

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE EST-IL CORPORATISTE ?

Démarche

Dans un contexte global marqué par la montée des populismes, susceptibles de fragiliser l'État de droit, et face aux récentes attaques dirigées contre l'autorité judiciaire, notamment lors des procès de personnalités politiques comme Nicolas Sarkozy ou Marine Le Pen, le présent essai vise à démontrer que le Conseil Supérieur de la Magistrature (ci-après « CSM » ou « le Conseil ») n'est nullement un organe corporatiste, mais constitue au contraire une institution essentielle au fonctionnement de notre démocratie.

Résumé

D'une part, l'idée selon laquelle l'indépendance du CSM favoriserait un corporatisme de l'autorité judiciaire est infondée (I). Garant de l'éthique professionnelle des magistrats, le Conseil doit demeurer pleinement indépendant de l'exécutif (I A). Si cette indépendance s'est progressivement consolidée (I B), elle pourrait et devrait être encore davantage renforcée (I C).

D'autre part, l'argument selon lequel la prétendue indulgence du CSM en matière disciplinaire révélerait un corporatisme de l'autorité judiciaire est également erroné (II). S'il est essentiel que les magistrats respectent des exigences déontologiques strictes (II A), le CSM a progressivement renforcé l'effectivité de son contrôle disciplinaire (II B), lequel peut encore être amélioré (II C).

Bibliographie

Ouvrages

- Emmanuel Kant, Idée d'une histoire universelle, 1784.
- Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, 1835.
- Honoré de Balzac, Splendeurs et misères des courtisanes, 1847.
- Alain Eraly, Autorité et légitimité, 2015.
- André Maurin, Institutions juridictionnelles, 2023.
- Vincent Sizaire, Gouverner les juges, 2024.

Textes officiels et jurisprudence

- Constitution française, 4 octobre 1958.
- Ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut des magistrats.
- Conseil d'État, 2 février 1962, décision n°55049.
- Cour européenne des droits de l'homme, Medvedyev c. France, 29 mars 2010.
- Conseil constitutionnel, décision n° 2010-611, 19 juillet 2010.
- CSM, décision n° S166, 24 avril 2009.
- CSM, avis n°P104, 12 mars 2024.

- CSM, décision n°S272, 30 avril 2025.
- CSM, décision n°275, 16 octobre 2025.

Rapports

- États généraux de la justice, rapport du 8 juillet 2022.
- Conseil supérieur de la magistrature, rapport annuel 2024.

Articles et sites internet

- Site internet du Conseil Supérieur de la Magistrature.
- Nomination du juge Courroye : Clément passe outre l'avis du CSM, publié le 9 mars 2007 sur Europe 1.
- Sabine Mariette, Réforme du CSM : l'indépendance de la justice n'est pas au rendez-vous, publié le 15 février 2011 sur Terra Nova, le think tank progressiste.
- Jean Cittance, Présidentielle 2022 : Elisabeth Guigou rejoint Emmanuel Macron, publié le 20 février 2022 sur Le Figaro.

Médias

- Épisode de l'émission de télévision Envoyé spécial, Les naufragés de la justice, diffusé le 24 octobre 2024.

« *Méfiez-vous des juges, ils ont tué la monarchie, ils tueront la République* », affirmait François Mitterrand à l'issue d'un conseil des ministres en 1995. Cette formule renvoie aux Parlements d'Ancien Régime dont l'opposition aux réformes royales a contribué à fragiliser la monarchie absolue avant la Révolution française. L'ancien chef de l'État réalise ainsi un parallèle avec la justice contemporaine afin de critiquer l'action du juge, susceptible de limiter l'action du pouvoir exécutif élu.

Du latin *magistratus* (charge publique), la magistrature désigne l'ensemble du corps des magistrats de l'ordre judiciaire. L'une des particularités de la justice française réside dans l'unité de ce corps, composé de magistrats du siège et de magistrats du parquet. Les magistrats du siège, les juges, sont chargés de dire le droit en rendant des décisions de justice. Les magistrats du parquet, les procureurs, ont quant à eux pour fonction de requérir l'application de la loi, de défendre l'intérêt public et sont partie au procès.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est l'organe garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est chargé de trois missions principales à l'égard des magistrats : Il participe à leur nomination, exerce le pouvoir disciplinaire et contribue à la réflexion sur l'institution judiciaire et la déontologie.

Du latin *corporari* (se former en corps), une corporation regroupe l'ensemble des personnes exerçant la même profession. Dérivé du radical de corporation, le corporatisme est quant à lui un terme polysémique, qui, dans un sens péjoratif, désigne l'attitude qui consiste à défendre exclusivement les intérêts d'une profession.

