



Strasbourg, le 13 juin 2023

**CDL-AD(2023)015**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**FRANCE**

**AVIS CONJOINT  
DE LA COMMISSION DE VENISE  
ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE  
DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT (DGI)  
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE ET SUR LE  
STATUT DE LA MAGISTRATURE EN CE QUI CONCERNE LES  
NOMINATIONS, MUTATIONS, PROMOTIONS ET PROCEDURES  
DISCIPLINAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 135e session plénière  
(Venise, les 9-10 juin 2023)**

**Sur la base des commentaires de**

**Mme Nina BETETTO (experte, Slovénie)  
M. Iain CAMERON (membre, Suède)  
M. António Henriques GASPARGAS (membre, Portugal)  
M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)  
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)  
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission de  
Venise)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Le contexte.....	3
III.	L'analyse .....	4
A.	Composition du Conseil Supérieur de la Magistrature .....	5
1.	La proportion entre les membres judiciaires et non judiciaires.....	6
2.	La sélection des membres du CSM .....	8
B.	Nominations judiciaires : Nominations (et promotions ou mutations) .....	9
1.	Magistrats du siège .....	9
2.	Magistrats du parquet.....	12
C.	Procédures disciplinaires.....	14
1.	Magistrats du siège .....	16
2.	Magistrats du parquet.....	18
IV.	Conclusions.....	18

## I. Introduction

1. Par lettre du 28 avril 2023, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise sur l'article 65 de la Constitution française relatif à la composition du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après, le « CSM », [CDL-REF\(2023\)021](#)) et l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature sur les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires des magistrats (ci-après, « la loi organique », [CDL-REF\(2023\)022](#)). Cette demande a été décidée par la commission de suivi dans le cadre de la préparation de son rapport au titre de ses examens périodiques réguliers du respect des obligations contractées par les Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.

2. Mme Hanna Suchocka (Présidente honoraire), M. Iain Cameron (Membre, Suède), M. Antonio Henriques Gaspar (Membre, Portugal), M. Martin Kuijer (Membre suppléant, Pays-Bas), M. Cesare Pinelli (Membre suppléant, Italie) et Mme Nina Betetto (Experte) ont été les rapporteurs de cet avis conjoint avec la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe.

3. Les 24 et 25 mai 2023, une délégation de la Commission composée de Mme Suchocka, M. Gaspar, M. Kuijer, M. Pinelli et Mme Betetto, accompagnée de Mme Martina Silvestri et Mme Caroline Martin, du Secrétariat, s'est rendue à Paris et a rencontré des représentants du Sénat, de l'Assemblée nationale, du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil d'État, de l'Ordre des avocats, des syndicats de magistrats ainsi que de la société civile. La Commission remercie les autorités françaises pour les efforts déployés dans l'organisation de cette visite.

4. Le présent avis conjoint a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 24 et 25 mai 2023. Le 6 juin 2023, les autorités françaises ont soumis une note contenant des commentaires, qui sont rapportés et pris en considération dans ce texte. Après un échange de vues avec Madame Isabelle Jegouzo, conseillère diplomatique au cabinet du garde des Sceaux, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, les 9-10 juin 2023).

## II. Contexte

5. Dans le système français, l'autorité judiciaire est composée de magistrats du siège et de magistrats du parquet qui suivent le même enseignement, la même formation et ont un mode d'accès similaire à la magistrature (chapitre II de la loi organique, « Du recrutement et de la formation professionnelle des magistrats », articles 14 à 25-4). Les juges et les procureurs font partie d'un corps unique de magistrats, et ils peuvent passer d'une fonction à l'autre au cours de leur carrière. Néanmoins, des règles différentes s'appliquent à ces deux catégories, offrant un niveau différent de garantie d'indépendance.<sup>1</sup>

6. Le Conseil Supérieur de la Magistrature (ou CSM), qui assiste le Président de la République en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire<sup>2</sup> (Article 64.1 et 2 de la Constitution), a des pouvoirs différents à l'égard des juges, d'une part, et des procureurs, d'autre part, notamment en ce qui concerne les nominations (mais aussi les promotions et les changements de conditions dans la fonction ou le poste, ci-après « mutations ») ainsi que les procédures disciplinaires.

---

<sup>1</sup> L'exemple le plus frappant est que l'inamovibilité est garantie par la constitution pour les juges, qui sont inamovibles (article 64.3), mais pas pour les procureurs.

<sup>2</sup> Le Conseil Constitutionnel a précisé que l'autorité judiciaire est composée à la fois de juges et de procureurs, Décision n. 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010.

7. Dans le passé, le rôle du pouvoir exécutif dans le secteur de la justice était prépondérant : jusqu'en 2008, le Président de la République était le président du CSM et, jusqu'en 2013, le ministre de la Justice, qui siégeait également au CSM, avait le pouvoir de donner des instructions aux procureurs dans les affaires individuelles.

8. Depuis quelques années (ou plutôt quelques dizaines d'années), l'autorité judiciaire évolue et s'affranchit de plus en plus du pouvoir exécutif, renforçant le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, qui constitue un pilier de l'Etat de droit. L'unité de la magistrature en un seul corps (siège et parquet) dans l'acception française, consacre l'intégrité de la fonction judiciaire. Dans le même temps, la culture et la tradition françaises restent fortement attachées à la notion de « parquet à la française », fermement hiérarchisé, sous l'autorité du ministre de la Justice, qui peut donner des instructions générales pour conduire la politique pénale nationale. Ces deux conceptions ont été prises en compte dans l'analyse qui suit.

9. Entre octobre 2021 et avril 2022, un vaste exercice de révision du système judiciaire et de consultation publique concernant la nécessité de réformes institutionnelles dans le secteur de la justice a été mené et a abouti au rapport « Rendre justice aux citoyens » (Rapport du comité des États généraux de la justice, EGJ).<sup>3</sup>

10. Il semble y avoir un manque de confiance dans le système judiciaire qui est devenu un leitmotiv du débat public sur le secteur de la justice. Il ne semble pas avoir une cause unique, mais plutôt être lié à plusieurs facteurs et à une crise démocratique plus générale et à la méfiance à l'égard des institutions publiques.<sup>4</sup>

11. Visant à mieux comprendre la crise du secteur de la justice, le rapport des EGJ identifie une série de défis dans le système judiciaire, dont certains ont inspiré un projet de loi actuellement en discussion au sein du gouvernement,<sup>5</sup> qui s'ajoute à un projet de loi constitutionnelle de 2019 toujours en suspens.<sup>6</sup> Le rapport rappelle notamment le lien hiérarchique essentiel entre le ministre de la Justice et le ministère public, ainsi que l'importance de l'unité de la magistrature.<sup>7</sup> Dans le même temps, il a identifié la nécessité, d'une part, de renforcer l'indépendance du parquet en évoluant vers le modèle des magistrats du siège<sup>8</sup> et, d'autre part, de limiter la possibilité de passer d'une fonction à l'autre après cinq ans à compter du début de la carrière d'un magistrat.<sup>9</sup>

### III. Analyse

12. Au cours de la visite, plusieurs questions ont été soulevées par différents interlocuteurs en ce qui concerne le pouvoir judiciaire (rappelant parfois celles identifiées dans le rapport EGJ), telles que son dysfonctionnement et son inefficacité, les contraintes budgétaires et le manque de confiance du public ; la crainte du corporatisme, l'indépendance des magistrats par rapport à leur légitimation démocratique, l'importance croissante de la justice administrative pour les questions

---

<sup>3</sup> Rapport du comité des États généraux de la justice (rapport EGJ), avril 2022, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/285620-rapport-du-comite-des-etats-generaux-de-la-justice-oct-2021-avril-2022>.

<sup>4</sup> Voir aussi, CEVIPOF, Rapport « La confiance dans la justice comme test démocratique » le mai 2023, page 1.

<sup>5</sup> Le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilisation de la justice poursuit trois objectifs majeurs : (i) une plus large ouverture du corps judiciaire ; (ii) l'amélioration du déroulement de carrière des magistrats, et du dialogue social ; (iii) le développement de la responsabilisation des magistrats et de leur protection.

