

N° 383

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information (2) sur le **recrutement et la formation des magistrats de carrière**,*

Par MM. Pierre FAUCHON et Charles GAUTIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

(2) Cette mission est composée de : MM. Pierre Fauchon, Charles Gautier, *rapporteurs*.

SOMMAIRE

Pages

EXAMEN EN COMMISSION	5
LES 20 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	7
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE - GARANTIR UNE JUSTICE DE QUALITÉ PAR UN RECRUTEMENT DIVERSIFIÉ ET UNE FORMATION INITIALE AMBITIEUSE	15
I. LE RECRUTEMENT DES MAGISTRATS JUDICIAIRES : MIEUX CONCILIER L'EXIGENCE D'UN HAUT NIVEAU DE QUALIFICATION AVEC DES APTITUDES À L'ACTE DE JUGER	16
A. LE SOUCI D'UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DU CORPS JUDICIAIRE	16
1. <i>La nécessaire ouverture d'un corps judiciaire trop fermé</i>	16
2. <i>De récentes avancées législatives pour ouvrir la magistrature à des candidats expérimentés</i>	20
3. <i>D'indispensables réformes pour garantir un recrutement plus varié</i>	23
B. LE CONCOURS ÉTUDIANT, VÉRIFIER LES CONNAISSANCES JURIDIQUES ET PROMOUVOIR L'APPRENTISSAGE DU DISCERNEMENT	29
1. <i>Un mode de recrutement sélectif</i>	30
2. <i>Une nécessaire adaptation des modalités du premier concours pour mieux répondre aux exigences multiples du métier de magistrat</i>	33
II. LA FORMATION INITIALE DES MAGISTRATS : UNE PLUS LARGE OUVERTURE, UN CARACTÈRE PROBATOIRE PLUS EFFECTIF	44
A. ASSURER UNE FORMATION EXIGEANTE AUX FUTURS MAGISTRATS	44
1. <i>Une formation longue et riche dispensée par l'ENM</i>	44
2. <i>... Qui doit s'ouvrir encore davantage sur l'extérieur et garantir la démonstration des aptitudes des auditeurs à devenir juges</i>	61
B. PROLONGER L'APPRENTISSAGE DU MÉTIER DE MAGISTRAT PAR UN MEILLEUR ENCADREMENT DES PREMIÈRES ANNÉES D'EXERCICE PROFESSIONNEL	70
1. <i>Un statut de la magistrature inadapté du fait de l'absence de prise en compte des conditions d'exercice particulières lors des premières années de fonction</i>	71
2. <i>Des initiatives récentes en faveur d'un meilleur encadrement des premières années d'exercice professionnel</i>	75
3. <i>La nécessaire définition d'un statut des magistrats débutants plus adapté</i>	76

DEUXIÈME PARTIE - LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION INITIALE DES MAGISTRATS EN ALLEMAGNE ET EN ESPAGNE.....	81
I. LE DISPOSITIF ALLEMAND : DE FORTES SPÉCIFICITÉS LIÉES AU FÉDÉRALISME ET À UNE CONCEPTION GÉNÉRALISTE DU MÉTIER DE JURISTE.....	82
A. UNE FORMATION COMMUNE À TOUTES LES PROFESSIONS JURIDIQUES ET JUDICIAIRES LONGUE ET EXIGEANTE.....	82
1. <i>Une première phase de la formation destinée à l'acquisition « des fondamentaux » : les études de droit classiques</i>	83
2. <i>Une seconde phase centrée sur les pratiques professionnelles des juristes : « le référendariat »</i>	85
3. <i>Les débats actuels sur la formation des juristes allemands : des problématiques particulières à l'Allemagne, des points communs avec les préoccupations françaises.....</i>	88
B. LE RECRUTEMENT DES JUGES ALLEMANDS : UNE PROCÉDURE SÉLECTIVE COMPLÉTÉE PAR UNE PÉRIODE DE MISE À L'ÉPREUVE.....	91
1. <i>Le recrutement des juges allemands : une procédure de sélection rigoureuse, des modalités variées</i>	91
2. <i>Un recrutement concentré sur les jeunes diplômés en droit.....</i>	94
3. <i>Les premières années d'exercice rigoureusement encadrées, un temps de probation conjugué à une obligation de mobilité fonctionnelle</i>	95
II. LE DISPOSITIF ESPAGNOL : UN RECRUTEMENT UNIQUEMENT FONDÉ SUR LE NIVEAU JURIDIQUE DES CANDIDATS, UNE FORMATION INITIALE DISTINCTE POUR LES MAGISTRATS DU SIÈGE ET DU PARQUET	98
A. LE HAUT NIVEAU JURIDIQUE DES CANDIDATS, SEUL CRITÈRE D'UNE SÉLECTION FORTE.....	98
1. <i>Une sélection principalement fondée sur le premier concours, complétée par des recrutements parallèles, gages de diversité.....</i>	98
2. <i>Le profil des candidats intégrés dans la magistrature : plutôt jeunes, ayant une faible expérience professionnelle et très majoritairement des femmes</i>	102
B. LA FORMATION INITIALE : LE PASSAGE PAR UNE ÉCOLE DIFFÉRENTE POUR LES MAGISTRATS DU SIÈGE ET DU PARQUET	103
1. <i>Une formation initiale des magistrats du siège exigeante, très proche du modèle français de l'ENM.....</i>	103
2. <i>Une formation initiale plus condensée pour les magistrats du parquet</i>	107
ANNEXES.....	117
ANNEXE 1 - DÉPLACEMENTS À L'ÉTRANGER ET EN FRANCE	119
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	121
ANNEXE 3 - LES ÉPREUVES DU PREMIER CONCOURS D'ENTRÉE À L'ENM	122
ANNEXE 4 - TESTS UTILISÉS POUR LE RECRUTEMENT DES COMMISSAIRES DE POLICE.....	123
ANNEXE 5 - LE CONTEXTE JUDICIAIRE EN ALLEMAGNE	124
ANNEXE 6 - LE CONTEXTE JUDICIAIRE EN ESPAGNE.....	127

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 11 juillet 2007, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné le rapport d'information de MM. Pierre Fauchon et Charles Gautier sur le **recrutement et la formation initiale des magistrats de carrière**.

La mission d'information a constaté que les plus hauts magistrats ainsi que la commission d'enquête sur les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau s'étaient interrogés sur ces deux étapes essentielles qui conditionnent le fonctionnement de l'institution judiciaire. Leur réflexion a conduit à l'adoption de la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, tendant à diversifier les recrutements et à moderniser les modalités de la formation.

Au-delà, la mission d'information s'est demandé si les règles actuelles en matière de recrutement et de formation initiale garantissaient que la justice soit rendue par des juges combinant les qualités, non seulement intellectuelles mais également humaines, leur conférant les aptitudes nécessaires à l'acte de juger.

Elle s'est également interrogée sur le niveau de connaissances juridiques devant être attendu des futurs magistrats, compte tenu de la technicité croissante du droit et de l'augmentation constante des contentieux.

Au terme de quatre mois d'auditions de magistrats de tous grades et d'auditeurs de justice, d'une visite à l'Ecole nationale de la magistrature et de deux déplacements en Allemagne et en Espagne, la mission a constaté que le recrutement des magistrats n'était pas encore assez varié, malgré les avancées législatives récentes. Le vivier des candidats à la magistrature, en particulier les plus expérimentés, demeure trop étroit.

Elle a également observé que le concours étudiant permettait un recrutement très sélectif susceptible d'être encore amélioré, afin de s'assurer tant des connaissances juridiques des candidats que de leur faculté de discernement.

La mission d'information s'est également félicitée de la qualité reconnue de la formation initiale assurée par l'Ecole nationale de la magistrature, tout en soulignant la nécessité d'amplifier son mouvement d'ouverture vers l'extérieur et de renforcer l'effectivité de son caractère probatoire.

Alors que les auditeurs de justice considèrent actuellement devenir magistrat dès leur réussite au concours, la période de formation doit permettre d'apprécier leurs aptitudes réelles à rendre la justice.

La mission a enfin relevé qu'une fois affectés dans leur premier poste, les jeunes magistrats étaient souvent livrés à eux-mêmes, en particulier lorsqu'ils occupent un poste de juge unique du siège (juge aux affaires familiales, juge des enfants, juge d'instruction).

Au regard de ces observations, les 20 recommandations de la mission d'information reposent sur cinq axes principaux :

– diversifier davantage le corps judiciaire en rendant plus attractif le statut des candidats expérimentés ;

– garantir un haut niveau de connaissances juridiques et promouvoir l'apprentissage du discernement ;

– placer l'Ecole nationale de la magistrature au coeur de l'institution judiciaire et remédier à son cloisonnement ;

– assurer une meilleure effectivité du caractère probatoire de la formation initiale des magistrats ;

– conférer aux magistrats débutants un statut plus adapté pour faciliter leur entrée dans la vie professionnelle.

Les **principales propositions** de la mission d'information visent, d'une part, à instaurer une **période de probation** lors de la première affectation en juridiction, **soumise à une évaluation régulière** pendant au moins deux ans, voire trois ans en cas de difficulté, et, d'autre part, à **modifier les modalités d'affectation** des auditeurs de justice, lesquels choisiraient désormais leur juridiction d'affectation –et non plus un poste précis–, à charge pour les chefs de la cour d'appel du ressort de les **nommer prioritairement dans des fonctions du parquet ou dans des formations collégiales du siège.**

La commission des lois a adopté l'ensemble des recommandations de la mission d'information ainsi rédigées.

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**

Recommandation n° 1 :

Instituer une indemnité spécifique suffisamment attractive au profit des magistrats et auditeurs de justice qui justifient avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins quatre années avant leur entrée dans le corps judiciaire.

Recommandation n° 2 :

Publier, dans les plus brefs délais, le décret d'application des dispositions 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 dans le corps judiciaire.

Recommandation n° 3 :

Garantir un revenu acceptable, au moins équivalent au traitement des auditeurs de justice issus des deuxième et troisième concours, aux candidats à l'intégration directe et issus des concours complémentaires, durant l'accomplissement du stage probatoire.

Recommandation n° 4 :

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

Recommandation n° 5 :

Différencier les épreuves du deuxième concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature, par rapport à celles du premier concours, afin de prendre en compte le profil particulier des candidats.

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

Recommandation n° 6 :

Mieux évaluer l'adéquation du profil des candidats au métier de magistrat dans le cadre des épreuves du premier concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature.

Recommandation n° 7 :

Maintenir les conditions de qualification universitaire requise pour accéder au premier concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, 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.

Recommandation n° 8 :

Rééquilibrer les coefficients des épreuves en vue d'assurer la primauté du droit sur la culture générale.

Recommandation n° 9 :

Rendre éliminatoire toute note inférieure à 5 sur 20 obtenue dans une épreuve juridique, écrite ou orale.

Recommandation n° 10 :

Regrouper certaines matières au sein d'une même épreuve du premier concours d'entrée.

Recommandation n° 11 :

Actualiser le programme du premier concours d'entrée.

• Placer l'École nationale de la magistrature au coeur de l'institution judiciaire et remédier à son cloisonnement

Recommandation n° 12 :

Concrétiser rapidement les possibilités de faire appel, pour assurer des directions d'études, à l'ensemble des magistrats -de tout grade- en poste dans les juridictions ainsi qu'à des partenaires de l'institution judiciaire.

Recommandation n° 13 :

Alléger et diversifier la composition du conseil d'administration pour lui permettre d'être une véritable force de proposition et d'impulsion pour la pédagogie de l'école.

Recommandation n° 14 :

Amplifier les échanges entre les élèves avocats et les auditeurs de justice au stade de la formation initiale.

Recommandation n° 15 :

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

Recommandation n° 16 :

Inviter l'école à donner un véritable contenu au stage avocat en garantissant la réelle implication de l'auditeur dans la compréhension et la défense des justiciables et définir une chronologie adaptée dans le cursus de formation. Le stage avocat doit en particulier être accompli en une seule fois et avant le stage en juridiction.

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

Recommandation n° 17 :

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

Recommandation n° 18 :

Mieux prendre en compte la personnalité de l'auditeur et sa perception des aspects éthiques, déontologiques et humains de ses futures fonctions lors de la conversation avec le jury, en changeant le contenu de l'entretien et en ouvrant le jury à la société civile.

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

Recommandation n° 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 ; le magistrat débutant, dénommé magistrat référendaire, serait juge de plein exercice et ferait l'objet d'un suivi régulier. Des rendez-vous périodiques avec le président de la juridiction ou son délégué devraient avoir lieu à l'issue du premier mois, du troisième mois, du sixième mois de la première année, puis tous les six mois la deuxième année et, le cas échéant, la troisième année.

Recommandation n° 20 :

Définir des modalités d'affectation propres aux « magistrats référendaires » pour permettre l'apprentissage de la polyvalence des fonctions et élargir leur expérience ; lors de l'examen de sortie de l'Ecole nationale de la magistrature, les magistrats référendaires choisiraient leur juridiction d'affectation et non plus un poste précis, à charge pour les chefs de la cour d'appel (premier président, procureur général) du ressort de les nommer prioritairement dans des fonctions du parquet ou, subsidiairement, dans des formations collégiales du siège. Ce dispositif permettrait d'offrir aux chefs de juridiction la souplesse de gestion nécessaire, à l'instar de ce qui existe pour les magistrats placés.

Mesdames, Messieurs,

Voilà plus d'un an, au cours de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, M. Guy Canivet, alors premier président, soulignait la place essentielle de la formation des juges dans le fonctionnement de l'institution judiciaire.

« La formation du juge conditionne l'authenticité de la justice. Elle lui apprend non seulement à rendre des décisions conformes au droit ; bien plus, elle l'incite à réfléchir à son rôle, à sa place dans les institutions [...], à ses présupposés, à la vérité, à l'équité... Primordiale est l'initiation qui assure que les valeurs sur lesquelles les juges fondent leurs décisions sont celles du sens commun ; essentielle est la pédagogie qui leur enseigne que disposer de la vie privée, de l'honneur, de la dignité, de la fortune, de la sécurité, de la liberté d'autrui est aussi affaire de conscience ».

Cette année encore, à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, ce thème fut au coeur des préoccupations.

Evoquant la crise identitaire de la justice causée par l'affaire d'Outreau, le procureur général près cette haute juridiction, M. Jean-Louis Nadal, s'exprima en ces termes : *« Ne nous y trompons pas, c'est une crise majeure. Elle implique de reconsidérer les fondations avant même de modifier telle ou telle disposition de procédure civile ou pénale. [...]. Par là, j'entends principalement la formation des magistrats [...]. De la formation, je dirai simplement qu'elle doit permettre aux futurs magistrats de s'ouvrir sur l'extérieur, de s'attacher, au-delà du simple respect des règles formelles, notamment en matière pénale, à l'esprit des règles garantissant les libertés fondamentales. Elle doit forger cette nécessaire humilité, cette capacité d'écoute, de compréhension et d'ouverture sans laquelle l'acte de juger risque de déboucher sur l'incompréhension ».*

La commission d'enquête sur les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau, constituée en janvier 2006 à l'Assemblée nationale, a dans le même temps mis en avant le rôle fondamental de la formation initiale et des modalités de leur recrutement qui constituent deux étapes primordiales de la vie professionnelle d'un magistrat et, à cet égard, déterminent la manière dont la justice sera rendue¹.

Dans la continuité de travaux de cette commission d'enquête, le Parlement a adopté, outre une loi adaptant la procédure pénale², la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, entrée en vigueur en juin dernier.

Votre commission s'est félicitée des avancées proposées par cette réforme tant en ce qui concerne l'ouverture du recrutement des magistrats que la modernisation du dispositif de formation -initiale et continue. Toujours attentive au bon fonctionnement de notre système judiciaire, elle a néanmoins souhaité approfondir sa réflexion, dans la mesure où le législateur avait borné son intervention à quelques points particuliers.

Les débats parlementaires au Sénat ont été l'occasion de soulever deux questions lourdes d'enjeux pour l'institution judiciaire.

Le type de recrutement et les modalités de la formation garantissent-ils que la justice sera rendue par de « **bons juges** », c'est-à-dire des juges qui **combinent qualités intellectuelles et humaines** ?

Votre commission a en effet acquis la conviction qu'une justice bien rendue doit s'appuyer sur des juges qui ne soient pas seulement brillants mais également dotés d'un **solide bon sens** et d'un **minimum d'expérience des choses de la vie**, nécessaires au développement de la faculté de discernement, condition majeure de l'acte de juger.

Il lui est aussi apparu que les juges ne devaient pas exercer leur mission dans une démarche isolée, à distance des réalités politiques, sociales, économiques et culturelles, mais **au cœur de ces réalités**, sans pour autant se départir de l'indépendance, qui est une autre condition de l'acte de juger.

Ainsi l'insuffisante expérience des choses de la vie et l'excès de particularisme apparaissent-ils comme les interrogations principales de sa réflexion.

¹ « *Au nom du peuple français - Juger après Outreau* » - Rapport n° 3125 (Assemblée nationale, Douzième législature), juin 2006, de M. Philippe Houillon, rapporteur au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, présidée par M. André Vallini.

² Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.

Face aux critiques récentes et unanimes -émanant tant des plus hauts magistrats que des justiciables- sur le cloisonnement du corps judiciaire, son indifférence au temps et son éloignement des réalités socio-économiques, il a semblé opportun d'analyser la situation pour rechercher les moyens de garantir plus efficacement la qualification des juges. En outre, le paradoxe selon lequel le mode de gestion du corps judiciaire aboutit bien souvent à confier aux **débutants les responsabilités les plus lourdes** telles que juge aux affaires familiales, juge d'instruction ou juge des tutelles, n'a fait que donner plus d'acuité à cette démarche.

Une autre question, plus ponctuelle, mais néanmoins emblématique, s'est également posée sur le **niveau de connaissances juridiques** que doivent posséder les magistrats.

La technicité croissante du droit dans un contexte d'augmentation des contentieux n'impose-t-elle pas de réserver les fonctions juridictionnelles à des juristes dûment qualifiés, du moins lorsque ceux qui entrent dans la magistrature n'ont pas d'expérience professionnelle préalable ?

Ces interrogations ont conduit votre commission à créer, le 28 février 2007, une **mission d'information** sur le **recrutement et la formation initiale des magistrats de carrière** confiée conjointement à deux de ses membres, issus de la majorité et de l'opposition, respectivement MM. **Pierre Fauchon** et **Charles Gautier**.

Cette mission a pour objet de prolonger et d'actualiser des réflexions que votre commission avait engagées à l'occasion de travaux antérieurs sur le fonctionnement des juridictions et le devenir des acteurs sur lesquelles elles s'appuient¹.

Les rapporteurs, auxquels se sont joints d'autres membres de votre commission, ont procédé à de **nombreuses auditions de magistrats** -de tout grade, en poste dans les juridictions comme au ministère de la justice- et **d'auditeurs de justice**². Leurs témoignages ont apporté une contribution précieuse à la réflexion de la mission.

Trois déplacements ont en outre été effectués. A **Bordeaux**, à l'**Ecole nationale de la magistrature** (ENM), en mai dernier, la mission a rencontré le directeur de cet établissement, plusieurs enseignants permanents chargés de la

¹ « *Quels moyens pour quelle justice ?* » Rapport n° 49 de M. Pierre Fauchon (Sénat, session 1996-1997) au nom de la mission d'information sur les moyens de la justice, présidée par M. Charles Jolibois ; « *Quels métiers pour quelle justice ?* » Rapport n° 345 de M. Christian Cointat (Sénat, session 2001-2002) au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, présidée par M. Jean-Jacques Hyst (<http://www.senat.fr/noticerap/2001/r01-345-notice.html>) ; avis budgétaire n° 83 de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour au nom de la commission des lois – Tome III (Sénat, session 2006-2007) (<http://www.senat.fr/rap/a06-083-3/a06-083-3.html>)

² Voir en annexe 2 la liste des personnes entendues par la mission.

formation initiale et des auditeurs de justice. A l'**étranger** –en **Allemagne** (en avril dernier) et en **Espagne** (en juin dernier)- elle a souhaité s'informer sur les systèmes de recrutement et de formation des magistrats mis en place dans ces pays. Elle s'est également intéressée à l'Italie et à la Grande-Bretagne sans pour autant s'y rendre. A cet égard, la mission d'information souhaite remercier les magistrats de liaison qui, par leur concours précieux, ont permis d'organiser les déplacements et de rassembler d'utiles informations sur les spécificités de chaque pays.

Sur la base des observations recueillies au cours des travaux de la mission, votre commission a pu constater que les **principes actuels régissant le recrutement et la formation des magistrats pouvaient être conservés**, à condition d'en **corriger certaines imperfections** par des **réformes d'incidences diverses** :

- elles sont, pour la plupart, **techniques**, de nature réglementaire, et donc **susceptibles d'être rapidement concrétisées** ;

- d'autres sont, pour quelques-unes, plus **novatrices et ambitieuses**, impliquant **l'intervention du législateur** et un débat public ;

- certaines, enfin, supposent une **évolution des pratiques** et de la philosophie du ministère de la justice et seront, peut-être pour cette raison, les plus difficiles à mettre en œuvre.

En vue de garantir une justice de qualité et de restaurer la confiance des citoyens à son égard, votre commission des lois a adopté le 11 juillet 2007 **20 recommandations visant à assurer un recrutement diversifié et de haut niveau et une formation initiale efficace et ouverte sur le monde.**

PREMIÈRE PARTIE

GARANTIR UNE JUSTICE DE QUALITÉ PAR UN RECRUTEMENT DIVERSIFIÉ ET UNE FORMATION INITIALE AMBITIEUSE

L'analyse du système français de formation et de recrutement des magistrats a conduit à aborder des questions qui dépassent l'objet de la mission mais en sont indissociables. Aussi vos rapporteurs ont-ils souhaité les évoquer brièvement à titre liminaire.

Les entretiens avec les magistrats ont été l'occasion de se féliciter de la **remise à niveau des moyens consacrés à la justice**, du moins s'agissant des **postes de magistrats**¹. La loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a en effet permis un **renforcement substantiel des effectifs de magistrats** (environ 7.500) dont le seuil n'est, toutefois, guère différent de ce qu'il était au XIX^e siècle et bien inférieur à ce qu'il est en Allemagne. Plus alarmante est la **situation des greffes** qui souffrent d'un très net **déficit** en personnels (toutes catégories d'agents confondues). L'attention de la mission d'information a été appelée à maintes reprises sur les graves difficultés de fonctionnement des tribunaux qui résultent de cette pénurie. Aussi vos rapporteurs souhaitent-ils que le gouvernement remédie rapidement à cette situation en allouant, dès le prochain budget, les moyens nécessaires pour accroître le nombre de fonctionnaires des greffes.

L'obsolescence de la **carte judiciaire**, problème ancien mais toujours d'actualité², a souvent été mise en avant lors des auditions. L'implantation des tribunaux sur le territoire national détermine en effet l'activité judiciaire et, ainsi, les missions du juge et son profil. L'exercice des fonctions juridictionnelles qui varie d'une juridiction à l'autre peut donner lieu à deux conceptions radicalement différentes du rôle du magistrat –celle d'un « technicien », spécialisé dans des domaines très techniques (affaires financières, propriété intellectuelle, grande criminalité) opposée à celle d'un généraliste, plus proche des justiciables.

Une **rationalisation de la carte judiciaire** apparaît donc souhaitable pour établir un rapport plus réaliste entre les moyens de la justice et le volume contentieux, tout en facilitant les spécialisations nécessaires. Elle permettrait en outre un meilleur encadrement de la formation initiale et d'éviter l'isolement dans les plus petites juridictions. La mission d'information se réjouit de ce que Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, ait engagé, courageusement, un chantier qui, en dépit de son caractère prioritaire, n'a cessé d'être maintes fois reporté.

¹ Cf rapport précité « *Quels moyens pour quelle justice ?* » de la mission d'information sur les moyens de la justice.

² Cf rapports précités « *Quels moyens pour quelle justice ?* » de la mission d'information sur les moyens de la justice. « *Quels métiers pour quelle justice ?* » de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice.

I. LE RECRUTEMENT DES MAGISTRATS JUDICIAIRES : MIEUX CONCILIER L'EXIGENCE D'UN HAUT NIVEAU DE QUALIFICATION AVEC DES APTITUDES À L'ACTE DE JUGER

Le système britannique, dans lequel seuls des avocats confirmés jouissant d'une excellente réputation professionnelle accèdent aux fonctions de magistrat professionnel¹, présente de nombreux avantages, ce système garantissant à la fois compétence juridique et expérience.

Toutefois, sa transposition à la France impliquerait un bouleversement radical du fonctionnement de notre justice, nécessitant en particulier de rénover le statut des magistrats, spécialement le seuil de rémunération et le déroulement de carrière. En outre, cette solution remettrait en cause le principe du concours, mode de sélection égalitaire des élites françaises auquel notre tradition républicaine est attachée.

Une **amélioration des modalités de recrutement** des magistrats est néanmoins apparue possible sans qu'il soit **nécessaire pour autant de remettre en cause les fondements d'un dispositif qui n'a pas démerité.**

A. LE SOUCI D'UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DU CORPS JUDICIAIRE

Depuis plusieurs années, le législateur n'a cessé de rechercher des solutions pour diversifier les profils et les parcours dans la magistrature. La récente réforme statutaire du 5 mars 2007 a permis une nouvelle avancée en ce sens, dont le succès reste, toutefois, étroitement conditionné à la capacité du ministère de la justice à attirer des candidats.

1. La nécessaire ouverture d'un corps judiciaire trop fermé

La magistrature présente **un profil très uniforme.**

Comme l'a récemment souligné lors d'un colloque franco-britannique² le président du tribunal de grande instance de Rennes, M. Jean-Yves Mc Kee : *« le magistrat français est recruté jeune et consacre toute sa vie professionnelle à ses fonctions judiciaires. »*

En effet, avant d'accéder aux fonctions juridictionnelles, l'itinéraire suivi par la grande majorité des magistrats **obéit à un schéma « classique ».**

Le plus souvent issus du **premier concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM)**³ (186 auditeurs issus du premier concours sur une promotion de 247 auditeurs de justice en 2007, soit 75 %), les futurs juges -qui ont le statut d'auditeurs de justice durant toute la scolarité à l'école-

¹ Voir sur ce point, deuxième partie, encadré sur le système de recrutement et de formation des magistrats britanniques.

