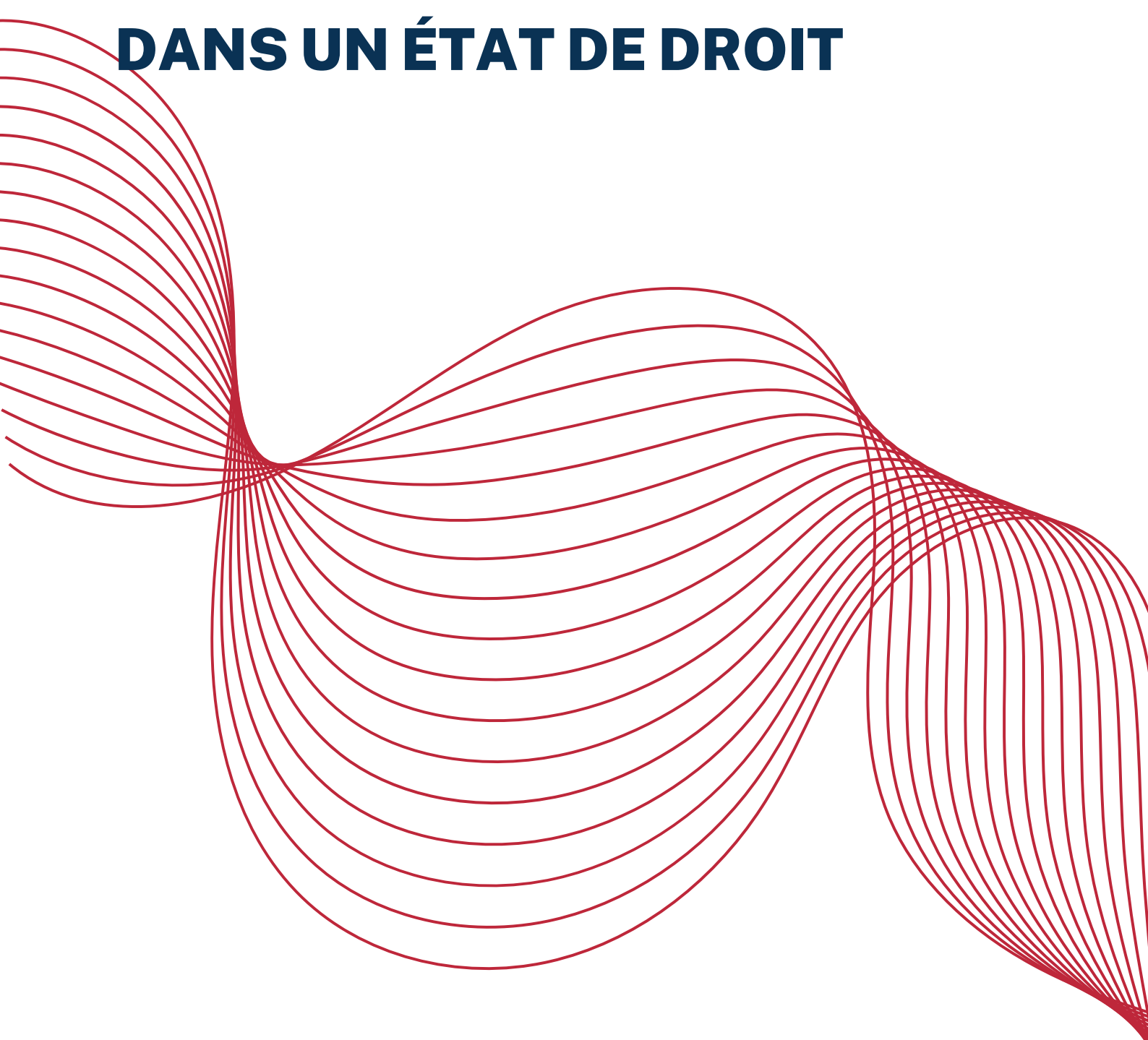


DÉFENDRE LA JUSTICE DANS UN ÉTAT DE DROIT

A series of thin, red, wavy lines that flow from the left side of the page, curving downwards and then upwards towards the right, creating a sense of movement and rhythm.

Déclaration

Défendre la Justice dans un État de droit

(D – 2026 – 4)

Assemblée plénière du 24 septembre 2026 (Adoption à l'unanimité)

1. L'institution judiciaire fait l'objet de manière croissante, ces dernières années, de critiques virulentes tant de la part du personnel politique que de certains médias : les magistrats ne seraient pas indépendants ; les magistrats seraient partiaux car politisés et syndiqués ; les magistrats seraient irresponsables, ne seraient jamais sanctionnés, et bénéficieraient d'une impunité ; le budget de la justice aurait fortement augmenté ces dernières années, et serait désormais suffisant, compte tenu de la dette de la France, etc. Au-delà des campagnes de dénigrement, de cyberharcèlement et même des menaces graves à l'encontre de magistrates et de magistrats, et de la violence inadmissible à laquelle ces derniers sont exposés, ces critiques et ces menaces remettent en cause l'exercice serein de leurs fonctions et sapent la confiance du public dans la justice. Elles représentent une menace pour l'État de droit. Défendre les magistrates et les magistrats, ce n'est pas défendre un corps, mais défendre la Justice : intimider un juge affaiblit non seulement une profession, mais surtout l'institution garante de la protection des droits de chacune et chacun.
2. En veillant au respect de la règle de droit, la justice comme celles et ceux qui l'incarnent au quotidien constitue un pilier essentiel de l'Etat de droit, à condition de présenter des garanties d'indépendance et d'impartialité. Dans un Etat de droit, toute personne doit en effet bénéficier du droit fondamental à l'accès à la justice lequel implique le droit à un procès équitable, c'est-à-dire à ce qu'une affaire, civile *lato sensu*, pénale ou administrative la concernant, soit jugée dans un délai raisonnable, par un tribunal impartial et indépendant de toute pression extérieure. En ce sens, la justice constitue aussi un service public dont l'organisation et le fonctionnement relèvent directement des pouvoirs publics. Ces derniers doivent donc tout mettre en œuvre pour permettre à chacun de faire valoir ses droits.
3. Des erreurs ou des dysfonctionnements judiciaires sont parfois causés par des fautes ou des négligences individuelles qui, si elles sont avérées, conduisent au prononcé de sanctions disciplinaires. Cela n'écarte cependant en rien la problématique des moyens qui demeure centrale : des rapports publics alertent en effet depuis de très nombreuses années

