ANALYSES ET DOSSIERS JURIDIQUES

Avis défavorable du CSM à la nomination de Rachida Dati

Déontologie, transparence et contrôle des nominations au parquet

Florent HAAS | FH Droit

État du droit et des informations au 15 octobre 2026

L'avis défavorable rendu le 13 octobre 2026 sur une proposition de nomination de Rachida Dati à l'administration centrale du ministère de la justice met en lumière plusieurs exigences : adéquation déontologique de la candidature, transparence de la procédure et préservation du pouvoir de décision de l'autorité de nomination. La jurisprudence du Conseil d'État permet d'en préciser l'articulation. L'avis simple du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ne constitue pas lui-même une décision, mais le choix ministériel qui le suit reste soumis au contrôle de légalité.

Précision documentaire. Le texte intégral de l'avis du 13 octobre 2026 n'a pas été retrouvé dans les publications officielles consultées. Les éléments relatifs à ses motifs proviennent de la presse. L'analyse porte sur la portée juridique des informations rendues publiques ; elle ne reproduit pas et ne reconstitue pas un avis authentique. Les faits individuels sont présentés dans leur état au 15 octobre 2026[1].

La proposition concernait les fonctions de premier substitut à l'administration centrale, sur un emploi de chargée de mission au sein de la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère de la justice. Selon les informations publiées, l'avis défavorable repose sur deux considérations : une procédure pénale en cours, mise en relation avec des fonctions de représentation de l'institution judiciaire à l'étranger, et l'absence de diffusion préalable du poste. L'intéressée conteste les infractions qui lui sont reprochées ; à la date retenue pour cette étude, le jugement pénal n'avait pas été rendu[2].

La portée de l'avis dépend d'abord du cadre constitutionnel des nominations. L'article 65 de la Constitution distingue l'avis conforme prévu pour la plupart des magistrats du siège de l'avis simple applicable au parquet. Les règles du parquet s'appliquent aussi aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice. Le CSM ne dispose donc pas, dans cette procédure, d'un veto juridique, même si son intervention peut peser fortement sur son issue[3].

1. Laura Motet, « Rachida Dati : le Conseil supérieur de la magistrature s'oppose à sa nomination à un poste proposé par la chancellerie », *Le Monde*, 13 octobre 2026. Source de presse sur un avis individuel non publié ; l'avis intégral n'a pas été consulté.
2. Même article de presse du 13 octobre 2026, pour la proposition de nomination, les motifs rapportés et l'état de la procédure pénale. L'étude ne préjuge d'aucune décision pénale ou administrative postérieure au 15 octobre 2026.
3. Article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; article 28 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, dans sa rédaction applicable depuis le 1er décembre 2025.

L'affaire pose ainsi une question qui dépasse la situation individuelle : comment un avis consultatif peut-il assurer un examen substantiel des garanties déontologiques et procédurales d'une nomination tout en laissant à l'autorité compétente son pouvoir d'appréciation ?

I. Les exigences déontologiques et procédurales de la nomination

Les motifs rapportés concernent deux objets distincts : l'aptitude d'une candidate à exercer des fonctions déterminées et les conditions dans lesquelles le poste et la candidature ont été présentés. Ces aspects participent à l'examen de la proposition, mais leurs fondements juridiques ne se confondent pas.

A. L'appréciation fonctionnelle d'une candidature en présence de poursuites pénales

La mise en cause dans une procédure pénale ne peut être assimilée à une condamnation. La présomption d'innocence, garantie par l'article 9 de la Déclaration de 1789 et l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, interdit de traiter une personne poursuivie comme coupable avant que sa culpabilité ait été légalement établie. Elle ne règle cependant pas, à elle seule, la question distincte des garanties attendues pour l'exercice d'un emploi déterminé.

La jurisprudence constitutionnelle reconnaît l'importance des garanties propres aux fonctions judiciaires. Dans sa décision du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a admis la condition de bonne moralité exigée pour l'accès à la magistrature, en rattachant son appréciation aux devoirs attachés à l'état de magistrat. Ce précédent concerne le recrutement initial. Il ne permet pas de déduire un refus automatique de nomination pour un magistrat déjà intégré dans le corps[4].