Le sujet consistant à se demander si le Conseil Supérieur de la Magistrature est un organe corporatiste est volontairement provocateur. Il a été choisi pour trois raisons principales.

D'abord, l'accusation de corporatisme ressurgit régulièrement en réaction aux sanctions prononcées à l'encontre des magistrats, parfois jugées « dérisoires » par l'opinion publique. Le CSM a prononcé, en 2009, un « blâme avec inscription au dossier », la plus faible des sanctions disciplinaires, à l'encontre du magistrat Fabrice Burgaud qui a instruit l'affaire de pédophilie d'Outreau. Le journal de France 3 évoquait à cet égard « *une réprimande comme pour un élève turbulent, une farce dérisoire, un corporatisme exacerbé* ». Plus récemment, un épisode de l'émission de télévision « Envoyé spécial », intitulé Les naufragés de la justice soulevait qu'en 2023, sur 500 décisions rendues par le Conseil, saisi directement par les justiciables, 369 ont été déclarées irrecevables, 130 infondées et aucune n'a donné lieu à une sanction. Sur le même sujet, en 2020, le ministre de la Justice, Éric Dupont-Moretti s'agace d'un « corporatisme » de l'institution dont il a la charge : « *Quelque 2500 plaintes contre eux et zéro, oui, zéro ont abouti* » déclarait-il.

Ensuite, les interrogations qui entourent le travail du CSM, cet organe dans lequel « des juges jugent les juges » (affirmation, on le verra, partiellement erronée), dépassent le seul cadre de

l'autorité judiciaire. Elles révèlent une tension fondamentale entre deux exigences démocratiques à priori contradictoires : l'indépendance de la justice et sa responsabilité. La question est alors de savoir si son autonomie à l'égard de l'exécutif est excessive au point d'alimenter le soupçon de corporatisme, ou au contraire insuffisante et ainsi susceptible d'une influence politique. À travers ce débat se trouve ainsi posée, en filigrane, la question de l'indépendance judiciaire, pilier de l'État de droit.

Enfin, ce sujet apparaît particulièrement pertinent à l'aune de la défiance, voire de la méfiance que les Français semblent manifester à l'égard de la justice. Au lendemain du viol et du meurtre de la jeune Philippine, l'institut Verian indiquait que 62 % des Français n'avaient pas confiance dans cette institution. Le rapport des États généraux de la justice évoque quant à lui une « *crise majeure de l'institution judiciaire* » dans un contexte de « *défiance généralisée* ».

Dès lors, le Conseil supérieur de la magistrature permet-il de concilier indépendance de l'autorité judiciaire et exigence de responsabilité des magistrats sans tomber dans une logique de corporatisme susceptible d'affaiblir la confiance des citoyens dans la justice ?

I / L'INDÉPENDANCE DU CSM, QUI FAVORISERAIT UN CORPORATISME DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE, CONSTITUE AU CONTRAIRE UNE CONDITION ESSENTIELLE DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

A/ LA NÉCESSAIRE INDÉPENDANCE DU CSM VIS-À-VIS DE L'EXÉCUTIF

Alexis de Tocqueville écrivait qu' « *Il n'y a point de liberté sans indépendance judiciaire* ».

Au premier rang des principes structurels de l'État de droit figure l'indépendance de la justice qui est intrinsèquement liée à la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Elle est, pour la société, la condition de sa confiance dans la justice. Elle est, pour le justiciable, la condition d'un procès équitable. Elle est, pour le magistrat, la condition de sa légitimité.

En France, l'article 64 de la Constitution dispose que « *[l]e président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. (...)* ».

Le Conseil constitutionnel a affirmé que « *l'indépendance du CSM concourt à l'indépendance de l'autorité judiciaire* ». En raison de son rôle déterminant en matière de nomination et de discipline, son autonomie vis-à-vis de l'exécutif constitue en effet une condition de l'indépendance de la Justice. Si les magistrats sont formellement nommés par décret présidentiel, le Conseil intervient dans toutes les procédures. Pour les magistrats du siège, il propose les candidats aux plus hauts postes et rend, pour les autres, un avis conforme obligeant le ministre de la Justice. Pour les magistrats du parquet, il dispose d'un avis simple, ne liant pas le garde des Sceaux. Une dépendance à l'égard de l'exécutif ferait ainsi peser le risque d'une influence politique sur la sélection des magistrats.

B/ L'AFFIRMATION PROGRESSIVE DE L'INDÉPENDANCE DU CSM VIS-À-VIS DE L'EXÉCUTIF

« *L'histoire constitutionnelle de la magistrature est celle d'une longue marche faite de petits pas vers davantage d'indépendance* » déclarait Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation de 2014 à 2019.