sur l'insuffisance des moyens accordés à la justice. Ce sous-investissement chronique a des conséquences au quotidien très concrètes pour les justiciables et la société toute entière : une augmentation des procédures pénales en souffrance, des atteintes à la probité¹ non traitées en raison de l'insuffisance des effectifs des services d'enquête spécialisés, des conflits familiaux ou de voisinage qui s'enlisent faute de jugement en temps utile, des dossiers qui s'accumulent sur le bureau des juges des enfants, et donc un défaut de protection pour de nombreux mineurs, etc.

4. L'État de droit est tout autant un ensemble de règles et de principes encadrant l'exercice du pouvoir, qu'une conception de la vie en société qui fait le choix du droit pour résoudre ses conflits et rapports de force autrement que par la violence. Or, les attaques visant l'institution judiciaire et le défaut persistant de moyens accordés à la justice fragilisent conjointement l'Etat de droit. Plus largement, une politique redistributive plus ambitieuse est nécessaire pour lutter contre la dégradation des conditions de vie qui participe à l'engorgement des juridictions, judiciaires (loyers impayés, expulsions locatives, surendettement, conflits familiaux exacerbés par la précarité) comme administratives (contentieux des prestations sociales, carences de l'hébergement d'urgence, non-exécution du droit au logement opposable).

5. Par conséquent, la CNCDH souhaite :

- Rappeler d'abord le sens et la portée des exigences d'impartialité et d'indépendance pesant sur les magistrates et les magistrats, afin

de dissiper certains malentendus qui prospèrent dans le débat public ;

- Souligner ensuite que le service public de la justice ne dispose pas de moyens humains, matériels et organisationnels adaptés ;
- Affirmer, enfin, que la justice ne peut rester seule face aux défis sociétaux : en complément de la réponse judiciaire, il convient d'élaborer des politiques publiques capables de prévenir un certain nombre de phénomènes délictuels et criminels d'ampleur, telles que les violences sexuelles et sexistes.

¹ Ces atteintes recouvrent les infractions de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics, de favoritisme et de concussion (voir les articles 432-10 à 432-16 du code pénal).

1. Sur le sens et la portée de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats

6. Les exigences d'indépendance et d'impartialité qui pèsent sur les magistrates et les magistrats sont le corollaire du droit pour chacune et chacun à un procès équitable, droit garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Pour celui qui saisit la justice, l'indépendance et l'impartialité du juge signifient que sa demande soit tranchée en fait et en droit, et non sur la base du rapport de force politique, économique, social, existant entre les parties.
7. L'impartialité des magistrates et des magistrats est garantie, en amont, par des règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts², prenant notamment la forme d'obligations déontologiques, de

² Le conflit d'intérêt est la situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, susceptible d'influencer, ou de paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions. L'article 7-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que les magistrats "veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts". L'article 43 de la même ordonnance qualifie de faute disciplinaire tout manquement à l'indépendance et à l'impartialité.

déclarations d'intérêts³, du déport⁴ et de la récusation⁵.

8. L'impartialité ne signifie pas que les magistrates et les magistrats doivent renoncer à toutes convictions politiques, philosophiques ou religieuses et, plus largement, à une certaine vision du monde. Elle fait peser sur eux l'obligation de ne pas faire prévaloir leurs préférences personnelles lorsqu'ils jugent, de ne pas avoir de parti pris pour l'une des parties au procès, de se tenir à l'abri des groupes d'influence, en particulier économiques et

³ La déclaration d'intérêts est le document remis par le magistrat à l'autorité compétente, destiné à identifier les intérêts susceptibles de faire naître un conflit avec l'exercice de ses fonctions. L'article 7-2 de l'ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature impose la remise d'une déclaration d'intérêts dans les deux mois suivant l'installation du magistrat, en précise les destinataires et le contenu, et prévoit que sa remise donne lieu à un entretien déontologique destiné à prévenir tout conflit d'intérêts ou à y mettre fin.

⁴ Le déport est la démarche par laquelle un magistrat se retire spontanément du traitement d'une affaire lorsqu'il estime que sa participation pourrait affecter, ou paraître affecter, son impartialité (un exemple : lorsqu'il connaît, même de façon indirecte, une partie). L'article 339 du code de procédure civile dispose que le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation, ou qui estime en conscience devoir s'abstenir, se fait remplacer par un autre juge désigné par le président de la juridiction à laquelle il appartient. En matière pénale, le déport spontané est encadré, non discrétionnaire : aucun des juges ou conseillers visés à l'article 668 ne peut se récuser d'office sans l'autorisation du premier président de la cour d'appel, qui statue après avis du procureur général (article 674 du code de procédure pénale).

⁵ La récusation est la procédure permettant à une partie de demander qu'un juge soit écarté d'une affaire lorsqu'il existe une cause légalement prévue de nature à faire douter de son impartialité. En matière civile, les articles L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire et 341 du code de procédure civile, renvoient aux causes de récusation prévues par l'article L. 111-6 ; en matière pénale, les articles 668 et suivants du code de procédure pénale énumèrent les causes de récusation et organisent la procédure.

politiques, et d'écarter autant que possible les biais qui pourraient les animer. Cela suppose qu'ils prennent conscience de leurs préjugés et s'efforcent de les tenir à distance dans l'exercice de leurs fonctions⁶.