² Colloque de Belfast organisé par le comité de coopération judiciaire franco-britannique, 10-12 mai 2007.

³ Les conditions d'accès au premier concours sont détaillées dans le I-B-1 de la présente partie.

sont recrutés à **la sortie de l'université**, après avoir **obtenu un diplôme en droit** de deuxième ou de troisième cycle de l'enseignement supérieur. Ils n'ont le plus souvent **aucune expérience professionnelle préalable** et n'ont aucune chance d'en acquérir ultérieurement, si ce n'est dans leur spécialité par définition étroite.

Comme l'indique une note diffusée par le service de la communication de l'ENM sur son site Internet, « *très proche de celui des promotions précédentes, l'auditeur type de la promotion 2007 est une **jeune femme de 25 ans**¹, issue du premier concours organisé en 2006, titulaire d'un **diplôme de troisième cycle**, qui s'est préparée au concours à l'Institut d'Etudes judiciaires de l'Université de Paris II* ».

Cependant, de **nombreuses autres voies d'entrée** -qui s'adressent à des candidats au **parcours moins « stéréotypé »**- existent.

Trois voies permettent à des candidats plus expérimentés de devenir **auditeur de justice** et de **suivre la formation initiale à l'ENM** dans les mêmes conditions que les reçus au premier concours :

- le **recrutement sur titres** est destiné à des personnes âgées de 27 à 40 ans, soit titulaires d'une maîtrise en droit et justifiant de 4 années d'activité dans le domaine juridique, social ou économique qualifiantes pour l'exercice des fonctions judiciaires, soit docteurs en droit titulaires d'un autre diplôme d'études supérieures, soit enseignants ou chercheurs en droit justifiant de 3 années d'exercice après l'obtention de la maîtrise en droit et titulaires d'un diplôme d'études supérieures dans une discipline juridique (art. 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) ;

- le **deuxième concours** ou **concours interne** est ouvert à des fonctionnaires âgés de moins de 46 ans et justifiant de 4 années de service public (2° de l'art. 17 de l'ordonnance statutaire de 1958). Par cette voie, 8 fonctionnaires du ministère de la justice, 4 du ministère des finances, 4 du ministère de l'éducation nationale, 1 du ministère de l'intérieur et 1 du ministère de la santé ont rejoint la dernière promotion d'auditeurs de justice ;

- le **troisième concours**, créé en 1992, s'adresse à des candidats de moins de 40 ans, justifiant de plus de 8 ans d'activité dans le secteur privé ou au titre d'un mandat électif dans une collectivité locale ou d'une fonction juridictionnelle non professionnelle. Aucun diplôme n'est exigé (3° de l'art. 17 de l'ordonnance statutaire de 1958). Ont ainsi été intégrés à la promotion 2007, 1 assistant parlementaire, 2 avocats, 1 contrôleur de gestion, 1 enseignant et 1 psychologue.

¹ 74 % de la promotion d'auditeurs de justice 2007 sont des femmes. Cette proportion diffère peu par rapport aux années précédentes (79 % de femmes en 2006 et 73 % en 2005). Les magistrates sont aujourd'hui majoritaires au sein du corps judiciaire (près de 55 %).

Outre l'exercice temporaire des fonctions judiciaires (conseiller de cour d'appel en service extraordinaire, conseiller ou avocat général en service extraordinaire de la Cour de cassation, juge de proximité ou détaché judiciaire), **plusieurs modes de sélection rendent possibles l'exercice immédiat des fonctions juridictionnelles**, sous réserve d'une brève période de formation (6 mois dont 5 de stage) :

- **l'intégration directe** dans le corps judiciaire encore dénommé **recrutement latéral**, créé en 1992, concerne des personnes de plus de 35 ans, titulaires d'une maîtrise en droit et justifiant d'une expérience professionnelle de 7 ans (pour l'accès à un emploi du second grade) ou 17 ans (pour l'accès à un emploi du premier grade) dans des fonctions d'encadrement dans le secteur privé ou la fonction publique ou en qualité de greffier en chef (art. 22 et 23 de l'ordonnance statutaire de 1958). Entre 2000 et 2004, cette passerelle a permis de nommer aux fonctions judiciaires 79 avocats, 27 fonctionnaires (dont 6 du ministère de la justice), 14 cadres du secteur privé et 9 greffiers en chef.

La nomination directe à un emploi hors hiérarchie est également possible pour certains hauts fonctionnaires (conseillers d'Etat, maîtres des requêtes d'une certaine ancienneté) et pour des juristes confirmés (avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ayant au moins 20 ans d'ancienneté, professeurs de droit des universités justifiant de 10 ans d'activité) (art. 40 de la même ordonnance). Cette année, la commission d'avancement a prononcé deux avis favorables sur l'intégration directe d'un conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation et d'un professeur de droit privé ;

- le **quatrième concours dit concours complémentaire**, de création récente (2001), s'adresse à des candidats d'une certaine maturité professionnelle justifiant de 10 ans (pour l'accès au second grade) ou 15 ans (pour l'accès au premier grade) d'expérience dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires. Les 30 magistrats recrutés par cette voie en 2005 étaient issus d'horizons professionnels divers. Ont ainsi pu notamment être recrutés 11 anciens avocats, 1 agent d'assurance 1 directeur juridique, 2 greffiers en chef, 1 ingénieur, 1 inspecteur des affaires sanitaires et sociales et 2 professeurs.

Pourtant, la diversité des ponts entre la magistrature et d'autres professions, notamment juridiques et judiciaires (avocats), mis à la disposition du ministère de la justice n'a pas permis de rééquilibrer l'origine du recrutement. Le concours étudiant demeure la voie principale d'entrée dans le corps judiciaire.

Près de 72 % des magistrats en sont issus comme l'a indiqué à vos rapporteurs le directeur des services judiciaires, M. Léonard Bernard de la Gatinais, avec un record en 2006 où les nominations de magistrats issus de l'ENM ont représenté 95 % des recrutements. Les voies d'entrée parallèles (intégration directe et concours complémentaires) représentent une **faible part des nominations prononcées depuis 2000 (19 %)**.

De même, les recrutements sur titres, les deuxième et troisième concours comptent pour une **part marginale** des promotions d'auditeurs de justice (un peu moins de 21 % depuis 2002).

Cette situation contraste avec celle d'autres pays de l'Union européenne. Aux Pays-Bas par exemple, chaque année, la moitié des juges est sélectionnée parmi des étudiants en droit formés par une école, l'autre moitié parmi des professionnels du droit expérimentés.

Magistrats recrutés entre 1997 à 2006

Année	Nomination de magistrats issus de l'ENM (% du total)	Concours exceptionnels / complémentaires	Intégration directe	TOTAL
1997	106 (82 %)	-	23	129
1998	147 (86 %)	100	23	170
1999	154 (55 %)	94	23	277
2000	161 (57 %)	-	27	282
2001	196 (88 %)	-	25	221
2002	200 (66 %)	73	27	300
2003	223 (68 %)	84	19	326
2004	266 (76 %)	51	31	348
2005	268 (82 %)	30	27	328
2006	275 (95 %)	-	12	287
2007	275	-	<i>en cours</i>	275
TOTAL	2.271	432	237	2.943

Source : Ministère de la justice

Magistrats recrutés en qualité d'auditeurs de justice à l'ENM -2002 à 2007-

Promotion	1 ^{er} concours (% du total)	2 ^{ème} concours	3 ^{ème} concours	Recrutement sur titres	TOTAL
2002	190 (77 %)	18	6	31	245
2003	220 (82 %)	12	5	32	269
2004	228 (81 %)	15	7	29	279
2005	223 (80 %)	18	6	30	277
2006	224 (78 %)	19	7	36	286
2007	186 (75 %)	18	6	37	247
TOTAL	1.273	100	37	195	1.603

Source : Ministère de la justice

Deux causes expliquent cet état de fait.

D'une part, le corps judiciaire éprouve une certaine réticence à s'ouvrir à des profils diversifiés. Cette situation s'est traduite par une **utilisation parcimonieuse** -à des niveaux très inférieurs aux quotas légaux- des voies parallèles d'accès à la magistrature. Le nombre de postes effectivement pourvus par la voie des concours complémentaires illustre cette situation¹. De même, le nombre limité d'avis conformes rendus par la commission d'avancement chargée de se prononcer sur les dossiers² démontre la sévérité de la sélection sur titres.

Il convient cependant de signaler le cas particulier des recrutements sur titres à l'ENM (art.18-1 de l'ordonnance statutaire), appréhendés plus favorablement par la commission d'avancement³ dans la mesure où ils s'accompagnent d'une formation initiale complète à l'ENM.

D'autre part, **les conditions légales d'accès** à la magistrature imposées aux candidats déjà expérimentés, **d'une grande rigueur, limitent en pratique le vivier de recrutement**. La marge de manœuvre du législateur en la matière est assez faible. Le Conseil constitutionnel s'est en effet toujours attaché à vérifier que les critères de sélection garantissent la qualification juridique effective des candidats⁴, n'ayant pas hésité à censurer toute tentative éventuelle d'assouplissement⁵.

2. De récentes avancées législatives pour ouvrir la magistrature à des candidats expérimentés

Le législateur, concrétisant certaines des recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements de l'affaire d'Outreau, a adopté plusieurs mesures en faveur d'un **nécessaire brassage des profils** dans la magistrature.

¹ En 2005, sur 335 nominations au second grade, seulement 48 étaient issues des concours complémentaires alors que la loi aurait permis d'atteindre un seuil de 67 nominations par cette voie (article 21-1 de l'ordonnance statutaire).

² Le nombre de magistrats (hors emplois hors hiérarchie) intégrés directement au corps judiciaire est très faible : 130 admis pour 1.165 candidats entre 2000 et 2004. En 2005, on dénombre 31 avis favorables de la commission d'avancement pour 187 candidats.

³ Dont le nombre d'avis favorables augmente, passant de la trentaine entre 2001 et 2003 à 44 en 2006, soit 18 % de la promotion d'auditeurs recrutés par concours, un seuil proche du quota légal de 20 %.

⁴ Voir notamment sa décision n° 98-396 DC du 19 février 1998 à propos du recrutement par concours exceptionnels : « Considérant que, dans la mesure où ni les diplômes obtenus par les candidats ni l'exercice professionnel antérieur des intéressés ne font présumer, dans tous les cas, la qualification juridique nécessaire à l'exercice des fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire, les mesures réglementaires d'application de la loi devront prévoir des épreuves de concours de nature à permettre de vérifier, à cet effet, les connaissances juridiques des intéressés. »

⁵ Voir sa décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003 à propos du recrutement des juges de proximité.

Ainsi, les **quotas de postes** applicables aux recrutements sur titres ont été accrus : **l'accès à l'ENM** est désormais fixé au **tiers** -au lieu du cinquième- **de l'effectif des auditeurs issus des trois concours d'entrée**. Pour **l'intégration directe**, les nominations au **second grade** peuvent désormais représenter le **quart** (au lieu du cinquième) de celles intervenues l'année civile précédente et les nominations au **premier grade**, le **dixième** (au lieu d'un quinzième) des promotions de l'année précédente¹.

Afin de renforcer la légitimité des recrutements parallèles, les **magistrats intégrés directement et ceux issus des concours complémentaires** sont désormais soumis à l'obligation de suivre une **formation probatoire**², accomplie principalement sous la forme d'un stage de cinq mois.

A l'initiative du Sénat, le **fonctionnement** et la **composition de la commission d'avancement** ont été **adaptés**, afin d'accompagner ce mouvement d'ouverture. La **motivation des avis défavorables** rendus par cette instance en cas **d'échec au stage probatoire** et la présence majoritaire, en son sein, de magistrats plus expérimentés³ -susceptibles de se montrer plus favorables à la diversification du recrutement que des jeunes magistrats encore imprégnés de leur scolarité à l'ENM- sont désormais la règle.

La plupart des magistrats entendus par votre rapporteur s'est félicité de ces avancées. Pour le procureur général près la Cour de cassation, M. Jean-Louis Nadal, il s'agit d'un premier pas encourageant pour « *sortir d'un monolithisme des profils* ». M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, s'est tout particulièrement réjoui de la généralisation de la formation probatoire à tous les modes de recrutement, l'estimant indispensable pour éprouver réellement les aptitudes des candidats, en particulier s'agissant de ceux issus des concours exceptionnels pour lesquels, occasionnellement, des difficultés avaient pu se poser.

Cette évolution était particulièrement nécessaire. A maintes reprises, votre commission a prôné une utilisation plus ambitieuse des modes de recrutement parallèles afin d'« aérer » le corps judiciaire⁴.

L'accès à la magistrature de personnes déjà expérimentées est la nécessaire contrepartie de la sélection par le concours, objet de critiques.

¹ Le régime de l'intégration directe à un poste hors hiérarchie qui n'est soumis à aucun plafond n'a pas été modifié.

² Ainsi que les magistrats exerçant à titre temporaire et les juges de proximité.

³ Le collège des magistrats des cours et tribunaux comprend désormais sept magistrats du premier grade et trois du second, à l'inverse de ce qui prévalait auparavant.

⁴ « *Quels métiers pour quelle justice ?* » - Rapport au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice précité (recommandation n° 1) ; rapport n° 176 de M. Jean-Jacques Hyest (Sénat, session 2006-2007) sur la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats (<http://www.senat.fr/rap/106-176/106-176.html>).

Outre que le concours produit un corps très homogène, celui-ci ne préjuge pas des qualités humaines du candidat. En effet, **la faculté de discernement et la sensibilité au réel qui permettent d'appréhender la société dans toute sa complexité ne s'acquièrent pas dans les manuels de droit mais se construisent progressivement au fil des années.** Montaigne relevait déjà que la connaissance et le jugement sont deux choses bien différentes et que l'on peut rencontrer l'une sans l'autre et réciproquement.

A propos des concours, Renan, dans la *Réforme Intellectuelle*, écrivait que « *le système des examens et des concours n'a été appliqué en grand qu'en Chine. Il y a produit une sénilité générale et incurable. Nous avons été nous mêmes assez loin dans ce sens et ce n'est pas là l'une des moindres causes de notre abaissement.* »

Lors de l'audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Paris du 11 janvier 2007, M. Renaud Chazal de Mauriac, premier président, a constaté le fossé existant entre les jeunes magistrats et les réalités du quotidien sur lesquelles ils avaient à se prononcer, les invitant à faire « *preuve à la fois d'humilité et d'ouverture d'esprit* »¹.

Le déplacement à l'ENM a démontré que l'ouverture du corps à des personnes d'expérience était une source d'enrichissement évidente. La rencontre avec deux auditrices de justice au profil original -l'une, Mme Caroline Tharot, issue du concours interne, l'autre, Mme Isabelle Gare, du recrutement sur titres- a en effet été l'occasion pour la mission d'information d'apprécier une **maturité et une modestie dans l'approche du métier de juge.** L'expérience que toutes deux avaient acquise antérieurement (la première en tant qu'attaché d'administration centrale au ministère de l'intérieur, la seconde comme enseignante à la faculté de droit) leur a permis de mûrir leur choix professionnel et de mesurer le poids des hautes responsabilités susceptibles de leur être confiées.

Lors de son audition, le directeur des services judiciaires a souligné les avantages de l'intégration de fonctionnaires de l'administration de la justice (greffiers en chef, greffiers...) dans le corps judiciaire, ceux-ci étant généralement plus proches des justiciables et donc aptes à mieux les comprendre. Ce haut magistrat a d'ailleurs noté que les relations avec le justiciable étaient sans doute l'aspect le plus délicat du métier de magistrat et que l'expérience constituait un atout indéniable pour l'appréhender pleinement.

¹ « *Dites-vous que nombre d'entre vous, à l'issue de longues études universitaires ne savent pas grand-chose des réalités que vous allez côtoyer, qu'il s'agisse de la grande misère, des populations mal intégrées culturellement, de l'économie souterraine, des milieux mafieux, de la délinquance transfrontalière de haut vol ou bien de la réalité de la concurrence internationale, des contraintes des entreprises.* »

La présidente du jury des concours de la session 2002, Mme Evelyne Collomp, a souligné l'intérêt du deuxième concours qui valorise les parcours originaux : *« il reste une voie intéressante pour rattraper des erreurs d'orientation initiales ou permettre, dans des conditions parfois étonnantes, des recyclages que les circonstances de la vie rendent indispensables, telle cette employée de collectivité locale (danseuse dans un corps de ballet d'une ville de province) qui, consciente d'être parvenue au bout de ce que pouvait lui offrir son premier métier, a entrepris un cursus universitaire complet de droit pour présenter le deuxième concours qu'elle a réussi »*¹.

Plusieurs présidents du jury des concours d'entrée à l'ENM, dans les rapports annuels, ont également mis en avant les **qualités humaines et intellectuelles manifestes des candidats du troisième concours**. Ainsi, pour Mme Evelyne Collomp, présidente du jury en 2003², ce mode de recrutement, permet *« la sélection de quelques personnalités riches et intéressantes, pleines d'enthousiasme à l'idée d'exercer une fonction convoitée de longue date et dont il ne faisait guère de doute qu'elles feraient d'excellentes recrues. »*

Le déplacement en Allemagne a été l'occasion de constater que le souhait d'ouvrir la magistrature à des personnalités d'expérience était partagé par d'autres pays d'Europe. Ainsi, l'ajout par le législateur allemand en 2002 d'un critère de recrutement pour mesurer l'expérience des candidats acquise en dehors des études de droit traduit le souci de valoriser ceux qui possèdent un certain recul sur les réalités de la vie³.

3. D'indispensables réformes pour garantir un recrutement plus varié

- *L'entrée dans la magistrature en début de carrière, une perspective peu attrayante pour des candidats déjà expérimentés*

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets des mesures législatives nouvelles sur la diversification du corps judiciaire. Toutefois, de nombreux interlocuteurs entendus par la mission d'information ont craint qu'en dépit des efforts du législateur, l'ouverture du corps judiciaire tarde à se concrétiser, compte tenu d'un **manque d'attractivité des filières parallèles d'entrée dans la magistrature**.

En effet, la grande majorité des postes proposés aux candidats expérimentés se situe **au second grade. Leurs carrières sont dès lors globalement alignées sur celles des jeunes magistrats débutants affectés en premier poste**.

¹ Page 5 du rapport d'activité.

² Les présidents du jury des concours sont traditionnellement renouvelés chaque année durant trois années.

³ Voir I-B-1 de la deuxième partie du présent rapport.

Depuis 2000, 153 postes du second grade ont été pourvus par la voie de l'intégration directe, contre seulement 23 du premier grade. L'écart est plus marqué encore pour les concours complémentaires institués en 2001 par le biais desquels 3 magistrats seulement ont accédé au premier grade de la hiérarchie judiciaire, 235 ayant été nommés au second grade.

Les conditions de rémunération offertes aux magistrats intégrés au corps judiciaire au second grade sont très proches de celles d'un magistrat en début de carrière¹, l'expérience acquise antérieurement étant prise en compte très limitativement pour leur reclassement indiciaire².

Le directeur des services judiciaires a indiqué que la loi statutaire de 2001³ avait accentué cette situation en réduisant l'échelonnement indiciaire des grades. L'entrée en vigueur de cette réforme a toutefois permis une modeste avancée. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les magistrats issus de l'intégration directe peuvent faire valoir l'ancienneté acquise au titre de leur expérience antérieure dans la limite de deux années en vue de l'inscription au tableau d'avancement.

Ce contexte a pour conséquence un **déficit de candidatures constaté pour l'intégration directe**⁴.

La **même désaffection** s'observe pour les **deuxième et troisième concours d'accès à l'ENM**, pour lesquels, entre 2001 et 2006, le nombre de candidatures chute respectivement de 259 à 71 et de 180 à 42, en dépit d'un quota de postes ouverts constant⁵.

Comme l'a fait valoir lors de son audition un magistrat issu de la promotion d'auditeurs de justice de 2001, ancien juge d'instruction, M. Nicolas Guillou, la situation matérielle médiocre des auditeurs de justice issus des deuxième et troisième concours⁶ est un véritable « *frein* » au recrutement de jeunes professionnels talentueux, par exemple issus de la profession d'avocat

¹ *Le traitement net perçu par un magistrat débutant s'élève à 2.580 euros (prime de résidence, prime de fonction et prime modulable comprises).*

² *Entre 0 et 5 ans d'expérience antérieure, aucune fraction du temps accompli ne compte ; entre 5 et 12 ans d'expérience professionnelle, la fraction prise en compte s'élève à 50 % du temps accompli soit une durée au maximum de 3 ans et 6 mois et, au-delà de douze années, 75 % du temps accompli est retenu.*

³ *La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a modifié la structure du corps pour augmenter la proportion des emplois hors hiérarchie et du premier grade respectivement de 5 à 10 % et de 45 à 62 %. Actuellement, cet objectif est presque atteint pour les postes hors hiérarchie tandis que la progression des postes du premier grade est plus lente (53 % en septembre 2005).*

⁴ *Le nombre de candidats à l'intégration directe accuse une nette diminution, se situant à 291 en 2003 contre 187 en 2005 et 111 au 30 juin 2006 (rapport d'activité de la commission d'avancement 2005-2006, 7 décembre 2006).*

⁵ *Une quarantaine de places offertes chaque année au deuxième concours et un peu plus d'une dizaine au troisième.*

⁶ *A l'instar des auditeurs issus du premier concours, leur traitement net s'élève à près de 1.375 euros auquel s'ajoute une modeste indemnité forfaitaire mensuelle versée au prorata des années d'activité (816 euros bruts au maximum pour 8 années d'activité antérieure), voir II-A-1.*

(dont le seuil de rémunération peut s'établir à un niveau élevé après quelques années d'expérience, notamment dans le domaine du droit des affaires). L'obligation de déménager à Bordeaux et dans les lieux de stages, ainsi que le retour parfois difficile sur les bancs de l'école accentuent cet état de fait.

En revanche, les **recrutements sur titres à l'ENM** qui enregistrent une **recrudescence d'inscriptions** font figure **d'exception**. Le succès de ce dispositif s'explique notamment par la spécificité de ses conditions d'accès. Il s'adresse principalement à des personnes entrées depuis peu dans la vie active ou encore peu engagées dans une véritable carrière professionnelle¹ et donc, pour lesquelles la pénalisation financière est moindre et l'absence de responsabilités d'encadrement, vécue moins difficilement.

Une **valorisation des candidats les plus expérimentés dans la carrière judiciaire paraît donc impérative**. En outre, une telle évolution est indispensable pour assurer la **qualité du recrutement**. Comme le soulignent MM. Hubert Dalle et Daniel Soulez-Larivière, « *le choix de la carrière de magistrat ne doit plus être une porte de secours, mais l'aboutissement d'une stratégie professionnelle cohérente* »².

Un changement de parcours professionnel demande bien souvent de nombreux sacrifices personnels et représente une prise de risque professionnellement, notamment s'agissant des candidats du secteur privé. Il paraît donc indispensable d'encourager cette démarche par une **amélioration des conditions matérielles offertes aux personnes d'expérience qui souhaitent entrer dans le corps judiciaire ou à l'ENM**. **L'instauration d'une incitation financière spécifique** constitue à cet égard la légitime contrepartie de **qualités professionnelles et personnelles éprouvées**.

La mission d'information propose que soit **instituée une indemnité spécifique suffisamment attractive au profit des magistrats et auditeurs de justice qui justifient avoir exercé une activité professionnelle au minimum de quatre années avant leur entrée dans le corps judiciaire (recommandation n° 1)**.

L'indemnité, modeste, versée aux auditeurs de justice issus du concours interne, du troisième concours et du recrutement sur titres pourrait être revalorisée. Les magistrats issus de l'intégration latérale et des concours complémentaires pourraient recevoir un complément de rémunération (sous forme de prime supplémentaire). Afin de valoriser les parcours les plus originaux et d'attirer des candidats véritablement expérimentés, il serait souhaitable de ne pas limiter excessivement le nombre d'années travaillées prises en compte pour le calcul de cette indemnité.

¹ Ainsi, dans la promotion 2007, on dénombre notamment 11 assistants de justice, 4 attachés temporaires d'enseignement et de recherche, 3 juristes d'entreprise et 2 chargés de mission sécurité et prévention de la délinquance auprès d'une mairie.

² « Notre justice - le livre vérité de la justice française », Hubert Dalle et Daniel Soulez-Larivière, Edition Robert Laffont, mars 2002, page 152.

En outre, il paraît **primordial**, qu'à tout le moins, les magistrats issus des filières parallèles au premier concours **ne soient pas pénalisés financièrement par rapport à leurs collègues issus du premier concours**. Tel est pourtant le cas des **magistrats issus des concours complémentaires**.

Faute de publication d'un décret d'application de la réforme statutaire de 2001, ces derniers attendent depuis six ans de pouvoir bénéficier de la prise en compte de leur expérience antérieure pour la constitution de leurs droits à pension. Au début de cette année, M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur de la loi organique du 5 mars 2007 précitée, avait souhaité que le gouvernement rattrape ce regrettable retard¹. La situation n'a guère évolué à ce jour, ce qui pourrait être interprété comme un manque de reconnaissance vis-à-vis des magistrats concernés. En outre, une telle inertie n'est pas de nature à inciter ceux qui souhaitent réorienter leur carrière professionnelle à se tourner vers la magistrature.

La mission d'information souhaite **la publication, dans les plus brefs délais, du décret d'application des dispositions 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 entrée dans la magistrature (recommandation n° 2).**

Il importe également de ne pas pénaliser les candidats aux voies parallèles d'entrée dans la magistrature lorsqu'ils accomplissent leur stage probatoire. La généralisation de la formation probatoire à tous les candidats aux fonctions juridictionnelles issus des concours complémentaires et de l'intégration directe instaurée par la loi organique du 5 mars 2007 impose de définir un statut approprié, notamment au regard des conditions de leur rémunération. A défaut, un assèchement du vivier paraît prévisible.

