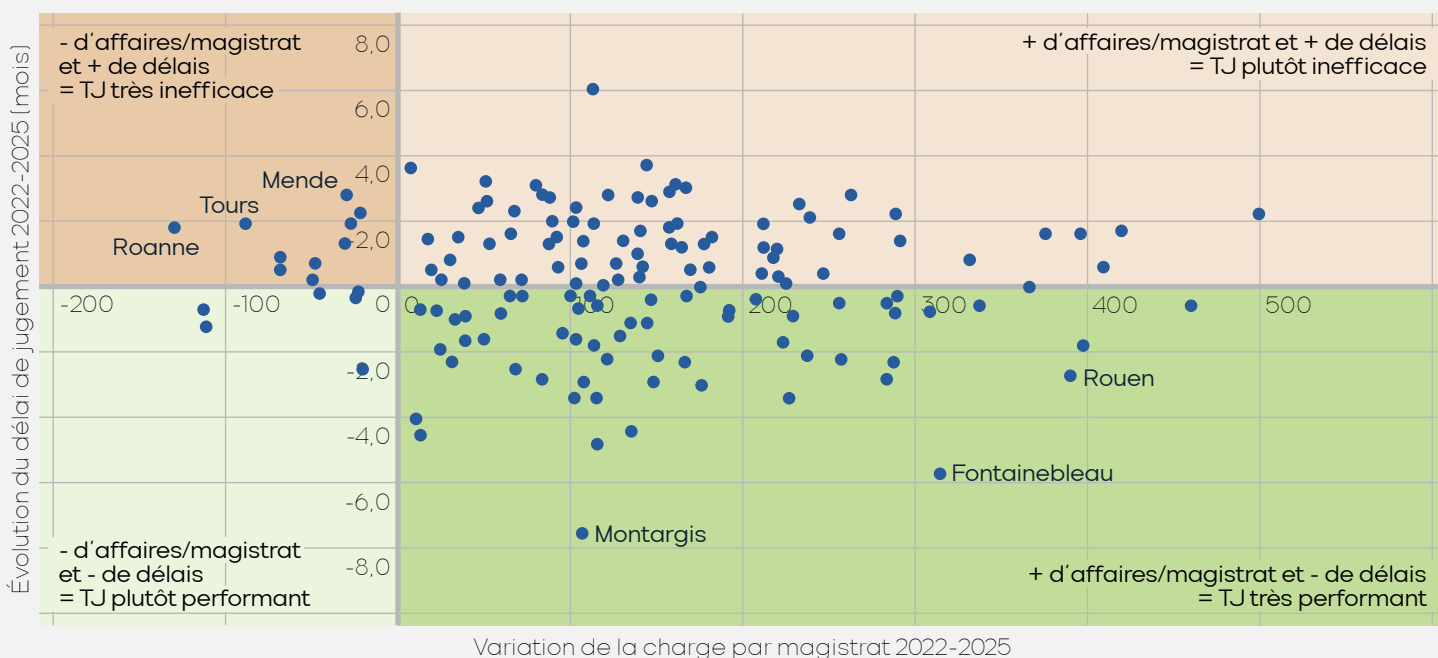
C. Le manque de responsabilité des magistrats produit une justice très inégale selon le territoire, où les écarts d'efficacité sont décorrélés des moyens alloués

La manière dont un tribunal organise son activité n'est la responsabilité évaluée de personne, aucun des mécanismes décrits précédemment ne porte sur le traitement des flux. Le pilotage de l'activité, par opposition à l'acte de juger, échappe ainsi à toute redevabilité : entre les 157 tribunaux judiciaires de France métropolitaine, l'évolution des délais correctionnels varie de plusieurs mois d'une juridiction à l'autre, sans que les effectifs ni la charge par magistrat en rendent compte.