9. A cette forme d'impartialité dite « subjective », s'en ajoute une autre, qualifiée d'« objective », qui impose au magistrat de ne pas se trouver dans une situation où les tiers pourraient raisonnablement penser que le magistrat n'est pas impartial. Sous cet angle, ce n'est plus le for intérieur de la magistrate ou du magistrat qui est en cause mais les garanties structurelles d'impartialité. La fonction exercée par le juge, l'organisation du procès, ne doivent pas faire naître un doute légitime sur l'objectivité de la décision rendue. Ainsi, par exemple, un magistrat ayant exercé les fonctions de juge d'instruction dans un dossier ne peut pas intervenir dans la même affaire, même plusieurs années après, en qualité de juge des libertés et de la détention.

⁶ Afin de les soutenir dans cette démarche, des formations leur sont régulièrement proposées pour mieux connaître les phénomènes sociaux auxquels ils sont confrontés au quotidien, notamment en matière de violences conjugales, en leur expliquant, par exemple ce que recouvre la notion de contrôle coercitif, ou encore les conflits de loyauté auxquels les enfants sont confrontés dans les affaires d'inceste. La Commission rappelle que les magistrats sont soumis à une période de formation continue obligatoire, chaque année et que, plus généralement, contrairement à un lieu commun très répandu, ils ne vivent pas retranchés dans une tour d'ivoire. Leur présence sur l'ensemble du territoire – des métropoles aux villes moyennes et aux zones rurales, de l'Hexagone aux Outre-mer – les place chaque jour au plus près des personnes et des réalités sociales les plus difficiles et les plus complexes, et leur fait connaître la société française dans ce qu'elle a de plus concret et de plus divers. Loin d'être un métier de dossiers et de textes, la magistrature est avant tout un métier d'humanité et d'écoute.

10. L'indépendance de l'autorité judiciaire n'a rien d'un privilège accordé aux juges. Elle constitue tout autant un élément essentiel de la séparation des pouvoirs, en protégeant le pouvoir judiciaire de l'ingérence de l'exécutif et du législatif, ainsi qu'une garantie fondamentale du droit des parties à un procès équitable. Elle est organisée de façon différente selon qu'il s'agit des magistrats du siège – les juges – ou des magistrats du parquet – le ministère public.

11. Les magistrates et les magistrats du siège, c'est-à-dire ceux qui sont en charge de trancher des litiges et de rendre des décisions de justice, sont totalement indépendants. Garantie par la Constitution⁷, cette indépendance interdit aux pouvoirs exécutif et législatif de s'immiscer dans une affaire en cours, dans la nomination des magistrates et des magistrats, dans l'évolution de leur carrière ou encore dans les éventuelles sanctions dont ils font l'objet en cas de faute commise dans l'exercice de leurs fonctions.

12. L'exigence d'indépendance se pose différemment pour le ministère public en raison de son statut hybride : il est à la fois responsable de la mise en œuvre de la politique pénale du gouvernement et partie au procès. Les magistrates et les magistrats du ministère public sont destinataires d'instructions générales du garde des Sceaux qui fixent des priorités et visent ainsi à assurer la cohérence dans l'application du droit pénal sur l'ensemble du territoire⁸. En revanche, les instructions dans des affaires individuelles sont prohibées depuis 2013. De ce point de vue, ces magistrates et ces magistrats sont indépendants. Il reste qu'ils ne bénéficient

⁷ Article 64 de la Constitution.

⁸ L'article 20 de la Constitution dispose que « *le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ».

pas des mêmes garanties constitutionnelles que les magistrats du siège en ce qui concerne leur nomination, le déroulement de leur carrière et leur régime disciplinaire qui dépendent du pouvoir du seul ministre de la Justice. Aussi, il pourrait convenir d'opérer un transfert de ce pouvoir au Conseil supérieur de la magistrature, comme c'est le cas pour les magistrats du siège. En adoptant cette réforme, engagée il y a une dizaine d'années mais pas encore menée à son terme⁹, la France répondrait aussi à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme¹⁰ ainsi qu'aux recommandations de la Commission de Venise¹¹. En effet, la pratique qui s'est instaurée depuis plusieurs années selon laquelle le ministre suit, de fait, les avis du Conseil supérieur de la magistrature n'offre pas la même garantie qu'une reconnaissance constitutionnelle.

Par ailleurs, si le principe d'indépendance de la justice est transgressé lorsque des

membres du gouvernement exercent directement des pressions sur des magistrats, il est aussi mis à mal lorsqu'à l'occasion d'une affaire judiciaire médiatisée, ceux-là préjugent publiquement de manquements professionnels, avant même que les enquêtes administratives aient rendu leurs conclusions. C'est également le cas lorsque des responsables politiques jettent le discrédit sur des décisions de justice, évoquent publiquement l'existence d'une cabale judiciaire ou des juges soi-disant au-dessus du peuple souverain. Les décisions rendues peuvent certes légitimement faire l'objet de critiques et alimenter le débat public. Mais lorsqu'ils s'adonnent à des dénigrements *ad hominem* visant les magistrats ou les magistrats ayant statué, les responsables politiques non seulement les exposent à des menaces ou violences physiques, mais aussi sapent la confiance des citoyens dans une justice rendue au nom du peuple français. Ils contribuent de ce fait à miner l'Etat de droit.

⁹ Le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, et incluant ce transfert de pouvoir, a en effet été adopté dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale, respectivement en 2013 et en 2016. La première étape de la révision constitutionnelle a donc été franchie (cf article 89 de la Constitution), mais a été abandonnée en cours de procédure, faute d'une confirmation par le Parlement convoqué en Congrès ou par un référendum. Le texte demeure donc prêt à être adopté dix ans plus tard. La présidente de l'Assemblée nationale et le procureur général près la Cour de cassation ont d'ailleurs l'un et l'autre appelé, début 2026, à la convocation du Congrès.

¹⁰ CEDH, 23 novembre 2010, *Moulin c. France*, req n° 37104/06.

¹¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, France, Avis conjoint de la commission de Venise et de la direction générale des droits humains et de l'état de droit du conseil de l'Europe sur le conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, [CDL-AD\(2023\)015](#), 13 juin 2023.

13. Le risque est alors d'avoir une justice qui, au motif qu'elle serait impopulaire ou politiquement sensible, serait à force de pression, découragée de rendre une décision juste. Une justice qui renoncerait, même partiellement, à ce courage cesserait d'être une garantie pour les citoyens, quand bien même son indépendance resterait formellement intacte.