La pratique du CSM montre que la question est ancienne. Son rapport d'activité de 2012 relève deux sursis à avis en présence de poursuites pénales ; celui de 2014 souligne le caractère exceptionnel et non automatique de cette démarche. L'avis défavorable rapporté en octobre 2026 ne révèle donc pas, par son seul objet, une innovation. Une évolution de la pratique ne pourrait être établie qu'en comparant les faits, les fonctions proposées et la motivation exacte des avis[5].

À la lecture des informations disponibles, le critère pertinent paraît être l'adéquation aux fonctions de représentation internationale envisagées. Il serait excessif d'en déduire une appréciation générale de l'aptitude de l'intéressée à être magistrate. L'examen doit rester individualisé : missions concrètes, nature de l'emploi, portée actuelle de la procédure pénale et garanties d'impartialité de l'institution.

La Charte de déontologie rendue publique par le CSM en décembre 2025 rappelle à cet égard le rôle de l'indépendance, de l'impartialité, de la dignité et de l'intégrité dans la confiance

4. Conseil constitutionnel, décision n° 2012-278 QPC du 5 octobre 2012, *Mme Élisabeth B.*, considérants 4 et 5 : décision intégrale. Elle concerne la condition d'accès à l'École nationale de la magistrature.
5. Conseil supérieur de la magistrature, rapport d'activité 2012, p. 68 ; rapport d'activité 2014, p. 81. Ces rapports décrivent la pratique institutionnelle ; ils ne sont pas des arrêts.

accordée à la justice. Elle éclaire les exigences professionnelles. Son invocation ne constitue ni une déclaration de culpabilité ni, par elle-même, une sanction disciplinaire[6].

B. La distinction entre publicité du poste et transparence du projet de nomination

Le second motif rapporté concerne la procédure. Selon *Le Monde*, le poste de chargée de mission aurait été créé pour l'intéressée et sa fiche rédigée après la proposition de nomination. Il s'agit d'informations de presse, et non de constatations issues d'un dossier administratif accessible. Elles invitent à examiner l'objectivité de la sélection au regard du principe d'égal accès aux emplois publics.

L'article 27-1 de l'ordonnance statutaire prévoit la communication au CSM du projet de nomination et de la liste des candidats, ainsi que la diffusion de ce projet par les autorités destinataires. Cette procédure de transparence permet aux autres magistrats de présenter des observations. Elle doit être distinguée de la publicité initiale d'un poste vacant : le texte ne suffit pas, à lui seul, à établir une obligation générale d'appel préalable à candidatures pour chaque fonction[7].

Une décision rendue par le Conseil d'État le 6 décembre 2017 éclaire la finalité du dispositif. À propos d'une nomination au siège, il reconnaît au CSM la possibilité de comparer la candidature proposée à celles d'autres magistrats en tenant compte de leurs aptitudes, des besoins de la justice, des caractéristiques de l'emploi et des exigences déontologiques. L'absence alléguée de diffusion d'un poste peut ainsi affecter les conditions d'une comparaison informée. Ce précédent n'établit toutefois pas qu'une procédure identique de publicité préalable était obligatoire dans l'affaire présente[8].

La pratique institutionnelle confirme que l'excellence du dossier professionnel ne garantit pas une nomination. Le rapport d'activité du CSM pour 2024 évoque un avis défavorable à l'affectation d'une magistrate au Parquet national antiterroriste en raison d'un risque d'impartialité objective lié à la présence de son partenaire dans ce parquet. Il mentionne aussi des avis motivés par la méconnaissance d'exigences statutaires. L'adéquation d'une candidature au service dépasse donc la seule appréciation abstraite de ses mérites[9].

La dénomination de l'emploi appelle enfin une précision. Les fonctions de premier substitut à l'administration centrale relèvent du deuxième grade et supposent, dans la rédaction applicable du décret du 7 janvier 1993, au moins trois années de services effectifs dans les emplois mentionnés par son article 7. L'application de cette condition à une personne déterminée nécessite l'examen de son dossier de carrière. Aucun élément public vérifié ne permet ici d'en tirer une conclusion défavorable à la candidature[10].