Contrairement à l'intuition dominante, les délais d'un tribunal ne dépendent pas de ses moyens : pour les 157 tribunaux judiciaires de France métropolitaine, il n'existe pas de corrélation entre le nombre de magistrats et l'inefficacité des tribunaux (Figure 8). En examinant l'évolution de la charge par magistrat (nombre d'affaires arrivées au parquet³⁵ rapportées aux effectifs du siège et du parquet³⁶, hors juge de l'application des peines) et l'évolution des délais de jugement correctionnel, entre 2022 et 2025, on constate que le coefficient de corrélation est quasi nul ($r : -0,02$,

FIGURE 8 : MÊME QUAND UN TRIBUNAL VOIT SES MOYENS AUGMENTER, LA BAISSÉ DES DÉLAIS NE SUIV PAS

L'analyse des données de tribunaux judiciaires montre que réduire le nombre d'affaires par magistrat n'entraîne pas la baisse des délais



Champ utilisé : 157 TJ de France métropolitaine, de 2022 à 2025. Charge par magistrat = affaires arrivées au parquet ÷ magistrats [siège+parquet-JAP].

Source : Ministère de la Justice ; extraction des délais correctionnels par juridiction.

³⁵ Ministère de la Justice - SG/SDSE, « Indicateurs statistiques pénaux - année 2025 », *Références Statistiques Justice*, avril 2026.

³⁶ Syndicat de la Magistrature, « Localisation des emplois de magistrats judiciaires », jeu de données, www.data.gouv.fr, dernière mise à jour : 23 juin 2025.

soit pratiquement égal à zéro]. Savoir si la charge d'un tribunal a augmenté ou diminué ne dit donc strictement rien de l'évolution de ses délais³⁷.

À situation de moyens comparable, certaines juridictions absorbent une hausse d'activité en réduisant leurs délais, d'autres se dégradent sans surcroît de charge. Les cas extrêmes sont éloquents : à Rouen, l'indice de charge par magistrat atteint 391 sur la période, et pourtant le délai de jugement a reculé de 2,6 mois ; à l'inverse, à Roanne, l'indice de charge s'établit à -132 tandis que le délai s'allongeait de 1,9 mois. Tours (-90 d'indice de charge, +2,0 mois de délai) et Mende (-32, +2,9 mois) s'enlisent quand Fontainebleau (315) et Montargis (106) accélèrent, réduisant leurs délais de 5,6 et 7,4 mois (Figure 8).

Ce résultat déplace le diagnostic : la justice française ne souffre pas d'abord d'un problème de moyens, mais d'organisation. Si ni la charge ni les effectifs n'expliquent les délais, c'est que le facteur déterminant se situe ailleurs, dans la manière dont chaque juridiction organise ses flux, son audience et sa mise en état. Or c'est précisément cette dimension, le pilotage de l'activité par opposition à l'acte de juger, qui échappe aujourd'hui à toute redevabilité.

L'affaire Lyhanna, en juin 2026, révèle cette défaillance organisationnelle au grand public. Aucun des manquements ne relève de l'acte de juger ni de moyens insuffisants ou n'engage l'indépendance du magistrat, tous relèvent du pilotage de l'activité, le registre précisément qui échappe à toute redevabilité. Une même procédure, viols sur mineure de onze ans, auteur déjà connu, est traitée avec diligence par le parquet de Toulouse, qui réalise tous les actes en moins de deux mois, puis se délite après son dessaisissement au profit du parquet d'Auch³⁸. À effectifs et charge comparables, deux juridictions produisent deux trajectoires opposées : la défaillance ne tient pas aux moyens, mais à la manière dont chaque tribunal organise la prise en charge des dossiers sensibles. Le parquet de Toulouse avait fait le travail d'enquête, mais a transmis la procédure sans signaler son urgence et par voie postale, là où une transmission dématérialisée et une alerte au parquet destinataire étaient possibles.

³⁷ Analyse HD des données du ministère de la Justice, 157 TJ, 2022-2025, voir Annexe 2

³⁸ Ministère de l'intérieur, *Pré-rapport de la mission interministérielle relative au traitement des procédures judiciaires et leurs impacts sur l'information judiciaire du chef d'enlèvement et de séquestration de mineur de la jeune Lyhanna*, Inspection générale de la Gendarmerie Nationale, juin 2026

Cette défaillance de pilotage repose sur une opacité qui en est à la fois la cause et le symptôme. La mission pointe le « chiffre noir » des viols sur mineurs traités en enquête préliminaire qui ne transitent jamais par les bureaux d'ordre (service du greffe qui réceptionne et enregistre l'ensemble des procédures qui arrivent au parquet) et n'apparaissent donc pas dans le logiciel national Cassiopée, passant sous les radars. Ce point est central : un dossier non enregistré est un dossier que personne ne peut suivre, ni le magistrat chargé de la direction d'enquête, ni sa hiérarchie, ni aucune instance de contrôle. L'enregistrement n'est pas une formalité administrative, c'est la condition même de la redevabilité, il n'existe pas de pilotage de ce qui n'est pas mesuré³⁹.