L'indépendance n'est pas synonyme d'impunité

14. Contrairement à ce qui est parfois avancé dans le débat public, l'indépendance judiciaire n'est pas synonyme d'impunité et les magistrats doivent répondre des fautes qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions.

15. Tout manquement par une magistrate ou un magistrat à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité, à la probité, à la loyauté, à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse, à la réserve et à la discrétion, ou encore aux devoirs de son état, constitue une faute disciplinaire¹². C'est le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), garant de l'indépendance de la justice, qui statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Pour les magistrats du parquet, c'est le ministre de la justice qui statue, après avis du CSM.

16. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, tout justiciable peut le saisir directement du comportement d'une magistrate ou d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions¹³, alors que seuls le garde des Sceaux et les chefs de cour pouvaient auparavant engager une procédure disciplinaire. Pour répondre aux accusations de corporatisme – la crainte que les magistrats ne soient jugés que par leurs pairs – le CSM est composé pour moitié de non-magistrats. La CNCDH estime cependant qu'une réflexion pourrait être engagée sur l'amélioration des modalités leur désignation.

17. L'exercice du pouvoir disciplinaire est lui-même transparent : les audiences disciplinaires du CSM sont publiques, et

les avis (ministère public) et décisions (magistrats du siège) disciplinaires font l'objet d'une publicité, procédé inédit au sein de la fonction publique, dans laquelle en principe les conseils de discipline siègent à huis-clos et les avis ne sont pas publiés

18. Depuis 1959, près de 200 magistrats ont été sanctionnés par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)¹⁴. Rapportée au nombre de magistrats¹⁵, son activité disciplinaire est « *au moins équivalente à celle de corps comparables* »¹⁶.

19. Ces sanctions conduisent dans plus d'un tiers des cas à l'exclusion du magistrat fautif du corps judiciaire. Comme le soulignait le rapport du Comité des états généraux de la Justice en 2022, « *l'idée répandue d'une impunité des magistrats est donc erronée* »¹⁷.

20. Lorsque le comportement d'une magistrate ou d'un magistrat n'est pas visé, mais qu'un dysfonctionnement plus large de l'institution judiciaire a causé un préjudice à un justiciable, il est par ailleurs possible à ce dernier d'engager la responsabilité de l'Etat et d'obtenir ainsi réparation, pour faute lourde ou déni de justice (article L.141-1 du code de l'organisation judiciaire).

¹² Article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

¹³ Le nombre de saisines individuelles s'élève à plusieurs centaines par an. Une commission d'admission des requêtes en filtre cependant l'essentiel en amont, la plainte devant viser un manquement précis aux devoirs de l'état de magistrat, et non la remise en cause d'une décision de justice. Or le CSM est fréquemment saisi de demandes tendant, en réalité, au réexamen d'un jugement par une partie mécontente : ces requêtes sont irrecevables, le CSM ne constituant pas un degré supplémentaire de juridiction

¹⁴ « Rendre justice aux citoyens », [Rapport du comité des Etats généraux de la justice](#), 2022, p. 109.

¹⁵ Au 31 décembre 2024, on dénombrait 9 989 magistrats de l'ordre judiciaire : Ministère de la Justice, [Références Statistiques Justice](#), 2025, p. 15.

¹⁶ CSM, [Déclaration commune des présidents de formation du CSM](#), 2026.

¹⁷ « Rendre justice aux citoyens », Rapport du comité des Etats généraux de la justice, 2022, p. 109.

Les libertés d'expression et syndicale ne sont pas incompatibles avec les exigences d'indépendance et d'impartialité

21. Les exigences d'indépendance et d'impartialité sont parfois instrumentalisées dans le débat public pour contester la liberté d'expression des magistrates et des magistrats ainsi que leur liberté syndicale. Ces remises en cause infondées sont d'autant plus inquiétantes qu'elles exercent une pression sur les magistrates et les magistrats et entretiennent l'idée fausse d'une politisation des décisions de justice.
22. Comme toute personne, les magistrates et les magistrats bénéficient, en dehors de leur activité juridictionnelle, de la liberté d'expression garantie par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'Homme. L'exercice de cette liberté doit cependant être concilié avec leur devoir de réserve. S'ils peuvent faire connaître leur opinion, les magistrates et les magistrats doivent s'exprimer de façon mesurée afin de ne pas compromettre l'image d'impartialité et de neutralité indispensable à la confiance du public, ni porter atteinte au crédit et à l'image de l'institution judiciaire et des juges, ni donner de la justice une image dégradée ou partisane.
23. Cette obligation de réserve ne saurait néanmoins servir à réduire une magistrate ou un magistrat au silence ou au retrait face à des réformes qui lui paraissent contraires à l'intérêt général. Les magistrates et les magistrats ont d'ailleurs non seulement le droit mais aussi le devoir, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, de s'exprimer pour défendre l'Etat de droit et l'indépendance de la justice lorsque ces valeurs fondamentales sont menacées¹⁸. Dans le même sens, le

Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a adopté un avis sur la liberté d'expression des juges en soulignant que les juges ont « *le devoir éthique d'expliquer au public le système judiciaire, le fonctionnement de la justice et ses valeurs. En améliorant la compréhension, la transparence et en aidant à éviter les fausses déclarations publiques, les juges peuvent contribuer à promouvoir et à préserver la confiance du public dans l'activité judiciaire* »¹⁹.

24. La liberté syndicale des magistrates et des magistrats relève également d'un droit fondamental. Elle est reconnue par le bloc de constitutionnalité français, plus précisément par le Préambule de la Constitution de 1946 : « *Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix* ». Elle est aussi garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que par l'article 5 de la Charte sociale européenne.
25. Le Conseil supérieur de la magistrature a précisé que « *la reconnaissance du droit syndical a inéluctablement pour conséquence de conférer aux organisations syndicales et à leurs représentants un droit de s'exprimer qui est encore plus large que celui qui résulte du droit commun (...); en particulier, la possibilité d'adopter un ton polémique, pouvant comporter une certaine vigueur, constitue un corollaire indispensable à un plein exercice de la liberté syndicale* »²⁰.