En effet, depuis sa création, le CSM poursuit un processus d'émancipation vis-à-vis de l'exécutif.

En 1958, la composition du Conseil traduisait une influence particulièrement prononcée de l'exécutif. Il était alors présidé par le président de la République, vice-présidé par le garde des

Sceaux et en outre composé de 9 membres désignés par le chef de l'État. Ainsi, sa composition relevait exclusivement de l'exécutif.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil est présidé par le premier président de la Cour de cassation s'agissant de la formation « siège » et par le procureur général près la Cour de cassation pour la formation « parquet ». Il est en outre composé de six magistrats du siège et de six magistrats du parquet élus par leurs pairs ainsi que de huit personnalités non-magistrates, dont deux sont désignées par le président de la République, deux par le président de l'Assemblée nationale, deux par le président du Sénat, un par le président du Conseil national des Barreaux et un par l'assemblée générale du Conseil d'État. L'influence de l'exécutif sur la composition du CSM est donc réduite à la désignation de deux de ses vingt-deux membres.

Cette émancipation se reflète également dans le déplacement symbolique des lieux de réunion du Conseil. De 1946 à 1958, ce dernier se réunissait à l'Élysée, puis, de 1958 à 2011, il fut installé au Palais de l'Alma. Depuis 2008, son siège a été transféré à l'hôtel Moreau. Lorsqu'il statue en matière disciplinaire, le CSM siège à la Cour de cassation.

C/ LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE L'INDÉPENDANCE DU CSM VIS-À-VIS DE L'EXÉCUTIF

L'indépendance du CSM pourrait néanmoins être davantage consolidée.

D'une part, la carrière des magistrats du parquet, contrairement à celle des magistrats du siège, demeure largement dépendante de l'exécutif. Pour leurs nominations et sanctions disciplinaires, le CSM ne rend qu'un avis « simple », non contraignant pour le garde des Sceaux. Entre 2002 et 2008, l'exécutif est ainsi passé outre dix avis défavorables rendus par le Conseil. En 2007, le ministre de la Justice, Pascal Clément a maintenu la nomination de Philippe Courroye comme procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nanterre, malgré l'opposition du CSM, qui jugeait son expérience insuffisante pour diriger « le quatrième parquet de France ». Toutefois, depuis 2009, à la suite de l'engagement de Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la Justice, l'exécutif a systématiquement suivi les avis du CSM, sans toutefois qu'aucune garantie ne l'empêche de passer outre à l'avenir. La Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs jugé que les magistrats du parquet ne constituent pas une « autorité judiciaire » en raison de leur dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Il convient de procéder à une réforme du statut des magistrats du parquet. Le projet de loi constitutionnelle du 29 août 2019, qui propose en ce sens d'aligner les pouvoirs du Conseil concernant les magistrats du parquet sur ceux des magistrats du siège, doit être concrétisé à l'occasion de la réunion du Congrès.

D'autre part, la nomination de deux des huit personnalités qualifiées relève encore aujourd'hui du président de la République. Ainsi, Elisabeth Guigou et Patrick Titiun, en fonction depuis février 2023, ont été désignés par le Président. Le fait qu'Élisabteh Guigou ait officiellement soutenu Emmanuel Macron à l'occasion de l'élection présidentielle de 2022 renforce le risque, réel ou perçu, d'une influence politique sur les décisions du CSM. Même si absolument rien ne permet d'affirmer que ce lien se traduit par un biais effectif dans les délibérations, la simple possibilité que des membres soient redevables au Président pour leur désignation peut nuire à la perception de l'indépendance du Conseil.

L'exécutif ne devrait exercer aucune influence sur la désignation des membres du CSM. À l'instar de certains modèles européens, les personnalités qualifiées pourraient être choisies par un vote parlementaire à majorité qualifiée, garantissant un véritable pluralisme. Il serait également opportun d'ériger la connaissance approfondie de l'autorité judiciaire en condition nécessaire à toute nomination. En effet, si les membres actuels présentent des qualifications juridiques solides, aucune garantie n'assure que les futures désignations offriront un niveau de compétences équivalent.

