

## Un recrutement diversifié, une formation ambitieuse Les impératifs d'une justice de qualité

*Rapport d'information de la commission des lois du Sénat  
de MM. Pierre Fauchon, sénateur du Loir-et-Cher (U.C.)  
et Charles Gautier, sénateur de Loire-Atlantique, (Soc.)  
sur le recrutement et la formation des magistrats de carrière*

L'affaire d'Outreau a révélé comment les faiblesses du système de recrutement et de formation initiale des magistrats avaient pu produire des conséquences dommageables pour le fonctionnement de l'institution judiciaire.

La loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats a apporté des réponses ponctuelles aux critiques exprimées alors, en favorisant une oxygénation du corps judiciaire et en allongeant le stage avocat accompli lors de la formation.

Subsistent encore deux interrogations majeures.

Le droit en vigueur permet-il de garantir que les juges détiennent les capacités de raisonnement et de discernement pour appréhender la complexité des réalités socio-économiques ? Quel niveau de connaissances juridiques doit être attendu des futurs magistrats, compte tenu du développement des branches du droit et de l'augmentation constante des contentieux ?

### ➤ **Une magistrature encore trop fermée**

Au fil des années, le législateur a innové pour ouvrir la magistrature à des profils variés : intégration directe dans le corps judiciaire, troisième concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, recrutement sur titres et concours complémentaires sont autant de voies d'accès originales s'adressant à des candidats expérimentés, qui se sont frottés aux difficultés de la vie.

Pourtant, ce corps se caractérise encore par une grande uniformité. Recrutés jeunes, après avoir obtenu un diplôme en droit de deuxième ou de troisième cycle, les magistrats, consacrent, pour la plupart, toute leur vie professionnelle aux fonctions judiciaires, sans avoir exercé une autre activité auparavant. La domination du concours étudiant, dont sont issus les deux tiers des recrutements, explique cette situation.



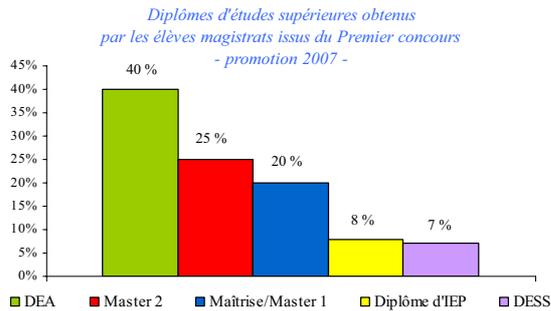
*Rentrée d'une promotion d'élèves magistrats à l'ENM*

Or, ce mode d'accès à la magistrature ne mesure guère les qualités humaines des candidats. La faculté de discernement et la sensibilité aux réalités de la vie, qui constituent autant de clefs pour appréhender la complexité de la société, s'acquièrent en effet progressivement. La loi organique du 5 mars 2007 a opéré un rééquilibrage en faveur des voies de recrutement alternatives pour irriguer le corps judiciaire de professionnels ayant acquis une expérience différente.

Une difficulté pratique liée au manque d'attrait des perspectives offertes à ces candidats risque d'en restreindre la portée. La grande majorité des postes proposés se situe au bas de la hiérarchie avec toutes les conséquences qui en découlent sur la rémunération et la valorisation de la carrière. Il en résulte une diminution constante du vivier des candidats expérimentés, ce qui limite fortement la diversification du corps judiciaire.

### ➤ **Une sélection par le premier concours de haut niveau mais perfectible**

Le concours étudiant, mode de recrutement largement partagé en Europe (Italie, Espagne, Portugal) présente d'incontestables avantages. Il permet de distinguer le niveau de qualification juridique, qualité essentielle au métier de juge et garantit aux candidats un égal accès à la magistrature.



Source : Ecole nationale de la magistrature

Des améliorations sont souhaitables pour mieux répondre aux multiples exigences de la fonction.

*- Une trop modeste prise en compte de l'adéquation des candidats au métier de magistrat*

A la différence de nombreux pays d'Europe (Pays-Bas, Hongrie), aucun mécanisme en France ne permet de s'assurer de l'adéquation du candidat à la spécificité des fonctions judiciaires, sous réserve de l'épreuve de conversation avec le jury qui ne permet que très imparfaitement de remplir cet objectif. L'impact des décisions que prennent les magistrats sur la vie –individuelle, familiale, financière, sociale– des justiciables rend indispensable une évaluation approfondie du candidat.

*- Un contrôle du niveau de connaissances juridiques insuffisant*

Il est possible d'intégrer la magistrature française sans justifier obligatoirement d'un diplôme en droit. Gage d'ouverture du corps judiciaire, cette souplesse n'existe pas dans de nombreux pays de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie).

Dans notre pays, le taux de réussite au concours étudiant des candidats non juristes, notamment des diplômés d'un institut d'études politiques, se révèle excellent.