6. Conseil supérieur de la magistrature, *Charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire*, publiée le 12 décembre 2025. La définition du manquement disciplinaire relève pour sa part de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.
7. Article 27-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, en vigueur depuis le 1er décembre 2025.
8. Conseil d'État, 6 décembre 2017, n° 397363, points 2, 7 et 8, mentionné aux tables du Recueil Lebon : décision intégrale. Le litige concernait une nomination au siège.
9. Conseil supérieur de la magistrature, rapport d'activité 2024, pp. 45-46, spécialement p. 46 pour la situation relative au Parquet national antiterroriste.
10. Le 10° de l'article 3 et l'article 7 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 : texte dans sa rédaction applicable en 2026. La condition statutaire est présentée sans conclusion sur son application individuelle.

II. Le caractère consultatif de l’avis et le contrôle de ses suites

La nature juridique de l’avis détermine à la fois la marge de décision de l’autorité ministérielle et l’objet d’un éventuel recours. Suivre un avis après l’avoir examiné et se croire juridiquement tenu de le suivre sont deux situations différentes.

A. Le maintien du pouvoir d’appréciation ministériel

La décision du Conseil d’État du 1er octobre 2015 est particulièrement éclairante. Un magistrat proposé aux fonctions d’avocat général à la Cour de cassation avait reçu un avis défavorable du CSM. Le garde des sceaux avait refusé de poursuivre la nomination en appliquant une circulaire annonçant qu’il ne passerait pas outre de tels avis. Le Conseil d’État a annulé ce refus. L’illégalité provenait de l’application automatique d’une règle de conduite neutralisant le pouvoir de proposition ministériel ; elle ne résultait pas du seul fait d’avoir suivi l’avis[11].

La décision du 16 février 2026 précise cet équilibre. Saisi par une magistrate proposée aux fonctions d’inspectrice de la justice, le Conseil d’État admet que le garde des sceaux renonce à poursuivre la nomination après un avis défavorable, dès lors que le dossier ne révèle pas un abandon de son pouvoir d’appréciation. Il précise les critères pertinents : aptitudes de la candidate, caractéristiques du poste, exigences déontologiques et besoins de l’institution judiciaire[12].

Dans cette affaire, le ministre avait pris en compte les difficultés de concilier des responsabilités syndicales importantes avec les missions propres à l’inspection. Le juge n’a retenu ni inexactitude matérielle, ni erreur manifeste d’appréciation, ni discrimination. Ce précédent ne fournit pas une réponse automatique au cas étudié ; il indique les éléments auxquels doit se rattacher une appréciation individualisée.

Un arrêt de Section du 20 juin 2003 illustre le même impératif d’exercice de sa compétence par le garde des sceaux. Il concernait cependant la discipline des magistrats du parquet. L’analogie éclaire la logique générale, sans remplacer les décisions directement relatives aux nominations[13].

Une éventuelle décision de ne pas donner suite à la proposition concernant Rachida Dati pourrait ainsi tenir compte de l’avis défavorable. Sa légalité dépendrait de l’examen effectivement conduit par le ministre et des motifs retenus au regard de l’emploi proposé. Une déclaration annonçant le respect de l’avis ne suffirait pas, à elle seule, à démontrer une renonciation au pouvoir d’appréciation : les pièces et les circonstances de la décision resteraient déterminantes.

11. Conseil d’État, 1er octobre 2015, n° 379622, points 2 à 4 : décision intégrale.
12. Conseil d’État, 16 février 2026, n° 495595, points 5 à 7 : décision intégrale.
13. Conseil d’État, Section, 20 juin 2003, n° 248242, publié au Recueil Lebon : décision intégrale. Le rapprochement est une analogie relative à l’exercice de la compétence ministérielle, et non une transposition du régime disciplinaire à la nomination.

B. L'objet du recours et l'intensité du contrôle

La décision du 16 février 2026 distingue l'avis du CSM et la décision ministérielle prise à sa suite. Puisque l'avis simple ne lie pas le garde des sceaux, le Conseil d'État relève que *« cet avis ne constitue pas une décision faisant grief »*. Un recours dirigé directement contre lui est donc irrecevable. La décision de ne pas proposer la nomination demeure, en revanche, contestable[14].