Or, actuellement, les conditions de rétribution des candidats à une intégration directe soumis à un stage probatoire leur sont peu favorables. Ces derniers peuvent bénéficier d'une « bourse mensuelle » d'un montant de 1.580 euros brut². Les règles applicables sont complexes et prévoient plusieurs exclusions (en cas de congé de formation par exemple).

La mission d'information demande donc que **le décret d'application de la loi organique du 5 mars 2007 en attente de publication garantisse aux candidats à l'intégration directe et issus des concours complémentaires durant leur stage probatoire un revenu acceptable, au moins équivalent au traitement des auditeurs de justice issus des deuxième et troisième concours (recrutement n° 3).**

¹ Rapport n° 176 (Sénat, session 2006-2007) précité, page 61.

² Article 34 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993.

Pour attirer des candidats d'horizons variés, en particulier des personnalités jouissant d'une solide réputation professionnelle, le profil du poste proposé (responsabilités, rémunération) doit s'approcher le plus possible de celui occupé précédemment.

Or, comme l'a expliqué lors de son audition, M. Christian Charruault, conseiller à la Cour de cassation, président du jury des concours d'entrée à l'ENM de la prochaine session (2007) et des deux dernières sessions, l'organisation pyramidale du corps judiciaire a pour conséquence de placer les postes de responsabilité à des niveaux élevés de la hiérarchie judiciaire. Il paraît donc opportun d'ouvrir plus largement à des personnes extérieures à la magistrature l'accès à ces fonctions. Outre une rémunération intéressante, cette évolution offrirait aux candidats d'expérience des perspectives de carrière beaucoup plus favorables qu'actuellement.

La mission d'information souhaite qu'un plus grand nombre de postes du premier grade et hors hiérarchie soient pourvus par les voies d'entrée parallèles (recommandation n° 4).

● *Le deuxième concours, des critères de recrutement inadaptés au profil des candidats*

Chaque année, un arrêté fixe le nombre de places offertes pour chacun des trois concours d'entrée à l'ENM. Ce texte prévoit notamment la possibilité - dans la limite des trois quarts du nombre des places offertes à l'un de ces trois concours- de reporter sur l'un ou l'autre des deux autres les places non pourvues au titre de ce concours¹.

Cette faculté est mise en oeuvre systématiquement **dans des proportions très élevées pour le deuxième concours**. A l'instar des années précédentes, tel fut encore le cas cette année. Seulement 18 des 38 places offertes au sein de la promotion 2007 d'auditeurs de justice ont été effectivement pourvues à ce titre, le reliquat (20 places) ayant été reporté sur le premier concours.

Les rapports du jury des concours d'entrée à l'ENM justifient cette pratique par le même argument, à savoir l'insuffisante « *qualité des travaux des candidats* »².

Cette situation peu satisfaisante a conduit la mission à **s'interroger sur la pertinence des conditions d'accès à ce concours**.

Les épreuves du deuxième concours sont identiques à celles du concours « étudiant »¹. De plus, la composition du jury de ce concours est assez semblable

¹ Cf arrêté du 14 juin 2007 (123 places pour le premier concours, 29 pour le deuxième et 8 pour le troisième).

² Rapport sur les concours d'accès à l'ENM de la session 2006, page 4. Rapport sur les concours d'accès à l'ENM de la session 2005, page 5.

à celle du jury du premier concours² -qui rassemble des magistrats et professeurs d'université- tandis que, pour le troisième concours, les textes imposent la présence d'une personne « *choisie en raison de son expérience professionnelle* » n'appartenant pas à l'ordre judiciaire ni à la fonction publique³.

Les seules différences entre le concours externe et le concours interne résident dans le fait que le jury place généralement la barre d'admissibilité des candidats à la voie interne à un niveau inférieur à celui retenu pour le premier concours⁴ et que, compte tenu d'un plus faible nombre de candidats, la concurrence y est moins forte que celle qui prévaut pour le premier concours.

La similitude des épreuves entre les premier et deuxième concours aboutit au paradoxe selon lequel **la spécificité du recrutement par voie interne s'atténue par rapport au concours étudiant**. Ainsi, le président du jury de concours de la session 2004, M. Jean-Pierre Dinthilac, a souligné que l'épreuve orale d'entretien avec le jury avait fait ressortir « *une assez forte proximité entre les candidats des deux premiers concours, certains inscrits au deuxième concours en 2004 l'ayant été au cours des années précédentes au premier* ».

En 2006, le président du jury des concours, M. Christian Charruault, notait dans son rapport d'activité **l'homogénéité de la formation des candidats –proche du premier concours–** lesquels étaient titulaires soit d'un diplôme de deuxième cycle de l'enseignement supérieur (7), soit d'un diplôme de troisième cycle (11). Lors de son audition, M. Paul-André Breton, président du tribunal de grande d'instance d'Angers, vice-président de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance, a exprimé une opinion convergente.

Afin de préserver l'intérêt de ce mode de recrutement et de ne pas décourager des candidatures fécondes pour le corps judiciaire, vos rapporteurs jugent **nécessaire d'adapter les épreuves du concours interne**.

En effet, l'argument selon lequel ceux-ci seraient « *d'un niveau inférieur* » à ceux du premier concours ne paraît pas convaincant dans la mesure où ces personnes qui travaillent depuis plusieurs années ne disposent pas des mêmes atouts pour réussir des épreuves de pures connaissances qu'un candidat fraîchement diplômé de la faculté. En outre, le niveau plus faible révélé par les épreuves du concours ne saurait préjuger d'une moindre qualité de raisonnement ni d'une maîtrise insuffisante de connaissances juridiques mais peut-être plus simplement d'une moindre aptitude à « *bachoter* », faute de temps disponible.

¹ « *Les épreuves sont de même nature et de même durée et affectées des mêmes coefficients* » comme l'indique le programme des épreuves édité par l'ENM page 1. Voir également B-1 du présent I de la présente partie sur les modalités précises de ce concours.

² Cf arrêté du 23 janvier 2007 portant nomination du président et des membres du jury du deuxième concours d'accès à l'ENM. Les jurys des concours interne et externe sont sensiblement identiques à l'exception d'un membre.

³ En effet, l'arrêté du 23 janvier 2007 désigne un avocat comme membre du jury.

⁴ En 2004 par exemple, la barre d'admissibilité a été placée un point plus bas que celle fixée pour le premier concours (rapport du jury des concours d'accès à l'ENM de la session 2004, page 7).

On observe que l'absence de prise en compte du parcours professionnel des candidats dans les modalités du concours interne n'est pas la règle pour d'autres concours d'accès à la fonction publique. Ainsi, le concours d'entrée à l'École nationale d'administration prévoit une épreuve d'admissibilité destinée à valoriser l'expérience professionnelle et consistant en la résolution d'un cas exposé dans un dossier, cette épreuve pouvant être choisie parmi différents domaines¹.

Afin de prendre en compte le profil particulier des candidats, la mission d'information préconise de différencier les épreuves du deuxième concours d'entrée à l'ENM par rapport à celles du premier concours (recommandation n° 5).

S'il ne paraît pas choquant de prévoir une épreuve de composition de culture générale, la culture juridique des candidats pourrait par exemple être testée sous forme de questions à choix multiples et à travers la résolution de divers cas pratiques dans différentes matières juridiques fondamentales. On peut également se demander si la première épreuve d'admission qui consiste en une conversation avec le jury ne pourrait faire l'économie d'un exposé sur un sujet de réflexion se rapportant aux aspects sociaux, juridiques, politiques, économiques et culturels du monde actuel pour être centrée -à l'instar du troisième concours- sur l'appréciation de l'intelligence qu'a le candidat de ses activités antérieures et de son ouverture d'esprit.

Le jury pourrait en outre, à l'instar celui du troisième concours, comprendre une ou deux personnes extérieures au monde judiciaire et à la sphère administrative choisies pour leur expérience professionnelle notamment dans le secteur privé.

B. LE CONCOURS ÉTUDIANT, VÉRIFIER LES CONNAISSANCES JURIDIQUES ET PROMOUVOIR L'APPRENTISSAGE DU DISCERNEMENT

La mission d'information a pu constater qu'à l'exception de la Grande-Bretagne, le principe du concours domine en Europe notamment en Italie², en Espagne³, au Portugal et en Allemagne⁴. Ce mode de recrutement est donc reconnu comme un moyen efficace de recruter des magistrats compétents. Toutefois, pour être tout à fait efficace, ce dispositif doit permettre de vérifier que les candidats possèdent deux qualités indispensables à l'exercice des fonctions juridictionnelles -des connaissances juridiques approfondies et une faculté de discernement.

¹ Il s'agit de la cinquième épreuve écrite d'admissibilité qui peut porter, au choix du candidat, sur la gestion des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat, la gestion des collectivités territoriales, la gestion des établissements publics ou encore la gestion du système éducatif.

² Cf. encadré sur le système de recrutement et de formation des magistrats italiens figurant à la fin de la deuxième partie du présent rapport.

³ Cf. II-A-1 de la deuxième partie du présent rapport.

⁴ Cf. I-B-1 de la deuxième partie du présent rapport. En Allemagne, il ne s'agit pas d'un concours d'entrée au sens strict mais la logique en est assez proche. Seuls les premiers reçus au deuxième examen d'Etat -commun à toutes les professions juridiques et judiciaires- peuvent prétendre accéder à une fonction juridictionnelle.

1. Un mode de recrutement sélectif

L'apport indéniable des voies de recrutement parallèles ne doit pas pour autant faire oublier l'intérêt du concours étudiant. Bien que critiqué, ce mode de recrutement permet en effet de distinguer l'une des qualités essentielles que doit manifester un bon juge, un **haut niveau de qualification juridique**.

Les **critères d'admission** pour être reçu au premier concours d'entrée à l'ENM -qui n'ont pas été modifiés par la récente réforme statutaire du 5 mars 2007- sont **rigoureux**. Comme le prévoit l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, le candidat doit être de nationalité française (2° de l'art. 16), jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité (3° de l'art. 16), se trouver en position régulière au regard du service national (4° de l'art. 16), remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires et être reconnu indemne ou définitivement guéri de toute affection donnant droit à un congé de longue durée (5° de l'art. 16).

A ces trois conditions communes aux trois concours d'entrée- s'ajoutent deux autres, applicables uniquement au premier concours. Elles concernent :

- l'**âge** qui ne peut être supérieur à 27 ans au 1^{er} janvier de l'année du concours¹, sous réserve néanmoins de quelques dérogations applicables à tous les concours aux emplois publics (art. 17 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972) ;

- le **diplôme requis**. Tout candidat doit en effet justifier d'un **diplôme** -national, reconnu par l'Etat ou délivré par un Etat membre de la communauté- **sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à 4 années d'études** après le baccalauréat ou d'un **diplôme délivré par un institut d'études politiques** ou avoir obtenu le **certificat** attestant de la qualité **d'ancien élève d'une école normale supérieure** (1° de l'art. 16 de l'ordonnance statutaire).

Nul ne peut se présenter plus de trois fois aux épreuves du concours (tous concours confondus). La liste des matières et des épreuves figurant au programme des trois concours d'accès à l'ENM et la répartition des coefficients relèvent de l'article 18 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972². Les épreuves du concours étudiant se répartissent entre 4 épreuves écrites d'admissibilité et 7 épreuves orales d'admission³.

La plupart des matières concernent les **différentes branches du droit** (droit civil, droit pénal, droit public et droit européen, droit social, droit commercial, procédure civile et procédure pénale). Le programme du concours comprend un inventaire précis des thèmes que doivent maîtriser les candidats dans chaque matière juridique. Ainsi, la préparation à l'épreuve de droit civil

¹ Cette limite est proche de celle fixée pour le premier concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration (28 ans).

² Dont la dernière modification date du décret n° 95-1048 du 25 septembre 1995.

³ Voir en annexe 3 le détail des épreuves du concours, leur durée et les coefficients affectés à chaque épreuve.

suppose de connaître la théorie générale de la loi, des actes juridiques, le droit des personnes et de la personnalité, le droit de propriété, le droit des obligations, les preuves et le régime des prescriptions. Le sujet écrit de l'épreuve de droit civil du dernier concours (session 2006) était par exemple « l'égalité des filiations ». Les quatre sujets oraux présentés sous forme de questions de cours concernaient les « *conséquences de la personnalité morale* », la « *rescision pour lésion* », le « *changement de régime matrimonial* » et la « *distinction des meubles et immeubles* ».

La **culture générale**, à laquelle est affectée un coefficient important tant à l'écrit (4) qu'à l'oral (5), figure aux épreuves du concours. Le sujet de l'épreuve écrite du dernier concours (session 2006) consistait à commenter un extrait des Propos d'Alain sur le doute.

Ainsi que le prévoit le décret n° 72-355 relatif à l'Ecole Nationale de la Magistrature du 4 mai 1972¹, le **jury** se compose **exclusivement de professionnels du droit** -un magistrat hors hiérarchie à la Cour de cassation, président, un membre du Conseil d'État ou un magistrat de la Cour des comptes, deux professeurs des universités chargés d'enseigner le droit et neuf personnes choisies en raison de leur compétence juridique, dont au moins quatre magistrats de l'ordre judiciaire.

Les membres du jury sont nommés tous les ans par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, sur proposition du conseil d'administration de l'ENM. En pratique, ces dernières années, les mêmes personnes ont été désignées trois années de suite. Alors que rien n'interdit de faire appel à des personnalités exerçant des professions juridiques différentes (avocat, juriste d'entreprise), les membres du jury sont exclusivement choisis parmi des magistrats, membres du Conseil d'Etat et professeurs de droit.

Cette année ne déroge pas à la tradition, puisqu'on dénombre dans le jury un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller d'Etat, quatre magistrats de l'ordre judiciaire, cinq professeurs de droit et un magistrat de l'ordre administratif (arrêté du 23 janvier 2007 portant nomination du président et des membres du jury du premier concours d'accès à l'ENM).

Tous les magistrats entendus par la mission ont plaidé pour le maintien du premier concours d'entrée à l'ENM comme principal mode d'accès à la magistrature. Comme l'a mis en avant l'inspecteur général des services judiciaires, M. Christian Raysséguier, le concours est « *le meilleur garant de l'égalité d'accès au corps judiciaire* », principe républicain consacré par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Le **caractère sélectif** du concours est **indéniable** si l'on rapporte le grand nombre de candidats présents aux épreuves -un peu plus de 1.800 ces deux dernières années²- au nombre limité de postes offerts -186 en 2006 contre 224 en 2005 (soit un taux compris entre 10 et 12 %).

¹ Article 19.

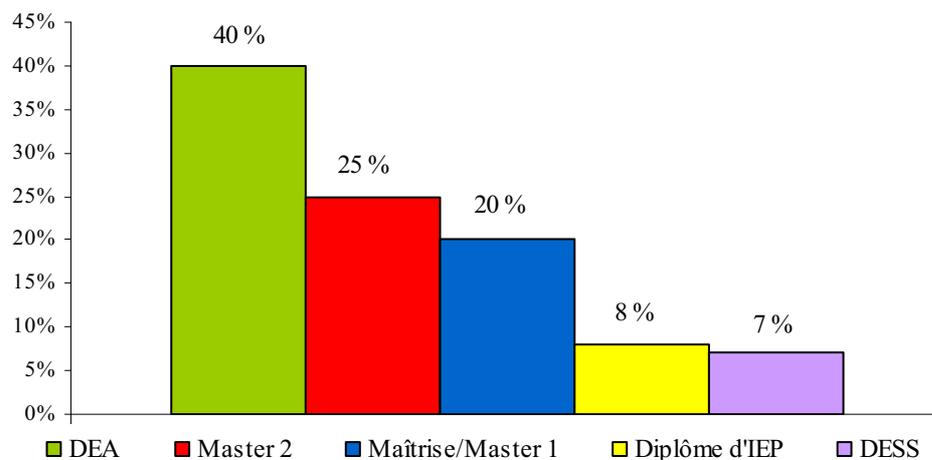
² Contre 1.030 en 1984 et un peu moins de 1.000 en 1991.

En effet, un ancien président du jury des concours, M. Jean-Pierre Dinthilac soulignait que ce mode de recrutement permettait de distinguer des candidats de haut niveau, observant que « *plusieurs avaient obtenu d'excellentes notes, y compris en droit civil, matière réputée difficile* » (...) et qu'il avait ainsi été « *possible de **déclarer admis des auditeurs de justice susceptibles, après le filtre de la scolarité et des stages, de devenir de bons, voire de très bons magistrats*** » (rapport, session 2004). Le directeur des services judiciaires entendu par vos rapporteurs a confirmé cette appréciation.

Le **profil des reçus au premier concours** de la promotion 2007 atteste d'un **haut degré de culture juridique**. La proportion d'admis justifiant de cinq années d'études supérieures après le baccalauréat s'accroît, passant de 56 % pour la promotion 2005 à 66 % pour la promotion 2006 contre 72 % pour la promotion 2007. Seulement 52 auditeurs de cette promotion, soit moins de 28 %, sont entrés dans les conditions statutaires strictes du concours qui impose un niveau d'études supérieur à quatre années après le baccalauréat (maîtrise, master 1) ou un niveau équivalent (diplôme d'un institut d'études politiques).

Comme l'a indiqué à vos rapporteurs M. Michel Dobkine, en sa qualité de directeur de l'ENM, « *le mode de recrutement actuel permet de sélectionner très globalement des étudiants en droit de niveau master 2 ayant une culture générale de bon niveau et une capacité avérée à exposer un raisonnement. La maîtrise de l'expression écrite est déterminante, 8 candidats présents sur 10 étant éliminés après les épreuves écrites* »¹.

Répartition des diplômes d'études supérieures obtenus par les auditeurs issus du premier concours
- promotion 2007 -



Source : ENM

¹ Réponse à un questionnaire écrit adressé par la mission.

2. Une nécessaire adaptation des modalités du premier concours pour mieux répondre aux exigences multiples du métier de magistrat

Les auditions et les déplacements de la mission d'information ont permis de constater que les modalités actuelles du premier concours d'accès à l'ENM, satisfaisantes dans leurs principes, nécessitaient quelques adaptations pour combler des lacunes ou remédier à certaines dérives.

• *L'adéquation du profil du candidat au métier de magistrat, une dimension mieux prise en compte dans certains pays d'Europe*

Actuellement, plusieurs pays d'Europe ont mis en place des dispositifs destinés à « tester » la personnalité des candidats à la magistrature.

Les méthodes d'évaluation pour tester la personnalité des candidats à la magistrature en droit comparé

Les **Pays-Bas** attachent une importance particulière à la dimension psychologique dans la procédure de recrutement des magistrats. Les candidats au premier concours sont évalués en fonction de leurs capacités personnelles, leur psychologie et leurs qualités professionnelles. Ils doivent se soumettre à des tests cognitifs destinés à mesurer leurs aptitudes intellectuelles et leurs capacités d'analyse, à un entretien avec un membre de la commission du recrutement et un psychologue, à une évaluation écrite de la personnalité, à un entretien avec une sous-commission de sélection portant sur les connaissances juridiques, la motivation et l'engagement social et enfin à un long entretien avec les membres de la commission du recrutement. Le critère psychologique entre même en compte pour la sélection des candidats justifiant déjà d'une expérience professionnelle (deuxième concours)¹.

En **Hongrie**, l'évaluation psychologique du candidat repose sur une gamme de tests standardisés. Cette mise à l'épreuve intervient au stade de l'examen de sortie qui conclut une période de stage en juridiction d'une durée de trois ans². L'évaluation finale se fonde sur les rapports de stage rédigés par le candidat et les résultats de tests sur les capacités d'analyse, les aptitudes intellectuelles et la personnalité. En Autriche, le processus est assez similaire.

Au **Portugal**, un entretien avec un psychologue intervient au stade de l'admissibilité au concours d'entrée dans la magistrature. Une évaluation défavorable donne lieu à l'élimination du candidat.

En **Italie**, l'introduction de tests psychologiques a été vivement débattue. La loi sur l'organisation judiciaire de juillet 2005 (réforme Castelli) –suspendue depuis la nomination du gouvernement de M. Romano Prodi- prévoyait de soumettre les candidats au concours d'entrée dans la magistrature à des tests psychologiques, à l'issue des épreuves écrites³. Ce dispositif -vivement contesté par le corps judiciaire et interprété comme une mesure vexatoire- n'est jamais entré en vigueur, faute de publication des décrets d'application. Les modalités qui devaient être retenues ne sont pas connues.

¹ Pour lesquels se succèdent un entretien avec la commission de recrutement, deux entretiens avec deux membres de la commission et un examen avec un psychologue.

² En France, un auditeur qui ne possède pas les qualités requises pour devenir magistrat peut être exclu de l'ENM au cours de la scolarité ou au stade de l'examen de sortie, voir *infra* II-A-1 de la présente partie.

³ Voir encadré sur le système italien figurant à la fin de la deuxième partie du présent rapport.

En France, le recrutement de la plupart des futurs hauts cadres de la fonction publique (concours d'accès à l'Ecole nationale d'administration, à l'Institut régional d'administration, à l'Ecole des douanes...) ne prévoit pas de dispositif équivalent permettant d'évaluer la personnalité des candidats.

Certaines **évolutions sont toutefois perceptibles**. Deux concours font en effet exception, celui de l'Ecole nationale supérieure de la sécurité sociale qui comprend une épreuve orale portant uniquement sur la motivation du candidat qui prend appui sur une lettre de motivation et son *curriculum vitae* et celui de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (directeur des services pénitentiaires) pour lequel un oral -comportant une mise en situation de type professionnel évaluée notamment par un psychologue- est prévu.

Quelques **fonctions « à risques » compte tenu des missions exercées font en outre l'objet d'une démarche similaire**. Ainsi, les candidats au concours de commissaire de police doivent se présenter à un « *entretien d'évaluation s'appuyant sur le résultat des tests psychologiques et sur des questions de culture générale à partir d'un thème d'actualité tiré au sort par le candidat permettant d'apprécier les qualités de réflexion et les connaissances du candidat, ainsi que son aptitude et sa motivation à exercer l'emploi postulé. Toute note inférieure à 5 sur 20 est éliminatoire* »¹.

Pour l'accès à la magistrature, il n'existe pas de dispositif particulier. Or, l'importance des responsabilités confiées aux magistrats au regard de l'impact des décisions qu'ils prennent sur la vie –individuelle, familiale, financière, sociale- des justiciables suppose de recruter des candidats faisant la preuve qu'ils possèdent de réelles qualités humaines et un équilibre personnel solide.

La forte sélectivité du premier concours ne garantit pas que le candidat remplisse de telles conditions, comme l'a souligné dans un ouvrage récent le président du jury de concours de la session 2004, M. Jean-Pierre Dintilhac².

« C'est le culte de la performance, la valorisation des surdoués. [...] Il s'agit de tout faire pour plaire aux membres du jury, notamment à ceux du grand oral, en évitant de prendre le risque de dévoiler sa personnalité, ce qui conduit à éviter toute prise de position, à balancer sur tous les sujets évoqués entre

¹ Voir arrêté du 23 novembre 2005. Un protocole précis est utilisé : un psychologue est chargé d'interroger le candidat sur la base des résultats obtenus à partir de tests (tests d'aptitude cognitive ou encore dénommés tests d'intelligence, tests d'aptitude au management, tests de personnalité). Les tests utilisés sont détaillés en annexe 4 du présent rapport.

² « Rendez-nous la justice – Un haut magistrat parle », Jean-Pierre Dintilhac et Yves Bordenave, éditions Jacon-Duvernét, octobre 2006.

*avantages et inconvénients sans trancher. C'est du « bachotage » pour brillants élèves et cela peut donner **des lauréats** qui présentent ensuite **des faiblesses dans le relationnel et l'adaptation à la réalité ; des professionnels excellents dans l'abstraction théorique, mais mal à l'aise face à la complexité de « la pâte humaine »**. Dans certaines circonstances, ce système peut **accoucher d'individus dangereux** lorsque, confrontés au réel au moment où ils prennent leurs fonctions, il devient nécessaire qu'ils réagissent avec bon sens **face à des situations que n'évoquaient pas les manuels** ».*

Lors de son audition, M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a exprimé une position analogue, estimant que la forme du concours favorise souvent les étudiants soit les plus brillants, soit les mieux préparés sans que puissent être évaluées réellement des qualités humaines essentielles pour l'exercice du métier de magistrat.

L'épreuve de conversation avec le jury¹ constitue actuellement le seul moyen de vérifier que le profil et **les qualités éthiques** du **candidat correspondent à ce qu'on peut attendre d'un magistrat**. Pour de nombreux interlocuteurs entendus par la mission d'information, cette épreuve, définie comme « *une conversation de trente minutes avec le jury, ayant pour point de départ un exposé oral d'une dizaine de minutes du candidat sur un sujet tiré au sort ou un texte* » ne permet qu'imparfaitement de s'assurer que tel est vraiment le cas.

Comme l'a souligné dans son rapport d'activité sur les concours de la session 2006 le président du jury, M. Christian Charruault : « *il n'est pas aisé de décrire le cheminement qui conduit le jury à porter une appréciation sur chaque candidat, sauf à dire qu'il est guidé par la recherche de l'existence chez celui-ci des qualités qui lui semblent indispensables à l'exercice des fonctions judiciaires.* »

Interrogé par vos rapporteurs sur la capacité du système de recrutement à écarter des candidats présentant des défaillances psychologiques pour l'exercice du métier, le directeur de l'ENM a indiqué que le système actuel ne permettait pas d'éliminer un candidat ayant réussi brillamment les épreuves écrites et fait la preuve de connaissances satisfaisantes lors des oraux techniques, mais dont le profil apparaîtrait en décalage avec les attentes du jury sur les qualités à attendre d'un bon juge. Cet interlocuteur a notamment souligné l'absence de note éliminatoire au concours.

Il paraît souhaitable de mieux prendre en compte la personnalité du candidat au stade du recrutement des magistrats. Une telle évolution paraît d'autant plus indispensable que, comme l'a mis en avant M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, de **nombreux manquements déontologiques**, s'expliquent bien souvent par des **problèmes psychologiques, voire psychiatriques** que les épreuves du concours ne permettent pas de déceler.