<sup>6</sup> Le projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique, enregistré à l'Assemblée nationale le 19 août 2019, prévoit, entre autres, le renforcement de l'indépendance du parquet (les magistrats du parquet seraient nommés sur avis conforme de la formation compétente du CSM, et non plus sur avis simple. Cette formation serait également compétente pour agir en tant que conseil de discipline pour ces magistrats).

<sup>7</sup> Rapport EGJ, op. cit., page 110.

<sup>8</sup> Rapport EGJ, op. cit., page 115.

<sup>9</sup> Rapport EGJ, op. cit., page 117.



est, en soi, extrêmement problématique au regard des exigences de l'article 6 de la Convention et singulièrement de l'exigence d'indépendance de l'organe disciplinaire<sup>15</sup> », la Commission de Venise recommande d'examiner le bien-fondé de cette disposition à la lumière de l'évolution des meilleures pratiques.

17. Les sous-sections suivantes se concentrent sur la proportion entre les membres judiciaires et non judiciaires du CSM et sur la manière dont les membres sont sélectionnés.

18. La Commission de Venise rappelle que, selon des normes européennes bien établies, les Conseils supérieurs de la magistrature « sont des instances indépendantes, établie la loi ou la Constitution, qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire<sup>16</sup>. » « le Conseil de la Justice doit avoir pour fonction de protéger l'indépendance à la fois du système judiciaire et de chaque juge, et de garantir, dans le même temps, l'efficacité et la qualité de la justice conformément à l'article 6 de la CEDH afin de renforcer la confiance des usagers dans la justice [... II] devrait être protégé du risque de voir son autonomie limitée par les pouvoirs législatif et exécutif en figurant au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes<sup>17</sup>. » Confier à un conseil judiciaire indépendant les décisions relatives à la nomination, à la carrière et à la discipline des juges « est la meilleure façon de garantir que les décisions prises en matière de sélection et de carrière des juges sont indépendantes du gouvernement et de l'administration<sup>18</sup>. » L'indépendance des juges, y compris l'impartialité, est également une valeur dans le système juridique de l'UE, en particulier dans l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. « Bien qu'il existe différentes structures pour assurer l'indépendance judiciaire, tous les Conseils sont néanmoins régis par les mêmes principes généraux. Certains Conseils sont compétents en ce qui concerne les décisions relatives à la carrière des juges, la sélection, le recrutement, l'évaluation et les actions disciplinaires, tandis que d'autres, en général les Conseils créés plus récemment, ont des compétences qui incluent des tâches de politique et de gestion dans les domaines de l'efficacité et de la qualité, du budget et des procédures de budgétisation<sup>19</sup>. » « Les membres du Conseil doivent être sélectionnés dans le cadre d'une procédure transparente qui favorise le fonctionnement indépendant et efficace du Conseil et du pouvoir judiciaire et évite toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage<sup>20</sup>. »

### **1. La proportion entre les membres judiciaires et non judiciaires**

19. Le CSM est composé de deux sections : l'une compétente pour les juges et l'autre pour les procureurs<sup>21</sup>.

20. L'article 65.2 de la Constitution française stipule que la section du CSM compétente à l'égard des juges est composée de : le premier président de la Cour de cassation (agissant en tant que président de section), cinq juges, un procureur général, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat en exercice et six personnalités qualifiées. La section compte donc 15 membres au total, dont 7 magistrats (y compris un procureur).

21. De même, l'article 65.3 prévoit que la section compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq procureurs généraux et un juge, ainsi que le conseiller d'État et l'avocat, auxquels s'ajoutent les

---

<sup>15</sup> CEDH, *Catana c. République de Moldova*, 21.02.2023, requête n° 43237/13, para. 75.

<sup>16</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, para. 26.

<sup>17</sup> CCJE, Conseil consultatif de juges européens, Avis n° 10 (2007), point A.

<sup>18</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle sur l'état de droit, para. 81.

<sup>19</sup> ECNJ, Réseau européen des Conseils de la Justice, Compendium on Councils for the Judiciary, page 4.

<sup>20</sup> CCJE, Conseil consultatif de juges européens, Avis n° 24 (2021) : L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, conclusions point 10.

<sup>21</sup> Article 65.1 de la Constitution.

six personnalités qualifiées qui siègent également dans la section compétente à l'égard des juges. La section compte donc 15 membres au total, dont 6 procureurs (7 magistrats).

22. Lorsqu'elles statuent sur des procédures disciplinaires, les deux sections sont composées de 16 membres chacune, dont respectivement, pour la section qui statue sur la discipline des juges, le juge qui siège normalement dans la section compétente pour les procureurs, et inversement, pour la section qui statue sur la discipline des procureurs, le procureur qui siège normalement dans la section compétente pour les juges<sup>22</sup>. Le nombre de magistrats est ainsi égal à celui des membres non judiciaires de la section.

23. La Commission de Venise a précédemment déclaré que : « Pour éviter tout corporatisme et toute politisation, il est nécessaire de superviser le système judiciaire en faisant appel à des membres non-juges du Conseil de la magistrature. Seule une méthode équilibrée de nomination des membres du CSM peut garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le corporatisme devrait être compensé par l'appartenance au Comité de membres d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire, ainsi : avocats, procureurs, notaires, universitaires, société civile<sup>23</sup>. » Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande qu' « au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du pouvoir judiciaire<sup>24</sup>. » « La Magna Carta des juges » du Conseil consultatif de juges européens exige une proportion encore plus élevée de juges : « Le Conseil est composé soit exclusivement de juges, soit d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs<sup>25</sup>. » De même, la Commission de Venise a déclaré que « pour garantir l'indépendance de la magistrature, [il est approprié] qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. [...] La composition de ce conseil devrait, dans tous les cas, présenter un caractère pluraliste, les juges représentant une partie importante, sinon la majorité, de ses membres<sup>26</sup>. »

24. La composition du CSM décrite à l'article 65 de la Constitution française ne semble pas poser de problème en ce qui concerne la proportion entre les membres judiciaires et non judiciaires du CSM pour ce qui est des sections relatives aux procédures disciplinaires, ainsi que de la section compétente à l'égard des procureurs, pour laquelle il n'existe pas de normes strictes. Comme l'a déclaré la Commission de Venise, « [l]orsqu'il existe, le Conseil des procureurs devrait se composer de procureurs de tous niveaux, mais également d'autres acteurs, avocats ou professeurs de droit par exemple. S'ils sont élus par le Parlement, les membres de ce conseil devraient l'être de préférence à la majorité qualifiée<sup>27</sup>. » Toutefois, en ce qui concerne la section compétente pour les juges, la représentation judiciaire manque d'au moins un membre issu de la magistrature.

25. La Commission de Venise est consciente de la suggestion du Comité des Etats généraux de la justice d'augmenter effectivement le nombre de membres non judiciaires<sup>28</sup>, et, lors de la visite

---

<sup>22</sup> Articles 65.6 et 65.7 de la Constitution.

<sup>23</sup> Commission de Venise, République de Moldova, CDL-AD(2018)003, Avis sur la loi modifiant et complétant la Constitution (pouvoir judiciaire) de la République de Moldova, para. 56.

<sup>24</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, op. cit. para. 27.

<sup>25</sup> Magna Carta des juges, CCJE (2010)3, 17 novembre 2010, para. 13.

<sup>26</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges, para. 32.

<sup>27</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, para. 66.

<sup>28</sup> Le rapport du ECJ suggère le contraire, à savoir d'augmenter le nombre de membres non judiciaires au sein du CSM. Rapport ECJ, op. cit. page 113 : « En particulier, il lui semble que la présence au sein des formations du CSM d'une majorité de membres n'appartenant pas à la magistrature est un élément essentiel permettant de manifester, contre des critiques récurrentes, que les magistrats ne se gèrent pas eux-mêmes. Pour mieux conjurer ces critiques et parce que l'indépendance de la justice doit prendre appui sur d'autres piliers que le corps judiciaire lui-même, il pourrait même être envisagé de renforcer le nombre des personnalités qualifiées au sein du CSM. »

à Paris, la délégation de rapporteurs a écouté attentivement la perception généralisée (à l'exception des représentants d'un syndicat des magistrats) selon laquelle le fait que les membres magistrats soient en minorité au sein du CSM n'affecte pas l'indépendance du pouvoir judiciaire et est plutôt préférable pour réduire le risque de corporatisme au sein du CSM. Néanmoins, la Commission - conformément aux recommandations générales promulguées par les organes compétents du Conseil de l'Europe - invite les autorités à envisager une modification constitutionnelle visant à augmenter, au moins d'un membre, le nombre de membres magistrats de la section compétente à l'égard des juges.