II / LA PRÉTENDUE INDULGENCE DU CSM EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE, QUI DÉMONTRERAIT UN CORPORATISME DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE, NE RÉSISTE PAS À L'ANALYSE

A/ LE NÉCESSAIRE RESPECT PAR LES MAGISTRATS DE LEURS OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

Dans Autorité et légitimité, Alain Eraly expose l'idée d'une « éthique moderne de l'autorité ». Selon le sociologue et économiste belge, celle-ci reposerait sur deux critères. D'une part, l'autorité doit toujours agir au nom de l'intérêt général. D'autre part, et c'est ce qui nous intéresse ici, puisqu'elle s'incarne nécessairement à travers des individus, elle ne peut être « éthique » que s'ils adoptent une conduite conforme à des normes morales définies. Il en découle que toute autorité doit se doter d'un cadre déontologique strict et veiller à son respect effectif.

La responsabilité des magistrats découle de la délégation de pouvoir que l'État leur confie pour rendre la justice ; à ce titre, ils sont tenus de rendre des comptes. Cette question est toutefois particulièrement délicate, car elle exige de trouver un subtil équilibre entre, d'une part, un régime de responsabilité excessivement contraignant, qui risquerait de porter atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire, et, d'autre part, un régime de responsabilité trop souple, susceptible d'alimenter un sentiment d'impunité et d'éroder la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

Le magistrat français est responsable pénalement, civilement et disciplinairement. En matière pénale, il ne jouit d'aucune immunité ou privilège et il est pleinement responsable des infractions commises. En matière civile, comme tout citoyen, le magistrat est responsable des actes commis en dehors de ses fonctions. Dans l'exercice de ses fonctions, sa responsabilité ne saurait être engagée au titre d'un acte juridictionnel afin de préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire. Les magistrats peuvent toutefois voir leur responsabilité disciplinaire engagée s'ils adoptent un comportement contraire à leurs devoirs, tant dans l'exercice de leurs attributions que dans leur vie privée.

L'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit que constitue une faute disciplinaire tout manquement aux devoirs suivants : indépendance ; impartialité ; intégrité ; probité ; loyauté ; conscience professionnelle ; honneur ; dignité ; délicatesse ainsi que réserve et discrétion.

B/ L’AFFIRMATION PROGRESSIVE DU CONTRÔLE DISCIPLINAIRE DES MAGISTRATS PAR LE CSM

D'abord, depuis 2008, les magistrats sont minoritaires dans chaque formation disciplinaire. Chacune comprend huit membres extérieurs et six magistrats élus, majoritairement du siège dans la formation compétente à leur égard et majoritairement du parquet dans l'autre. Une telle configuration exclut que les magistrats soient majoritaires pour juger leurs pairs, ce qui affaiblit l'argument d'un corporatisme disciplinaire.

Ensuite, depuis 2008 toujours, tout citoyen peut saisir le Conseil via la commission d'admission des requêtes, lorsqu'il estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. Ce dispositif, extrêmement dérogatoire, n'existe pour aucun autre agent public. En principe, l'administration a compétence exclusive pour engager une poursuite disciplinaire.

En outre, les violences sexuelles et sexistes sont désormais davantage sanctionnées. Ainsi, dans son avis n°P104 du 12 mars 2024, le Conseil a recommandé le retrait des fonctions de procureur de la République et un déplacement d'office en raison de propos sexistes et misogynes.

Enfin, les missions déontologiques du Conseil se sont progressivement étendues. L'article 65 de la Constitution prévoit sa réunion en formation plénière pour examiner les questions déontologiques soumises par le garde des Sceaux. Depuis 2007, il élabore un recueil des obligations déontologiques, publié en 2010 et refondu en 2019, et rédige, depuis 2023, une Charte de déontologie de l'ordre judiciaire, rendue publique en 2025. Le CSM dispose d'un service d'aide et de veille déontologique, composé de trois anciens membres, qui assure une permanence téléphonique à laquelle les magistrats peuvent s'adresser en cas d'interrogation.

C/ LES MARGES D'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE DISCIPLINAIRE DES MAGISTRATS PAR LE CSM

Le contrôle disciplinaire exercé par le Conseil est néanmoins susceptible d'améliorations.

Dans un premier temps, le mécanisme de saisine directe des justiciables, dont ceux-ci se sont pourtant largement saisis, se révèle inefficace. Depuis 2011, le CSM a été saisi de 4 220 plaintes dont une seule a conduit à un renvoi en audience disciplinaire et aucune n'a, à ce jour, entraîné de sanction.

En réalité, loin de démontrer un corporatisme du Conseil, le mécanisme de la saisine directe par les justiciables n'est pas satisfaisant pour deux raisons principales. D'une part, cette procédure est principalement utilisée par les justiciables comme une voie de recours, c'est-à-dire comme un moyen de contester la teneur des décisions rendues, de sorte que le taux d'irrecevabilité des requêtes atteint près de 70 %. D'autre part, la recevabilité de ces plaintes est examinée par une commission de filtrage qui ne dispose pas des mêmes pouvoirs d'investigation que les autorités de poursuites disciplinaires classiques, en particulier du garde des Sceaux, qui peut compter sur les services de l'Inspection générale de la justice, de sorte que la preuve du comportement dénoncé est rarement apportée.