L'inadaptation de l'enseignement dispensé par les instituts d'études judiciaires explique en partie cette situation, le poids très important de la culture générale et du droit public dans les épreuves du concours favorisant en outre le succès des non juristes. Aussi paraît-il souhaitable d'accorder la primauté aux épreuves du droit.

➤ ***Une formation initiale de grande qualité encore trop cloisonnée et ne prenant pas suffisamment en compte les aptitudes au métier de juge***

La valeur de la formation initiale assurée par l'Ecole nationale de la magistrature est unanimement reconnue par les professionnels de la justice. Comme en Espagne, elle allie, pendant

trente et un mois, des cours théoriques et pratiques à des périodes de stages, principalement en juridiction mais également auprès de partenaires de la justice (avocats, greffiers).

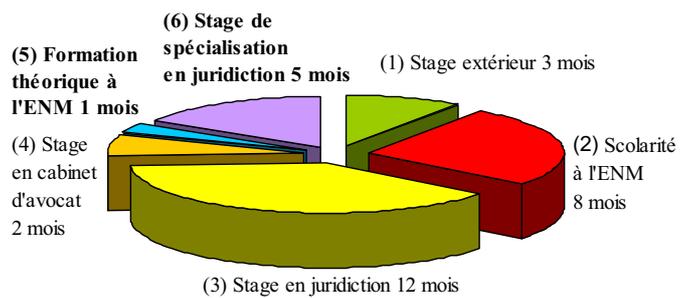
La volonté de développer une culture commune entre les magistrats et les avocats a récemment conduit l'Ecole à accueillir des élèves avocats dans le cadre de leur scolarité.

Toutefois, cet établissement reste encore cloisonné, le corps enseignant devant s'ouvrir davantage sur l'environnement judiciaire et la société civile. La création récente d'un statut de collaborateur extérieur devrait améliorer cette situation.

La qualité des stages est variable en fonction de la disponibilité des maîtres de stage et des moyens dont ils disposent. Le stage avocat devrait plus particulièrement être mieux encadré, les élèves magistrats n'en retirant pas toujours les bénéfices et les cabinets d'avocats ne les impliquant pas assez dans la défense des justiciables.

La formation initiale dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature fournit aux élèves magistrats de bonnes connaissances et revêt un caractère pratique qui la rend opérationnelle. Mais, les inaptitudes au métier de magistrat n'entrent pas suffisamment en compte dans l'évaluation en fin de scolarité. Son caractère probatoire mériterait donc d'être renforcé.

*Chronologie de la formation initiale*



Source : Ecole nationale de la magistrature

➤ ***L'absence de prise en compte de la situation particulière des magistrats débutants***

Notre droit ne comporte pas de disposition relative au début de carrière des jeunes magistrats. Dépourvus d'un tuteur pour les accompagner, ils exercent leurs fonctions « sans filet ». L'institution judiciaire n'est dès lors pas véritablement en mesure de prévenir d'éventuelles défaillances, préjudiciables à son bon fonctionnement.



*Tenue d'un magistrat*

Cette entrée dans la vie professionnelle est d'autant plus délicate qu'un grand nombre de magistrats débutants sont nommés à des postes sensibles, tels que juge d'instruction, juge des enfants, juge des tutelles. Les magistrats les moins expérimentés occupent des fonctions particulièrement exposées, qui sont, bien souvent, délaissées par leurs collègues plus aguerris.

Les magistrats les plus anciens comme les plus jeunes confirment le besoin d'encadrement des premières années d'exercice professionnel, vécues comme une cassure entre la formation initiale et l'immersion dans la vie judiciaire. Une telle évolution présenterait l'avantage de prolonger l'apprentissage du métier, loin de s'achever à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature.

Plusieurs solutions -tutorat, nomination, automatique en collégialité, affectation obligatoire au parquet- sont envisageables pour avancer vers une gestion des ressources humaines plus moderne.

➤ ***Le dispositif allemand, un système décentralisé éloigné du modèle français***

En Allemagne, les Etats fédérés sont responsables de la formation et du recrutement des juges. Les règles diffèrent d'un Etat à l'autre, même s'il existe une cohérence d'ensemble entre les systèmes retenus.

La formation, généraliste, est commune à tous les professionnels du droit (juges, avocats, notaires), mais les passages d'une carrière à l'autre sont très rares.

A la différence du système français, la formation des futurs juges n'a pas pour objet l'apprentissage des fonctions juridictionnelles mais façonne des juristes confirmés. Le recrutement intervient à l'issue d'un long cycle de formation très complet.

La sélection des juges intervient à l'issue de la formation. Elle concerne principalement des jeunes diplômés en droit exclusivement n'ayant jamais exercé une profession juridique ou judiciaire et âgés en moyenne de 29-30 ans.

Les magistrats débutants sont dotés d'un statut particulier. Subordonnés à une période probatoire de trois à cinq ans, les premières années d'exercice sont rigoureusement encadrées et soumises à une obligation de mobilité fonctionnelle. L'affectation des jeunes juges est laissée à la discrétion de l'autorité de nomination, avec passage obligatoire au parquet.