## 2. La sélection des membres du CSM

26. Les huit membres non juridictionnels du CSM sont : un conseiller d'État nommé par le Conseil d'État, un avocat en exercice et six personnalités qualifiées, n'appartenant ni au Parlement, ni au pouvoir judiciaire, ni à l'administration, nommées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat<sup>29</sup>. Chacune de ces institutions nomme deux membres, un homme et une femme<sup>30</sup>.

27. Les membres non judiciaires choisis par le Président de la République ont une légitimité démocratique plus forte tandis que ceux choisis par le Président du Sénat et de l'Assemblée nationale ont une légitimité démocratique plus faible dans la mesure où ils requièrent l'avis conforme de la commission permanente chargée de la loi constitutionnelle<sup>31</sup> de chaque assemblée, sous la forme d'un vote négatif en dessous du seuil des trois cinquièmes des votants<sup>32</sup>. Aucun critère d'éligibilité ou d'inéligibilité n'est défini dans la loi.

28. La Commission a déjà critiqué le manque de clarté de la notion d'« avocat éminent<sup>33</sup> » et la nécessité d'élaborer un certain nombre de critères d'(in)éligibilité de base pour la sélection des membres non judiciaires. En outre, la Commission rappelle que « [l]orsque des membres non professionnels sont élus par le parlement, cela devrait se faire avec le plus large consensus, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition<sup>34</sup>. » Des mécanismes antiblocage efficaces devraient être prévus.

29. Lors de la visite à Paris, certains interlocuteurs ont critiqué la faible légitimation démocratique conférée par le mode de scrutin pour la sélection des personnalités choisies par les assemblées et ont souligné le fait que les personnalités peuvent avoir un passé professionnel dans la magistrature (anciens magistrats), ce qui fausserait la proportion entre membres magistrats et non magistrats, et aurait un impact sur leur fonction de lutte contre le risque de corporatisme.

30. Afin de parfaire la composition du CSM et d'assurer la diversité nécessaire de ses membres, à la lumière des principes rappelés ci-dessus, la Commission recommande d'élaborer certains critères d'(in)éligibilité pour la sélection des citoyens éminents et de fixer l'exigence d'une majorité qualifiée (avec des mécanismes antiblocage appropriés) pour la sélection des citoyens éminents, afin d'assurer une diversité maximale.

---

<sup>29</sup> Article 65.2 de la Constitution.

<sup>30</sup> Article 5.2 de la loi organique n° 94-100 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature.

<sup>31</sup> Article 5 de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010.

<sup>32</sup> Conformément à l'article 13.5 de la Constitution, auquel renvoie l'article 65.2 de la Constitution : « Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions. » Cela signifie que les candidats n'ont même pas besoin d'une majorité simple pour être élus.

<sup>33</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, Serbie, Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, paras. 68-69 ; et, Commission de Venise, CDL-AD(2022)030, Serbie, Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire, para. 75 et seq.

<sup>34</sup> Commission de Venise, CDL-PI(2022)005, Table ronde internationale - « Façonner les conseils judiciaires pour répondre aux défis contemporains », Rome (Italie), 21-22 mars 2022 - Conclusions générales.

31. En ce qui concerne la sélection des membres des juridictions par leurs pairs<sup>35</sup>, la Commission réitère le principe d'une représentation large et équitable de tous les niveaux et types de juridictions<sup>36</sup>. Actuellement, 2 postes sur 5 sont attribués à des magistrats de 1<sup>ère</sup> instance, sur la base d'un suffrage indirect par « collège de grands électeurs ». Etant donné que la plupart des juges travaillent dans ces juridictions, la Commission recommande d'envisager un rééquilibrage de la représentation des juridictions inférieures et supérieures. Elle soutient également la proposition figurant actuellement dans le projet de loi organique de supprimer le suffrage indirect par collège de grands électeurs.

## **B. Nominations judiciaires : Nominations (et promotions ou mutations)**

### **1. Magistrats du siège**

32. Il existe une grande variété dans la méthode de nomination des juges dans les ordres juridiques nationaux. Il n'existe pas de « modèle » unique qui pourrait idéalement respecter le principe de la séparation des pouvoirs et garantir l'indépendance totale du pouvoir judiciaire<sup>37</sup>. Mais il est juste de dire que les normes internationales sont plus favorables à une dépolitisation poussée du processus<sup>38</sup>. Les considérations politiques ne devraient pas prévaloir sur les mérites objectifs d'un candidat. Dans le même temps, la Commission a remarqué que dans certaines démocraties plus anciennes, il existe des systèmes dans lesquels le pouvoir exécutif a une forte influence sur les nominations judiciaires. De tels systèmes peuvent fonctionner dans la pratique, étant donné que les exécutifs dans ce domaine peuvent être largement limités par la culture et les traditions juridiques<sup>39</sup>.

33. Dans le système français, l'accès à la magistrature, qui est régi par le chapitre II de la loi organique (articles 14 à 25), peut se faire selon deux modalités essentiellement fondées sur le mérite : soit par la réussite à un concours pour devenir auditeur de justice et recevoir une formation professionnelle à l'École nationale de la magistrature, soit par l'intégration directe sous certaines conditions (âge, qualifications, expérience) et dans la limite d'un certain quota, à la suite d'une évaluation positive d'un organe technique (commission d'avancement), composé principalement de magistrats<sup>40</sup>.

34. Le système repose sur deux niveaux de hiérarchie : les magistrats du premier grade sont plus élevés que ceux du second grade (article 2 de la loi organique). L'éligibilité aux promotions entre les grades est également basée sur le mérite (évaluation positive de la commission d'avancement)<sup>41</sup>, tandis que la nomination proprement dite suit les règles générales de nomination, sur la base de l'inscription au tableau d'avancement, qui est notifié à tous les magistrats<sup>42</sup>. Il en va de même pour les magistrats qui souhaitent changer de poste ou de fonction (mutations).

---

<sup>35</sup> Articles 1-12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature.

<sup>36</sup> Commission de Venise, CDL-PI(2022)005, op. cit., conclusions générales ; et, Commission de Venise, CDL-AD(2021)043, Chypre, Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, paras. 49 et 60.

<sup>37</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires de la Commission de Venise, para. 3.

<sup>38</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, op. cit. 3.

<sup>39</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, op. cit. 5. Toutefois, il convient également de noter ce que la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré dans l'affaire *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 1.12.2020, requête n° 26374/18, à savoir que l'exigence de « par la loi » établie à l'article 6 impliquait que le droit interne pertinent sur les nominations judiciaires soit formulé en termes non équivoques, dans la mesure du possible, afin de ne pas permettre d'ingérence arbitraire dans le processus de nomination (par. 229-230).

<sup>40</sup> Article 35 de la loi organique : 16 de ses 19 membres sont des magistrats élus par leurs pairs, les autres membres sont de droit le Président de la Cour de cassation, l'Avocat général de la Cour de cassation et l'Inspecteur général des services judiciaires.

<sup>41</sup> Le chapitre II, la carrière des magistrats, et le chapitre III, l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats, du décret no. 93-21 du 7 janvier 1993 portant application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

<sup>42</sup> Article 27 de la loi organique.