¹ Voir en annexe 3 du présent rapport le détail des épreuves du concours.

La détection de problèmes comportementaux ou d'un profil inadapté d'un candidat pourrait revêtir plusieurs formes compatibles les unes avec les autres.

Une première solution consiste à **modifier les modalités de l'épreuve de conversation avec le jury**. Plusieurs pistes ont été évoquées en ce sens.

L'ouverture de la **composition du jury** à des **personnalités extérieures** au monde judiciaire, en particulier à un psychologue, a été suggérée à plusieurs reprises, notamment par M. Christian Charruault. Cette innovation permettrait d'intégrer une évaluation psychologique dans l'épreuve de grand oral.

Afin de donner plus de poids à l'épreuve de conversation, M. Jean-Louis Nadal a préconisé de dissocier les épreuves écrites -qui permettent de vérifier les compétences juridiques et générales- qui ne compteraient que pour l'admissibilité, d'une part et les épreuves orales dites techniques et l'épreuve de conversation, d'autre part. Conférer un caractère éliminatoire à la note de grand oral constituerait également un moyen d'atteindre cet objectif.

L'introduction de **tests de personnalité** au stade des **épreuves écrites** apparaît comme une autre piste de réforme.

Les magistrats entendus par la mission d'information tout en relevant l'intérêt d'une telle innovation, en ont souligné les difficultés de mise en oeuvre.

Ainsi, M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, a mis en avant le risque lié aux « *effets d'apprentissage* » susceptibles d'être induits par les méthodes de préparation proposées par des instituts privés de formation. Le directeur des services judiciaires, M. Léonard Bernard de la Gatinais, s'est interrogé sur la nature des tests à mettre en place, notant leur caractère nécessairement répétitif et complexe. M. Christian Charruault s'est déclaré sceptique sur l'opportunité d'instaurer des tests psychologiques avant l'entrée à l'ENM, jugeant préférable de mettre en place des évaluations adaptées lors de la scolarité à l'ENM¹. Il a fait valoir qu'il serait plus fiable de se baser sur une évaluation dans la durée (par exemple étalée sur 31 mois de scolarité), que de créer des barrières à l'entrée dont l'effet serait radical. En outre, cet interlocuteur a signalé que la définition de tests supposait de définir le profil psychologique idoine du magistrat, ce qui lui a semblé très incertain.

Les épreuves du premier concours ne permettent donc qu'imparfaitement de cerner véritablement la personnalité et la psychologie des candidats alors même que le comportement des magistrats conditionne étroitement le bon fonctionnement de l'institution judiciaire et, en cas de défaillance, est susceptible de l'affecter gravement.

¹ Voir II-A-2 de la présente partie.

La mission d'information recommande donc que l'évaluation de l'adéquation du profil des candidats au métier de magistrat soit mieux prise en compte pour l'accès au premier concours d'entrée à l'ENM (recommandation n° 6).

Des tests de personnalité pourraient utilement être introduits au stade de l'admissibilité et pris en compte lors de l'épreuve de « grand oral ». Un spécialiste de la gestion des ressources humaines issu du secteur privé ainsi qu'un psychologue pourraient également s'adjoindre au jury du concours pour interpréter les résultats des tests et/ou interroger le candidat lors du grand oral sur certains aspects de sa personnalité. En outre, il pourrait être opportun de modifier la nature de l'épreuve de grand oral pour la transformer en véritable « entretien d'embauche », à l'instar de ce que pratique l'Ecole nationale de sécurité sociale. On peut en effet considérer qu'à ce stade, il s'agit moins d'apprécier la culture générale et juridique du candidat, évaluée par ailleurs par d'autres épreuves, que sa capacité à s'adapter aux situations et sa réelle motivation.

Il ne paraît pas souhaitable d'étendre ce dispositif au concours interne et au troisième concours dans la mesure où les candidats à ces concours ont déjà à leur actif plusieurs années d'expérience professionnelle sur la base desquelles il est possible d'évaluer leurs qualités humaines et leur solidité psychologique.

● *La possession d'une culture juridique solide et approfondie, une exigence à réaffirmer*

A la différence de nombreux Etats membres de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas), **il est possible**, en France, **de devenir magistrat sans être un juriste accompli, titulaire d'un diplôme universitaire en droit**. Tel est d'ailleurs également le cas, depuis peu, pour accéder à la profession d'avocat¹.

Les promotions d'auditeurs de justice comptent chaque année plusieurs étudiants diplômés d'un institut d'études politiques (IEP). Au sein de la promotion d'auditeurs de justice de 2007, on dénombre ainsi 22 diplômés d'une telle école (issus du premier concours), dont 15 n'ont que ce diplôme², soit 8 % de la promotion. Cette proportion était identique au sein de la promotion de 2006 et légèrement plus élevée en 2005 (13%).

Cette particularité du système français n'est pas sans soulever de légitimes interrogations. Il est logique de penser que **ceux qui sont chargés de dire le droit doivent l'avoir appris à l'université et ne pas se contenter de posséder un simple vernis juridique**. En tout état de cause, une formation générale complétée par quelques enseignements en économie ou en droit comme celle dispensée par un institut d'études politiques ne saurait être équivalente à

¹ Depuis la publication d'un arrêté du 21 mars 2007 modifiant l'arrêté du 25 novembre 1998 fixant la liste des titres ou diplômes reconnus comme équivalents à la maîtrise en droit pour l'exercice de la profession d'avocat, les étudiants, titulaires du diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris assorti de la mention « carrières judiciaires et juridiques » ou « droit économique » peuvent présenter l'examen d'accès aux centres régionaux de formation des avocats.

² Parmi lesquels 6 diplômés de l'IEP d'Aix-en-provence, 5 de l'IEP de Paris, 2 de l'IEP de Lille, 1 de l'IEP de Lyon et 1 de l'IEP de Grenoble. 7 autres diplômés d'un IEP étaient également titulaires d'un DEA, d'un DESS/Master 2 ou d'une maîtrise en droit.

une formation juridique délivrée par la faculté qui repose sur un socle juridique commun, aux méthodes et au contenu précis¹ (définis par arrêté).

Pourtant, le taux de réussite des candidats diplômés d'un IEP (100 % de reçus diplômés de l'IEP de Paris en 2006) au concours d'entrée à l'ENM, très supérieur à celui des candidats issus de l'université, n'a pas manqué de retenir l'attention de la mission d'information.

Deux raisons principales favorisent cette situation.

D'une part, l'inadaptation de l'enseignement dispensé par l'université et les instituts d'études judiciaires, plus que la très nette supériorité de la formation de ces instituts, constitue un premier facteur d'explication.

Ainsi que l'a affirmé M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, lors de son audition, la formation donnée aux étudiants en droit est en décalage avec les exigences du concours de la magistrature. Il a souligné que la méthodologie de la note de synthèse, épreuve incontournable du concours d'entrée à l'ENM, n'était pas suffisamment approfondie à la faculté. M. Samuel Gillis, magistrat issu de la promotion d'auditeurs de justice 2001 entrée en fonction en 2003, a confirmé n'avoir jamais pratiqué cet exercice lors de ses études universitaires.

MM. Jean-Louis Nadal et Christian Enquebecq, procureur général près la cour d'appel de Reims, ancien directeur de la formation continue et ancien enseignant à l'ENM, ont imputé ce phénomène au fossé qui sépare actuellement les mondes judiciaire et universitaire. Ces hauts magistrats ont rappelé une intéressante proposition du groupe de travail sur l'enseignement juridique formulée en janvier dernier en faveur de la création d'un conseil national du droit².

Les **résultats très disparates** au regard du nombre de reçus à l'ENM des **instituts d'études judiciaires** (IEJ) démontrent les difficultés de positionnement des facultés de droit en matière de préparation aux concours.

¹ L'IEP de Paris n'aborde pas toutes les matières juridiques enseignées au cours des quatre années universitaires. En outre, les enseignements juridiques (qui s'étalent seulement sur trois semestres) y sont moins poussés.

² Ce groupe de travail, constitué à la demande de M. Jean-Marc Monteil, directeur général de l'enseignement supérieur, était présidé par M. Didier Truchet, professeur. Cf. Recommandation n° 401 tendant à créer une instance destinée à être un lieu de rencontre institutionnel entre les facultés de droit et les praticiens du droit (professions juridiques et judiciaires, juristes d'entreprise), afin de resserrer les liens entre ces deux milieux.

Seuls quelques IEJ affichent un taux de réussite au concours significatif. Ainsi, avec 79 reçus sur 162 auditeurs du premier concours inscrits dans un IEJ, celui de Paris II Panthéon-Assas se situe loin devant ceux de Bordeaux (18 reçus) et Paris I Panthéon-Sorbonne (12). En revanche, de nombreux IEJ tels ceux de Paris XII Val de Marne, Paris X Nanterre, Toulon, Nantes, Nancy, Limoges, Clermont-Ferrand enregistrent un nombre très faible de reçus (1 reçu). La performance très inégale des établissements incite d'ailleurs de nombreux candidats à s'orienter vers des préparations privées. Un sondage de l'ENM effectué cette année auprès de 176 auditeurs (sur 186 au total) issus du premier concours a en effet révélé que 92, soit plus de 52 %, avaient opté pour cette solution.

D'autre part, **les conditions dans lesquelles se déroulent les épreuves du concours donnent à l'évidence un net avantage aux candidats diplômés d'un IEP**, comme l'a fait remarquer lors de son audition M. Samuel Gillis.

Le poids de la culture générale dans les épreuves du concours, excessif au regard de celui des matières juridiques, conduit à donner une prime à ceux qui sont le mieux préparés à cette épreuve¹.

Ainsi que le note le président du jury du concours de la session 2006, M. Christian Charruault, dans son rapport d'activité « *en raison de la répartition des coefficients, les épreuves écrites à caractère juridique (composition de droit civil, composition de droit pénal ou de droit public et de droit européen), qui bénéficient d'un coefficient total de 8 (4+4), sont en quelque sorte neutralisées par les épreuves écrites à caractère non juridique (composition de culture générale, note de synthèse) auxquelles sont également attribuées un coefficient total de 8 (5+3)* »².

Dans le souci de recruter davantage de bons juristes, le jury du concours de la session 2006 a appelé de ses voeux un rééquilibrage du poids de chaque épreuve.

L'absence de note éliminatoire aux épreuves écrites contribue à accentuer la prédominance de la culture générale dans les épreuves du concours. Une note très insuffisante dans une matière juridique fondamentale, par exemple en droit civil, peut en effet être compensée -par le jeu de la répartition des coefficients- par une très bonne note en culture générale. Cette hypothèse est loin d'être exceptionnelle, comme ont pu le souligner plusieurs magistrats entendus par la mission d'information.

¹ Cf en annexe 3 la répartition des coefficients entre les épreuves du concours.

² Page 15.

Cette situation a fait débat au sein du jury de concours en 2004, lequel a *in fine* préconisé de maintenir les règles en vigueur, faisant valoir qu'il était « *souhaitable de permettre un accès diversifié et que des candidats, bien que faibles dans une matière mais ayant eu d'excellents résultats dans d'autres, puissent être en mesure de compenser et de combler ces lacunes pendant la durée de leur formation à l'ENM* »¹.

Au surplus, la mission d'information a constaté que **les épreuves du concours donnaient une prime au droit administratif** -domaine qui fait l'objet d'un enseignement poussé dans les IEP- alors même, comme l'a souligné M. Christian Charruault, qu'il ne s'agit pas d'une matière phare pour exercer le métier de juge. En effet, cette matière peut être choisie par le candidat pour deux épreuves juridiques² (sur six).

Enfin, **la séparation entre, d'une part, le droit processuel et, d'autre part, les normes de fond** –qui font l'objet d'épreuves distinctes- dans des branches fondamentales du droit tels le droit civil et le droit pénal est de nature à favoriser une logique de « *tardif et hâtif bachotage* », comme le notait en 2004 dans son rapport d'activité le président du jury des concours, M. Jean-Pierre Dinthilac.

Ce dernier a en effet souligné que de nombreux candidats ne semblaient s'intéresser à la procédure civile qu'après les épreuves écrites, voire après la publication de la liste des admissibles. Il a ainsi préconisé de fusionner en une même épreuve le droit civil et la procédure civile indissociables dans la « *réalité judiciaire* », « *la procédure civile est une matière fondamentale notamment en ce qu'elle est encadrée par des principes généraux qui déterminent la qualité de la justice* ». Il a formulé la même observation à l'égard de la procédure pénale, citant le sujet de droit pénal retenu en 2004 « les contraventions » qui lui paraissait devoir être traité « *tant sur l'aspect du droit pénal que celui de la procédure pénale* »³.

Les conditions du premier concours, favorables aux diplômés d'un IEP, n'ont cependant pas **bouleversé significativement la physionomie des promotions d'auditeurs de justice**. En effet, les candidats issus des facultés de droit demeurent largement majoritaires, ainsi que l'a indiqué à vos rapporteurs le directeur l'ENM lors du déplacement de la mission d'information à Bordeaux, après avoir relevé la **stabilité de la proportion de reçus diplômés d'un IEP (8 %)**.

¹ Page 8.

² En troisième épreuve d'admissibilité et en deuxième épreuve d'admission. Cf en annexe 3 le détail des épreuves du concours.

³ Page 8.

De nombreux arguments militent en faveur du **maintien de l'ouverture du premier concours à un vivier de candidats à la magistrature plus large que celui des juristes diplômés des facultés de droit.**

M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, a en particulier fait valoir auprès de vos rapporteurs la nécessité de **ne pas figer le corps judiciaire** sur un profil unique de pure juriste, craignant que celui-ci ne s'appauvrisse. Il a signalé qu'interdire à des étudiants non diplômés en droit de présenter le concours serait contradictoire avec la volonté d'ouvrir le corps judiciaire.

Bien que certains magistrats entendus par la mission aient estimé que les candidats issus des IEP ne possédaient bien souvent qu'une culture juridique très superficielle, l'appréciation des enseignants de l'ENM se révèle globalement **positive sur leurs capacités à devenir de bons magistrats.** Ceux-ci estiment en effet *« que les étudiants diplômés d'un institut d'études politiques présentent tout particulièrement les qualités attendues, même si parfois leurs connaissances strictement juridiques nécessitent des approfondissements. Leur manque de connaissances spécifiques est compensé par l'investissement personnel et la possibilité d'un tutorat pendant la période d'études. L'ouverture d'esprit indispensable à l'exercice des fonctions judiciaires est parfois même plus forte chez ces étudiants que chez les juristes »* (réponse au questionnaire écrit adressé à l'ENM).

M. Paul-André Breton, vice-président de la Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance, a **relativisé l'importance du contenu des études de droit dans le parcours des futurs magistrats.** Il a mis en avant que la culture juridique acquise à l'université était nécessairement condamnée à **l'obsolescence** dans le contexte actuel d'un **droit en perpétuelle évolution.**

Ce dernier a également observé que les qualités intellectuelles des candidats, **leurs capacités à raisonner** et à avoir **une méthode pour appréhender la complexité des réalités socio-économiques** de notre société lui semblaient devoir primer sur les connaissances juridiques, après avoir observé que le juge, plus qu'un technicien, doit être celui qui apporte des **garanties sur la procédure.** A cet égard, la formation dispensée dans les IEP -qui privilégie **l'analyse sur l'apprentissage des savoirs-** lui a semblé, en ce sens, supérieure à celle de l'université.

Au cours de son audition, M. Christian Charruault, président du jury de concours des deux dernières sessions, a exprimé un sentiment analogue.

Cette appréciation rejoint celle d'une ancienne présidente de jury des concours, Mme Evelyne Collomp¹, qui jugeait le **manque de curiosité** d'esprit et plus radicalement le manque d'intelligence **incompatibles avec l'exercice de la profession de magistrat**, estimant **primordiales les qualités de raisonnement du candidat et sa réactivité**, plus que ses connaissances, sous réserve de ne pas descendre en dessous d'un certain niveau qui est assuré par les épreuves écrites².

Après mûre réflexion, ces observations ont convaincu vos rapporteurs de ne pas modifier l'état du droit.

La mission d'information recommande de maintenir les conditions de qualification universitaire requise pour accéder au premier concours d'entrée à l'ENM, 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 (recommandation n° 7).

Un quota pourrait être utilement instauré si cette part venait à s'accroître.

Le maintien de l'ouverture du recrutement à des candidats non juristes exige toutefois de garantir un niveau élevé de culture juridique. **Telle est la raison pour laquelle la mission d'information préconise que :**

- les coefficients des épreuves soient rééquilibrés en vue d'assurer la primauté du droit sur la culture générale (recommandation n° 8) ;

- toute note inférieure à 5 sur 20 obtenue dans une épreuve juridique, écrite ou orale, soit éliminatoire (recommandation n° 9) ;

- certaines matières soient regroupées au sein d'une même épreuve du premier concours (recommandation n° 10).

A cet égard, il pourrait être envisagé de fusionner en une seule épreuve la procédure et le fond dans des matières particulièrement essentielles telles que le droit civil et le droit pénal. De même, l'épreuve de droit administratif pourrait comprendre également le contentieux administratif, ces deux disciplines étant abordées dans le cadre d'un même enseignement à la faculté.

¹ *Laquelle présida les sessions de concours de 2001 à 2003.*

² *Rapport d'activité de 2002, page 8.*

● *L'actualisation du programme du concours, une nécessité pour tenir compte des mutations du droit*

Le programme des épreuves résulte d'un arrêté du 5 mars 1973, modifié pour la dernière fois le 27 novembre 2003.

Cependant, plusieurs magistrats ont constaté que le plan du programme de droit, principalement calqué sur celui de manuels vieux d'il y a 25 ans, est en net décalage avec les mutations ayant affecté la matière juridique ces dernières années. M. Christian Charruault, actuel président du jury des concours a déploré, au cours de son audition, que le droit de la concurrence ou le droit de la consommation, qui constitue pourtant un pan de plus en plus développé de l'activité contentieuse, ne figure pas dans les matières du concours.

De même, on constate que, s'agissant du droit pénal, le programme ne fait pas référence aux mesures alternatives aux poursuites ou à la médiation qui constituent pourtant des dimensions très importantes de la politique pénale.

De même, le président du jury des concours de la session 2004 regrettait l'absence de référence aux voies d'exécution dans le programme de procédure civile, alors même que cette branche du droit est déterminante au regard de l'effectivité des décisions judiciaires, qui constitue aujourd'hui un impératif fort pour les justiciables¹.

L'obsolescence de certains intitulés de têtes de chapitre du programme de droit a également été plusieurs fois soulignée au cours des auditions. La même critique est encourue s'agissant de l'intitulé de certaines épreuves ainsi que le mentionne le dernier rapport d'activité du jury de concours (session 2006). Figure en effet au nombre des langues étrangères susceptibles d'être choisies au titre de l'épreuve orale de langue vivante l'« arabe classique », alors que seul « l'arabe littéral » est enseigné à l'institut d'études islamiques de l'université de Paris².

La mission recommande une actualisation du programme du premier concours (recommandation n° 11).

Un groupe de travail associant des professeurs d'université, des représentants de l'ENM et des magistrats de tout grade pourrait être mis en place à cet effet et se réunir périodiquement pour procéder à une actualisation du programme à la faveur des évolutions récentes législatives et jurisprudentielles.

¹ Page 8.

² Page 16.

II. LA FORMATION INITIALE DES MAGISTRATS : UNE PLUS LARGE OUVERTURE, UN CARACTÈRE PROBATOIRE PLUS EFFECTIF

Comme l'indique le Conseil supérieur de la magistrature dans son rapport d'activité pour 2002-2003, la formation initiale des magistrats doit « *à la fois, préparer sur le plan technique et juridique des magistrats professionnellement compétents et leur donner les éléments pour comprendre la société dans laquelle leurs actes s'appliquent. Cependant, la difficulté a toujours été de trouver l'équilibre entre ces deux modèles –juriste techniquement compétent et humaniste éclairé– qui sont complémentaires mais se concurrencent lorsqu'en pratique se construit un programme pédagogique.* »

La formation proposée dans le cadre de l'ENM tend à atteindre cet idéal, en alliant à la fois apprentissage des connaissances et techniques indispensables à l'exercice du métier de magistrat et périodes de stages au cœur même de l'institution judiciaire et de son environnement le plus immédiat.

A. ASSURER UNE FORMATION EXIGEANTE AUX FUTURS MAGISTRATS

La qualité de la formation initiale assurée par l'ENM est unanimement saluée par tous les acteurs de l'institution judiciaire, en particulier au regard de la richesse des enseignements et stages proposés. Ainsi, M. Léonard Bernard de la Gatinais s'est félicité du bon niveau des jeunes magistrats en poste dans les juridictions, constatant qu'en général les commentaires dans les tribunaux les accueillant étaient très laudatifs. De jeunes magistrats ayant quelques années d'ancienneté ont également indiqué à vos rapporteurs être très satisfaits de leur formation à l'ENM.

Certaines améliorations peuvent encore lui être apportées, afin de l'ouvrir davantage vers l'extérieur et de s'assurer qu'elle garantit une véritable prise en compte des aptitudes des auditeurs à devenir juges.

1. Une formation longue et riche dispensée par l'ENM...

● *Le cadre de la formation initiale : la structure de l'école et le statut des auditeurs de justice au cours de leur scolarité*

Etablissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du garde des sceaux, l'ENM est administrée par un conseil d'administration composé de vingt-quatre membres et présidé par le premier président de la Cour de cassation.

Composition du conseil d'administration

• **4 membres de droit**

- Le premier président de la Cour de cassation, président
- Le procureur général près la Cour de cassation, vice-président
- Le directeur des services judiciaires
- Le directeur général de la fonction publique

• **9 membres nommés par le garde des sceaux**

- 1 directeur à l'administration centrale du ministère de la justice
- 1 premier président ou procureur général de cour d'appel
- 1 magistrat hors hiérarchie ou du premier grade de la cour d'appel de Paris ou du tribunal de grande instance de Nanterre, Paris, Bobigny ou Créteil
- 1 président ou procureur de la République d'un tribunal de grande instance
- 1 magistrat ancien auditeur de justice ayant moins de sept ans de services effectifs depuis sa première installation
- 1 membre des professions judiciaires
- 2 personnalités qualifiées
- 1 personnalité exerçant une fonction à la formation de laquelle l'ENM contribue (article 3 du décret n° 2004-1003 du 22 septembre 2004)

• **2 membres nommés par arrêté conjoint du garde des sceaux et du ministre de l'éducation nationale**

- 1 directeur d'institut d'études judiciaires
- 1 professeur d'université

• **1 chargé de formation élu par l'ensemble des chargés de formation**

• **1 magistrat délégué à la formation, 1 directeur de centre de stage**

• **3 représentants des organisations professionnelles représentatives des magistrats (voix consultative)**

- Union syndicale des magistrats
- Syndicat de la magistrature
- FO – Magistrats

• **4 représentants des auditeurs de justice**

Le directeur de l'école est quant à lui nommé par décret du président de la République, pris en Conseil des ministres, sur avis du garde des sceaux.

Les auditeurs de justice sont considérés comme **membres du corps judiciaire** au cours de cette formation et doivent, en conséquence, prêter serment au début de leur scolarité. Ils perçoivent également un traitement et des indemnités de formation ou de stage.

**Traitement et indemnités versés aux auditeurs de justice
au cours de leur formation initiale**

Un auditeur de justice perçoit une rémunération mensuelle de 1.627 euros brut, soit 1373 euros net, basée sur l'indice 359 de la fonction publique.

Des indemnités s'ajoutent à cette rémunération :

- soit des indemnités de formation s'élevant à 320 euros brut, durant la scolarité à Bordeaux ;

- soit des indemnités de stage dégressives, non assujetties à cotisations sociales, allant de 793 euros le premier mois à 273 euros en fin de stage si l'auditeur dispose de la possibilité de prendre son repas dans un restaurant administratif ou assimilé, ou de 1058 euros le premier mois à 273 euros en fin de stage si cette possibilité ne lui est pas offerte.

Les auditeurs issus du deuxième ou troisième concours et ceux issus du recrutement sur titres perçoivent également une indemnité forfaitaire mensuelle s'ils justifient d'une activité antérieure. L'ENM prend ainsi en compte jusqu'à 8 ans d'activité professionnelle et l'indemnité, versée au prorata de cette durée, peut atteindre 816 euros bruts.

Une indemnité compensatrice est également versée aux auditeurs recrutés sur titres ayant la qualité de fonctionnaires titulaires détachés, qui couvre la différence entre leur nouvelle rémunération et leur salaire antérieur.

Source : ENM

• *Le déroulement de la formation initiale : un enseignement complet combinant connaissances techniques et expériences concrètes*

Les auditeurs de justice bénéficient d'une **formation initiale de trente et un mois**, réduits à vingt-huit mois pour les recrutés sur titres.

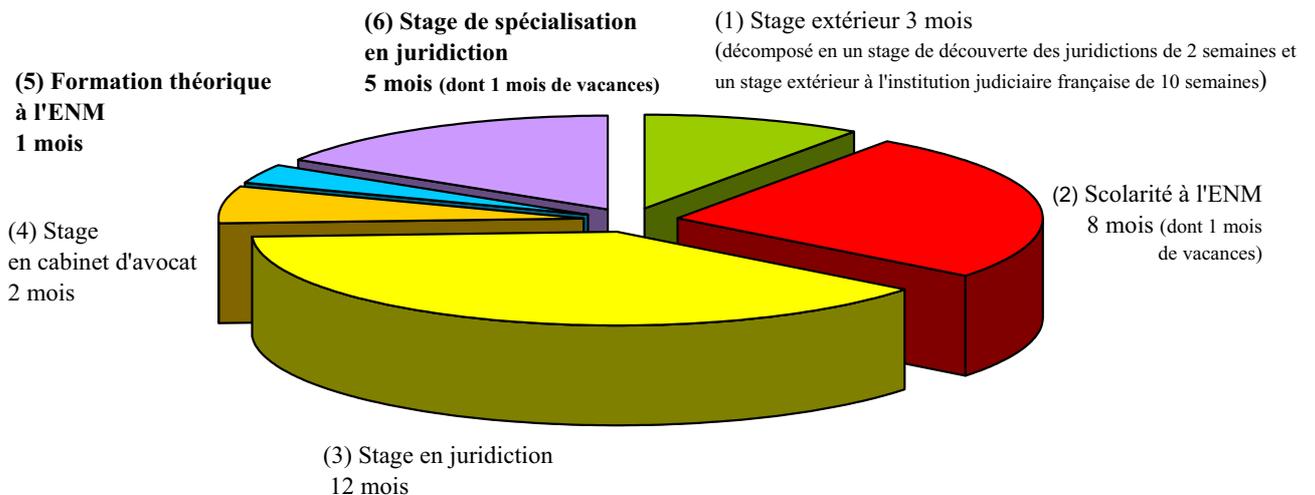
Comme l'indique le programme pédagogique pour 2007, la formation initiale organisée par cette école est axée autour de quatre principes directeurs :

- une formation à dominante généraliste ;
- une alternance entre stages et études ;
- une formation confiée à des professionnels ;
- une formation largement ouverte sur l'extérieur.