¹⁹ Avis n° 25 de 2022 [sur la liberté d'expression des juges](#), rendu sur saisine du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le CCJE est une instance consultative du Conseil de l'Europe qui intervient sur les questions relatives à l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges.

²⁰ CSM, [Avis de la formation plénière du 13 décembre 2023 au garde des Sceaux](#), relative à la liberté d'expression des magistrats et à l'obligation de réserve.

¹⁸ CEDH, 16 juin 2022, *Zurek c. Pologne*, req. n° 39650/18.

26. La liberté syndicale a pour corollaire le pluralisme syndical, c'est-à-dire l'existence d'un droit pour les magistrats et les magistrats de choisir entre des organisations syndicales distinctes. Les dernières élections professionnelles relatives à la nouvelle commission d'avancement des magistrats de l'ordre judiciaire, pour la mandature 2026-2030, ont eu lieu en février 2026²¹. Elles permettent d'apprécier la représentativité des organisations syndicales des magistrats. A l'issue du scrutin, l'Union syndicale des magistrats (USM), qui est depuis longtemps le syndicat majoritaire dans la magistrature, demeure très largement en tête. Quant au Syndicat de la magistrature (SM), il représente environ un quart des suffrages²².

2. Le service public de la justice ne dispose pas de moyens humains, matériels et organisationnels adaptés

27. Comme la plupart des services publics, la justice se trouve dans une situation extrêmement dégradée. Dans son rapport « Rendre justice aux citoyens » du 14 novembre 2023, le Comité des Etats généraux de la Justice relevait et dénonçait les défaillances systémiques de l'Etat en la

²¹ Le taux de participation était de 62,75 % d'après le communiqué de presse du ministère de la Justice :

<https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/elections-professionnelles-2026-relatives-nouvelle-commission-d'avancement-magistrats>

²² Le changement le plus notable est la progression d'Unité Magistrats-FO qui obtient pour la première fois un siège à la commission d'avancement. En revanche, la CFDT-Magistrats reste sous le seuil permettant d'obtenir un siège.

matière. Il stigmatisait particulièrement une « *justice au bord de la rupture* »²³, « *qui n'a pas les moyens de remplir son rôle* »²⁴, « *qui ne parvient plus à protéger les plus fragiles* »²⁵. Le Comité constatait aussi des « *parquets sous extrême tension* »²⁶, « *des procureurs en nombre insuffisant* »²⁷, « *des services [judiciaires] submergés* »²⁸. Face à ce sombre tableau et aux défaillances des politiques publiques, il appelait à une réforme systémique de l'institution judiciaire. Celle-ci n'a pas eu lieu. Les juridictions judiciaires civiles et pénales demeurent donc sinistrées. L'augmentation du budget de la justice – d'ailleurs absorbée en grande partie par l'administration pénitentiaire, en raison d'une surpopulation carcérale qui ne cesse de s'aggraver²⁹ – n'a pas été à la hauteur des enjeux et de la tâche à accomplir³⁰. La CNCDH insiste sur le fait que les insuffisances budgétaires ont des impacts directs sur le justiciable, son accès au juge et la protection de ses droits : l'absence de service d'accueil, le coût d'une procédure longue, l'éloignement d'une juridiction, les difficultés d'accès aux instruments numériques peuvent conduire une personne à renoncer à une demande pourtant fondée, ou font obstacle à son traitement effectif dans un délai raisonnable. Ces obstacles, liés aux manques de ressources, pèsent

²³ « Rendre justice aux citoyens », Rapport du comité des Etats généraux de la justice, 2022, p. 36.

²⁴ Ibid. p. 18.

²⁵ Ibid., p.49.

²⁶ Ibid., p. 55.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., p. 56.

²⁹ Les prisons françaises comptaient 89 668 détenus au 1er août, avec un taux d'occupation moyen de 175% dans les maisons d'arrêt : Ministère de la justice, DGAP, [Statistique des établissements et des personnes écrouées en France](#), août 2026.

³⁰ Fin mai 2026, le gouvernement annonçait dans son plan d'économies le gel de 414 millions d'euros sur le budget de la justice.

particulièrement sur les personnes en situation de précarité et, plus largement, sur les personnes vulnérables.

28. La France figure d'ailleurs parmi les Etats européens les moins bien dotés en termes d'effectifs aussi bien s'agissant des greffiers, des magistrats du siège que des membres du ministère public. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), composée d'experts européens des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, produit régulièrement des analyses chiffrées sur les systèmes judiciaires de ces pays³¹. Son dernier rapport, publié en 2024, repose sur des données de 2022.

29. La situation de la justice française était, et demeure, assez éloignée de celle de ses principaux partenaires européens tant en volume de crédits alloués (% du PIB) qu'en niveau de dépense par habitant (€/hab). En 2022, la France consacrait 0,2 % de son PIB à son système judiciaire (environ 5,3 milliards d'euros), soit 77,2 €/habitants³². L'Allemagne consacrait à la même époque 0,3 % de son PIB pour un montant de 136,1 €/habitant, l'Italie, 0,31 % de son PIB soit 100,6 €/habitant, et l'Espagne 0,34 % de son PIB soit 96,8 €/habitant. A l'époque la France comptait 11,3 juges professionnels et 3,2 procureurs pour 100 000 habitants, et figurait ainsi parmi les Etats du Conseil de l'Europe les moins dotés en la matière³³.

³¹ Ces chiffres sont communiqués par les Etats membres, eux-mêmes, qui les extraient de leurs statistiques officielles et les analyses, et ajustent le cas échéant en collaboration avec le service statistique de la CEPEJ.

³² Le budget du système judiciaire, tel que défini par la CEPEJ, comprend les budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire : « Systèmes judiciaires européens », Rapport d'évaluation de la CEPEJ, [Cycle d'évaluation 2024](#).