35. Conformément à l'article 65.4 de la Constitution, la section du CSM compétente à l'égard des juges a le pouvoir de proposer des nominations pour les postes judiciaires à la Cour de cassation (premier président, président de chambre, juges d'instance, juges spéciaux, juges auxiliaires et officiers subalternes), les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux judiciaires. Pour ces postes les plus importants de la magistrature (environ 400 postes), le CSM jouit d'un plein pouvoir de choix. Il reçoit les candidatures, examine les dossiers des candidats, auditionne certains d'entre eux et adopte des propositions. Selon l'article 28.1 de la loi organique, le Président de la République prend le décret de nomination à ces fonctions supérieures sur proposition du CSM.

36. La Commission de Venise a reconnu que, dans certains systèmes, le chef de l'Etat peut nommer directement les juges, mais il convient de faire une distinction entre les systèmes dans lesquels le Président a des pouvoirs plus formels et se tient à l'écart de la politique des partis (généralement les systèmes parlementaires) et les systèmes dans lesquels le Président joue un rôle de premier plan avec une orientation politique claire (généralement les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels). Dans le premier cas, l'influence exercée par le président constitue un moindre danger pour l'indépendance judiciaire. La France appartient plutôt au second modèle, compte tenu du rôle prépondérant du Président au sein de l'exécutif, et de sa capacité à influencer les choix du gouvernement en matière de justice. Et pourtant l'article 64.1 de la Constitution non seulement confie au Président le pouvoir de nomination des juges mais fait même de lui le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire<sup>43</sup>. Il convient de souligner à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà établi que « la seule nomination de magistrats par un membre de l'exécutif ne crée par pour autant une dépendance si, une fois nommés, ces magistrats ne reçoivent ni pressions ni instructions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles<sup>44</sup>. » La Commission de Venise a également déclaré que « [c]e qui compte le plus, c'est la marge de liberté dont dispose le chef de l'Etat pour se prononcer sur la nomination. Il convient de veiller à ce que le rôle principal dans ce processus soit attribué à un organe indépendant – le Conseil de la magistrature. Les propositions émanant de ce conseil ne peuvent être rejetées qu'exceptionnellement, et le Président n'aurait pas le droit de nommer un candidat ne figurant pas sur la liste présentée par lui. Tant que le Président est lié par une proposition émanant d'un Conseil de la magistrature indépendant [...], la nomination par le Président ne semble pas être problématique<sup>45</sup>. »

37. Comme décrit ci-dessus, les nominations aux postes judiciaires supérieurs par le Président de la République suivent la proposition du CSM et cette pratique semble être cohérente, comme l'ont confirmé les échanges avec tous les interlocuteurs lors de la visite des rapporteurs à Paris. La Commission reconnaît donc que le rôle du Président de la République ne semble pas problématique à cet égard, du moins en ce qui concerne ces postes de haut niveau, en particulier après la réforme de 2008<sup>46</sup>. Néanmoins, la Commission invite les autorités à envisager une réforme constitutionnelle modifiant le premier alinéa de l'article 64 afin de clarifier le rôle premier du CSM en tant que garant de l'indépendance de la justice. Le fait qu'à l'heure actuelle le Président de la République n'exerce pas d'influence politique ne signifie pas nécessairement que le dispositif constitutionnel actuel empêche une telle situation à l'avenir. D'autant plus que, compte tenu du libellé de l'article 64.1 de la Constitution, il n'est pas certain qu'une telle influence politique accrue puisse être considérée comme inconstitutionnelle.

---

<sup>43</sup> Article 64.1 de la Constitution.

<sup>44</sup> CEDH, *Thiam c. France*, 18.10.2018, requête n. 80018/12, para. 80.

<sup>45</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, op. cit. 13-14.

<sup>46</sup> Avant 2008, le Président de la République était également le Président du CSM.

38. Pour toutes les autres nominations judiciaires<sup>47</sup>, le pouvoir de proposition appartient au ministre de la Justice, Garde des Sceaux<sup>48</sup>. Le CSM donne son avis sur la proposition de nomination présentée par le ministre. Cet avis peut être assorti d'un avis conforme favorable ou positif ou d'un avis conforme négatif ou défavorable. La section du CSM compétente pour les magistrats examine non seulement les dossiers des magistrats dont la nomination est proposée par le ministre de la Justice, mais aussi les candidats dont la nomination n'est pas proposée par le ministre.<sup>49</sup> Les candidats, notamment ceux qui sont exclus par la proposition du ministre de la Justice, peuvent adresser des observations au CSM et au ministre de la Justice. Selon la Constitution, une nomination judiciaire ne peut avoir lieu que si la section du CSM approuve la proposition du ministre (droit de veto). Avant d'émettre un avis négatif, le CSM a la possibilité de recommander ou de signaler un magistrat pour un poste donné<sup>50</sup> mais une telle recommandation n'est pas contraignante et le CSM n'a pas le pouvoir de modifier *motu proprio* la proposition du ministre, mais seulement de la rejeter dans son ensemble. Dans ce cas également, le Président de la République nomme (ou promeut) les candidats proposés par le ministre de la Justice, après avis conforme favorable du CSM<sup>51</sup>.

39. Comme on l'a vu plus haut, le rôle du Président de la République dans la nomination des juges est formel. Ce qui est plus controversé, c'est le fait que dans ce cas, la proposition n'émane pas du CSM mais du ministre de la Justice.

40. En effet, le ministre de la Justice est en mesure de sélectionner les candidats qu'il souhaite présenter et pourrait favoriser ou sanctionner les juges qui semblent plus ou moins conformes, alors que le CSM n'a pas le pouvoir de modifier la proposition de nominations. La Commission de Venise est d'avis que ce système attribue un pouvoir indésirable à l'exécutif dans le domaine des nominations judiciaires. Il crée un risque, qui n'est pas purement théorique<sup>52</sup>, que des considérations politiques soient prises en compte lors de la proposition de candidats à un poste judiciaire. Le pouvoir du CSM de rejeter certains candidats ne semble pas suffisant pour contrer ce risque et ne remplit pas non plus le rôle propre de cette institution, à savoir la sauvegarde de l'indépendance du pouvoir judiciaire. A cet égard, la Commission de Venise a clairement exprimé l'avis qu'un conseil judiciaire devrait avoir une influence décisive sur la nomination et la promotion des juges<sup>53</sup>.

41. Étant donné que le CSM examine déjà tous les profils de candidats (proposés et exclus), effectue les comparaisons nécessaires pour formuler des recommandations et des avis et évalue les observations des candidats exclus, il devrait être possible, dans un premier temps, de modifier la loi organique afin de lui confier le pouvoir de modifier la proposition du ministre de la Justice, en réintégrant ou en remplaçant certains candidats, lorsqu'il l'estime approprié.

42. La Commission de Venise recommande donc d'attribuer au CSM, au moins, le pouvoir de modifier la proposition de nomination faite par le ministre de la Justice.

---

<sup>47</sup> Il y a environ 9000 magistrats en France. En 2022, le CSM a donné 2162 avis sur les propositions de nomination, dont 1532 pour les juges et 630 pour les procureurs. Les observations des candidats exclus étaient 253 pour les juges et 89 pour les procureurs (ce nombre a été en constante diminution ces dernières années). A cela s'ajoutent 1212 mutations examinées pour les juges et 526 pour les procureurs. Au total, il peut y avoir environ 4000 nominations judiciaires par an, y compris les nouvelles nominations, les promotions et les mutations.

<sup>48</sup> Article 65.4 de la Constitution.

<sup>49</sup> [Conseil Supérieur de la Magistrature \(conseil-supérieur-magistrature.fr\)](https://www.conseil-supérieur-magistrature.fr) et Rapport d'activité du CSM 2021, page 38 et suivantes.

<sup>50</sup> Rapport d'activité 2022 du CSM, pages 31-32.

<sup>51</sup> Article 28.2 de la loi organique.

<sup>52</sup> La couverture médiatique récente montre qu'un tel risque n'est pas purement théorique : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/24/l-intervention-embarrassante-de-dupond-moretti-dans-la-nomination-des-juges\\_6118957\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/03/24/l-intervention-embarrassante-de-dupond-moretti-dans-la-nomination-des-juges_6118957_3224.html).

<sup>53</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, op. cit., para. 49.