Elle comprend **deux grandes périodes**, chacune d'environ un an, la première consistant principalement en une **scolarité technique à l'école** et la seconde en un **stage en juridiction** auquel s'ajoutent de multiples autres stages. Une fois l'affectation de l'auditeur de justice connue, ce dernier suit enfin une **formation spécialisée** comprenant principalement un stage juridictionnel ciblé sur les premières fonctions que devra exercer l'auditeur.

Calendrier type de la formation initiale à l'ENM	
Exemple de la promotion 2007	
- 18-19 décembre 2006	Entretiens préparatoires
- 29 janvier au 2 février 2007	Accueil et prestation de serment
- 5 au 16 février 2007	Stage découverte des juridictions
- 19 février au 27 avril 2007	Stage extérieur
- 30 avril au 27 juillet 2007	Scolarité à Bordeaux
- 3 septembre au 21 décembre 2007	Stage en juridiction et stages complémentaires
- janvier 2008 - février 2009	
- janvier - février 2009	Examen de classement et choix des postes par les auditeurs de justice
- mars 2009	Perfectionnement fonctionnel de l'ENM
- avril-juillet 2009	Stage juridictionnel de pré-affectation
- deux semaines entre avril et juillet 2009	Stage « Cour d'appel »
- septembre 2009	Installation dans le premier poste d'affectation

La formation initiale des auditeurs de justice



En caractère normal : phase généraliste

En caractère gras : phase spécialisée

Source : ENM

Une fois admis au concours d'entrée de l'ENM, les auditeurs sont accueillis à l'école et prêtent serment. Ils débutent leur formation par un « **stage découverte** », lequel constitue généralement leur premier contact avec les juridictions. D'une durée de quinze jours, ce stage d'observation doit permettre aux futurs magistrats de mieux percevoir les différentes fonctions qu'ils pourront être amenés à exercer au cours de leur carrière.

Ensuite, les auditeurs de justice sont appelés à découvrir différents aspects de la vie professionnelle, économique et sociale, dans le cadre d'un stage de deux mois, dit « **stage extérieur** », qui s'effectue au sein d'une structure d'accueil choisie sur une liste établie par l'école.

Ainsi, les auditeurs de la promotion 2006 se sont vus proposer un stage auprès d'une institution européenne ou internationale, d'une institution administrative ou d'une structure agissant dans la définition ou la mise en œuvre de politiques publiques –par exemple, une préfecture, une mairie, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, l'Assemblée nationale, le Sénat, un ministère, la chambre régionale des comptes–d'un acteur des politiques sociales –tel que la DDASS, une commission de surendettement, un centre hospitalier, une association– ou d'une entreprise privée ou publique.

Ce stage ne devant en aucun cas être un simple stage d'observation, les élèves magistrats sont censés intégrer véritablement les services de leur structure d'accueil et participer au travail quotidien. L'auditeur est placé sous la responsabilité d'un maître de stage et doit rendre par la suite un rapport présenté à l'occasion d'un entretien devant deux évaluateurs.

Lors de son déplacement en Allemagne, la mission a rencontré trois auditrices de justice qui effectuaient alors leur stage au sein d'une juridiction allemande. Elles ont marqué l'intérêt de cette expérience qui leur a permis de découvrir un système judiciaire différent de celui de la France et d'améliorer encore leur maîtrise de cette langue.

Vos rapporteurs ont d'ailleurs pu constater que cette opinion était partagée par l'ensemble des auditeurs de justice rencontrés, en particulier lors du déplacement de la mission d'information à l'ENM. Ainsi, certains ont mis en évidence l'important enrichissement personnel qu'ils ont pu retirer de leur immersion dans les services d'une association de défense des droits de la femme ou un service hospitalier.

En 2002, la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice avait recueilli un autre point de vue, celle-ci s'étant en effet interrogée sur l'opportunité de ce stage, jugé décevant par plusieurs auditeurs de justice alors entendus¹.

A l'issue de ces deux stages, les auditeurs de justice rejoignent Bordeaux pour suivre une **scolarité de six mois à l'ENM** –de mai à décembre–, entrecoupée d'une période de vingt-cinq jours de congés en août.

¹ « *Quels métiers pour quelle justice ?* » - Rapport précité de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, page 42.

Cette formation vise principalement à conférer aux futurs magistrats toutes les connaissances et techniques –réquisitoires, prestations orales de présidence, interrogatoires, auditions...– nécessaires à l'exercice de l'ensemble des fonctions judiciaires, tant du siège que du parquet.

Sur le fond, la scolarité est orientée autour de **trois objectifs** : découvrir les fonctions judiciaires, inculquer une culture éthique, déontologique et professionnelle et conforter la maîtrise d'une langue étrangère ainsi que de l'informatique et des nouvelles technologies.

Comme l'indique le programme pédagogique pour 2007, **l'apprentissage des fonctions judiciaires** a pour objet « *de restituer chaque fonction dans sa spécificité* », « *d'en souligner la cohérence avec d'autres secteurs d'activités de la juridiction, et d'illustrer la mise en œuvre concrète des grands principes de la procédure (respect du contradictoire, des droits de la défense, places respectives des parties et du juge, équité du procès, respect de la notion de délai raisonnable...)* ». Six fonctions sont ainsi détaillées : tribunal d'instance ; tribunal de grande instance-siège civil, juge d'instruction, juge de l'application des peines-siège pénal, juge des enfants et parquet¹.

La formation des élèves magistrats s'attache également à leur inculquer **les règles éthiques et déontologiques** indispensables à leurs fonctions ainsi qu'à les **informer sur l'environnement judiciaire**, par exemple en prévoyant des enseignements en psychologie ou sur différents problèmes de société. Sept grands thèmes sont ainsi retenus –éthique, déontologie et approche de l'institution ; processus de décision ; Europe et international ; connaissance de la société contemporaine ; communication ; psychiatrie ; psychologie et médecine légale ; conduite à risque, conduites délinquantes–, chacun regroupant plusieurs modules obligatoires ou optionnels.

¹ Voir *infra* le tableau détaillant ces enseignements « fonctionnels », en distinguant les directions d'études, des exercices de simulation.

Enseignement non spécifique à une fonction juridictionnelle

Obligatoire		Optionnel ⁽²⁾	
<u>Thème « Ethique, déontologie et approche de l'institution »</u>			
Modules : Ethique et déontologie	21 h		
Fonctionnement et vie des juridictions	9 h	Justice et nouvelles technologies	40 h
Culture administrative et relations institutionnelles	6 h		
Economie de la justice (initiation) ⁽¹⁾	6 h		
Justice et nouvelles technologies	6 h		
Total	48 h		
<u>Thème « Processus de décision »</u>			
Modules : La preuve	18 h		
Victimes	6 h		
Prise de décision et sanction	21 h		
Modes alternatifs de résolution des conflits	6 h		
Assises	6 h		
Contrôle judiciaire et détention provisoire	9 h		
Total	66 h		
<u>Thème « Europe et international »</u>			
Modules : Justices et droits européens	6 h		
Coopération judiciaire internationale	18 h	Coopération judiciaire internationale (approfondissement)	40 h
Total	24 h		
<u>Thème « Connaissance de la société contemporaine »</u>			
Modules : Exclusion et discrimination	12 h	Famille (approfondissement)	40 h
Famille	3 h	Vie de l'entreprise	40 h
Actions citoyennes	30 h	Cultures étrangères	40 h
Environnement	6 h		
Total	51 h		
<u>Thème « Communication »</u>			
Modules : Prise de parole	6 h		
Communication en situation professionnelle et entretien judiciaire	9 h		
Justice et média	9 h		
Parole de l'enfant	6 h	Justice et images	40 h
Total	30 h		
<u>Thème « Psychiatrie, psychologie et médecine légale »</u>			
Modules : Médecine légale	12 h		
Psychiatrie, psychologie	44 h		
Total	56 h		
<u>Thème « Conduites à risque, conduites délinquantes »</u>			
Modules : Les toxicomanies	3 h		
Violences routières	3 h		
Maltraitance	6 h	Criminologie	40 h
Délinquance sexuelle	9 h		
Total	21 h		
Total enseignement obligatoire	296 h		

⁽¹⁾ L'approfondissement sera développé durant la période de spécialisation.

⁽²⁾ Chaque auditeur de justice choisit un module.

Total général enseignement non fonctionnel auditeur : 296 h + 40 h = 336 h

Depuis 2005, les auditeurs de justice doivent également suivre impérativement un enseignement dans une langue étrangère (anglais, espagnol ou allemand), portant sur la connaissance de la civilisation, les systèmes juridiques et judiciaires en Europe et la maîtrise de l'expression écrite et orale. Le conseil d'administration de l'ENM a d'ailleurs, lors de sa séance du 16 mars 2007, approuvé la création d'un département des langues et civilisations et le recrutement d'un chef de ce département. A compter de 2008, ce département proposera à une trentaine d'élèves ayant un certain niveau d'anglais de participer à une « *majeure internationale* » dans laquelle seront proposés des apprentissages renforcés d'anglais et divers enseignements dans cette langue, dans le cadre d'une nouvelle direction d'études intitulée « *pratiques professionnelles comparées* ». Il s'agit principalement de favoriser, à terme, les échanges entre magistrats français et étrangers et de contribuer à la construction de l'espace judiciaire européen.

Enfin, les élèves magistrats peuvent développer leur maîtrise de l'outil informatique et des nouvelles technologies, un enseignement personnalisé –en fonction de leur niveau– leur étant proposé en ligne, sur le réseau Intranet de l'école¹.

A partir de ces objectifs et thèmes d'enseignement, les méthodes pédagogiques développées par l'école sont les suivantes :

– les **directions d'études**. Ces groupes de travail réunissent environ dix-huit auditeurs (variable selon les années) et travaillent chacun avec une équipe de six enseignants, chargés de formation, autour de chacune des fonctions judiciaires ci-dessus mentionnées : siège du tribunal de grande instance, parquet, instruction, enfants, instance et jugement en matière pénale-application des peines.

L'apprentissage s'effectue à partir d'études de cas et de dossiers réels, les auditeurs étant invités à les préparer préalablement et à participer ensuite activement dans le cadre de ces directions d'études.

Lors de son déplacement à l'ENM, la **mission** a pu assister à des directions d'études² et **constater leur efficacité et leur intérêt** quant à **l'apprentissage pratique des techniques** devant être maîtrisées par les magistrats. Ainsi, dans le cadre d'une direction d'études sur le siège pénal, les auditeurs de justice étaient invités à étudier un casier judiciaire, afin d'en extraire tous les éléments importants et d'en tirer les questions les plus pertinentes à poser au mis en examen ;

¹ L'ENM prête à chaque auditeur un ordinateur portable tout au long de sa scolarité.

² Chaque sénateur membre de la délégation a suivi une direction d'études, pendant environ une demi-heure.

– les **conférences, séances de travail, journées à thème et conférences-ateliers**. Ils réunissent l'ensemble de la promotion ou plusieurs groupes de travail et visent à procéder à certains rappels du droit ou de la procédure sur des thèmes spécifiques.

Ainsi, des conférences sont par exemple organisées sur les thèmes des « pouvoirs et devoirs du juge au regard des grands principes de la Convention européenne des droits de l'Homme », des « frais de justice et l'aide juridictionnelle », du « rôle de la Chancellerie dans l'élaboration de la loi et sa participation aux politiques publiques ».

Les conférences-ateliers permettent notamment d'étudier « la loi organique relative aux lois de finances » (LOLF) et « les notions d'objectifs, d'indicateurs de performance et les statistiques judiciaires », de présenter « la police technique et scientifique » –en partenariat avec les spécialistes de l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale et de la direction de la police technique et scientifique de la police nationale– ou encore de faire connaître aux auditeurs de justice les « modes alternatifs de résolution des conflits » civils et pénaux, grâce aux témoignages de praticiens.

Les séances de travail prennent par exemple la forme d'exercices de « *mise en œuvre d'instruments juridiques en matière d'entraide pénale internationale* ».

Enfin, plusieurs journées à thèmes, par exemple sur « la prise de décision et la sanction », « le choix de la peine », « la prison » et « les alternatives à l'emprisonnement » peuvent être programmées ;

– les **simulations**. L'ENM organise des exercices de simulations ayant pour objet, à partir de dossiers réels, de mettre en pratique des connaissances théoriques.

Les auditeurs participent ainsi, avec des acteurs, des élèves avocats voire des avocats en exercice, à des simulations d'audiences correctionnelles, de juge des tutelles, de juge aux affaires familiales et de juge des enfants ;

– les **exercices écrits**. Pour chaque fonction judiciaire étudiée, les auditeurs de justice sont appelés à rédiger des projets de jugement, des ordonnances, des réquisitoires. Il s'agit ainsi de leur permettre de se familiariser avec les écrits qu'ils produiront quotidiennement dans leurs fonctions. Ces exercices sont ensuite corrigés individuellement ;

– le **tutorat**. Pour les auditeurs qui le souhaitent, des séances de tutorat sont organisées au sein de l'école afin d'offrir une actualisation juridique de leurs connaissances en matière civile, pénale et de procédure. Elles sont animées par des assistants pédagogiques (des universitaires de troisième cycle).

PROMOTION 2007 - ENSEIGNEMENTS FONCTIONNELS CIVIL/PÉNAL

Siège TGI		INSTANCE		Siège pénale –Juge d'application des peines		Parquet		Instruction		Enfants		
DE 1 Présentation		1h30	DE 1 Présentation	1h30	DE 1 Présentation	3h	DE 1 Statut	3h	DE 1 Présentation	3h	DE 1 Présentation	3h
DE 2 Principes directeurs du procès civil et saisine de la juridiction civile				3h	DE 2 Outils	3h	DE 2 Saisine, compétence et qualification (parquet-instruction)			3h	DE 2 AE1 - Danger	3h
DE 3 Approche empirique de l'analyse d'un dossier et prise de décision				3h	DE 3 Préparation de l'audience pénale	1h30	DE 3 Méthodologie du réquisitoire	3h	DE 3 Partie civile	3h	DE 3 AE2 - Procédure	3h
DE 4 Appréciation des preuves et prise de décision				3h	DE 4 L'audience correctionnelle	3h	DE 4 Les enquêtes	3h	DE 4 IPC et première audition de témoin assisté	3h	DE 4 AE3 - Mesures éducatives	3h
DE 5 Prise de décision et méthodologie de la formalisation				3h	DE 5 La prise de décision	3h	DE 5 Orientation des procédures - courrier	3h	DE 5 Investigations	3h	DE 5 AE4 - Urgence	3h
DE 6 Prise de décision et méthodologie de la formalisation				3h	DE 6 Peines restrictives de liberté (1)	3h	DE 6 Orientation des procédures – Traitement en temps réel TTR 1	3h	DE 6 Expertises Personnalité	3h	DE 6 Méthodologie du jugement civil	1h30
DE 7 Méthodologie de la formalisation et exécution de la décision				3h	DE 7 Peines restrictives de liberté (2)	3h	DE 7 Les réquisitions orales	3h	DE 7 Mesures coercitives	3h	DE 7 Corrigé jugement AE	1h30
DE 8 Synthèse				3h	DE 8 Peines privatives (1)	3h	DE 8 Correction 1 ^{er} réquisitoire	1h30	DE 8 Conduite de l'enquête	3h	DE 8 Pénal 1 (commune parquet DE 10)	3h
DE 9 La procédure contentieuse ordinaire	3h	DE 9 L'audience devant le tribunal d'instance	3h	DE 9 Peines privatives (2)	3h	DE 9 Le défèrement CRPC	3h	DE 9 Droits de la défense	3h	DE 9 Pénal 2 Ordonnance 2 février 1945	3h	3h
DE 10 Correction devoir 1				1h30	DE 10 Correction devoir	1h30	DE 10 Parquet des mineurs (commune avec JE)	3h	DE 10 Construction d'un dossier d'information 1	3h	DE 10 Pénal 3 Mesures éducatives	3h
DE 11 L'intérêt de l'enfant	3h	DE 11 Les baux d'habitation	3h	DE 11 Peines privatives (3)	3h	DE 11 Orientation des procédures TTR 2	3h	DE 11 Construction d'un dossier d'information 2	3h	DE 11 L'audience	3h	3h
DE 12 Les incidences pécuniaires des contentieux familiaux	3h	DE 12 Tutelles mineurs	3h	DE 12 Bilan simulations	1h30	DE 12 L'exécution des peines	3h	DE 12 Le mineur victime	3h	DE 12 Le tribunal pour enfants	3h	3h
DE 13 Les procédures de divorce	3h	DE 13 Tutelles majeurs	3h	DE 13 Correction devoir	3h	DE 13 Correction réquisitoire 2	1h30	DE 13 Clôture de l'information	3h	DE 13 Corrigé jugement - Bilan	1h30	1h30
DE 14 Correction devoir 2				1h30			DE 14 Correction réquisitoire 3	3h	DE 14 Correction devoir - chambre de l'instruction	1h30		
DE 15 Réparation du préjudice corporel	3h	DE 15 Les procédures d'injonction	1h30									
DE 16 Réparation du préjudice corporel	3h	DE 16 Les litiges de la consommation	3h									
DE 17 Correction devoir 3				1h30								
Conférence procédures rapides				3h								
TOTAL	48h	Dont 21h communes aux deux fonctions	48h		34h30			39h00		40h30		34h30

SIÈGE TGI		INSTANCE		SP-JAP		PARQUET		INSTRUCTION		ENFANTS	
Simulation audience juge aux affaires familiales (½ groupe)		8h	Simulation Tutelles (½ groupe)	8h	Simulation d'audience correctionnelle - 1 (½ groupe)			8h		AE5 Simulation assistance éducative (½ groupe)	3h
					Simulation d'audience correctionnelle - 2 (½ groupe)			8h		Simulation pénale (½ groupe)	3h

Directions d'études : 213 heures

Simulations : 38 heures

Total général enseignement fonctionnel auditeur : 251 heures

DE : direction d'étude AE : assistance éducative

Source : programme de formation initiale 2007 de l'ENM

Au total, la **scolarité** regroupe **587 heures** d'enseignement –soit 251 heures d'enseignements « fonctionnels » et 336 heures d'enseignements « non fonctionnels »–, sans compter les cours de langue étrangère et d'informatique.

Le **corps professoral** de l'ENM est constitué :

– de **vingt-quatre chargés de formation, permanents à l'ENM**. Tous magistrats de premier grade, ils sont dotés d'une expérience professionnelle d'au moins sept ans et détachés à temps plein, par arrêté du garde des sceaux, pour trois ans, renouvelables une fois. Ils sont répartis en six spécialités fonctionnelles enseignées à l'école ;

– depuis 2006, d'un **professeur en psychologie**, également membre permanent de la formation des auditeurs de justice ;

– d'**enseignants associés**, parmi lesquels non seulement des **magistrats**, mais aussi des **fonctionnaires** et autres **partenaires de l'institution** judiciaire. Ils conservent leur activité professionnelle tout en dispensant ponctuellement des enseignements à l'école ;

– 900 **vacataires**, parmi lesquels des **magistrats**, des **universitaires** ou d'autres **professionnels** de diverses disciplines intéressant la matière juridique ou l'environnement judiciaire (avocats...).

En outre, en vertu du récent décret n° 2007-591 du 24 avril 2007, le directeur de l'ENM est désormais habilité à recruter des « *collaborateurs extérieurs, appartenant ou non à l'administration, qui lui apportent leur concours de façon continue ou intermittente sans renoncer à leur occupation principale* ». Ces **collaborateurs extérieurs** seront appelés à assurer des directions d'études. Ils pourront être recrutés parmi des magistrats de tribunaux ou cours, y compris hors hiérarchie, des magistrats étrangers, des universitaires, des sociologues, des psychologues ou des greffiers en chef.

L'école attend notamment de cette réforme « *l'importation en son sein des meilleures pratiques professionnelles des cours et tribunaux et une continuité entre enseignement et pratique. L'école souhaite ainsi intégrer des compétences de magistrats de haute valeur pour une durée d'au moins deux exercices pédagogiques.* »

Le docteur en psychologie déjà recruté par l'école et les cinq enseignants en psychologie qui forment son équipe devraient désormais bénéficier de ce statut de collaborateurs extérieurs.

M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires, s'est félicité de cette évolution du corps enseignant vers des magistrats hors hiérarchie et des partenaires de l'institution judiciaire.

M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a affirmé qu'il était indispensable que les enseignants de l'ENM aient une expérience importante et des connaissances approfondies et que l'école s'ouvre.

Après cette scolarité à Bordeaux, les auditeurs de justice effectuent un **stage en juridiction** pendant quatorze mois. Plusieurs **stages complémentaires** brefs (une à deux semaines), auprès d'autres professionnels de la justice, sont également organisés au cours de cette même période, parmi lesquels un **stage auprès d'un avocat**, dont la durée a été récemment prolongée par le législateur.

Le stage juridictionnel tend à constituer le « premier pas » réel des élèves magistrats vers l'exercice des futures fonctions juridictionnelles. Sous la responsabilité de leurs maîtres de stage¹ et à partir des connaissances acquises pendant leurs études, ils exercent toutes les fonctions qu'ils seront susceptibles d'occuper à l'issue de leur formation.

Ce **stage de plein exercice** se divise par conséquent en **six périodes** correspondant aux **six fonctions juridictionnelles principales**² :

- fonction « magistrat du parquet » (huit semaines) ;
- fonction « juge au tribunal de grande instance » (sept semaines) ;
- fonction « juge d'instance » (six semaines) ;
- fonction « juge de l'application des peines » (cinq semaines) ;
- fonction « juge des enfants » (cinq semaines) ;
- fonction « juge d'instruction » (six semaines).

Tous les magistrats entendus par la mission ont insisté sur le **grand intérêt du stage juridictionnel**. M. Samuel Gillis, magistrat issu de la promotion d'auditeurs de justice 2001, a ainsi expliqué que ce stage lui avait paru très bénéfique dans la mesure où les auditeurs « *participent pleinement à l'activité juridictionnelle* ». M. Nicolas Guillou, issu de la même promotion, a confirmé l'apport considérable de ces stages. De même, M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires, a estimé que le stage en

¹ Les auditeurs de justice sont placés sous le contrôle du magistrat directeur du centre de stage, au niveau du tribunal de grande instance dans lequel ils sont affectés, et du magistrat délégué à la formation, au niveau de la cour d'appel.

² Le programme de formation initiale pour 2007 de l'ENM indique qu'une période d'une semaine est laissée libre pour permettre au responsable du centre de stage, en fonction de la progression de l'auditeur et de la situation locale d'organiser un renouvellement ou une prolongation de stage en cas d'insuffisances repérées, ou encore un approfondissement grâce à des stages extérieurs complémentaires.

juridiction permettait d'« *entrer dans le vif du sujet* ». Pour M. Paul-André Breton, président du tribunal de grande d'instance d'Angers, vice-président de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance, cette expérience permet aux auditeurs de justice de « *prendre réellement conscience de la réalité des justiciables et de la charge de travail qu'impliquent ces fonctions* ».

Plusieurs magistrats entendus, et plus particulièrement MM. Léonard Bernard de la Gatinais et Samuel Gillis, ont toutefois indiqué que la **qualité des stages** pouvait **varier** en fonction de la **juridiction d'accueil**, tant en raison de **sa taille** –l'idéal étant une juridiction « *ni trop grande ni trop petite* »– qu'au regard de **l'implication des maîtres de stage**.

Au cours du stage juridictionnel, un regroupement des auditeurs de justice est organisé à Paris pendant deux jours, afin de leur faire découvrir les juridictions suprêmes, à raison d'une demi-journée à la Cour de cassation, au Conseil d'Etat, au Conseil constitutionnel et à la Cour des comptes.

Cinq stages complémentaires complètent le stage juridictionnel :

– le stage « police gendarmerie », d'une durée de quinze jours, au cours duquel les auditeurs de justice sont immergés dans les services de police et les unités de la gendarmerie, afin d'observer le travail des enquêteurs ;

– le stage pénitentiaire, d'une durée de quinze jours. Les auditeurs de justice exercent tout d'abord la fonction de surveillant pendant une semaine. La seconde semaine est ensuite consacrée à la découverte de l'ensemble des services de l'établissement pénitentiaire.

Tous les magistrats rencontrés par la mission ont souligné l'importance de ce stage qui permet aux auditeurs de justice de prendre pleinement conscience des réalités du monde carcéral ;

– le **stage** d'une semaine au sein d'une étude d'un **huissier de justice** ;

– le **stage « de plein exercice greffe »** d'une durée d'une semaine, au cours duquel les élèves magistrats assistent les greffiers, en effectuant différentes tâches telles que l'enregistrement des procédures au bureau d'ordre, la mise en forme des dossiers à l'audiencement ou l'enrôlement des procédures ;

– le **stage « avocat »**, effectué par les auditeurs de justice pendant deux mois, avant de passer leur examen de classement.