Il serait opportun d'instituer, au sein du CSM, un service gratuit d'assistance à la rédaction des plaintes, destiné à accompagner les justiciables dans leurs démarches. Parallèlement, les pouvoirs d'investigation de la commission d'examen devraient être renforcés et l'enregistrement audiovisuel des audiences généralisé. De telles mesures prolongeraient les efforts pédagogiques déjà entrepris par le Conseil, notamment par l'homologation d'un formulaire Cerfa facilitant les démarches des justiciables.

Dans un second temps, les sanctions prononcées ou proposées par le CSM à l'égard des magistrats apparaissent parfois dérisoires aux yeux de l'opinion publique.

La loi prévoit différentes sanctions selon la gravité du manquement : Le blâme avec inscription au dossier ; le déplacement d'office ; le retrait de fonctions ; l'interdiction d'être nommé dans des fonctions de juge unique ; l'abaissement d'échelon ; l'exclusion temporaire de fonctions ; la rétrogradation ; la mise à la retraite d'office et enfin la révocation.

Depuis 1959, seules 28 révocations ont été prononcées ou proposées, ce qui atteste du caractère exceptionnel de cette sanction mettant un terme aux fonctions d'un magistrat. Les deux plus récentes, intervenues en 2025, illustrent que, pour le Conseil, seuls des faits d'une gravité extrême sont susceptibles de la justifier. L'une concernait un magistrat définitivement condamné pour viol

tandis que l'autre sanctionnait un magistrat ayant reconnu une agression sexuelle sur sa fille de neuf ans ainsi que la consultation d'images pédopornographiques.

La sanction de déplacement d'office, prononcée à 58 reprises depuis 1959 et consistant en une modification d'affectation géographique imposée au magistrat, fait l'objet de critiques récurrentes. Le CSM a proposé cette sanction, avis ayant été suivi par le garde des Sceaux, à l'encontre d'un procureur de la République ayant tenu de manière répétée des propos à caractère sexiste et misogyne envers ses subordonnées, malgré un rappel à ses obligations déontologiques. Certains commentateurs ont estimé qu'une telle sanction révélait une indulgence excessive au regard de la fonction et des responsabilités hiérarchiques de l'intéressé, et qu'elle poursuivrait un objectif d'apaisement local sans garantie de prévention de la réitération des faits dans une autre juridiction.

Le CSM ne fait pas preuve d'une sévérité absolue à l'encontre des magistrats pour deux raisons principales. D'une part, des sanctions perçues comme modérées peuvent avoir en pratique des effets particulièrement lourds. Un déplacement d'office, en outre-mer par exemple, entraîne un éloignement familial durable. En outre, malgré l'anonymisation des décisions, l'identification systématique du magistrat sanctionné, qui s'explique par l'étroitesse du corps judiciaire, compromet profondément sa réputation, au point que certains renoncent à reprendre leurs fonctions. D'autre part, le disciplinaire comporte un risque d'instrumentalisation en raison du caractère imprécis de certains devoirs, tels que la « délicatesse ». Il importe qu'il ne devienne pas un instrument d'éviction, qui menacerait l'indépendance de la Justice.

Le CSM assure ainsi un équilibre entre rigueur et indulgence, garantissant à la fois l'indépendance des magistrats et leur responsabilité.

En conclusion, il importe de se défier d'une certaine hostilité de principe à la Justice comme aux « élites » en général. Ainsi que le notait Balzac, lui-même juriste de formation : « *Se défier de la magistrature est un commencement de dissolution sociale* ». Dans un contexte global de remise en cause de l'État de droit et face aux attaques récurrentes de l'institution judiciaire, il convient d'oeuvrer pour éclairer les citoyens. C'est à cet objectif qu'a tenté de répondre cet essai ; dans l'espoir qu'il y soit, à sa petite échelle, parvenu.

Ainsi, pour répondre à la question initialement posée, le CSM n'est pas un organe corporatiste, même si à l'échelle humaine, la Justice, dans son sens philosophique et moral, demeure un idéal vers lequel on ne peut qu'espérer tendre. L'institution judiciaire est à l'image de l'homme, imparfaite et perfectible car, comme le rappelait Kant : « *Dans un bois aussi courbe que celui dont est fait l'homme, on ne peut rien tailler de tout à fait droit* ».