³³ A titre de comparaison, les effectifs étaient respectivement de 21,9 et de 12,2 pour la

30. Aux effectifs manquants s'ajoute un environnement de travail dégradé³⁴. Les crédits de la justice judiciaire ont certes progressé ces dernières années et des réformes ont tenté d'alléger le travail du juge ; pourtant les délais de traitement des affaires civiles et pénales restent trop importants et les stocks s'accumulent. Ces difficultés matérielles renvoient à un défaut de pilotage plus profond, notamment en raison de l'absence de référentiel d'évaluation de la charge des travaux des magistrats et des magistrats³⁵.

moyenne européenne.

³⁴ Les magistrats sont notamment confrontés à des logiciels parfois inadaptés à leurs besoins et à du matériel informatique vieillissant. Le plan de transformation numérique lancé en 2017, doté de 530 millions d'euros et de 260 emplois, s'est révélé un plan de rattrapage plutôt que de transformation : La Cour des comptes relevait en janvier 2022 que les crédits réellement affectés se situaient largement en deçà des annonces et que le ministère ne pouvait prévoir ni le coût total ni la date de mise en service de « Portalis », projet central de la chaîne civile dont le coût prévisionnel est passé de 28,5 millions d'euros en 2013 à plus de 100 millions attendus à terminaison. Les effets se mesurent : la France obtient un indice CEPEJ d'utilisation des technologies de l'information de 2,88 sur 10, ce qui la situe en deçà de la médiane européenne, avec 1,8 pour la justice civile et 1,4 pour la justice pénale.

³⁵ Le comité des États généraux qualifie la gestion des ressources humaines d'« impensé » du ministère de la justice et constate qu'aucun référentiel d'activité n'a été établi permettant d'évaluer, sur une base aussi objective que possible, la charge de travail des magistrats (Voir « Rendre justice aux citoyens », Rapport du comité des Etats généraux de la justice, 2022, p. 81). Ni le ministère ni les cours d'appel ne sont dès lors en mesure d'apprécier les conséquences des réformes qu'ils appliquent, ni d'orienter les renforts vers les juridictions qui en ont le plus besoin.

Des insuffisances et inactions coûteuses

31. L'insuffisance des moyens alloués à la justice a des conséquences directes sur la longueur des procédures et les retards pris dans le traitement des plaintes. Cette insuffisance est d'autant plus criante dans des domaines où le gouvernement s'engage à agir. Le traitement des violences faites aux femmes, d'une part, et des violences, notamment sexuelles, faites aux enfants, d'autre part, est particulièrement symptomatique de ce décalage entre un affichage politique résolu et la réalité judiciaire. En l'espace de dix ans, le nombre de victimes de violences conjugales recensées par les forces de l'ordre a doublé, pour dépasser la barre des 270 000 en 2024³⁶. Au cours de la même période, les plaintes pour violences conjugales ont été multipliées par trois, passant de 43 760 à 124 000 entre 2014 et 2024. Les violences sexuelles ont connu la même évolution, passant de 59 000 à 154 000 affaires, à tel point qu'une femme victime de viol peut attendre jusqu'à six années après le dépôt de sa plainte pour espérer obtenir une date de procès... Si tant est que sa plainte ait prospéré, étant donné le nombre très élevé de classements sans suite en la matière. S'agissant des violences sexuelles commises sur les enfants, la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) estime que chaque année en France 160 000 d'entre eux en sont victimes³⁷. Très peu portent plainte et lorsqu'ils le font, beaucoup de classements sans suite s'expliquent par une « *pénurie de moyens* » d'après la CIIVISE. Finalement,

seule une plainte sur 6 pour viol ou agression sexuelle sur mineur aboutit à une condamnation et une sur 10 en cas d'inceste. La longueur des procédures – en moyenne un délai de 4 années et 3 mois entre une plainte et la condamnation de l'auteur de l'infraction – engendre de graves souffrances chez les victimes.

32. Aux souffrances ainsi engendrées pour les victimes, s'ajoute un coût pour la collectivité. Pour les seules violences sexuelles sur enfants, la CIIVISE a évalué le coût pour la collectivité de l'inaction publique actuelle à 9,7 milliards d'euros par an³⁸. Par ailleurs, une étude de 2014 avait estimé à 3,6 milliards d'euros par an le coût des violences conjugales, en intégrant les coûts directs (santé, police, justice, hébergement, accompagnement social) et les coûts indirects (perte de revenus, absentéisme, impact sur les enfants, etc.)³⁹. Des marges de manœuvre financières existent donc pour l'action, pour peu que la volonté politique soit au rendez-vous.

33. Il convient de préciser que lorsque l'on se réfère aux acteurs de la justice pénale, on désigne non seulement les magistrats du parquet et du siège, les greffiers, mais également les officiers de police judiciaire en charge des enquêtes et les agents qui les secondent. Or, là encore, les effectifs

³⁶ Grégoire BISEAU, « [Face aux affaires de violences conjugales et sexuelles, la justice mobilisée, mais submergée](#) », *Le Monde*, 18 mars 2026.

³⁷ CIIVISE, « Violences sexuelles faites aux enfants : « on vous croit » », [Rapport 2023](#).

³⁸ Une très large part de ce coût correspond aux dépenses publiques, au premier chef de santé, dédiées à la prise en charge des victimes de violences sexuelles dans l'enfance (72,3% du coût total) ; le reste correspond à la perte de richesse engendrée par l'impact des violences sexuelles sur la vie des victimes (27,3% du coût total).

³⁹ Catherine CAVALIN et autres, *Étude relative à l'actualisation du chiffrage des répercussions économiques des violences au sein du couple et leur incidence sur les enfants en France en 2012*, Psytel, novembre 2014, cité dans : Sénat, Commission des finances, « [Evolution du financement de la lutte contre les violences faites aux femmes](#) », Rapport, 2025, p. 47.

ne sont pas à la hauteur de l'augmentation des priorités de politique pénale qui s'accumulent au fil des ans. A cela s'ajoutent l'inflation normative en matière pénale et la multiplication des circulaires priorisant l'action pénale, si nombreuses, dans des domaines eux-mêmes si variés que la notion même de priorité en perd toute signification.