La **durée de ce stage avocat** a été **prolongée de deux à six mois** par l'article 3 de la loi organique du 5 mars 2007 précitée pour les auditeurs de justice « *nommés à compter du 1^{er} janvier 2008* ». En effet, la commission

d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau avait proposé d'allonger la durée de ce stage de deux à douze mois et de le distinguer davantage du stage juridictionnel, afin de favoriser l'émergence d'une culture commune entre les magistrats et les avocats¹. Suivant la proposition du gouvernement, le législateur a finalement retenu un délai de six mois.

M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, s'est félicité de cette initiative de nature à sensibiliser les auditeurs de justice à « *la culture de la défense* » qui anime l'action des avocats. M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, s'est également réjoui de cette réforme.

Comme nous l'a indiqué M. Michel Dobkine, en sa qualité de directeur de l'ENM, l'application de cette réforme commande de revoir l'organisation des trente et un mois de formation suivie par les auditeurs de justice, l'allongement de la durée de la scolarité paraissant exclu, tant en raison de son coût que de la nécessité pour la justice que ces magistrats prennent leurs fonctions le plus rapidement possible. En effet, comme l'a rappelé M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires, plus de 300 départs de magistrats à la retraite sont prévus au cours des prochaines années et ces juges devront être remplacés.

D'après les récentes informations fournies à vos rapporteurs, le conseil d'administration de l'ENM le 3 juillet dernier aurait arrêté plusieurs orientations pour tirer les conséquences de l'allongement de la durée du stage avocat, en vue de :

- supprimer le stage extérieur ;
- définir un nouveau positionnement, dans le calendrier de formation, du stage avocat, désormais prévu entre la scolarité à Bordeaux et le stage en juridiction ;
- localiser à l'antenne parisienne de l'ENM (et non plus à Bordeaux) des cours assurés pendant un mois, dans le cadre de la formation de perfectionnement, aux auditeurs de justice ayant fait le choix de leur affectation. La nouvelle chronologie de la formation créée en effet un encombrement des installations de l'ENM à Bordeaux, deux promotions devant désormais y être présentes au même moment.

En outre, d'autres propositions sont encore à l'étude telles que la suppression du stage découverte en juridiction, le stage huissier et le stage greffe et la réduction d'une semaine du stage juridictionnel.

¹ Rapport n° 176 de M. Jean-Jacques Hyest (Sénat, session 2006-2007) sur la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

La mission observe que, si la proposition du Sénat d'allonger la durée de ce stage à cinq mois plutôt qu'à six, écartée par la commission mixte paritaire, avait été choisie, il ne serait pas d'actualité de supprimer les stages huissier et greffe intéressants pour la connaissance par les auditeurs de justice des personnels avec lesquels ils seront constamment amenés à travailler.

Enfin, d'après les informations fournies par l'ENM, afin de préparer plus spécifiquement les auditeurs de justice à ce stage avocat, l'école envisage d'organiser :

- des directions d'études sur différents thèmes : l'organisation et la gestion des cabinets/les honoraires, client et responsabilité/déontologie de l'avocat, assignation et procédures devant le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, les procédures devant le tribunal de commerce, les procédures d'urgence, la rédaction de contrats et les techniques de consultation. Ces directions d'études pourraient être élaborées et mises en place en liaison avec le centre régional de formation professionnelle des avocats de Bordeaux, des avocats étant susceptibles de les assurer sous le nouveau statut de collaborateurs extérieurs de l'école¹ ;

- plusieurs conférences, afin d'aborder différents sujets (la connivence ou la rupture, l'audience en défense et l'audience en partie civile). D'après les informations fournies par l'ENM, M. Gérard Nicolay, directeur de l'école française des barreaux de la Cour d'appel de Paris a donné son accord de principe pour que ces conférences soient mises en œuvre avec la collaboration des avocats ;

- des exercices de simulation de plaidoiries.

Cette préparation au stage avocat représenterait 30 à 40 heures de formation (hors simulation).

A l'issue de cette formation de près de vingt-six mois, les auditeurs de justice passent un **examen de classement** comprenant trois épreuves :

- la rédaction d'une décision de droit civil (épreuves en six heures) ;
- un oral de vingt minutes correspondant à un réquisitoire pénal (préparation de quatre heures) ;
- une conversation de quinze minutes avec le jury « *visant à apprécier l'intelligence que l'auditeur a du rôle de la justice, notamment au travers des réflexions que lui inspire l'expérience acquise au cours de sa scolarité* ».

¹ Cf le nouveau statut de collaborateurs extérieurs de l'école établi par le décret n° 2007-591 du 24 avril 2007.

Composé d'un magistrat hors hiérarchie à la Cour de cassation, d'un directeur ou sous-directeur au ministère de la justice, d'un maître des requêtes au Conseil d'Etat ou d'un conseiller référendaire à la Cour des comptes, d'un magistrat d'une cour d'appel, d'un magistrat d'un tribunal de grande instance et de deux professeurs d'université –dont un professeur de droit¹, ce jury doit dresser le classement des auditeurs de justice qu'il juge aptes à exercer les fonctions judiciaires après leur formation à l'ENM, en vertu de l'article 21 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

L'évaluation des élèves s'effectue à partir :

– des notes obtenues au cours des études à Bordeaux (coefficient 10). Sont pris en compte le rapport de stage extérieur et la présentation devant deux évaluateurs, l'appréciation des chargés d'étude dans le cadre des directions d'études, l'évaluation de la langue vivante en fonction de l'« assiduité et l'implication de l'auditeur » et enfin l'« implication de l'auditeur dans l'organisation d'activités spécifiques au cours de la scolarité » ;

– de l'évaluation du stage juridictionnel (coefficient 12). A partir des évaluations des maîtres de stage, dont le bilan est établi par le magistrat de la cour d'appel délégué à la formation ; la note de stage est arrêtée par le directeur de l'école et le directeur de la formation initiale, sur proposition du sous-directeur des études et des sous-directeurs de stages ;

– l'examen de classement (coefficient 6, chacune des trois épreuves ayant un coefficient 2).

En fonction de la moyenne de ces notes, un **classement de sortie** est établi par le jury sur le fondement duquel les auditeurs de justice choisissent le poste qu'ils souhaitent occuper parmi une liste de postes qui leur sont offerts par le ministère (article 26 de l'ordonnance de 1958 précitée). Une large part de ces postes (environ 40 %) est proposée au parquet².

Le jury peut également assortir la déclaration d'aptitude de chaque auditeur de **recommandations**, ou **de réserves**, sur les fonctions qu'il pourra exercer lors de sa nomination à son premier poste (art. 21 de l'ordonnance organique n° 58-1270). L'article 5 de la loi organique du 5 mars 2007 précitée a complété ce dispositif en prévoyant que ces recommandations et réserves, ainsi que les observations que l'auditeur de justice peut également formuler en réponse, sont désormais **versées au dossier du magistrat**. En outre, en vertu de l'article 10 de cette loi, les auditeurs de justice sont liés par les

¹ Article 45 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 modifié relatif à l'école nationale de la magistrature.

² Cf infra le 1-B du présent II.

recommandations du jury de classement et ne peuvent plus choisir un premier poste ayant fait l'objet de réserves¹.

Si un auditeur n'est pas jugé apte à devenir magistrat, le jury peut également proposer son redoublement ou son exclusion. Si le **recours** à ces deux solutions est jusqu'à présent resté **très rare**, il doit être noté une évolution des pratiques, le jury ayant décidé **cette année** une dizaine de redoublements et une exclusion.

Une fois l'affectation des postes décidée, les auditeurs de justice suivent une **formation de perfectionnement** de cinq mois, adaptée à la fonction qu'ils devront occuper et composée d'une scolarité d'un mois à Bordeaux et d'un stage de pré-affectation de quatre mois.

Cette formation de perfectionnement est ponctuée de stages. Tout d'abord, l'un, de quinze jours, est organisé dans les services spécialisés de la police et de la gendarmerie (SRPJ, offices centraux, police de l'air et des frontières...), et un autre est prévu dans une cour d'appel, également pendant quinze jours. Ensuite, selon la nature du poste que l'auditeur de justice occupera, des stages sont organisés auprès de divers partenaires des magistrats : douanes, mandataires liquidateurs, notaires, associations...

- *L'ouverture de l'école à l'environnement judiciaire : l'accueil d'élèves avocats, l'ébauche d'une culture commune*

Depuis 2006, l'ENM accueille également des élèves avocats pendant six mois, dans le cadre de leur projet pédagogique individuel.

L'intégration d'élèves avocats a pour objectif de permettre à ces derniers ainsi qu'aux auditeurs de justice « *d'intégrer mutuellement au cours de leur formation la logique professionnelle de l'autre par une meilleure connaissance réciproque des mécanismes intellectuels et de la culture institutionnelle de chaque profession.* » Cette logique est identique à celle ayant conduit le législateur à prolonger la durée du stage avocat de deux à six mois.

En 2006, l'ENM a accueilli dix-huit élèves avocats issus de l'école française des barreaux de la cour d'appel de Paris et du centre régional de formation professionnelle des avocats de Bordeaux, de mai à novembre. D'après l'étude effectuée auprès des auditeurs de justice, des élèves avocats et des chargés de formation, **cette ouverture de l'école** est une **réussite**. En effet, l'intégration d'élèves avocats au sein de l'école a été jugée excellente ou très satisfaisante (réponses de 86 % des auditeurs de justice et 100 % des élèves avocats) et les relations entre les auditeurs de justice et les élèves

¹ Voir le rapport précité n° 176 de M. Jean-Jacques Hyest (Sénat, 2006-2007) sur la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

avocats qualifiées « *d'excellentes, de très bonnes, d'amicales, de respectueuses* ». S'agissant de l'impact de cette expérience, 90 % des auditeurs ont déclaré que « *la présence des élèves avocats a été positive pour leur formation en raison de la qualité des échanges, de l'apport d'un autre regard, d'une prise de conscience des contraintes respectives, d'une réflexion en commun et d'une meilleure prise en compte des droits de la défense. 46 % d'entre eux estiment que cette présence a contribué à faire évoluer leur vision du rôle des avocats bien qu'une partie pense que l'intervention des avocats en exercice dans les directions d'études ou les simulations soit plus efficace à cet égard.* »

En 2007, ce sont **dix-huit nouveaux élèves avocats** issus de sept centres régionaux de formation professionnelle des avocats (CRFPA) qui suivent la scolarité des auditeurs de justice depuis le 30 avril et jusqu'au 30 octobre prochain.

2. ... Qui doit s'ouvrir encore davantage sur l'extérieur et garantir la démonstration des aptitudes des auditeurs à devenir juges

Nonobstant la qualité de la formation dispensée par l'ENM, celle-ci est l'objet également l'**objet de critiques**. Ainsi, dans son ouvrage *Le devoir de déplaire*, Eric de Montgolfier, estime que « *la Justice n'est pas terre d'expérience personnelle et ceux qui en subissent les effets peuvent légitimement prétendre à ce qu'elle soit rendue par des magistrats qui en ont la capacité, sans avoir à espérer qu'ils l'aient un jour.*

« Cette exigence n'était pas dans les mœurs et je doute qu'elle s'y soit installée dans une école qui, au fil du temps et des volontés politiques différentes mais toujours convergentes sur ce point, marque sa préférence de la forme sur le fond. A des têtes bien faites, on persiste à préférer des têtes bien pleines, des techniciens de la justice plutôt que des magistrats ».

Certains (le barreau de Paris par exemple) ont pu aller jusqu'à prôner la suppression de cette école, notamment pour proposer la création d'une école de formation commune aux magistrats et aux avocats.

Evoquant cette solution dans un rapport au Premier ministre de 1994 sur la formation professionnelle des magistrats et des avocats, M. Jean-Jacques Hyest, à l'époque député, l'avait toutefois écartée, estimant que le « *système fondé sur une école nationale offre une solution satisfaisante pour obtenir des juges de qualité* ».

De même, M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a estimé que la suppression de l'ENM constituerait une fausse solution aux problèmes actuellement posés par la formation des magistrats.

Vos rapporteurs **partagent également ce point de vue, l'ENM assurant aux juridictions l'apport de magistrats d'un très bon niveau juridique et ayant bénéficié d'une formation pratique opérationnelle grâce aux nombreux stages effectués.**

Toutefois, **certaines améliorations** peuvent toujours être apportées au système actuel, tant afin d'ouvrir davantage l'école à l'environnement judiciaire et, plus généralement aux réalités socio-économiques et culturelles, de renforcer encore l'intérêt des stages et enfin d'accentuer le caractère probatoire de la formation initiale.

- *Remédier au cloisonnement de l'école*

L'ENM fait périodiquement l'objet de critiques quant au risque de **cloisonnement** qu'elle fait courir aux auditeurs de justice.

M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a ainsi estimé indispensable de donner « *un souffle d'ouverture de l'école à la société civile* ». Plusieurs magistrats entendus par vos rapporteurs ont également qualifié l'école de « *vase clos* » et le directeur de l'ENM, a estimé indispensable de « *renationaliser l'école* », en ce sens qu'elle doit être au cœur de l'institution judiciaire et, en particulier, accessible à l'ensemble des magistrats et de leurs partenaires.

Tout d'abord, le corps enseignant de l'école est jusqu'à présent quasiment exclusivement composé de magistrats. En particulier, tous les chargés de formation sont nécessairement des magistrats du premier grade.

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs, ont déploré que les magistrats hors hiérarchie ainsi que les divers partenaires de la justice (avocats, greffiers, psychologues...) ne puissent jusqu'à présent faire partie de l'équipe pédagogique de l'école.

Toutefois, cet établissement a fait un premier pas en avant vers une plus grande diversité depuis la publication du décret précité du 24 avril 2007, en créant un statut de collaborateur extérieur pour confier des directions d'études à des personnes « *appartenant ou non à l'administration, qui lui apportent leur concours de façon continue ou intermittente sans renoncer à leur occupation principale* ».

L'ensemble des magistrats entendus par vos rapporteurs s'est réjoui de cette avancée vers les autres professionnels proches de l'environnement judiciaire.

Ensuite, l'école est administrée par un conseil d'administration presque exclusivement composé de magistrats ou de professionnels du droit¹.

¹ Voir la composition précise du conseil d'administration de l'ENM dans le 1 du présent A.

Certains magistrats, et en particulier le directeur de l'ENM, ont estimé nécessaire d'élargir la composition du conseil d'administration. Ce directeur a notamment proposé que des parlementaires soient associés à l'administration de l'école.

Parallèlement à cette ouverture du conseil d'administration, cet interlocuteur a également jugé utile de réduire le nombre de ses membres –qui s'élève actuellement à 24–, afin de le rendre plus opérationnel.

Enfin, le décloisonnement de l'ENM doit également passer par un échange plus riche entre les magistrats et les avocats. Vos rapporteurs notent les importants efforts produits récemment dans ce sens, d'une part par l'allongement de deux à six mois de la durée du stage avocat et, d'autre part, par l'intégration à l'ENM d'élèves avocats pendant six mois.

La mission d'information propose par conséquent de **poursuivre les efforts actuels pour placer véritablement l'école au cœur du fonctionnement de l'institution judiciaire** en :

- concrétisant rapidement les possibilités de faire appel, pour assurer des directions d'études, à l'ensemble des magistrats -de tous grades- en poste dans les juridictions ainsi qu'à des partenaires de l'institution judiciaire (recommandation n° 12).

Il pourrait ainsi s'agir d'avocats, d'huissiers, de greffiers mais aussi de psychologues, de médecins légistes, de professeurs d'université ou même de magistrats étrangers ;

- allégeant et diversifiant la composition du conseil d'administration pour lui permettre d'être une véritable force de proposition et d'impulsion pour la pédagogie de l'école (recommandation n° 13) ;

- amplifiant les échanges entre les élèves avocats et les auditeurs de justice au stade de la formation initiale (recommandation n° 14).

La volonté d'ouverture de l'ENM sur l'extérieur nécessite donc que les auditeurs de justice bénéficient d'échanges importants avec les magistrats et l'ensemble de leurs partenaires. La multiplication des intervenants extérieurs et la volonté d'accueillir les personnalités les plus intéressantes nécessitent un accès direct à l'école, ce qui a conduit vos rapporteurs à s'interroger sur sa **localisation à Bordeaux**.

Interrogés sur ce point lors des auditions, tous les hauts magistrats entendus par la mission ont souligné les inconvénients de cette localisation. M. Michel Dobkine, en sa qualité de directeur de l'ENM, a pour sa part souligné l'impact budgétaire déjà très substantiel occasionné par les frais de déplacement des nombreux intervenants ne résidant pas à Bordeaux, ajoutant que le poids de ces dépenses ne ferait que s'accroître avec la mise en œuvre

des possibilités de faire appel à de nouveaux acteurs de l'institution judiciaire prévues par le récent décret d'avril 2007.

Sans aller jusqu'à affirmer comme Montaigne qu' « *il n'y a de clarté que de Paris* » ni proposer catégoriquement le déménagement de l'école vers la région parisienne, vos rapporteurs ont souhaité attirer l'attention sur la difficulté, inhérente à la localisation de l'ENM à Bordeaux, de s'ouvrir davantage sur l'extérieur, tout en se situant à plusieurs centaines de kilomètres de ce qui constitue, dans le cadre de la mondialisation, l'un des foyers les plus actifs de la vie publique.

Par un accès plus aisé à Paris, les auditeurs pourraient ainsi, pour leurs loisirs, bénéficier pleinement d'opportunités de tout ordre (culturelles, sociales, politiques) offertes par cette capitale.

Cette réflexion n'implique aucune appréciation des mérites comparés de la qualité de la vie entre Bordeaux et Paris, non plus que des qualités intellectuelles, morales ou techniques, respectives des populations concernées. Elle procède uniquement du caractère spécifique confié à l'agglomération parisienne par le processus de centralisation qui a marqué notre histoire.

Vos rapporteurs notent que la généralisation de l'obligation de formation continue introduite par la loi du 5 mars 2007 précitée permettra à tous les magistrats de suivre des sessions à l'antenne parisienne (dédiée à la formation continue) de l'ENM. En outre, mérite également d'être signalée la récente décision du conseil d'administration de l'ENM ayant prévu le transfert de la phase théorique de la formation spécialisée des auditeurs de justice à Paris.

● *Renforcer l'efficacité des stages comme premier pas vers la vie professionnelle*

Nombre de personnes entendues par la mission d'information considèrent que, si la qualité des stages effectués dans le cadre de la formation initiale, et en particulier du stage en juridiction, n'est plus à démontrer, celle-ci dépend beaucoup du maître de stage qui les encadre.

Ainsi, M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, a affirmé que la réussite des stages provenait essentiellement « *de la personnalité et de l'engagement* » des magistrats ou autres professionnels qui accueillent les auditeurs de justice. M. Samuel Gillis, auditeur de justice issu de la promotion 2001 et actuellement substitut du procureur au tribunal de grande instance de Bobigny, a partagé ce même constat à propos plus particulièrement du stage juridictionnel.

Les maîtres de stage ne disposent pas toujours de moyens suffisants pour recevoir les auditeurs de justice dans les meilleures conditions.

Le procureur général près la Cour de cassation, M. Jean-Louis Nadal, a pour sa part estimé que la pédagogie n'était pas suffisamment enseignée aux magistrats tuteurs.

M. Paul-André Breton, président du tribunal de grande d'instance d'Angers, vice-président de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance, a quant à lui mis en évidence l'importante charge de travail supplémentaire que constituait la prise en charge d'un ou plusieurs auditeurs de justice pour un magistrat souvent déjà très occupé et ne bénéficiant à cet effet d'aucun renfort particulier.

La mission d'information estime donc **indispensable d'assurer une meilleure formation des magistrats maîtres de stage et de valoriser cette fonction (recommandation n° 15).**

La mission d'information s'est tout particulièrement intéressée au déroulement du stage avocat, dont la durée a été récemment allongée par le législateur de deux à six mois, considérant qu'il était essentiel que magistrats et avocats développent une **culture commune** et que, plus particulièrement, les premiers comprennent davantage le sens de l'action des seconds ainsi que l'exercice réel de leur métier. Au cours de son audition, Mme Pamela Hudson, magistrate de liaison britannique en France, s'est d'ailleurs étonnée de la méconnaissance réciproque entre les magistrats et les avocats.

L'intérêt de cet allongement de la durée du stage avocat ne paraît plus devoir être discuté – tous les magistrats entendus par vos rapporteurs s'étant réjouis de cette avancée, à l'exception de certains auditeurs de justice qui ont pu manifester un certain scepticisme. Il apparaît en revanche essentiel de s'intéresser aux modalités de sa mise en œuvre.

En effet, l'allongement de ce stage vise à permettre aux auditeurs de justice de s'intégrer réellement dans le cabinet qui les accueille et d'exercer pleinement le métier d'avocat.

Au regard des observations formulées par certains magistrats entendus par la mission, il est apparu nécessaire que cet allongement de la durée du stage s'accompagne d'un **encadrement plus précis** de ce dernier.

M. Samuel Gillis, magistrat issu de la promotion des auditeurs de justice 2001, a notamment expliqué que le stage avocat devrait être mieux encadré par l'école, « *une vraie réflexion devant être menée en amont entre les chargés de formation et les auditeurs de justice sur l'intérêt recherché du stage, à savoir en particulier la perception qu'ont les avocats des magistrats et des éventuels défauts de ces derniers dans leurs rapports avec les avocats.* »

L'ENM envisage d'ailleurs une évolution de la scolarité en ce sens, en prévoyant une préparation plus spécifique des auditeurs de justice à ce stage (directions d'études, conférences, simulations...)¹.

Plusieurs magistrats entendus ont également mis en évidence la nécessité que ce stage avocat permette une immersion complète dans ce milieu professionnel. En effet, il est trop souvent cantonné à un stage d'observation, où le futur magistrat est appelé à suivre des dossiers, à écrire des conclusions et des plaidoiries.

M. Samuel Gillis a suggéré que les auditeurs de justice participent aux commissions d'office, estimant que des dossiers pourraient peut-être leur être plus aisément confiés, toujours bien sûr sous le contrôle d'un avocat.

Enfin, l'allongement de la durée du stage avocat et la nécessaire suppression de certains stages qui en découle –eu égard à la volonté du législateur et du gouvernement marquée lors des travaux parlementaires de ne pas allonger la durée de la scolarité–, pourraient utilement conduire à un nouveau « séquençage » de la formation initiale des magistrats et donc à positionner plus efficacement le stage avocat dans le calendrier de l'école.

Vos rapporteurs se félicitent des orientations retenues le 3 juillet dernier par le conseil d'administration de l'ENM.

Il convient d'éviter que le stage avocat ne soit effectué comme **actuellement à la toute fin de la scolarité**, juste avant l'examen de classement. En effet, comme l'a précisé M. Nicolas Guillou, magistrat issu de la promotion d'auditeurs de justice de 2001, beaucoup d'auditeurs de justice ont « *la tête ailleurs* » lorsqu'ils effectuent actuellement celui-ci concomitant avec la préparation de l'examen de sortie.

Ce **stage ne doit en aucun cas être fractionné**. En effet, l'allongement de sa durée perdrait alors tout son intérêt et l'auditeur de justice risquerait d'être encore réduit à un rôle d'observateur dans le cabinet d'avocats qui l'accueille.

La mission d'information invite l'école à **donner un véritable contenu au stage avocat en garantissant la réelle implication de l'auditeur dans la compréhension et la défense des justiciables et en définissant une chronologie adaptée dans le cursus de formation**. Le stage avocat doit en particulier être **accompli en une seule fois et avant le stage en juridiction (recommandation n° 16)**

¹ Pour le détail, voir le 1 du présent A.

- *Accentuer le caractère probatoire de la formation initiale*

Vos rapporteurs estiment que les trente et un mois de formation initiale ne correspondent pas à une réelle période probatoire. S'ils sont effectivement l'occasion d'acquérir des connaissances et techniques, puis de les mettre en pratique dans le cadre de stages, ils n'aboutissent, en revanche, généralement pas à une sanction en cas de défaillance constatée de l'auditeur.

Certes, l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 précitée permet au jury de classement d'assortir la déclaration d'aptitude de chaque auditeur de recommandations ou de réserves sur le poste qu'il pourrait occuper à sa sortie de l'école, voire de proposer son redoublement, et prévoit également la possibilité d'exclure un auditeur de l'école¹. Toutefois, il apparaît qu'en pratique, ces dispositifs ne sont guère efficaces.

Répondant pour partie à cette critique, la loi organique du 5 mars 2007 a permis de renforcer l'impact des recommandations et réserves prononcées par le jury de classement sur l'affectation des auditeurs de justice à la sortie de l'école, ces derniers étant désormais liés par ces recommandations et ne pouvant plus choisir un premier poste ayant fait l'objet de réserves².

En permettant ainsi une réelle prise en compte des recommandations et réserves du jury de classement, la mission d'information espère que ces nouvelles dispositions inciteront ce jury à intervenir plus efficacement dans le choix du poste susceptible d'être occupé par les auditeurs de justice.

Alors qu'il apparaissait que, chaque année, **quelques auditeurs de justice ne démontraient pas les qualités requises pour devenir magistrats**, vos rapporteurs ont pu constater que les **redoublements et les exclusions n'étaient que très rarement prononcés**. Cette **situation paraît regrettable** dans la mesure où plusieurs personnes entendues lors des auditions et déplacements ont mis en évidence la nécessité que la **période de formation initiale soit davantage probatoire et sanctionnée par un véritable « diplôme d'aptitude »** à intégrer la magistrature. Il convient toutefois de constater que dix redoublements et une exclusion ont été prononcés cette année s'agissant de la promotion sortante (promotion 2005), ce qui rompt avec la politique de l'ENM des années précédentes.

Les magistrats entendus par vos rapporteurs ont expliqué qu'il était difficile de prononcer de telles sanctions (exclusions, redoublements) envers des auditeurs de justice reçus à un concours très sélectif et ayant suivi une formation de près de trois années.

¹ Voir le 1 du présent A.

² Voir le 1 du présent A.

M. Christian Charruault, conseiller à la Cour de cassation, président du jury des concours d'entrée à l'ENM de la future session 2007 et des deux dernières sessions, a quant à lui précisé que le recours plus fréquent à l'exclusion, auquel il s'est déclaré favorable, conduirait nécessairement à une augmentation des recours contentieux.