## 2. Magistrats du parquet

43. En France, les magistrats du parquet font partie de l'autorité judiciaire, comme le prévoit l'article 64.1 de la Constitution<sup>54</sup>, mais les garanties de leur indépendance sont moins fortes que celles des magistrats du siège, puisque, en vertu de l'article 64.3 de la Constitution, seuls les magistrats du siège bénéficient de l'inamovibilité. Cette différence est reproduite dans la loi organique, dont l'article 4 dispose que « les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement » tandis que l'article 5 prévoit que « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques et sous l'autorité du ministre de la justice. A l'audience, ils sont libres de leur parole. »

44. Il n'existe pas de norme européenne commune sur l'organisation du ministère public. Dans les pays où le ministère public est considéré comme une partie de l'exécutif, il n'est pas rare de trouver un modèle hiérarchique. Un système hiérarchique devrait permettre d'unifier les procédures, au niveau national et régional, et peut ainsi contribuer à la sécurité juridique<sup>55</sup>. Par conséquent, selon les standards de la Commission de Venise<sup>56</sup>, le modèle hiérarchique est acceptable et une certaine forme de contrôle hiérarchique sur les décisions et les activités des procureurs est autorisée<sup>57</sup>. Néanmoins, une autonomie suffisante doit être garantie pour protéger les autorités de poursuite d'une influence (politique) indue<sup>58</sup>.

45. La particularité du système français réside dans le fait que, d'une part, le ministère public est construit sur un système hiérarchique sous l'autorité de l'exécutif, qui peut donner des instructions générales et suit le principe d'opportunité dans les procédures pénales<sup>59</sup>, et que, d'autre part, les procureurs appartiennent à l'autorité judiciaire et constituent, avec les juges, un corps unique de magistrats, avec la possibilité de passer d'une fonction à l'autre au cours de leur carrière. La Commission de Venise ne remet pas en cause le principe de l'unité du corps ; cependant cette particularité comporte un risque de vulnérabilité si les garanties de l'autonomie du ministère public ne sont pas suffisamment solides en ce qui concerne l'ingérence politique, tant au stade des nominations et des promotions que pendant l'exercice de l'activité du ministère public. A cet égard, la proposition de l'EGJ de limiter la possibilité de passer d'une fonction à l'autre après cinq ans à compter du début de la carrière d'un magistrat pourrait être prise en considération.<sup>60</sup>

46. La Commission de Venise a précisé que la garantie de non-ingérence « signifie veiller à ce que dans le cadre du procès, le procureur ne fasse pas l'objet de pressions externes, ni de pressions internes excessives ou illégales. Ces garanties devraient porter sur la nomination et sur la discipline/révocation, mais aussi comprendre des règles spécifiques concernant le traitement des affaires et le processus décisionnel<sup>61</sup>. »

47. En ce qui concerne les garanties au cours des activités de poursuite, compte tenu du rôle prépondérant du ministre de la Justice dans la conduite de la politique pénale, la Commission de Venise est satisfaite du principe selon lequel les procureurs sont indépendants dans l'exercice de l'action publique au cas par cas<sup>62</sup> et se félicite qu'à la suite de la réforme de 2013<sup>63</sup>, le ministre

<sup>54</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n. 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010.

<sup>55</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2008)019, République de Moldova, Avis sur le projet de loi sur le service des procureurs publics de Moldova, para. 15.

<sup>56</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit., paras. 28, 30 et 31.

<sup>57</sup> C'est l'une des raisons pour lesquelles la Commission de Venise préfère utiliser le terme « autonome » plutôt qu'« indépendant » en ce qui concerne les procureurs.

<sup>58</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit., para. 91.

<sup>59</sup> Le procureur a le pouvoir discrétionnaire de ne pas engager de poursuites lorsque l'intérêt public ne l'exige pas.

<sup>60</sup> Rapport EGJ, op. cit. page 117.

<sup>61</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit., para. 32.

<sup>62</sup> Article 31 du code de procédure pénale.

<sup>63</sup> Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

de la Justice ne puisse plus donner d'instructions dans les affaires individuelles, ce qui a été appliqué de manière cohérente dans la pratique<sup>64</sup>. Un autre élément crucial à prendre en considération est lié à la question des procédures disciplinaires, qui sera abordée dans la section suivante.

48. En ce qui concerne les garanties contre l'ingérence politique au stade des nominations, la Commission a précédemment souligné que « les qualités requises d'un procureur sont similaires à celles d'un juge et exigent que des procédures appropriées de nomination et de promotion soient mises en place<sup>65</sup>. »

49. Selon l'article 65.5 de la Constitution, la section du CSM compétente pour les magistrats du parquet « donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet. » Il appartient au ministre de la Justice de proposer des candidats (y compris pour des postes de haut niveau) et - contrairement au rôle du CSM en ce qui concerne les nominations judiciaires - le CSM est simplement en mesure de donner son avis qui n'est pas contraignant (pas d'exigence d'un « avis conforme » du CSM). Bien que le ministre de la justice ait systématiquement suivi l'avis négatif du CSM au cours des quinze dernières années, l'exécutif exerce, par ses propositions, une influence significative sur le processus de nomination des procureurs, ce qui peut créer un risque de politisation<sup>66</sup>.

50. Le CSM a proposé par le passé d'aligner la procédure de nomination des procureurs sur la procédure suivie pour les nominations des juges en ce qui concerne l'exigence d'un « avis conforme.<sup>67</sup> » En fait, il semble y avoir un consensus sur cette solution<sup>68</sup>, et lors de la visite à Paris, la plupart des interlocuteurs ont exprimé leur accord à cet égard, soulignant qu'une telle proposition législative avait déjà été approuvée à la fois par le Sénat et l'Assemblée nationale. Toutefois, le processus de réforme, qui avait été suspendu pendant la pandémie, n'a pas repris après la crise. Comme les autorités françaises l'ont expliqué dans leurs commentaires fournis le 6 juin 2023, la raison en est que l'existence actuelle d'une majorité politique pour une réforme constitutionnelle est douteuse. Tous les interlocuteurs ont également confirmé que, depuis 2008, le ministre de la Justice a toujours suivi dans la pratique l'avis du CSM.

51. La Commission de Venise considère que l'alignement de la procédure de nomination des procureurs sur la procédure actuelle pour les juges serait en effet plus conforme au principe de l'autonomie du ministère public et à la pratique européenne, bien qu'il n'y ait pas de « normes » claires quant à la manière dont les autorités nationales devraient organiser le mode de nomination des procureurs.<sup>69</sup> Cet alignement formel serait particulièrement utile dans le système français, caractérisé par l'unité du corps de la magistrature. La Commission recommande donc de procéder à une telle réforme législative et constitutionnelle qui semble reposer sur un consensus, en tenant compte du fait qu'une pratique longue de quinze ans n'est pas nécessairement éternelle.

---

<sup>64</sup> Article 30 du code de procédure pénale. Seul le procureur général peut donner des instructions individuelles au procureur général, à condition qu'elles ne visent qu'à engager la procédure (et non à la clore), qu'elles soient écrites et qu'elles fassent partie du dossier (article 36 du code de procédure pénale).

<sup>65</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit., para. 18.

<sup>66</sup> La déclaration faite en 2018 par l'ancien Premier ministre Édouard Philippe à l'Assemblée nationale lors du débat sur la nomination d'un nouveau procureur à Paris montre que ce risque n'est pas purement théorique : « (...) j'assume parfaitement le fait de rencontrer (les candidats) et d'être certain que celui qui sera proposé à la nomination et à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature sera parfaitement en ligne et que je serai parfaitement à l'aise avec ce procureur ». [Philippe assume un droit de regard sur la nomination des procureurs | Reuters](#). À cet égard, il convient de noter que, bien que dans un cas spécifique, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les procureurs en France ne satisfaisaient pas à l'exigence d'indépendance par rapport à l'exécutif, voir, CEDH, Moulin c. France, 23.11.2010, requête n. 37104/06, para. 59.

<sup>67</sup> Voir par exemple le rapport d'activité du CSM 2005, pages 191-192, jusqu'au dernier rapport de 2022, page 126.

<sup>68</sup> Voir le rapport EGJ, op. cit., page 118. De même, le rapport n° 3296 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire aboutit à une conclusion similaire, page 35.