34. Le gouvernement lui-même admettait en 2023 une forte désaffection des services d'investigation malgré un besoin croissant : le nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ) en zone police en poste à l'époque était de 17 000 contre un besoin estimé à 22 000 (soit un sous-effectif de 23%)⁴⁰. D'après une mission d'information parlementaire, le ratio des procédures est passé de 104 procédures par enquêteur en 2022 à 135 en 2024, moyenne qui masque des situations extrêmement dégradées dans certains ressorts : par exemple, le nombre de procédures par OPJ dans le Val d'Oise serait supérieur à 300⁴¹.

35. La récente réforme de l'organisation de la police nationale (départementalisation des services de police sous l'égide d'un directeur départemental de la police nationale) a été vivement critiquée par de nombreux professionnels de la justice, qui pointaient avant son adoption les risques de mobilisation des OPJ spécialisés sur des opérations de sécurité publique ou de délinquance du quotidien plus visibles. Le bilan de la réforme dressé par la représentation nationale a confirmé ces craintes, notamment des détournements des effectifs de police judiciaire de leur cœur de mission⁴². Cette réforme n'a donc pas résolu, voire a aggravé, le déficit de

ressources humaines consacrées à l'investigation.

36. Lorsqu'il est question de la justice, les débats publics ont tendance à se focaliser sur le seul volet pénal, négligeant les enjeux attachés au contentieux civil⁴³. Or, la justice civile rend chaque année près des trois quarts des décisions de justice prononcées en France. Ces juridictions, y compris les conseils de prud'hommes, sont toutefois également confrontées à de graves difficultés qui ont des conséquences pour les justiciables. Les délais pour obtenir une décision d'un juge aux affaires familiales, par exemple, varient de deux mois à un an, voire plus dans certaines affaires, laissant en souffrance des adultes et des enfants enlisés dans des situations de conflit. De la même façon, les cabinets des juges pour enfants sont saturés et ne leur permettent pas d'exercer convenablement leur mission de protection des mineurs en danger. Très concrètement, ce sont des droits de visite et d'hébergement suspendus, des mesures judiciaires d'investigation éducative confiées à des associations elles-mêmes débordées, des mesures éducatives en milieu ouvert renouvelées ou levées, le plus souvent sans audience préalable des familles et des enfants, des mesures de protection des enfants non-exécutées. Les juges ne sont pas non plus en mesure d'exercer un contrôle sur les structures de l'aide sociale à l'enfance dans lesquelles sont placés les mineurs en danger et où ils sont trop souvent exposés à des faits de maltraitance⁴⁴.

⁴³ Inspection générale de la Justice, « L'attractivité des fonctions civiles », avril 2021.

⁴⁴ A la suite d'un rapport parlementaire de 2025 alertant sur l'ampleur du problème, le garde des Sceaux a adopté une circulaire à destination des magistrats pour exiger le renforcement des contrôles des structures accueillant des mineurs placés sur décision judiciaire, en dépit d'une justice déjà débordée. Celle-ci n'a en effet pas les moyens

⁴⁰ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, [Rapport annexé](#).

⁴¹ Assemblée nationale, [Mission d'information sur le bilan de la réforme de la police nationale](#), 2025.

⁴² Ibid.

37. La justice civile est donc, bien souvent, le lieu où les tensions sociales peuvent encore s'apaiser avant de dégénérer en infractions. Un conflit familial traité à temps par un juge aux affaires familiales, une mesure de protection ordonnée avant l'engrenage, un différend locatif régulé avant l'expulsion : c'est aussi cela, la prévention. Négliger la justice civile, c'est donc, indirectement, alimenter le contentieux pénal qu'elle aurait pu éviter.

3. La justice ne peut rester seule face aux défis sociétaux

38. Il est un mouvement discret mais constant dont les magistrates et les magistrats sont les premiers témoins : celui par lequel les grandes questions de société, faute d'avoir été tranchées ailleurs, finissent par se déposer sur le bureau du juge. Le politique paraît parfois avoir renoncé à une part de son pouvoir d'agir, laissant à la justice le soin de trancher ce qu'il n'a pas su ou pas voulu décider, pour lui reprocher ensuite, précisément, de l'avoir fait. Il y a là une contradiction dont le juge ne peut sortir seul : saisi, il doit statuer ; il lui est interdit de refuser de juger sous prétexte du silence ou de l'insuffisance de la loi. Le déni de justice serait une faute. Juger lui est reproché ; ne pas juger lui est interdit.

39. Le contentieux climatique et environnemental en offre l'illustration la plus nette. Des citoyens, seuls ou réunis en associations, saisissent le juge pour tenter de suppléer à une action publique qu'ils jugent absente, insuffisante ou

de pallier, à elle seule, les carences du service public de la protection de l'enfance.

dommageable. Le juge administratif s'est ainsi vu demander de constater la carence de l'État dans la trajectoire de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, et de lui enjoindre d'y remédier, ce qu'il a fait, dans les limites de son office⁴⁵. La justice pénale, quant à elle, s'est vu confier la répression des atteintes les plus graves à l'environnement, avec la création de pôles régionaux spécialisés, sans que les moyens correspondants aient toujours suivi. Le juge est ainsi pris entre l'attente des citoyens qui le saisissent et la critique de ceux qui lui reprochent de leur répondre.