La mission d'information estime indispensable **d'identifier plus clairement et écarter les auditeurs de justice n'ayant manifestement pas les aptitudes requises pour être magistrat (recommandation n° 17).**

Elle considère qu'il convient d'éviter que de tels auditeurs puissent exercer la fonction de magistrat alors que leur inaptitude a pu être repérée lors de leur scolarité à l'ENM et par le jury de classement. Le prononcé de recommandations et de réserves ainsi que les décisions de redoublement ou d'exclusion devraient ainsi être utilisés plus fréquemment, étant entendu que les redoublements ne sont pas une garantie à corriger une inaptitude.

Afin de tenir compte du fait que ces auditeurs de justice ont tout de même réussi le concours et suivi une formation exigeante pendant trente et un mois, d'éventuelles passerelles vers les autres fonctions publiques ou le métier d'avocat –par exemple en prévoyant que, comme les titulaires d'une thèse de droit, les auditeurs de justice puissent intégrer directement un centre régional de formation professionnelle des avocats, sans passer le concours– devraient être prévues.

Afin de **prendre davantage en compte la personnalité de l'auditeur et déceler au mieux ses compétences techniques ainsi que ses qualités humaines et psychologiques pour devenir magistrat**, la mission d'information considère que **l'évaluation des auditeurs de justice doit être améliorée.**

D'après certains magistrats entendus par votre commission, il semblerait que **la différence dans le classement de sortie entre les auditeurs de justice ne soit principalement fondée que sur l'examen final** –examen de classement–, lequel n'est pourtant censé ne représenter qu'un coefficient 6– contre un coefficient 10 pour la scolarité à l'ENM et un coefficient 12 pour le stage juridictionnel¹.

En effet, comme l'expliquaient Mmes Caroline Tharot et Isabelle Gare, toutes deux auditrices de justice de la promotion 2005 –la première issue du concours interne, et la seconde du recrutement sur titres–, lors du déplacement de la mission d'information à l'ENM, **la note du stage juridictionnel n'est pas suffisamment discriminante**, dans la mesure où :

– d'une part, une harmonisation des notes est prévue, non seulement au niveau de chaque cour d'appel, puis par l'ENM, ce qui tend ainsi à réduire les écarts entre les notes ;

¹ Pour le détail, voir le 1 du présent A.

– d’autre part, certains évaluateurs hésitent à porter une appréciation sévère à l’encontre du stagiaire, considérant qu’il appartient désormais au corps de la magistrature, après avoir réussi un concours difficile, et qu’il ne serait pas juste de discréditer un débutant.

M. Paul-André Breton, président du tribunal de grande d’instance d’Angers, vice-président de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance, a également estimé que l’examen de classement tenait une place trop importante dans l’établissement du classement de sortie, au détriment, en particulier, des notes obtenues lors des stages.

Votre commission souhaite que l’ENM engage une réflexion sur les **différentes composantes permettant de définir le classement de sortie, en particulier l’importance de l’évaluation du stage.**

Vos rapporteurs considèrent en effet que la note du stage juridictionnel doit constituer la note la plus discriminante dans la détermination du classement de sortie –comme le laisse d’ailleurs à penser le coefficient qui lui est déjà attribué. Une pondération différente des différentes notes prises en compte dans le calcul de la moyenne de l’auditeur de justice pourrait également être envisagée.

Ensuite, parmi les épreuves de l’examen de classement, il apparaît que **la conversation avec le jury pourrait constituer celle permettant de mieux percevoir la personnalité de l’auditeur, ainsi que ses capacités humaines à exercer le métier de magistrat à l’issue de sa formation.**

D’une durée de quinze minutes, cette conversation de l’auditeur avec le jury a pour finalité de déterminer l’aptitude de l’auditeur à occuper un poste de magistrat à l’issue de sa formation et de fixer son rang de classement.

Cet entretien ne garantit pour autant pas que le jury s’assure des qualités personnelles de l’auditeur, en ce sens que son sens du discernement n’est pas nécessairement mis à l’épreuve. L’aptitude de l’auditeur à devenir magistrat est en effet principalement évaluée en fonction de ses acquis techniques et en appréciant la perception qu’il a du rôle de la justice, *« notamment au travers des réflexions que lui inspire l’expérience acquise au cours de sa scolarité ».*

Le jury dispose actuellement de la faculté d’interroger l’auditeur de justice sur des questions de déontologie et d’éthique. Toutefois, elle est entièrement laissée à sa libre appréciation. Vos rapporteurs considèrent au contraire que **les aspects humains, éthiques et déontologiques de la profession de magistrat devraient être au coeur même de cette conversation.**

Une telle évolution serait d'autant plus pertinente qu'aucun dispositif n'est actuellement mis en place pour prendre en compte ces aspects pourtant essentiels pour assurer un recrutement de qualité.

Certes, un docteur en psychologie fait partie de l'équipe pédagogique de l'ENM. Cependant, son rôle n'est pas de vérifier si les auditeurs de justice ont un profil compatible avec l'exercice de la fonction de magistrat. Sa mission consiste à les aider à mieux comprendre certains comportements de justiciables ou à mieux appréhender certaines situations.

M. Christian Charruault, conseiller à la Cour de cassation, président du jury des concours d'entrée à l'ENM de la future session 2007 et des deux dernières sessions, a estimé que la fin de la scolarité paraissait le stade le plus approprié pour prendre en compte la dimension psychologique des auditeurs de justice, un comportement inadapté à l'exercice de la fonction de magistrat se révélant nécessairement au cours des trente et un mois de formation.

La mission d'information suggère que soit **mieux prise en compte la personnalité de l'auditeur et sa perception des aspects éthiques, déontologiques et humains de ses futures fonctions lors de la conversation avec le jury**. Ceci implique de changer le contenu de l'entretien et d'ouvrir le jury à la société civile (**recommandation n° 18**).

Cette conversation avec le jury pourrait être envisagée comme un véritable **entretien de personnalité¹, voire d'embauche**, du futur magistrat, permettant d'évaluer en particulier sa faculté de discernement.

Alors qu'actuellement seuls des magistrats et deux professeurs d'université, dont un de droit, sont membres de ce jury, une telle évolution nécessiterait la présence de personnalités de la société civile, plus particulièrement un psychologue et/ou un responsable des ressources humaines, compétent en matière de recrutement dans le secteur public ou privé. En outre, la durée de cette conversation avec le jury devrait certainement être allongée.

B. PROLONGER L'APPRENTISSAGE DU MÉTIER DE MAGISTRAT PAR UN MEILLEUR ENCADREMENT DES PREMIÈRES ANNÉES D'EXERCICE PROFESSIONNEL

L'apprentissage du métier de magistrat ne saurait s'arrêter avec la scolarité à l'ENM. Telle est la raison pour laquelle la mission d'information a souhaité étendre son champ d'analyse aux premières années d'exercice professionnel qui en constituent l'utile prolongement et méritent à cet égard toute l'attention du législateur.

¹ De nombreux concours externes, tels que celui d'entrée à l'ENA prévoient un entretien avec un jury tendant à apprécier la personnalité du candidat.

1. Un statut de la magistrature inadapté du fait de l'absence de prise en compte des conditions d'exercice particulières lors des premières années de fonction

Certains pays encadrent strictement les premières années d'exercice professionnel des magistrats.

En **Allemagne**, les juges qui commencent leur vie professionnelle, dénommés juges stagiaires, sont soumis à un **régime particulier** qui leur impose un **temps de probation** -qui peut durer entre trois et cinq années¹.

De même au **Canada** existe-t-il un **tutorat institutionnalisé** qui permet un suivi de l'activité des magistrats débutants. Comme l'a expliqué à la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau M. Michel Jeannotot, président de la Conférence des premiers présidents de cours d'appel : *« les canadiens ont un système très intéressant d'accompagnement du magistrat débutant : celui-ci, qui est toujours un ancien avocat de trente-cinq ans environ, se choisit un tuteur qui suit ses premiers pas, assiste à ses audiences, examine ses décisions et évalue avec lui la qualité de ses prestations, au regard non seulement des normes de droit, mais encore de la compréhension du justiciable. Ce tutorat peut être de nature à prévenir aussi les situations à risque »*².

Tel n'est pas le cas en France où **aucune disposition particulière ne régleme le début de carrière des magistrats débutants.**

Les modalités d'affectation à un premier poste sont détaillées dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958³. Elles diffèrent peu, dans leur principe, du régime applicable aux magistrats du second grade⁴.

Les **auditeurs de justice choisissent** leur premier poste sur une **liste établie par la direction des services judiciaires**, en fonction de leur rang de classement⁵. Ces choix sont ensuite soumis pour avis à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, dont l'avis doit être suivi pour un poste du siège, pas pour un poste du parquet. Les auditeurs sont enfin nommés par décret du président de la République sur les propositions du garde des sceaux.

¹ Voir I-B-3 de la deuxième partie du présent rapport.

² Rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau précité.

³ Article 26.

⁴ Les magistrats sont soumis à la procédure de transparence qui exige la diffusion au CSM et à l'ensemble des magistrats des projets de nomination à une fonction du premier grade ou du second grade, accompagnés de la liste des candidats proposés à cette fonction avec la possibilité pour les candidats de formuler une observation sur le projet de nomination. Cette procédure ne s'applique pas aux auditeurs de justice (art. 27-1 de l'ordonnance statutaire).

⁵ Voir sur les conditions de sortie de l'ENM, II-A-1 de la présente partie.

Une fois nommés, ceux-ci sont soumis aux mêmes règles que celles applicables aux autres magistrats.

Or, **l'absence de prise en compte de la situation, particulière**, dans laquelle se trouvent les magistrats débutants apparaît comme une faiblesse du mode de fonctionnement de l'institution judiciaire, ainsi qu'a pu le souligner le procureur général près la Cour de cassation, M. Jean-Louis Nadal.

- *Des magistrats débutants qui exercent leurs fonctions « sans filet »*

Les magistrats français, pourtant inexpérimentés, exercent leur métier sans l'assistance d'un tuteur. Aussi apprennent-ils ce métier « *sur le tas* ». Ils ne font l'objet que d'une évaluation pratiquée tous les deux ans par le président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils exercent leur fonction dont la mise en œuvre est discutée¹. L'institution judiciaire n'est donc pas véritablement en mesure de prévenir d'éventuelles défaillances, préjudiciables à son bon fonctionnement.

Le besoin d'encadrement des premières années d'exercice est ressenti tant par les magistrats les plus jeunes que par les plus expérimentés.

MM. Nicolas Guillou et Samuel Gillis, magistrats issus de la promotion d'auditeurs de justice 2001, ont souligné que l'arrivée dans un premier poste en juridiction pouvait être vécue comme une « *cassure* », en raison d'une insuffisante articulation entre la fin de la scolarité à l'ENM et l'entrée dans la vie professionnelle. Ce problème est particulièrement aigu dans les plus petites juridictions.

Après avoir constaté que certains jeunes magistrats, convaincus d'incarner la « *partie noble de la justice* », raisonnaient de manière très cloisonnée comme si cette fonction régaliennne était un service de l'Etat « *à part* », le procureur général de la cour d'appel de Reims ayant exercé des responsabilités à l'ENM, M. Christian Enquebecq, a jugé indispensable un **accompagnement des jeunes magistrats**.

Dans la pratique toutefois, des réseaux informels permettant des échanges entre les débutants et les professionnels expérimentés se créent. M. Nicolas Guillou a par exemple expliqué à vos rapporteurs qu'il lui était arrivé de contacter ses anciens maîtres de conférences de l'ENM lorsque, du

¹ Article 12-1 de l'ordonnance statutaire. Cf rapport d'activité du CSM de 2004 : « ses avantages évidents (proximité, connaissance directe des magistrats évalués, de leur activité et son contexte, pertinence du dialogue entre l'évaluateur et l'évalué) comportent quelques inconvénients symétriques (poids de la relation hiérarchique, éventuelles situations conflictuelles entre l'évalué et l'évaluateur ou, à l'inverse, difficulté ou gêne pour celui-ci de dire ou écrire tout ce qu'il pense de celui-là) ». En outre, l'inspecteur général des services judiciaires entendu par la mission, M. Christian Raysséguier a indiqué que cette procédure, pourtant obligatoire, n'était parfois pas appliquée.

fait de son inexpérience dans son poste de juge d'instruction, il avait été confronté à des problèmes techniques.

M. Paul-André Breton, président du tribunal de grande instance d'Angers, vice-président de la conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance, a signalé à vos rapporteurs que certaines juridictions avaient mis en place une procédure d'accueil des jeunes magistrats auxquels il était remis un livret d'accueil contenant un organigramme du tribunal et du barreau et présentant les spécificités du ressort de la juridiction. Il a cependant signalé que cette présentation se limitait au contexte général de la juridiction et non au contenu des fonctions dans lesquelles ils avaient été nommés. Cette démarche, bien que modeste, démontre une **prise de conscience des présidents de tribunaux de grande instance** de la nécessité de ne pas laisser les moins expérimentés trop isolés.

En outre, comme l'a expliqué M. Samuel Gillis, **une certaine forme de tutorat s'exerce au parquet**. L'organisation hiérarchique du ministère public et le travail en équipe permettent en effet aux substituts du procureur de la République sortis de l'école d'être au contact de collègues plus expérimentés et d'avoir avec eux des échanges permanents.

• *Des magistrats débutants qui exercent bien souvent des fonctions particulièrement exposées*

Un autre facteur lié à l'absence d'implication du ministère de la justice dans la gestion des ressources humaines, en particulier s'agissant des premières affectations, rend particulièrement **délicate la prise de fonction dès la sortie de l'ENM**.

En effet, la liste des postes proposés aux auditeurs à la sortie de l'ENM résulte principalement du reliquat des postes non pourvus. Ainsi, la **désaffectation des magistrats plus anciens vis à vis des postes** impliquant de trop lourdes contraintes **détermine largement la palette des fonctions exercées en premier poste**. Il en résulte un **paradoxe choquant selon lequel les fonctions les plus délicates incombent trop souvent aux magistrats les moins expérimentés**. Lors du déplacement de la mission d'information à l'ENM, son directeur, M. Michel Dobkine, a regretté cette situation.

Au surplus, il convient de relever que, à la différence du système allemand¹, le principe constitutionnel de l'inamovibilité des magistrats du siège consacré par l'article 66 de la Constitution ne permet pas d'affecter un magistrat à une fonction particulière sans son consentement.

¹ Cf fiche sur le contexte judiciaire en Allemagne annexée au présent rapport. Dans ce pays, l'inamovibilité se limite à la nomination dans un tribunal et non à l'affectation à un poste particulier au sein de la juridiction concernée. L'affectation fonctionnelle est décidée par un collège des magistrats du tribunal.

Ce système a pour conséquence que certaines cours d'appel (comme celle de Reims) s'appuient exclusivement sur des magistrats sortis de l'ENM. Une difficulté supplémentaire complique cette situation dans la mesure où, bien souvent, ces magistrats demandent leur mutation au terme d'un délai très bref (un an). Ainsi, en trois ans, le tribunal de grande instance de Charleville-Mézières a vu se succéder trois équipes différentes de juges des enfants nommés à la sortie de l'ENM. M. Paul-André Breton, vice-président de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance, ancien président du tribunal de grande instance de Reims, a regretté cet état de fait, après avoir observé que les caractéristiques d'un ressort ainsi que la bonne connaissance des partenaires de la justice exigeaient de rester un certain temps dans une juridiction (au moins un an).

Un **nombre non négligeable** de postes offerts par le ministère de la justice dès la sortie de l'école -35 % pour les promotions 2004 et 2005- sont **des postes solitaires, particulièrement sensibles et de grande responsabilité à l'égard des justiciables** (juge d'application des peines, juge des enfants, juge d'instruction, juge d'instance). Il fut intéressant d'apprendre, lors du déplacement de la mission d'information en Allemagne, qu'*a contrario* les fonctions de juge aux affaires familiales sont interdites aux magistrats ayant moins d'un an d'ancienneté¹.

**Répartition des postes
proposés aux auditeurs de justice à la sortie de l'ENM**

-promotions 2004 et 2005 entrées en fonctions en décembre 2006 et 2007-

Fonction	Promotion 2004		Promotion 2005	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Juge chargé du service du tribunal d'instance	21	8 %	28	10 %
Juge d'instruction	13	5 %	25	9 %
Juge des enfants	24	9 %	28	10 %
Juge de l'application des peines	35	13 %	17	6 %
Juge placé auprès du premier président	29	10 %	39	14 %
Substitut placé auprès du procureur général	32	12 %	24	8 %
Juge	32	11 %	35	13 %
Substitut	89	32 %	79	29 %
Total	275	100 %	275	100 %

Les fonctions exercées à juge unique figurent en gras.

Source : ENM

Le témoignage de M. Nicolas Guillou fut à cet égard particulièrement éclairant. Ce magistrat, issu de la promotion d'auditeurs de justice 2001 entrée en fonctions en décembre 2003, a expliqué avoir **débuté sa carrière à l'instruction au tribunal de grande instance de Meaux et être devenu « doyen » des juges d'instruction après –seulement– deux années**

¹ Voir I-B-3 de la deuxième partie du présent rapport.

d'exercice, les deux postes de vice-président n'étant pas pourvus, faute de candidat. Plusieurs magistrats entendus par la mission d'information ont confirmé que cette hypothèse était loin d'être rare.

Enfin, contrairement à ce qui prévaut en Italie ou en Allemagne¹, **la structure actuelle des emplois du corps judiciaire** -auxquels correspond un grade précis- contribue à accentuer **ce déséquilibre**². Ainsi, de nombreux postes en collégialité, nécessairement moins exposés, tels ceux de conseiller de cours d'appel ou de la Cour de cassation sont réservés aux plus gradés (premier grade et hors hiérarchie), tandis que la plupart des fonctions à juge unique (juge d'instruction, juge des enfants par exemple) correspondent à un poste du second grade.

2. Des initiatives récentes en faveur d'un meilleur encadrement des premières années d'exercice professionnel

● *La collégialité de l'instruction, une avancée législative significative dans son principe, modeste dans son champ d'application*

Afin de faciliter les conditions d'exercice des juges d'instruction, la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau, a préconisé la mise en place d'une instruction collégiale : *« on comprendra aisément que la collégialité de l'instruction permette de concilier ces exigences [d'indépendance] et satisfasse en particulier au nécessaire concours de compétences et d'expériences diverses, sans mettre en cause les principes d'indépendance de la justice et l'exercice de l'autorité hiérarchique »*³.

Dans la continuité de ces travaux, le législateur a prévu la création de **pôles de l'instruction**, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2010⁴. Seules les juridictions dotées d'un tel pôle pourront instruire les affaires criminelles ainsi que les affaires pour lesquelles plusieurs juges d'instruction seront désignés. L'instruction de ces dossiers deviendra donc collective, chaque information devant être ouverte par le président auprès d'une formation collégiale composée de trois juges d'instruction, dont un du premier grade exerçant les fonctions de juge coordonnateur. Cette collégialité s'imposera pour les actes les plus importants (mise en examen, octroi du statut de témoin assisté, placement sous contrôle judiciaire, saisine du juge des libertés et de la détention, mise en liberté d'office, avis de fin d'information, ordonnances de règlement et de non-lieu).

¹ Dans ces deux pays, le grade et la fonction sont distincts, voir IIème partie du présent rapport.

² Cf articles 2 à 5 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

³ Rapport précité - pages 358 et 359.

⁴ Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 renforçant l'équilibre de la procédure pénale. Voir rapport n° 177 de M. François Zocchetto (Sénat, session 2006-2007) sur ce texte.

Le directeur des services judiciaires entendu par vos rapporteurs, M. Léonard Bernard de la Gatinais, s'est félicité de cette innovation, la présence de magistrats du premier grade lui semblant de nature à prévenir plus efficacement certains écueils.

Une telle évolution ne peut être qu'approuvée. Toutefois, elle n'apporte qu'une réponse limitée à l'instruction au problème plus global de l'accompagnement des magistrats débutants.

• *Une dynamique nouvelle au sein du ministère de la justice, le souhait d'une gestion plus active de la carrière des magistrats*

Un progrès en faveur d'une gestion plus responsable des ressources humaines par le ministère de la justice est perceptible. En effet, depuis l'année dernière, il a été décidé d'exclure de la liste des postes proposés à la sortie de l'ENM ceux de juge d'instruction dans des juridictions ne comportant qu'un seul magistrat instructeur.

La récente annonce, de plus large portée, de Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice de créer, dès le 1^{er} août prochain, **un service chargé de gérer les carrières des magistrats** mérite également d'être soulignée.

Ainsi semble se confirmer la démarche selon laquelle ce ministère aurait, enfin, **pris la mesure de l'importance de son rôle dans la gestion des ressources humaines**.

Ce nouveau service devrait assurer le **suivi individuel des carrières** des magistrats **dès leur sortie de l'ENM, avec l'objectif de déceler les talents ou les lacunes**. La ministre a précisé que cette politique pourrait conduire à orienter certains magistrats vers des fonctions précises.

La mission ne peut que se réjouir d'une telle avancée.

3. La nécessaire définition d'un statut des magistrats débutants plus adapté

Comme le mettait déjà en évidence en 1994 M. Jean-Jacques Hyest, à l'époque député chargé par le Premier ministre d'établir un rapport sur la formation professionnelle des magistrats et des avocats, *« un magistrat sortant de l'ENM va immédiatement, dans la majorité des cas, assumer les responsabilités de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge d'application des peines... Après dix ans d'expérience, il continuera d'exercer des fonctions de même type avec des responsabilités quasiment identiques. »*

Depuis lors, cette situation -en dépit de critiques récurrentes- n'a guère évolué.

Tous les magistrats entendus par la mission d'information ont souligné **l'importance du premier poste en juridiction dans la carrière d'un magistrat**. Les premières années d'exercice des fonctions marquent un professionnel et revêtent ainsi un **caractère stratégique fondamental**.

Il apparaît dès lors contre-productif de confier à des débutants des postes peu attractifs en raison d'un contexte difficile (nature du poste, localisation ou caractéristiques du ressort) et susceptibles à terme d'engendrer un certain découragement. Il importe donc de nommer les jeunes magistrats à des postes adaptés à leurs capacités.

Toutes les fonctions juridictionnelles, en particulier celles à juge unique, particulièrement délicates à assumer et qui nécessitent un minimum de recul et d'expérience compte tenu des intérêts fondamentaux en jeu (liberté individuelle, vie de famille) ne paraissent pas répondre à cet impératif.

Les jeunes magistrats, pour être pleinement opérationnels, doivent exercer de véritables responsabilités mais, dans le même temps consolider la formation reçue à l'ENM, l'apprentissage du métier de magistrat étant loin de s'achever à la date d'installation dans un premier poste.

Trois solutions se sont dégagées au cours des auditions tendant à mieux prendre en compte la situation particulière des magistrats débutants au sein de l'institution judiciaire.

La mise en place d'un **tutorat institutionnalisé** –un jeune magistrat exerçant sous le contrôle d'un tuteur- a été évoquée à plusieurs reprises. Toutefois, cette solution, au demeurant séduisante, se révèle difficile à mettre en œuvre en pratique compte tenu de la charge de travail des magistrats et des contraintes budgétaires du ministère de la justice dont le budget actuel s'élève à 2,3 % du budget de l'Etat. La commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau avait d'ailleurs renoncé à ce dispositif, faisant valoir sa difficile conciliation avec le principe d'indépendance de la justice et les difficultés de positionnement du tuteur¹.

¹ *Rapport de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau précité, pages 358 et 359 : « on ne peut occulter [...] le fait que le tutorat dans les petites juridictions est susceptible de soulever des difficultés d'application justifiant le regroupement des plus petites d'entre elles. Par ailleurs, le tutorat doit pouvoir se conjuguer avec l'indépendance de la justice, indissociable de l'exercice des fonctions judiciaires, ce qui là non plus n'est pas sans poser problème ».*

L'exercice de responsabilités limitées aux formations de jugement collégiales a également été mis en avant comme un objectif idéal à atteindre par de nombreux interlocuteurs de la mission d'information. Les magistrats sont en effet traditionnellement attachés à ce mode de jugement qui garantit le débat et l'équité et permet aux moins expérimentés de bénéficier de la qualité de raisonnement et de l'analyse de magistrats plus chevronnés.

En outre, sur le fond, comme l'a relevé M. Christian Enquebecq, procureur général près la cour d'appel de Reims, le travail de réformation et de confirmation qui s'effectue dans les juridictions d'appel constitue une forme d'apprentissage du métier très formatrice.

Là encore, cette piste de réforme, qui suppose de redévelopper plus largement le mode de jugement collégial, a semblé difficile à concrétiser, les moyens alloués aux juridictions, déjà limités, étant soumis à la rigueur budgétaire qui s'impose à l'ensemble des administrations.

De plus, la structure actuelle des emplois de magistrat ne permettrait pas d'orienter tous les auditeurs de justice d'une promotion (247 auditeurs de justice issus de la promotion 2007) vers des fonctions dédiées à la collégialité. A cet égard, M. Christian Charruault a suggéré une intéressante évolution qui consisterait à créer des postes de conseillers référendaires dans les cours d'appel accessibles aux magistrats du second grade, à l'instar de ce qui existe à la Cour de cassation.

Cette évolution paraît souhaitable, mais sa portée limitée. En effet, si la collégialité est indispensable pour traiter les affaires complexes, le recours au juge unique pour les affaires simples paraît irréversible, eu égard à la nécessité de rendre la justice dans un délai raisonnable au sens de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen.

Les avantages d'une affectation au parquet en début de carrière ont enfin été unanimement soulignés.

M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, a considéré que l'exercice des fonctions au sein du ministère public lui semblait particulièrement approprié aux premières années de fonction, compte tenu de la **polyvalence des tâches à assumer** (direction des enquêtes, contrôle de la police judiciaire, défense de l'ordre public en matière civile, participation à la mise en œuvre des politiques publiques) et du **caractère collectif du travail**. Le parquet lui a semblé **la meilleure école d'application**

et le plus utile moyen de remédier à la solitude des magistrats et de **connaître l'institution et le milieu judiciaires**. Le directeur des services judiciaires, M. Léonard Bernard de la Gatinais, a exprimé un point de vue analogue.