Cette solution ne s'étend pas à tous les avis du CSM. Lorsqu'une nomination au siège exige un avis conforme, l'avis défavorable fait obstacle à la nomination et peut faire l'objet d'un recours direct. Le Conseil d'État l'a admis le 29 octobre 2013. Dans ce cadre, il contrôle notamment l'erreur manifeste d'appréciation affectant l'évaluation du CSM, comme l'illustre aussi sa décision du 6 décembre 2017[15].

Le recours peut encore viser le décret final de nomination lorsqu'une irrégularité a affecté la procédure. Dans sa décision de Section du 30 décembre 2010, le Conseil d'État a annulé des décrets faute de consultation régulièrement achevée du CSM. Il a différé les effets de l'annulation afin de préserver le fonctionnement du service public de la justice. Ce précédent montre l'effectivité du contrôle du processus de nomination, sans préjuger d'une irrégularité dans la procédure de 2026[16].

L'intensité du contrôle varie elle aussi selon l'acte et la question examinés. Le Conseil d'État exerce, depuis sa décision du 16 septembre 2025, un contrôle normal de la qualification des faits au regard de la condition de bonne moralité requise pour l'accès à la magistrature. Cela ne transforme pas le contrôle d'une candidature à un poste déterminé en contrôle normal : la décision du 16 février 2026 demeure formulée en termes d'erreur manifeste d'appréciation[17].

Situation examinée	Acte susceptible de recours	Précaution d'analyse
Avis simple du CSM pour une nomination relevant des règles du parquet	Décision ministérielle faisant suite à l'avis	L'avis ne lie pas le ministre et ne fait pas lui-même grief.
Avis conforme défavorable pour une nomination au siège	Avis défavorable du CSM	Son effet sur la nomination justifie un recours direct.
Irrégularité du processus de nomination	Décret final	La régularité de la consultation doit être appréciée concrètement.
Condition de bonne moralité pour accéder à la magistrature	Décision relative à l'accès au corps	Cette question se distingue de l'adéquation à un emploi particulier.

14. Conseil d'État, 16 février 2026, n° 495595, point 3 pour l'extrait cité et points 5 à 7 pour le contrôle de la décision ministérielle : décision intégrale.
15. Conseil d'État, 29 octobre 2013, n° 346569, publié au Recueil Lebon : décision intégrale ; Conseil d'État, 6 décembre 2017, n° 397363, point 8 : décision intégrale.
16. Conseil d'État, Section, 30 décembre 2010, nos 329513 et 329515, publié au Recueil Lebon : décision intégrale.
17. Conseil d'État, 16 septembre 2025, n° 498600, point 12, mentionné aux tables du Recueil Lebon : décision intégrale. Comparer avec le point 7 de la décision du 16 février 2026, relative à un emploi déterminé.

La portée et les limites de l’analyse

L’affaire impose de maintenir plusieurs distinctions. La mise en cause pénale ne se confond pas avec la culpabilité, même si l’adéquation à un emploi déterminé appelle une appréciation distincte. L’absence alléguée de diffusion préalable d’un poste ne suffit pas non plus à établir une violation de l’article 27-1, qui organise la transparence du projet de nomination. Enfin, un avis consultatif peut exercer une influence forte sans priver le ministre de la compétence que les textes lui attribuent.

Une dernière distinction concerne la situation statutaire de l’intéressée. La réintégration après disponibilité et la nomination sur un poste particulier répondent à des règles différentes. L’article 72-1 de l’ordonnance statutaire et les dispositions transitoires applicables empêchent de qualifier définitivement la situation sans connaître les dates pertinentes de disponibilité et de renouvellement. L’avis défavorable sur l’emploi proposé ne permet donc pas, à lui seul, de conclure sur le statut personnel de la magistrate[18].

L’intérêt de cette affaire tient à la visibilité donnée à un contrôle déjà présent dans la jurisprudence et la pratique du CSM. Les nominations au parquet engagent à la fois la gestion des carrières, la confiance dans l’institution judiciaire, l’égalité entre candidats et la responsabilité juridique de l’autorité de nomination. La lecture de l’avis authentique serait nécessaire pour apprécier plus précisément la manière dont ces exigences ont été articulées dans ce cas individuel.

18. Article 72-1 de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ; article 14, II, G, de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 (régime transitoire de la disponibilité).