40. Le même déplacement s'observe, plus silencieusement encore, en matière de

⁴⁵ Au début des années 2020, le Conseil d'Etat a d'abord enjoint au gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour respecter la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet fixée par la loi (-40% d'ici 2030) : CE, 1^{er} juillet 2021, req. n° 427301 et 10 mai 2023, req. n° 467982. Par sa décision du 24 octobre 2025, il a ensuite constaté que les objectifs intermédiaires avaient été respectés et que les mesures prises rendaient l'objectif de 2030 crédible, mettant ainsi fin au contentieux... Dans d'autres domaines, le juge administratif se déclare incompétent face à des problèmes structurels. En ce sens, voir notamment l'arrêt du Conseil d'Etat qui était saisi par plusieurs associations dans le cadre d'une action de groupe menée contre les contrôles d'identité discriminatoires : bien qu'ayant admis que cette pratique policière ne se réduisait pas à des cas isolés, la haute juridiction administrative a rejeté le recours en estimant que les mesures réclamées par les requérants pour remédier au problème relevaient de la « détermination d'une politique publique », ce qui excédait sa compétence : CE, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, req. n° 454836. En matière de prison, une jurisprudence constante enjoint aux juridictions administratives, lorsqu'elles sont saisies en référé d'un recours dénonçant des conditions de détention indigne, de se déclarer incompétentes pour ordonner des mesures qu'elles considèrent comme « structurelles » (notamment la rénovation des cellules, la création d'unités de vie familiale, ou le développement de l'offre d'activités professionnelles, éducatives et culturelles).

santé mentale. La réduction continue des capacités de la psychiatrie publique, la difficulté d'accès aux soins, la raréfaction des lieux d'accueil ont eu pour effet de reporter sur l'institution judiciaire la charge de situations qui relèvent, non du droit, mais du soin. Le juge des libertés et de la détention contrôle des hospitalisations sans consentement dont il ne maîtrise ni les conditions matérielles ni le suivi. Le juge des tutelles protège des personnes que nul dispositif sanitaire n'accompagne plus. Le juge pénal, enfin, prononce des peines à l'encontre de prévenus dont la souffrance psychique est manifeste ; l'établissement pénitentiaire est devenu, de fait, l'un des premiers lieux d'accueil de la maladie mentale en France, ce que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) rappelle sans relâche, année après année⁴⁶. Or, la prison ne soigne pas. Elle n'en a ni la vocation, ni les moyens, ni la compétence. Là où la société a cessé de soigner, elle en vient à enfermer, puis à demander au juge de porter le poids d'une décision que nul autre n'a voulu prendre.

41. C'est toutefois sur un autre terrain, plus dramatique encore, que se mesure l'impuissance structurelle de la réponse judiciaire, celui des violences faites aux femmes et aux enfants. Les chiffres sont connus et publics, et pourtant rarement énoncés pour ce qu'ils sont. S'agissant des violences sexuelles, 95 % des personnes mises en cause et 99 % des personnes condamnées sont des hommes ; s'agissant des violences commises au sein du couple, neuf condamnations sur dix visent un homme⁴⁷. Ce fait établi par les services

statistiques du ministère de la Justice désigne un phénomène social, non une nature masculine, face auquel les juges sont démunis.

42. Et pourtant, la justice traite ces affaires. Elle en est même, année après année, submergée. Mais elle intervient par définition après-coup : après le viol, après les violences, après la mort. Elle ne peut faire ce qu'il aurait fallu faire : empêcher que cela n'advienne. Aucune peine, si juste soit-elle, ne restitue à un enfant l'enfance qui lui a été prise. Aucune condamnation ne ramène à la vie une femme assassinée par son conjoint.
43. Aussi la question n'est-elle pas seulement judiciaire. Elle est d'abord éducative, sanitaire, culturelle. Comment élève-t-on des garçons qui ne frapperont pas, ne violeront pas, ne tueront pas ? Quelle éducation à la vie affective et relationnelle la République dispense-t-elle réellement à ses enfants, alors qu'elle y est obligée par la loi ? Quels soins offre-t-elle à ceux qui, avant tout passage à l'acte, éprouvent en eux une violence ou une attirance qu'ils redoutent, et qui ne savent à qui la dire ? Des dispositifs existent - les centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles, les lignes d'écoute destinées aux personnes craignant de passer à l'acte -, mais ils demeurent largement ignorés et d'une modestie sans commune mesure avec l'ampleur du phénomène.
44. Tant que ces questions resteront sans réponse, la justice continuera de recevoir, chaque jour, dans ses cabinets et à ses audiences, ce que la société n'aura pas su prévenir. Elle le fera avec les moyens qui

⁴⁶ Voir les rapports d'activité annuels du GGLPL. Voir aussi : CGLPL, Avis du 14 octobre 2019 relatif à la prise en charge des personnes détenues atteintes de troubles mentaux, JORF n°0271 du 22 novembre 2019, Texte n°136.

⁴⁷ Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la

traite des êtres humains, [Chiffres clefs 2024 – Violences sexistes et sexuelles](#), 2025. Ces chiffres sont issus des fichiers statistiques Cassiopée et du Casier judiciaire national des personnes physiques (service statistique du ministère de la Justice).

sont les siens, c'est-à-dire beaucoup trop peu. Et l'on continuera alors de lui reprocher une lenteur, une insuffisance, une impuissance qui ne lui appartiennent qu'en partie. Il n'est pas de service public de la justice qui puisse tenir seul la charge des renoncements collectifs. Juger est nécessaire ; ce n'est jamais suffisant.

45. Une société pleinement démocratique assure la protection et le respect des droits humains pour chacune et chacun. Elle garantit l'égalité de toutes et tous devant la loi, condition essentielle pour permettre à chacun de connaître, d'exercer et de défendre ses droits.

À l'issue du débat politique, les gouvernants tranchent les grandes questions de société et mettent en œuvre des politiques éducatives, économiques et sociales. Ces politiques doivent contribuer à prévenir les violations des droits et à réduire les inégalités.

En cas de différends ou de manquements, seule une justice accessible, réactive et dotée de moyens humains et matériels adéquats peut garantir et restaurer efficacement les droits de chacun. Pour cela, elle doit agir en toute indépendance et avec une impartialité complète.

C'est cette articulation entre démocratie, politiques publiques, droits de l'Homme, égalité devant la loi et justice indépendante qui constitue l'essence même de l'État de droit.



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution nationale française des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations Unies. Institution collégiale, pluraliste et indépendante, la CNCDH a trois missions:

- conseiller les pouvoirs publics en matière de droits humains;
- contrôler le respect par la France de ses engagements en la matière;
- sensibiliser et éduquer aux droits humains.

WWW.CNCDH.FR