Cette disparité entre juridictions est d'autant plus difficile à corriger qu'elle demeure, à l'échelle nationale, largement non mesurable faute de données ouvertes. Les décisions pénales de première instance ne seront pas versées en open data avant le 31 décembre 2027 pour le correctionnel et le 31 décembre 2028 pour les assises : le pénal reste le seul contentieux entièrement exclu de l'open data. Faute de données accessibles, les disparités de process entre tribunaux ne peuvent être ni objectivées, ni comparées, ni placées sous contrôle⁴⁰.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Article 3 de l'Arrêté du 29 août 2025 modifiant l'arrêté du 28 avril 2021 pris en application de l'article 9 du décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives



02.

**Responsabiliser le
juge, ouvrir le corps et
uniformiser les pratiques
rétablirait la confiance et
l'efficacité de la justice sans
menacer son indépendance**

A. Responsabiliser le juge suppose un organe disciplinaire indépendant, une action récursoire effective et une évaluation objective

Le caractère endogène du CSM, dispositif disciplinaire de l'institution, où le corps se filtre, s'instruit et se juge lui-même, est la première cause de son impopularité. L'introduction d'un regard extérieur et citoyen à chaque étape apparaît désormais plus que nécessaire.

Proposition 1 : Il est proposé de confier la fonction disciplinaire à un organe indépendant de la magistrature, sur le modèle du Judicial Conduct Investigations Office britannique, reposant sur un principe d'indépendance

Sa composition sera d'une moitié de citoyens tirés au sort sur liste électorale pour un mandat de 6 mois et d'une autre moitié de praticiens de justices (magistrats et avocats). L'écart de condamnations avec nos voisins mesure l'enjeu : le Royaume-Uni a prononcé 89 sanctions en 2025 et l'Italie 35, contre 5 en France, soit dix fois plus en valeur absolue outre-Manche et, à effectif rapporté, 9 000 magistrats en France pour près de 23 000 au Royaume-Uni, environ quatre fois plus. Deux précautions encadrent la réforme. Sa mise en œuvre suppose une révision des articles 64 et 65 de la Constitution, qui confient aujourd'hui la discipline au CSM. Elle doit ainsi préserver scrupuleusement la frontière actuelle entre le manquement professionnel du magistrat et le contenu de ses décisions juridictionnelles, qui ne sauraient en relever.

L'INDÉPENDANCE DU JUDICIAL CONDUCT INVESTIGATIONS OFFICE (JCIO)

Le traitement des plaintes contre les magistrats britanniques est confié à un office indépendant à la fois du corps judiciaire et du ministère. Institué le 1er octobre 2013 sur le fondement du Constitutional Reform Act de 2005, en remplacement de l'*Office for Judicial Complaints* créé en 2006, le JCIO est un office opérationnellement indépendant qui instruit et filtre les plaintes sans les juger lui-même.

Contrairement au CSM, il n'exerce qu'une seule fonction : la discipline. Il n'intervient ni dans la nomination des magistrats, confiée à une instance distincte, la *Judicial Appointments Commission*, ni dans leur avancement, ni dans le conseil déontologique ; il ne connaît que des manquements au comportement. Son indépendance ne repose pas sur un monopole du corps, mais sur une décision partagée : la sanction est prononcée conjointement par le *Lord Chancellor*, membre du gouvernement, et le *Lord (ou Lady) Chief Justice*, chef de la magistrature, aucun des deux ne pouvant statuer seul. Pour instruire ces dossiers, ces Lords sont épaulés par un groupe de 15 « lay members » non-magistrats nommés pour 5 ans⁴¹. Les décisions de sanction sont publiées nominativement et l'activité de l'office est présentée chaque année devant le Parlement⁴².