<sup>69</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit. 48 et suivants.

### C. Procédures disciplinaires

52. Le régime disciplinaire est une composante essentielle du statut juridique des magistrats. Dans le domaine de la discipline judiciaire, il convient de trouver un équilibre entre l'indépendance judiciaire (nécessaire pour éviter l'ingérence politique de l'exécutif), d'une part, et la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, d'autre part, en évitant les éventuels effets négatifs du corporatisme au sein du pouvoir judiciaire.

53. Le chapitre VII de la loi organique régit la « Discipline » et sa première section (articles 43 - 48-1) énonce les dispositions générales s'appliquant aux juges et aux procureurs. Les magistrats sont soumis à la responsabilité disciplinaire dans les conditions prévues à l'article 43 de la loi organique : « Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire », la loi précisant que parmi les manquements aux « devoirs » figure la « violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice définitive. »

54. La grille des sanctions disciplinaires est ordonnée par critère de gravité en huit catégories, allant du blâme enregistré à la révocation<sup>70</sup>. L'article 46 de la loi organique fixe la règle de l'application d'une sanction unique en cas d'infractions multiples. En revanche, il n'existe aucune disposition relative à la proportionnalité des sanctions disciplinaires.

55. En ce qui concerne les magistrats du siège, le pouvoir disciplinaire est exercé par le CSM, et en ce qui concerne les magistrats du parquet (ou les magistrats détachés dans l'exercice de fonctions administratives au ministère de la Justice ou dans un service d'inspection), le pouvoir disciplinaire est exercé par le ministre de la Justice<sup>71</sup>.

56. Tout en reconnaissant qu' « il n'existe pas d'approche uniforme de l'organisation du système de discipline judiciaire et que la pratique varie considérablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne le choix entre définir en termes plutôt généraux les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges et fournir une liste exhaustive des infractions disciplinaires<sup>72</sup> », la Commission de Venise privilégie une description spécifique et détaillée des motifs de la procédure disciplinaire<sup>73</sup>, tout en reconnaissant que, dans une certaine mesure, il est inévitable qu'un législateur utilise des formules non limitatives afin de garantir la flexibilité nécessaire<sup>74</sup>.

57. En outre, le Comité des Ministres a déclaré que « les sanctions disciplinaires devraient être proportionnées<sup>75</sup>. » De même, la Commission de Venise a déclaré que « l'imposition de la sanction devrait être soumise au principe de proportionnalité<sup>76</sup>. »

---

<sup>70</sup> Article 45 de la loi organique.

<sup>71</sup> Article 48 de la loi organique.

<sup>72</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2014)018, République Kirghize, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, para. 23.

<sup>73</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2014)006, République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits humains (DHR) de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, para. 15.

<sup>74</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Bulgarie, Avis sur la loi relative au système judiciaire, para. 108 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits humains (DHR) de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI), sur les amendements au Code judiciaire et à certaines autres lois, para. 40. Voir également CEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, 9.01.2013, requête n° 21722/11, para. 175 et seq.

<sup>75</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, op. cit., para. 69.

<sup>76</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)009, Géorgie, Avis sur la loi relative à la responsabilité disciplinaire et aux poursuites disciplinaires des juges des tribunaux ordinaires de Géorgie, para. 9. Voir aussi, Commission de

58. Sur ce point, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'en l'absence de pratique, le droit interne doit établir des lignes directrices concernant les notions vagues afin d'éviter une application arbitraire des dispositions pertinentes : « l'absence tant d'un ensemble de lignes directrices et d'une pratique établissant une interprétation cohérente et restrictive de la « rupture de serment » que de garanties juridiques appropriées ont eu pour effet que les dispositions pertinentes du droit interne étaient imprévisibles quant à leurs effets<sup>77</sup>. » La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne témoigne également d'une sensibilité accrue à la question des infractions disciplinaires et de leur impact sur l'indépendance du pouvoir judiciaire.<sup>78</sup>

59. A la lumière de ce qui précède, les notions de « devoirs de son état, honneur, courtoisie et dignité<sup>79</sup> » doivent être considérées comme excessivement générales et vagues. Lors de la réunion avec les rapporteurs à Paris, le CSM a assuré qu'il existe une pratique cohérente dans l'évaluation des différents comportements des magistrats, en tenant compte également du principe de proportionnalité des sanctions<sup>80</sup>. Cette pratique a également été confirmée par le Conseil d'Etat, qui agit en dernier ressort (cassation) en ce qui concerne les sanctions imposées aux juges et en tant que tribunal de première instance pour les sanctions imposées aux procureurs<sup>81</sup>. Néanmoins, dans l' « Avis au Président de la République » émis par la section plénière du CSM le 24 septembre 2021, le CSM a proposé de reformuler l'article 43.1 de la loi organique en incluant explicitement une liste des fonctions statutaires d'un juge : indépendance, impartialité, intégrité et probité, équité, conscience professionnelle, dignité, respect et considération d'autrui, confidentialité et discrétion ; l'ajout de références aux obligations découlant d'autres dispositions du statut, qui font partie des devoirs de fonction du juge, tout en n'étant pas incorporées dans les principes susmentionnés (notamment les déclarations d'intérêts et les incompatibilités) ; une référence à l'atteinte à l'honneur<sup>82</sup>. La Commission de Venise considère que cette proposition devrait être soutenue et recommande donc de reformuler l'article 43.1 de la loi organique afin de définir de manière plus complète et concrète les devoirs de

---

Venise, CDL-AD(2016)009, Albanie, Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, para. 34.

<sup>77</sup> CEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, op. cit., 185. Voir également, CEDH, Denisov c. Ukraine, 25.09.2018, requête n° 76639/11.

<sup>78</sup> CJUE, C-204/21, 5 juin 2023, Commission c/ Pologne, ECLI:EU:C:2023:442, CJUE, C 791-19, 15 juillet 2021, Commission/Pologne (Responsabilité disciplinaire des juges), EU:C:2021 :596, affaires jointes C-558/18 et C-563/18, 26 mars 2020, Miasto Łowicz (Régime disciplinaire des magistrats), ECLI:EU:C:2020:234, et affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, 18 mai 2021, Forum des juges roumains, ECLI:EU:C:2021:393.

<sup>79</sup> Article 43,1 de la loi organique.

<sup>80</sup> Conformément à l'article 20-2 de la loi organique n° 94-100 sur le Conseil supérieur de la magistrature, le CSM a élaboré un *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*. Comme l'explique le CSM sur son site web, le Recueil n'a pas de force réglementaire : "Ce recueil n'est pas un code de discipline mais un guide pour les magistrats du siège et du parquet qui appartiennent au même corps en France. Sa publication est destinée à renforcer la confiance du public dans le fonctionnement indépendant et impartial du système judiciaire français" : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/recueil-des-obligations-deontologiques/recueil-des-obligations-deontologiques-des-0>

<sup>81</sup> Le Conseil d'Etat (CE) a informé la Commission de Venise que « en tant que juge de cassation des sanctions du CSM prononcées à l'encontre des magistrats du siège, il contrôle la qualification juridique des faits [...] au regard des faits qui ont justifié la sanction » (Section 14 mars 1975 Sieur Rousseau p. 194 ; Section 6 novembre 2002 M. Wargniez p. 385 ; CE 15 mars 2006 M. Renard). Ce même contrôle de la qualification juridique des faits est également opéré en ce qui concerne le choix de la sanction, mais il est plus récent (CE 30 juin 2010 Mme Ponsard n°325319).

S'agissant des sanctions prononcées par le Garde des Sceaux à l'encontre des magistrats du parquet sur avis du CSM, pour lesquelles le CE est compétent en première instance, le contrôle est qualifié de « normal » ou « entier » (par opposition à restreint ou d'erreur manifeste d'appréciation). Cf. la décision du CE du 27 mai 2009 Hontang n°310493, cette décision précisant dans son dossier au Recueil Lebon que « Le Conseil d'Etat vérifie qu'une sanction infligée à un magistrat n'est pas disproportionnée aux faits qui lui sont reprochés. » (Voir aussi la décision elle-même, qui indique : « qu'eu égard à la gravité de ces faits, qui sont avérés, le garde des sceaux, ministre de la justice, n'a pas, en lui infligeant la révocation sans suspension des droits à pension, prononcé à son encontre une sanction disproportionnée »).