➤ ***Le dispositif espagnol, un système plus proche du modèle français mais qui s'en distingue du fait de la séparation des carrières***

Comme en France, la sélection des magistrats se fonde principalement sur un concours étudiant – commun aux magistrats du siège et aux membres du ministère public, complété par des recrutements parallèles pour le siège, gages de diversité.

Les candidats qui accèdent à la magistrature sont majoritairement des femmes, plutôt jeunes, avec une faible expérience professionnelle. Le concours étudiant réputé très difficile suppose une préparation très longue (cinq années d'études de droit auxquelles s'ajoutent en moyenne plus de quatre ans de préparation individuelle).

La formation initiale est distincte pour les magistrats du siège et pour ceux du parquet, qui fréquentent deux écoles différentes, pour les premiers, l'Ecole judiciaire située à Barcelone et pour les seconds, le Centre des études juridiques, localisé à Madrid. La scolarité suivie par les futurs magistrats du siège (24 mois) est plus longue et plus dense (cours théoriques et pratiques et stages) –proche de celle des auditeurs de justice français– que ce qui prévaut pour les futurs parquetiers (8 mois).



*Ecole judiciaire des magistrats du siège (Barcelone)*

➤ **Les 20 recommandations de la mission d'information**

---

**→ Assurer une plus large diversification du corps judiciaire par un statut plus attractif pour les candidats expérimentés**

---

1/ Instituer une indemnité spécifique au profit des magistrats et auditeurs de justice justifiant d'une activité professionnelle antérieure de quatre années.  
2/ Publier, dans les plus brefs délais, le décret d'application de la loi organique statutaire du 25 juin 2001 ouvrant aux magistrats issus des concours complémentaires la possibilité de racheter les droits à pension au titre des activités exercées antérieurement à leur nomination.

3/ Garantir un revenu acceptable aux candidats à l'intégration directe et issus des concours complémentaires durant le stage probatoire.

4/ Pourvoir un plus grand nombre de postes du premier grade et hors hiérarchie par les voies d'entrée parallèles dans la magistrature.

5/ Différencier les épreuves du deuxième concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature par rapport à celles du premier concours.

---

**→ Adapter les modalités du concours étudiant pour garantir un haut niveau de connaissances juridiques et promouvoir l'apprentissage du « discernement »**

---

6/ Mieux évaluer l'adéquation du profil des candidats au métier de magistrat.

7/ Maintenir la qualification universitaire requise pour accéder au concours, dès lors que le nombre de candidats reçus qui ne possèdent pas une maîtrise en droit reste marginal au sein de chaque promotion d'auditeurs de justice.

8/ Rééquilibrer les coefficients des épreuves pour faire primer le droit sur la culture générale.

9/ Rendre éliminatoire toute note inférieure à 5 sur 20 obtenue dans une épreuve juridique.

10/ Regrouper certaines matières au sein d'une même épreuve du concours.

11/ Actualiser le programme du concours.

---

**→ Placer l'Ecole nationale de la magistrature au coeur de l'institution judiciaire et remédier à son cloisonnement**

---

12/ Concrétiser rapidement les possibilités de faire appel, pour assurer des directions d'études, à l'ensemble des magistrats en poste dans les juridictions ainsi qu'aux partenaires de la justice.

13/ Alléger et diversifier la composition du conseil d'administration de l'école.

14/ Amplifier les échanges entre les élèves avocats et les auditeurs de justice au cours de la formation.

15/ Assurer une meilleure formation des magistrats maîtres de stage et valoriser cette fonction.

16/ Inviter l'école à donner un véritable contenu au stage avocat et définir une chronologie adaptée dans le cursus de formation.

---

**→ Assurer une meilleure effectivité du caractère probatoire de la formation initiale des magistrats**

---

17/ Identifier plus clairement et écarter les auditeurs de justice n'ayant manifestement pas les aptitudes requises pour être magistrat.

18/ Mieux prendre en compte la personnalité de l'auditeur et sa perception des aspects éthiques et déontologiques de ses futures fonctions lors de la conversation avec le jury.

---

**→ Doter les magistrats débutants d'un statut plus adapté à leur situation et mieux à même de répondre aux besoins des juridictions**

---

19/ Instaurer une période de probation, soumise à une évaluation régulière menée conjointement par les chefs de juridiction et des représentants de l'Ecole nationale de la magistrature pendant au moins deux ans, voire trois ans en cas de difficulté, à l'issue de la formation.

20/ Définir des modalités d'affectation propres aux « magistrats référendaires » ; lors de l'examen de sortie de l'Ecole nationale de la magistrature, les magistrats référendaires choisiraient leur juridiction d'affectation, à charge pour les chefs de la cour d'appel du ressort de les nommer prioritairement dans des fonctions du parquet ou, subsidiairement, en collégialité au siège.