⁴¹ Ministry of Justice, « Appointment of 15 lay panel members of disciplinary tribunals to the Judicial Conduct Investigations Office », www.gov.uk, 2023 consulté en juin 2026.

⁴² Judicial Conduct Investigations Office [JCIO], *Annual Report 2024-2025*, 2025.

Proposition 2 : Il est proposé d'adopter un code de déontologie et de discipline contraignant assorti d'une typologie des manquements et d'une échelle graduée de sanctions, à l'image de celui dont s'est doté l'Italie

Ce pays s'est doté en 2006 d'un code disciplinaire avec une liste claire de manquements assortie d'un barème⁴³. Ce nouveau code distinguerait les degrés de gravité et rattacherait chaque catégorie de manquement à une réponse proportionnée, de l'avertissement à la révocation, mettant fin à l'actuelle indétermination et à l'insécurité juridique qu'elle nourrit pour les magistrats comme pour les justiciables. La principale précaution tient à la rédaction même du texte : la typologie doit viser des comportements professionnels objectivables, manquements à la diligence, à l'impartialité de comportement, à la probité, sans jamais permettre de sanctionner l'interprétation du droit ou le sens d'une décision, ce qui porterait atteinte à l'indépendance juridictionnelle.

Proposition 3 : Lorsque l'État est condamné à la place d'un magistrat fautif, il est proposé de rendre la saisine disciplinaire automatique et l'action récursoire effective

Cela se ferait selon trois modalités : en clarifiant la loi actuelle, en prévoyant une saisine automatique de l'organe disciplinaire en cas de condamnation de l'État et en publiant l'ensemble de ces actions. Aujourd'hui, la boucle de responsabilité demeure ouverte à sa dernière étape : le coût de la faute est entièrement socialisé. Il conviendrait enfin de publier un bilan annuel des actions récursoires engagées, garantie de transparence et levier de redevabilité.

⁴³ Le décret législatif du 23 février 2006, n° 109, énonce d'abord les devoirs du magistrat impartialité, correction, diligence, laboriosité, réserve, équilibre (art. 1), puis typise les manquements commis dans l'exercice des fonctions (art. 2) et hors de cet exercice (art. 3). L'article 5 fixe une échelle de six sanctions : admonestation, censure, perte d'ancienneté de deux mois à deux ans, incapacité temporaire d'exercer une fonction directive de six mois à deux ans, suspension des fonctions et du traitement de trois mois à deux ans, révocation. L'article 12 rattache chaque catégorie de manquement à un plancher de sanction, de la censure pour l'atteinte à l'impartialité de comportement à la révocation de plein droit en cas de condamnation pénale ferme d'au moins un an.

Proposition 4 : Concernant le Conseil supérieur de la magistrature, il est proposé de lui garantir une majorité réelle de membres extérieurs à la magistrature (seulement 4 réellement non-magistrats aujourd'hui), par des critères de désignation excluant les profils issus du milieu judiciaire et d'imposer un scrutin uninominal pour l'élection des magistrats pour réduire l'emprise syndicale

La précaution majeure est politique et constitutionnelle : la réforme se heurtera au verrou syndical qui structure les candidatures internes, et la recomposition du CSM suppose une révision de l'article 65 de la Constitution.

B. Recréer la confiance passe par une réforme du corps : formation extérieure, carrières élargies, nominations transparentes et participation citoyenne

Proposition 5 : La formation en circuit fermé décrite dans le diagnostic appelle une réponse simple : faire sortir le futur magistrat de l'institution avant qu'il ne juge avec une séquence obligatoire de neuf mois d'immersion hors de l'institution judiciaire, répartie en trois phases de 3 mois soit en entreprise, en cabinet d'avocat, en établissement pénitentiaire ou encore parmi les services de police primo-intervenants

Cela permettrait au futur magistrat d'éprouver, avant de prendre ses fonctions, les réalités du terrain et de l'exécution de la peine. Cette immersion ne s'ajouterait pas mais se substituerait pour partie aux stages aujourd'hui effectués en juridiction. Le dispositif aligne la France sur ses voisins, où l'expérience extérieure est la règle et non l'exception : le Referendariat allemand impose à titre d'exemple neuf mois en cabinet d'avocat⁴⁴. La précaution tient au calibrage temporel : l'immersion doit être absorbée par redéploiement de la maquette pédagogique existante, sans allonger une scolarité déjà longue ni retarder l'entrée en fonction.