<sup>82</sup> CSM, Avis au Président de la République, page 20, [http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/gb\\_20210924\\_avis\\_pr.pdf](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/gb_20210924_avis_pr.pdf).

fonction du juge et les autres notions contenues dans la disposition, ainsi que de mentionner explicitement le principe de proportionnalité des sanctions disciplinaires.

### 1. Magistrats du siège

60. Selon les articles 50-1 à 50-3 de la loi organique, plusieurs personnes peuvent engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge :

- (i) le ministre de la Justice, qui a le droit de demander une enquête, avant toute procédure, à l'Inspection générale de la justice (IGSJ), qui dépend du ministère de la Justice ;
- (ii) le président de la cour d'appel dont dépend le juge sanctionné ; et
- (iii) (depuis 2010) toute personne qui estime que le comportement d'un juge, dans le cadre d'une procédure judiciaire le concernant, est susceptible d'être qualifié de faute disciplinaire. Dans ce dernier cas, un comité de filtrage examine d'abord la recevabilité de la plainte.

61. La procédure (articles 50-5 - 58 de la loi organique) prévoit la communication du dossier au juge concerné, la désignation d'un rapporteur parmi les membres du CSM pour procéder à l'enquête nécessaire et la suspension conservatoire éventuelle du juge concerné. Lorsque l'enquête est terminée, ou s'il n'y a pas lieu d'enquêter, le juge concerné est convoqué, si nécessaire, avec l'assistance de son avocat et le dossier lui est communiqué. Lors d'une audition publique<sup>83</sup>, le rapporteur fait un rapport présentant l'affaire au panel. Après audition du directeur des services judiciaires et lecture du rapport, le magistrat concerné est invité à présenter ses explications et ses moyens de défense. Le délibéré a lieu à huis clos, puis la décision, motivée, est rendue publiquement. La sanction est décidée à la majorité des voix et la décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat (en cassation).

62. La Commission de Venise a précédemment déclaré que les « procédures disciplinaires engagées contre les juges sur la base de la prééminence du droit doivent se fonder les éléments suivants : manquement à un devoir expressément défini par la loi ; procès équitable à caractère contradictoire où le juge peut se faire assister pour sa défense ; définition de l'échelle des sanctions prévues par la loi ; application de la sanction sous réserve du principe de proportionnalité ; droit de recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel<sup>84</sup>. » De même, dans sa liste de critères sur l'État de droit de 2016, la Commission de Venise a souligné que « [l]e système disciplinaire doit répondre aux exigences de la procédure équitable, avec droit de faire entendre sa cause équitablement et possibilité(s) de recours<sup>85</sup>. » La Cour européenne des droits de l'homme souligne également l'importance d'un cadre approprié pour un contrôle indépendant et impartial<sup>86</sup>. De même, la Charte européenne sur le statut des juges exige, entre autres, que la procédure ait un caractère contradictoire impliquant la pleine participation du juge concerné. Le Comité des Ministres a déclaré que « une procédure disciplinaire peut être exercée à l'encontre des juges qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de manière efficace et adéquate. Cette procédure devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction<sup>87</sup>. »

---

<sup>83</sup> Cette obligation a été introduite par la loi du 25 juin 2001. Si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exige, ou s'il existe des circonstances particulières susceptibles de porter atteinte aux intérêts de la justice, le huis clos peut être prononcé, pour tout ou partie de l'audience, par le conseil de discipline, le cas échéant d'office.

<sup>84</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)009, op. cit., para. 9. Voir également, Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, op. cit., para. 34.

<sup>85</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, op. cit., para. 78.

<sup>86</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Volkov c. Ukraine, op. cit., para. 184. Voir également la Charte européenne sur le statut des juges, qui exige notamment que les procédures disciplinaires soient de nature contradictoire et impliquent la pleine participation du juge concerné.

<sup>87</sup> Recommandation (2010)12, op. cit., para. 69.

63. Les questions de la typicité des violations disciplinaires et de la proportionnalité des sanctions ont déjà été abordées dans la section précédente. En ce qui concerne les droits de la défense, les garanties procédurales semblent être formellement garanties, bien qu'il ne soit pas expressément prévu dans la loi (article 52 de la loi organique) que tous les actes d'enquête utiles peuvent (ou devraient) également être effectués à la demande du magistrat accusé, en application de son droit à la défense.

64. La Commission est préoccupée par le pouvoir d'initiative et d'investigation du ministre de la Justice et par l'absence d'un tel pouvoir dans les mains du CSM. Bien que chargé de mener des procédures disciplinaires, le CSM ne jouit d'aucun pouvoir corrélatif dans la conduite d'enquêtes administratives. L'organe chargé de mener l'enquête est l'IGSJ, qui est sous l'autorité du ministre de la Justice, tandis que le rapporteur du CSM n'effectue une seconde enquête qu'en cas de besoin, après l'enquête préliminaire, et ne semble pas disposer de tous les moyens d'enquête (article 52 de la loi organique).

65. A cet égard, il convient de noter que le « Rapport de la commission d'enquête de l'assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire » proposait d'inscrire dans la Constitution que le CSM peut se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de la justice et de prévoir que le ministre de la Justice peut mettre temporairement les membres de l'IGSJ à la disposition du CSM, à sa demande<sup>88</sup>. Il a également été proposé d'inscrire dans la Constitution que tout magistrat doit pouvoir saisir le CSM s'il estime que son indépendance ou son impartialité est mise en cause. De même, le GRECO a recommandé que « la procédure disciplinaire pour les juges du siège devrait être la prérogative exclusive du CSM, qui devrait pouvoir disposer de véritables pouvoirs d'investigation et disposer de la faculté de recourir à un service susceptible de mener des investigations à l'image de l'IGSJ, y compris en amont de l'ouverture d'une procédure. Quant au garde des sceaux, son intervention devrait être limitée à la faculté de recueillir des plaintes et de saisir le CSM d'éventuels manquements<sup>89</sup>. »

66. Le ministre de la Justice, saisi d'une plainte ou informé de faits susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires, peut, en cas d'urgence, proposer au CSM la suspension du magistrat mis en cause (art. 50.1 de la loi organique) ; il peut, de sa propre initiative, demander à l'IGSJ de procéder à une enquête ; en cas de rejet préalable ou d'irrecevabilité d'une plainte par la commission d'admission des requêtes, le ministre de la Justice conserve le pouvoir de faire intervenir le CSM (art. 53-3.8 de la loi organique) ; il est informé du rejet des plaintes et de l'engagement de la procédure disciplinaire (art. 53-3.9 de la loi organique). Bien que le ministre de la Justice ne dispose pas d'un pouvoir de décision final, la nature des compétences liées aux questions disciplinaires concernant les juges est telle qu'elle crée un risque élevé de rupture de l'équilibre des pouvoirs dans une matière aussi sensible que l'exercice de l'action disciplinaire.

67. La Commission de Venise recommande donc de transférer le pouvoir d'ouverture du ministre de la Justice au CSM, qui devrait être en mesure d'engager la procédure disciplinaire également d'office et de demander à l'IGSJ de mener une enquête. La Commission de Venise se félicite du fait que, dans le projet de loi organique actuel, des pouvoirs d'enquête plus étendus seraient attribués à la commission d'admission des requêtes. Les autorités françaises, dans leurs observations présentées le 6 juin 2023, soulignent que le projet de réforme assouplit les conditions de recevabilité des plaintes des justiciables, améliore les pouvoirs d'investigation du CSM sur ces plaintes, et prévoit également que le CSM entendra systématiquement tout magistrat mis en cause par un justiciable.

---

<sup>88</sup> Rapport n° 3296 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, pages 38-39.

<sup>89</sup> Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs : Rapport d'évaluation France, Greco Eval IV Rep (2013) 3E, para. 126. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5df9>.