Proposition 6 : La sous-utilisation des deuxième et troisième concours d'accès à l'ENM écartant des candidats expérimentés, il est donc proposé de porter cette part à 25% des postes attribués, d'en réserver l'accès aux professionnels justifiant d'au moins 8 ans d'expérience, et de déplacer le contrôle de recevabilité des candidatures en amont des épreuves

Cette inversion de séquence est l'élément décisif : vérifier les conditions d'expérience avant l'admission, et non après, supprime le mécanisme qui permet aujourd'hui d'écarter des lauréats déjà déclarés admis et prive la voie de toute crédibilité. L'ouverture du vivier se fera également avec une fusion de ces deux concours et une adaptation des épreuves à ces candidatures.

⁴⁴ Deutsches Richtergesetz (DRiG) § 5b Vorbereitungsdienst

Proposition 7 : Pour faciliter l'introduction de candidats issus d'expériences diverses, il est également proposé de créer une passerelle pour les officiers supérieurs des forces armées (à partir du grade de commandant) et les commissaires de police

Cette voie d'accès à la magistrature judiciaire, inspirée des passerelles existantes pour les officiers vers la fonction publique (avec l'article L. 4139-2 du code de la défense), se ferait via une formation accélérée sans passer par le cursus classique de l'ENM.

Proposition 8 : En parallèle, pour le premier concours, qui a fourni 86% des lauréats de 2025 pour un âge moyen de 24 ans, il est proposé de le conditionner à 3 années d'expérience dans un métier du droit, exigées comme condition d'inscription

Cette mesure permettrait à la France de rattraper ses voisins, qui subordonnent tous l'accès à la magistrature à une pratique préalable (dix ans en Belgique, trois ans en Italie, cinq à dix ans dans les pays anglo-saxons) et romprait avec l'exception française d'un juge nommé sans avoir jamais exercé d'autre activité que celle d'étudiant. La précaution tient à l'ouverture sociale : la condition d'expérience ne doit pas réserver de fait l'accès aux seuls candidats disposant de ressources personnelles durant ces trois années, ce qui suppose d'admettre un large éventail d'activités juridiques rémunérées au titre de l'expérience éligible.

Proposition 9 : Concernant l'avancement, dont le diagnostic a montré qu'il est administré par une instance composée exclusivement de membres du corps, il est proposé d'ouvrir la commission d'avancement en imposant un scrutin uninominal pour libérer cette instance de la logique syndicale

Ces mesures transformeraient une instance d'enregistrement en organe de contrôle effectif, en soumettant la progression des carrières à un regard non corporatif.

Proposition 10 : Concernant l'évaluation des magistrats, il est proposé de l'adosser à un référentiel d'indicateurs opposables (délais de traitement, taux d'infirmité en appel, volume d'affaires rapporté à la charge) venant compléter, et non remplacer, l'appréciation qualitative

Il conviendrait parallèlement de graduer le bas de l'échelle de notation, afin de distinguer le magistrat à accompagner de celui dont l'insuffisance appelle une véritable réponse, et d'introduire dans le processus un regard extérieur à la ligne hiérarchique directe. Plusieurs voisins l'ont fait sans porter atteinte à l'indépendance : l'Italie a instauré en 2007 sept évaluations quadriennales intégrant des données quantitatives, deux évaluations négatives consécutives entraînant la dispense de service⁴⁵, et les Pays-Bas pilotent leurs tribunaux sur indicateurs via le Raad voor de Rechtspraak⁴⁶. La précaution est la même que pour la discipline : les indicateurs doivent demeurer informatifs et ne jamais devenir contraignants sur le sens de la décision, sous peine de transformer un outil de gestion en pression sur le jugement.

Proposition 11 : Enfin, il est proposé d'introduire une dose d'échevinage (de juges non-professionnels) dans le contentieux correctionnel, sur le modèle des Schöffens allemands, où des citoyens siègent collégialement aux côtés des magistrats professionnels, et de développer des juges de proximité « civiques », élus ou nommés, compétents pour les litiges du quotidien

Cette participation, déjà familière à la cour d'assises, étendrait à la justice correctionnelle un principe démocratique aujourd'hui réservé aux crimes, et opposerait à la défiance une légitimité tirée de la société elle-même. Les précautions sont substantielles : le périmètre doit être strictement délimité pour préserver la technicité du jugement et les garanties du procès équitable, la formation des citoyens-asseesseurs assurée, et le dispositif évalué avant toute généralisation, l'expérimentation des citoyens-asseesseurs conduite en France au début des années 2010 ayant montré les limites d'un déploiement mal calibré.

⁴⁵ Giuseppe DI FEDERICO, « Riforma delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata », www.dirittodidifesa.eu, consulté en juin 2026.

⁴⁶ Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag Rechtspraak 2024*, mai 2025

C. Uniformiser les pratiques pour objectiver les responsabilités des magistrats : des lignes directrices et un pilotage par la donnée réduiraient délais et disparités

L'absence de corrélation entre moyens et délais établie dans le diagnostic déplace la réponse du terrain budgétaire vers celui de l'organisation : si deux juridictions à charge comparable obtiennent des résultats opposés, c'est dans leurs méthodes que se loge le levier d'amélioration.

Proposition 12 : Il est proposé d'édicter des lignes directrices de procédure et des barèmes indicatifs, diffusés au niveau national, pour harmoniser les pratiques d'organisation entre juridictions

Ces référentiels porteraient sur la gestion des stocks, le calibrage des audiences et les délais cibles de mise en état, capitalisant sur les méthodes des juridictions qui absorbent une hausse d'activité sans dégrader leurs délais pour les diffuser à celles qui s'enlisent à charge constante. La précaution est ici décisive et tient à la nature même des instruments retenus : barèmes et lignes directrices doivent demeurer purement indicatifs et circonscrits au pilotage de l'activité, l'indépendance du juge sur le sens de sa décision restant entière.

Proposition 13 : Il est proposé d'anticiper et de garantir l'ouverture des données prévue au 31 décembre 2027 pour le correctionnel et au 31 décembre 2028 pour les assises, en faisant de la mise à disposition des décisions pénales un préalable assumé du pilotage de la chaîne pénale et non son aboutissement lointain

Sans cette transparence, ni les lignes directrices, ni le pilotage par indicateurs ne disposeront de la matière première nécessaire à leur efficacité. La précaution est connue et tient à la protection de la vie privée : l'ouverture doit s'accompagner d'une pseudonymisation robuste et d'un encadrement des usages, garanties qui justifient un calendrier maîtrisé mais non un report indéfini.





Annexe

TABEAU DE L'ORGANISATION DES SEMAINES DE LA FORMATION INITIALE DE L'ENM (PROMOTION 2026)

Séquence	Durée (semaines)	Catégorie	Localisation
Stage avocat	12,0	Stage	Hors institution judiciaire
Cours théoriques	35,0	Études	ENM Bordeaux
Stage juridictionnel	37,0	Stage	Institution judiciaire
Stage pénitentiaire	2,0	Stage	Hors institution judiciaire
Stage service d'enquête	2,0	Stage	Hors institution judiciaire
Stage direction de greffe / Accès au droit	1,0	Stage	Institution judiciaire
Stages partenaires : PJJ / SPIP / Commissaires de justice	3,0	Stage	Hors institution judiciaire
Stage Cour d'Appel	2,0	Stage	Institution judiciaire
Stages extérieurs	5,0	Stage	Hors institution judiciaire
Modules « Tronc commun haute fonction publique »	1,0	Études	ENM Bordeaux
Choix du poste	1,0	Études	-
Préparation (théorie) aux premières fonctions	4,5	Études	ENM Bordeaux
Stage de préparation aux premières fonctions	8,0	Stage	Institution judiciaire
Congés et autorisations d'absence	16,0	Congés	-
Total tableau	129,5		

Source : École nationale de la magistrature, Programme pédagogique – Auditeurs de justice, promotion 2026, février 2026, p. 35, section VI « Les séquences et calendriers de la formation ».



Hémisphère
Droit

www.hemispheredroit.fr