## 2. Magistrats du parquet

68. Le régime disciplinaire applicable aux procureurs diverge, dans un aspect essentiel, du régime des juges. Le CSM, à travers la section relative aux procureurs, est compétent pour recevoir les plaintes, pour vérifier, à travers le collège de filtrage, l'irrecevabilité ou le caractère manifestement mal fondé de la plainte, et en cas d'admission de la plainte, pour effectuer les enquêtes nécessaires. Cependant, le CSM n'a pas de pouvoir de décision en matière de responsabilité disciplinaire ; sa compétence n'est que consultative et la décision sur la vérification de l'existence de l'infraction et l'application de la sanction relèvent de la compétence du ministre de la Justice (articles 48 et de 58-1 à 66 de la loi organique). En outre, les procureurs ne sont pas inamovibles. Certes, la décision prise par le ministre de la Justice peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Dans leurs observations du 6 juin 2023, les autorités françaises soulignent que tant en matière disciplinaire qu'en cas de mutations, l'avis simple du CSM est respecté dans la pratique.

69. La Commission de Venise a déjà reconnu que les effets des décisions des conseils du ministère public peuvent varier et que, si dans certains systèmes leurs décisions peuvent avoir un effet direct sur les procureurs, dans d'autres elles n'ont qu'une nature consultative, ce qui nécessite leur mise en œuvre par le ministre de la Justice. Toutefois, la Commission a exprimé une nette préférence pour le premier modèle « car elle ne laisse pas de pouvoir d'appréciation au ministère et réduit les possibilités d'ingérence politique dans la carrière des procureurs<sup>90</sup>. »

70. Comme nous l'avons déjà souligné dans la section consacrée à la nomination des procureurs, le système français comporte un risque de vulnérabilité si les garanties de l'autonomie du procureur ne sont pas suffisamment solides en ce qui concerne l'ingérence politique, non seulement au stade des nominations et des promotions, mais aussi pendant l'exercice de l'activité de procureur et en particulier dans le contexte des procédures disciplinaires.<sup>91</sup> Ainsi, la Commission de Venise réaffirme qu'il « faut prévoir un mandat adéquat et prendre des dispositions appropriées en matière de promotion, de discipline et de révocation, afin qu'un procureur ne soit pas traité injustement parce qu'il a pris une décision impopulaire<sup>92</sup>. »

71. La Commission de Venise recommande donc de confier au seul CSM le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires aux procureurs et d'aligner, conformément aux recommandations précédentes du GRECO<sup>93</sup>, la procédure disciplinaire applicable aux membres du ministère public sur celle applicable aux juges<sup>94</sup>.

## IV. Conclusions

72. La Commission de Venise a été invitée par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à donner un avis sur l'article 65 de la Constitution française relatif à la composition du Conseil supérieur de la magistrature et sur la loi organique relative au statut de la magistrature concernant les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires des magistrats.

---

<sup>90</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit., para. 67.

<sup>91</sup> Le fait qu'il ne s'agisse pas d'un risque purement théorique est à nouveau révélé par la couverture médiatique : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/09/21/enquetes-administratives-lancees-par-eric-dupont-moretti-aucune-sanction-disciplinaire-reclamee-contre-le-vice-procureur-du-parquet-national-financier\\_6142563\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/09/21/enquetes-administratives-lancees-par-eric-dupont-moretti-aucune-sanction-disciplinaire-reclamee-contre-le-vice-procureur-du-parquet-national-financier_6142563_3224.html).

<sup>92</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, op. cit., para. 18.

<sup>93</sup> Greco Eval IV Rep (2013) 3E, op. cit., para. 148.

<sup>94</sup> Rapport d'activité du CSM 2022, page 126. Etats généraux de la justice, page 118. Le rapport n° 3296 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire aboutit à une conclusion similaire, page 35.

73. L'avis conjoint porte sur les points suivants :

- la composition du CSM
- la nomination (mais aussi les promotions et les mutations) des juges et des procureurs
- les procédures disciplinaires et la différence entre les juges et les procureurs

74. La Commission reconnaît que le système judiciaire français présente plusieurs spécificités, notamment que l'autorité judiciaire est composée de juges (magistrats du siège) et de procureurs (magistrats du parquet) qui font partie d'un corps unique de magistrats et peuvent passer d'une fonction à l'autre au cours de leur carrière, tout en étant soumis à différents niveaux de garanties d'indépendance. Le Conseil supérieur de la magistrature assiste le Président de la République en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et dispose de pouvoirs différents à l'égard des juges, d'une part, et des procureurs, d'autre part, notamment en ce qui concerne les nominations (mais aussi les promotions et les mutations) ainsi que les procédures disciplinaires.

75. Ce système judiciaire a été réformé récemment, (par exemple en 2008 et 2013), émancipant progressivement l'autorité judiciaire du pouvoir exécutif et renforçant le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, et fait actuellement l'objet d'un nouveau processus de réforme fondé notamment sur les résultats d'un vaste exercice de révision du système judiciaire et de consultation publique concernant la nécessité de réformes institutionnelles dans le secteur de la justice, mené entre octobre 2021 et avril 2022 (le rapport « Rendre justice aux citoyens » du comité des États généraux de la justice). La réflexion, qui s'ajoute à un projet de réforme constitutionnelle en suspens à partir de 2019, porte sur d'éventuelles modifications tant au niveau constitutionnel que législatif.

76. La Commission de Venise se félicite de ce processus national de réflexion et d'analyse du système judiciaire et espère que le présent avis pourra représenter une contribution constructive et utile à ce processus.

77. En ce qui concerne la composition du CSM, la Commission recommande de :

- envisager une modification constitutionnelle visant à augmenter, au moins d'un membre, le nombre de membres magistrats de la section compétente pour les juges ;
- prévoir dans la loi organique des critères d'(in)éligibilité appropriés pour la sélection des citoyens éminents et, à niveau constitutionnel, fixer l'exigence d'une majorité qualifiée (avec des mécanismes antiblocage appropriés) pour la sélection des citoyens éminents, afin d'assurer la plus grande diversité possible ;
- envisager de rééquilibrer la représentation des juridictions inférieures et supérieures et d'abolir le suffrage indirect par collège de grands électeurs, en ce qui concerne la sélection des membres des juridictions par leurs pairs ;
- considérant, à la lumière de l'évolution des meilleures pratiques, le maintien du bien-fondé de l'article 65.9 de la Constitution selon lequel « [s]auf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature. »

78. En ce qui concerne le pouvoir du CSM de proposer la nomination (mais aussi la promotion ou la mutation) des juges, la Commission de Venise recommande de :

- attribuer au CSM, au moins, le pouvoir de modifier la proposition de nomination faite par le ministre de la Justice. La Commission recommande également de procéder aux réformes législatives et constitutionnelles nécessaires pour aligner la procédure de nomination des procureurs sur la procédure en vigueur pour les juges ;
- poursuivre la réforme constitutionnelle et modifier le premier alinéa de l'article 64 afin de clarifier le rôle premier du CSM en tant que garant de l'indépendance de la justice.

79. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, la Commission de Venise, tout en se félicitant de la proposition de l'actuel projet de loi organique d'attribuer certains pouvoirs d'enquête au groupe de filtrage du CSM, recommande de :

- transférer du ministre de la Justice au CSM le pouvoir d'engager d'office la procédure disciplinaire et de demander à l'IGSJ de mener une enquête ;
- l'alignement de la procédure disciplinaire des membres du ministère public sur celle applicable aux juges.

80. En outre, la Commission de Venise, tout en reconnaissant la valeur ajoutée du Compendium de déontologie pour les magistrats élaboré par le CSM, recommande de :

- reformuler l'article 43.1 de la loi organique afin de définir de manière plus complète et plus concrète les devoirs de fonction des juges et les autres notions de la disposition, ainsi que de mentionner explicitement le principe de proportionnalité des sanctions disciplinaires ;
- prévoir expressément dans la loi que tous les actes d'enquête utiles peuvent également être effectués à la demande du magistrat accusé, dans le respect de son droit à la défense.

81. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités françaises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.