M. Samuel Gillis, magistrat issu de la promotion d'auditeurs de justice 2001, affecté en premier poste au parquet du tribunal de grande instance de Bobigny en qualité de substitut, a témoigné à quel point son expérience au parquet lui avait été précieuse pour découvrir son métier. Il a fait valoir que cette fonction était une « *véritable école d'humilité* », après avoir expliqué que le substitut requiert mais ne décide pas *in fine*, ce qui lui permettait de **relativiser sa position**.

Afin que les magistrats débutants puissent remplir leur mission dans de meilleures conditions, **la mission d'information a jugé indispensable de revoir les conditions de leur affectation et leur statut au cours des premières années d'exercice**. Les auditions et les déplacements ont démontré la nécessité **de prévoir une période intermédiaire entre la fin de la scolarité à l'ENM et l'exercice de responsabilités juridictionnelles lourdes et délicates pour permettre un exercice graduel des responsabilités**.

Cette démarche ne doit pas être interprétée comme une volonté de cantonner les magistrats débutants à un rôle passif. Bien au contraire, elle tend à **faciliter leur immersion dans le milieu professionnel et à compléter la gamme des outils dont ils disposent en leur confiant les responsabilités les plus adaptées à leur profil**.

Une telle réforme n'apparaît pas complètement inédite puisque le Conseil supérieur de la magistrature, dans son rapport d'activité 2002-2003¹, en avait esquissé les contours selon des modalités un peu différentes de ce que vous proposera la mission d'information : « *certains suggèrent d'aménager les deux premières années d'exercice professionnel du magistrat afin que celui n'exerce que des fonctions dans un cadre collégial ou hiérarchisé, sauf décision contraire, de sorte que les auditeurs ayant fait preuve de qualités particulières pourraient dès leur premier poste, occuper des fonctions de juge unique* ». Cette instance avait toutefois écarté cette hypothèse compte tenu de sa « *complication pratique* » « *en raison du nombre important de fonctions qui sont confiées à un juge unique* ».

¹ Page 106.

La mission vous propose un dispositif qui combine les trois propositions précédemment formulées, dans le souci de définir un statut des magistrats débutants plus adapté à leur situation et mieux à même de répondre aux besoins des juridictions.

Elle recommande donc :

- l'instauration d'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 ; le magistrat débutant, dénommé magistrat référendaire, serait juge de plein exercice et ferait l'objet d'un suivi régulier. Des rendez-vous périodiques -à l'issue du premier mois, du troisième mois, du sixième mois de la première année, puis tous les six mois la deuxième année et, le cas échéant, la troisième année- devraient avoir lieu avec le président de la juridiction ou son délégué (recommandation n° 19).

Une passerelle vers d'autres fonctions publiques pourrait être ouverte en cas d'échec constaté au cours de cette période probatoire. Vos rapporteurs souhaitent insister sur le rôle fondamental des chefs de cours d'appel et tribunaux dans ce dispositif. En effet, il incombera aux plus hauts magistrats de veiller à la bonne transmission des pratiques professionnelles et de s'assurer que les débutants feront face à leurs nouvelles responsabilités avec des interlocuteurs disponibles pour les aider ;

- la définition de modalités d'affectation propres aux « magistrats référendaires » pour permettre l'apprentissage de la polyvalence des fonctions et élargir leur expérience ; lors de l'examen de sortie de l'ENM, les magistrats référendaires choisiraient leur juridiction d'affectation et non plus un poste précis, à charge pour les chefs de la cour d'appel (premier président, procureur général) du ressort de les nommer prioritairement dans des fonctions du parquet ou, subsidiairement, dans des formations collégiales du siège. Ce dispositif permettrait d'offrir aux chefs de juridiction la souplesse de gestion nécessaire, à l'instar de ce qui existe pour les magistrats placés (recommandation n° 20).

A cet égard, la création de postes de conseillers référendaires au sein des cours d'appel, accessibles à ces magistrats, serait souhaitable. De même, il paraît nécessaire de revaloriser les fonctions en juge unique en les faisant, bien plus qu'aujourd'hui, correspondre à des postes élevés dans la hiérarchie. A tout le moins, si ces modalités d'affectation n'étaient pas retenues, il serait souhaitable que le ministère de la justice porte une attention particulière à la liste des postes proposées aux auditeurs de justice pour la limiter aux fonctions collégiales et au parquet.

DEUXIÈME PARTIE

LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION INITIALE DES MAGISTRATS EN ALLEMAGNE ET EN ESPAGNE

De récentes initiatives prises à l'échelle européenne telles que l'élaboration, sous l'égide du Conseil de l'Europe, de la Charte européenne sur le statut des juges en juillet 1998¹ ou la création, au sein de l'Union européenne, du réseau européen de formation judiciaire² portent sur le recrutement et la formation des juges en Europe.

Cette évolution démontre la nécessité d'appréhender ces thèmes hors de nos frontières nationales, tous les pays d'Europe partageant l'objectif commun de garantir un fonctionnement efficace de la justice. Une récente communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 29 juin 2006 a rappelé cette priorité, mettant en avant que le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice imposait **une sélection et une formation garantissant « un haut niveau de qualité des systèmes judiciaires » dans l'Union européenne**³.

Ce contexte a conduit votre commission à élargir sa réflexion sur la formation et le recrutement des magistrats pour dégager, à la lumière des expériences étrangères, des pistes de réforme susceptible d'être transposées en France. Afin de recueillir des éléments concrets d'information, vos rapporteurs ont souhaité se rendre en Allemagne et en Espagne et s'informer auprès des magistrats de liaison –français et étrangers- sur les règles en vigueur dans ces deux pays ainsi qu'en Italie et en Grande-Bretagne⁴.

Les déplacements en Allemagne et en Espagne ont fait apparaître que les deux premières étapes, essentielles, qui marquent le parcours professionnel d'un magistrat s'y déroulent selon des modalités différentes. En Espagne, le système –centralisé– s'appuie sur un concours et deux écoles de formation professionnelle spécialisées et nationales ; en Allemagne, les Etats fédérés sont maîtres d'œuvre tant en ce qui concerne le recrutement que la formation des juges.

Nonobstant ces divergences, vos rapporteurs ont constaté, avec satisfaction, que ces deux pays avaient pour point commun d'exiger de leurs futurs juges d'avoir suivi une formation juridique exigeante et poussée, ce qui contraste avec les diplômes exigés pour entrer dans la magistrature française.

¹ Notamment le paragraphe 2 sur la sélection, le recrutement et la formation initiale.

² Dédié au développement entre les pays membres d'une véritable coopération dans le domaine de la formation.

³ COM (2006) 356 final.

⁴ Voir en annexe la liste des personnes entendues et le programme des déplacements.

I. LE DISPOSITIF ALLEMAND : DE FORTES SPÉCIFICITÉS LIÉES AU FÉDÉRALISME ET À UNE CONCEPTION GÉNÉRALISTE DU MÉTIER DE JURISTE

Héritées du système prussien, les règles de formation et de recrutement des magistrats ont été généralisées à toute l'Allemagne à la fin du XIX^{ème} siècle. Ce régime ancien a connu plusieurs réformes -1971, 1984 et 2002¹ pour les plus récentes- mais ses grands principes d'origine demeurent :

- la formation et le recrutement des juges, organisés par les Etats fédérés, est **décentralisée** ;

- la formation -généraliste- est **commune à tous les professionnels du droit** ; l'obtention du « certificat d'aptitude aux fonctions de juger » est en effet nécessaire pour devenir magistrat ou exercer toute profession juridique ou judiciaire. Ainsi, à la différence du système français, la formation dispensée à un futur juge n'a pas pour objet l'apprentissage des fonctions juridictionnelles mais de façonner des **juristes généralistes confirmés** (*Volljurist*) capables de maîtriser tous les concepts juridiques et d'acquérir rapidement une pratique professionnelle. Le recrutement des juges intervient à l'issue d'un cycle de formation très complet tandis qu'en France, les concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature s'intercalent entre la formation universitaire commune à tous les étudiants et la formation dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature destinée aux seuls magistrats.

A. UNE FORMATION COMMUNE À TOUTES LES PROFESSIONS JURIDIQUES ET JUDICIAIRES LONGUE ET EXIGEANTE

Expression du fédéralisme allemand, **le système de formation et de recrutement des juges allemands résulte d'une combinaison de règles d'origines diverses.**

La **Loi Fondamentale** (article 98 (3)) renvoie la définition du statut des juges des Länder -98 % du corps de la magistrature- à des lois spéciales des Länder, la fédération pouvant toutefois édicter des dispositions-cadres en ce domaine².

Outre quelques dispositions fédérales applicables aux fonctionnaires, une **loi fédérale particulière** – la **loi sur le statut de la magistrature du 8 septembre 1961** (*Deutsches Richtergesetz*) qui correspond dans notre droit à l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au

¹ Date de la dernière réforme –loi du 17 juillet 2002 portant réforme de la formation des juristes–, entrée en vigueur en juillet 2003 et destinée à mieux adapter la formation aux exigences du métier d'avocat.

² Le texte renvoie la définition du statut des juges fédéraux (2 % du corps de la magistrature) à une loi fédérale spéciale (article 98 (1)).

statut de la magistrature— réglemente donc la profession de juge. Ce texte esquisse en particulier les grandes lignes du recrutement et de la formation des juges. Ainsi la qualification aux fonctions de juge est-elle subordonnée à la réussite aux deux examens d'Etat.

Les **lois des Länder complètent cette loi-cadre**. Chaque Land est en effet compétent pour préciser les modalités de la formation initiale des futurs juges (définition des programmes, nombre et nature des épreuves obligatoires des examens...). **16 lois régionales parachèvent le dispositif de formation et de recrutement des juges allemands** (*Juristenausbildungsgesetze der Länder*). Les règles ne sont donc pas uniformes d'un Land à l'autre même s'il existe une cohérence d'ensemble entre les différents systèmes retenus.

La formation initiale suivie par les futurs juges -dont la durée globale ne peut être inférieure à six ans selon la loi fédérale statutaire- comprend **deux périodes complémentaires** : la première **universitaire** et la seconde **centrée sur les pratiques professionnelles des métiers du droit**.

1. Une première phase de la formation destinée à l'acquisition « des fondamentaux » : les études de droit classiques

La **première étape** de la formation, **théorique**, a lieu à l'**Université**. D'une durée légale minimale de quatre ans, elle se déroule en moyenne sur près de **dix semestres**. Actuellement, 100.000 juristes suivent ce cycle universitaire (toutes années confondues). 20.000 étudiants en moyenne entrent chaque année en première année.

L'accès à ce cursus universitaire, soumis à une simple condition de diplôme, à savoir l'obtention du baccalauréat allemand (*Abitur*)¹, est largement ouvert. Comme en France, aucune limite d'âge n'est imposée. Il n'existe pas non plus de *numerus clausus* (sauf en Rhénanie du Nord-Westphalie).

Ainsi que la loi fédérale l'exige, les étudiants doivent suivre des cours portant sur des **matières juridiques obligatoires** (droit civil, droit pénal, droit public et droit communautaire) et des **matières facultatives moins juridiques** (psychologie, histoire, criminologie ou sociologie). Les **universités organisent librement les enseignements** mais, en pratique, les modalités retenues sont assez proches.

¹ A 19 ans en règle générale.

Les études juridiques à l'Université : approche et méthodes

« Les enseignements prennent la forme de cours magistraux (*Vorlesungen*), de travaux pratiques (*Übungen*) et de séminaires (*Seminare*) assurés par le corps professoral (*Professeurs et Privatdozenten*), l'ensemble étant complété par des travaux dirigés (*Arbeitsgemeinschaften*, groupes de travail), organisés par des assistants ou des vacataires. Mais l'étudiant est avant tout invité à étudier par lui-même, ou en petit groupe informel, à l'aide des textes de lois, manuels et commentaires, ce qui lui prendra l'essentiel de son temps. Les cours magistraux ne sont nullement conçus comme des substituts de manuels : le professeur ne se sent pas obligé d'enseigner l'ensemble de la matière et développera les questions qui lui semblent les plus importantes ou les plus intéressantes ; l'étudiant ne prendra que des notes succinctes, soucieux avant tout de comprendre sur le champ les développements de l'orateur. Les exercices pratiques ont pour finalité principale l'apprentissage de la méthode de résolution des cas pratiques : le professeur distribue en début de séance un cas pratique qu'il résout avec la participation active des étudiants. »

Source : Extrait in « *Le droit allemand* », Claude Witz, *Connaissance du droit*, Dalloz, page 139.

Un **stage pratique** de courte durée (trois mois) chez un praticien du droit est également obligatoire au cours de cette phase de la formation.

Le **premier examen d'Etat**¹ (*ersten juristischen prüfung*) -qui équivaut à la maîtrise en France- sanctionne ce cycle universitaire. Comme l'a souligné au cours de son audition M. Horst Heitland, magistrat de liaison allemand en France, les étudiants disposent au cours de cette période d'une grande liberté d'organisation. En effet, à la différence du système universitaire français où les étudiants sont évalués tous les ans, le premier examen d'Etat porte sur toutes les matières abordées pendant les quatre années passées à la faculté. Il se compose d'épreuves écrites² et orales³ qui couvrent toutes les disciplines juridiques et consistent à résoudre des cas pratiques. Le nombre varie selon les Länder⁴.

Comme le souligne M. Claude Witz, professeur de droit détaché à l'Université de droit de la Sarre, « *Certains des points forts de la formation des juristes allemands apparaissent d'emblée. Point de spécialisation hâtive en droit privé, en droit public ou en droit pénal : la réussite au premier examen d'Etat implique une bonne maîtrise des trois branches du droit allemand. [...] Aucune possibilité de faire des impasses sur le programme grâce à un système d'équivalences ne s'offre aux candidats.* »⁵

¹ Introduit en Prusse en 1812.

² L'étudiant n'est admissible à l'oral que s'il a obtenu la moyenne aux écrits.

³ L'oral consiste en un entretien de plusieurs heures durant lequel les candidats (de 3 à 6) sont interrogés par plusieurs examinateurs.

⁴ Selon les Länder, entre 5 et 11 épreuves d'une durée de cinq heures. Dans certains Länder, l'une des épreuves consiste à rendre un mémoire préparé sur deux mois qui résout un cas pratique en 20 ou 30 pages, jurisprudence et doctrine devant être citées à l'appui de la démonstration.

⁵ In *Le droit allemand* – Claude Witz – ouvrage précité – page 141.

L'organisation du premier examen d'Etat relève principalement des **Länder** et plus particulièrement des **offices régionaux des examens en droit**, composés de juges, de professeurs d'université et d'avocats établis auprès de la cour d'appel ou des ministères de la justice des Länder¹. Afin d'éviter de trop fortes disparités dans le niveau des examens, les Länder se concertent sur les grandes lignes de l'organisation et du contenu des épreuves, comme l'a expliqué à vos rapporteurs M. Wolfgang Schild, secrétaire d'Etat à la justice et aux affaires sociales de la Sarre. Néanmoins, comme l'a reconnu le magistrat de liaison allemand en France, M. Horst Heitland, certains Länder comme la Bavière sont réputés pour la difficulté des examens d'Etat et donc leurs diplômés mieux appréciés.

L'étudiant décide librement du moment où il souhaite se présenter au premier examen. Toutefois, il ne peut le passer plus de deux fois. Comme le signale une note de législation comparée du service des études juridiques du Sénat, de nombreux étudiants préparent cet examen, difficile, dans des établissements privés et attendent, en pratique, au moins cinq ans avant de se soumettre aux épreuves².

En 2005, un peu plus de 9.000 candidats sur près de 12.400 ont réussi le premier examen d'Etat. Le taux d'échec – à 27 % en moyenne³ – est élevé comme l'a souligné M. Horst Heitland à vos rapporteurs, après avoir expliqué cette sélectivité par le nombre croissant d'étudiants inscrits dans la filière juridique. Il s'agit d'un système radical car les étudiants ayant échoué au premier examen d'Etat sont considérés comme n'ayant rien validé.

2. Une seconde phase centrée sur les pratiques professionnelles des juristes : « le référendariat »

La réussite au premier examen d'Etat conditionne l'accès au « **service préparatoire** » ou « **référendariat** » (*Vorbereitungsdienst*) qui complète la formation universitaire. Cette étape, laquelle correspond dans notre droit à l'auditorat, a pour objet de permettre aux étudiants de s'imprégner des pratiques professionnelles de l'ensemble des métiers juridiques et judiciaires comme l'ont souligné à la délégation les représentants du ministère de la justice bavarois.

8.000 à 9.000 titulaires du premier examen d'Etat accèdent chaque année au **référendariat** (8.800 en 2005 contre 9.000 en 2006). Au

¹ Voir I-A-3. Depuis 2003, les universités jouent toutefois un rôle dans l'organisation du premier examen d'Etat qui reste marginal.

² Le recrutement et la formation initiale des magistrats du siège – Série législation comparée – n° LC 164, juin 2006, page 13.

³ Le Land de Brême affiche le taux d'échec le plus élevé (37 %) à la différence de celui du Land de Hess où il est le plus bas (16 %). En 2006, dans le Land de Bavière, ce taux est proche de la moyenne nationale (30 %).

1^{er} janvier 2006, le nombre de stagiaires inscrits dans les deux années de service préparatoire, pour la Bavière, s'est établi à 2.580¹, 5.569 pour la Rhénanie du Nord-Westphalie contre 229 pour la Sarre. Plusieurs sessions de recrutement ont lieu au cours d'une même année (2 en Bavière –avril et octobre). Plusieurs mois peuvent s'écouler avant que le titulaire du premier examen d'Etat accède au service préparatoire².

Sans pour autant être assimilés à de véritables fonctionnaires³, les référendaires (*Referendar*) ont un statut particulier semblable aux auditeurs de justice français. Ils reçoivent une rémunération mensuelle du ministère de la justice du Land qui varie entre 850 et 970 euros, selon les lois des Länder (945 euros dans le Land de Bavière, 880 euros dans celui du Bade-Württemberg). En contrepartie, ils sont soumis à une obligation d'assiduité.

Durant deux ans⁴, les étudiants doivent effectuer **quatre stages pratiques** dans une juridiction civile, une juridiction pénale ou un parquet, auprès d'une autorité administrative et enfin dans un cabinet d'avocat. Un **cinquième stage**, optionnel, auprès soit d'une juridiction, d'un syndicat, d'un organisme fédéral ou régional, d'un avocat, d'un notaire, d'une entreprise privée ou d'une organisation internationale conclut cette phase de formation.

La loi fédérale statutaire précise le nombre de stages et en fixe la durée minimale qui s'élève à trois mois, sauf le stage en cabinet d'avocat, plus long, qui dure neuf mois. La chronologie des stages et leur durée exacte relèvent de la législation des Länder. Les représentants du ministère de la justice bavarois ont présenté à vos rapporteurs le calendrier des stages en Bavière qui semble assez proche du modèle retenu généralement en Allemagne.

Calendrier des stages
-promotion des référendaires bavarois recrutés en avril 2005-

avril à août	septembre à novembre	décembre à mars	mars à décembre	Deuxième examen d'Etat	janvier à mai
Stage en juridiction civile	Stage en juridiction pénale ou au parquet	Stage dans une administration	Stage en cabinet d'avocat		Stage optionnel de spécialisation
5 mois	3 mois	4 mois	9 mois		3 à 5 mois

Source : Ministère de la justice bavarois

Les cours d'appel, en étroite collaboration avec le ministère de la justice du Land, sont responsables du déroulement de cette deuxième phase de la formation des juristes, notamment de la répartition des stagiaires dans les

¹ Dont 1.250 en première année.

² A Hambourg, le délai d'attente s'élève à six mois par exemple.

³ Pour des raisons budgétaires, tel n'est plus le cas depuis 2000.

⁴ Initialement de deux ans et demi, cette durée a été raccourcie en 1995.

juridictions et de l'organisation des stages. Comme l'ont expliqué les représentants du ministère de la justice bavarois à la délégation, les référendaires sont placés « *en situation d'agir* » sous le contrôle du professionnel dont ils dépendent, avec l'objectif de les rendre progressivement autonomes. Ils peuvent ainsi, à l'instar d'un auditeur de justice français, rédiger un projet de jugement, participer aux audiences ou encore prendre des réquisitions. Les stages font l'objet d'une évaluation qui ne compte pas dans la note de l'examen final mais figure au dossier personnel du stagiaire pour sa recherche d'emploi.

En même temps que les stages, les référendaires suivent des cours obligatoires, dispensés sous forme de groupes d'études d'une vingtaine de stagiaires. Le ministère de la justice de chaque Land a la responsabilité de l'organisation et du programme des enseignements. Les cours portent principalement sur la procédure (civile, pénale, administrative) et certains aspects pratiques du fonctionnement d'une juridiction (calcul des frais de justice) et d'un cabinet d'avocat (gestion du cabinet...). Le contenu des cours suit le programme des stages¹.

Les intervenants sont des praticiens du droit (magistrats, avocats, notaires et hauts fonctionnaires), rarement des professeurs d'université. Ces professionnels dispensent les enseignements, tout en exerçant leur fonction principale. La Bavière a mis en place un dispositif original en offrant aux juges des possibilités de détachement auprès du ministère de la justice pour dispenser les cours aux référendaires ; ces détachements durent en moyenne cinq ans.

Les cours ont lieu dans la ville où siège le tribunal qui accueille les référendaires. En Bavière, on recense 22 centres de formation qui correspondent aux 22 tribunaux de grande instance du ressort.

Les représentants du ministère de la justice bavarois rencontrés par vos rapporteurs ont souligné la **densité de l'emploi du temps type d'un référendaire** : deux demi-journées sont consacrées au stage, deux demi-journées aux directions d'études. Le reste du temps est laissé disponible pour la préparation des examens et des dossiers à traiter en juridiction.

Le **second examen d'Etat** (*zweites juristischen Staatsprüfung*) conclut le stage préparatoire. A l'instar du premier examen d'Etat, il est organisé par les offices régionaux du droit et comprend des épreuves écrites (70 % de la note finale)² et une partie orale (30 % de la note finale)³ qui s'attachent à vérifier la bonne connaissance de la procédure (rédaction d'un jugement, de

¹ Ainsi, lorsque le référendaire débute son stage au parquet, celui-ci assiste à des cours de procédure pénale.

² Entre 8 et 11 épreuves selon les Länder.

³ Il s'agit d'un entretien de plusieurs heures de 3 à 6 candidats qui prend en général appui sur la présentation d'un rapport. Les membres du jury sont des praticiens (juges et avocats).

conclusions d'avocat, d'un réquisitoire...). Le jury se compose principalement de magistrats, d'avocats et de professeurs d'université.

Epreuves écrites du second examen d'Etat dans quelques Länder

Länder	Bavière	Rhénanie du Nord -Westphalie	Sarre	Saxe
Examens écrits				
. droit civil	5	4	3	4
. droit pénal	2	2	1	2
. droit public	4	2	2	3
. matière au choix parmi le droit civil et le droit public			1	
Nombre d'épreuves	11	8	7	9

Source : Ministère fédéral de la justice

En 2005, le nombre de référendaires ayant réussi le second examen d'Etat s'est élevé à 9.400 pour un peu plus de 11.000 candidats¹.

Les titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions de juger doivent ensuite choisir leur orientation professionnelle puis, s'ils optent pour la magistrature ou la haute fonction publique, doivent être recrutés par le Land dans lequel ils souhaitent exercer.

3. Les débats actuels sur la formation des juristes allemands : des problématiques particulières à l'Allemagne, des points communs avec les préoccupations françaises

Comme l'ont montré les auditions et les déplacements à Munich et à Berlin de la mission d'information, les modalités de la formation des juristes soulèvent de vrais débats.

Certains sont spécifiques à l'Allemagne. Tel est notamment le cas de la **compatibilité du cursus universitaire unique du juriste généraliste avec le « processus de Bologne »** visant à créer un **espace européen de l'enseignement supérieur** à l'horizon 2010 qui suscite de nombreuses interrogations dans le milieu judiciaire.

¹ Ce vivier est plus important que le nombre de titulaires du premier examen d'Etat dans la mesure où ces derniers peuvent parfois attendre une ou plusieurs années avant de se présenter au stage préparatoire et donc au second examen d'Etat.

**La transposition des principes définis par le processus de Bologne
relatif à la modernisation de l'enseignement supérieur
à la formation des juristes vivement débattue**

• Le processus de Bologne est un engagement signé par 45 pays, membres du Conseil de l'Europe, pour favoriser la convergence entre les systèmes universitaires à l'échelle européenne. Il repose sur trois principes :

- la structuration des études en deux cycles (dit LMD) dont un premier d'au moins trois années qui permet d'obtenir un premier grade dénommé licence ou bachelor selon les pays et qui garantirait un niveau de qualification reconnu pour accéder au marché du travail européen, puis un second permettant d'obtenir le grade de type master ou maîtrise et/ou doctorat ;

- la mise en place d'un système commun de crédits pour décrire les programmes d'études destiné à promouvoir la mobilité des étudiants la plus large ;

- la création d'un complément au diplôme afin de rendre plus lisibles et comparables les diplômes entre les universités.

• Le Gouvernement fédéral allemand juge ce dispositif difficile à transposer à la formation des juristes. Plusieurs motifs ont été avancés à cet égard par les représentants du ministère fédéral de la justice rencontrés à Berlin par vos rapporteurs. D'une part, l'absence d'harmonisation de la jurisprudence et des législations des Etats membres de l'Union européenne –qui présentent de fortes spécificités– impose que l'apprentissage du droit demeure encore dans un cadre national. D'autre part, le diplôme intermédiaire (*Bachelor*) n'apparaît pas garantir une véritable compétence juridique permettant d'accéder directement aux métiers du droit : l'apprentissage du droit doit s'inscrire dans la durée et requiert au minimum cinq ans d'études et deux années de formation pratique. Enfin, le système actuel qui confie aux Länder le soin de délivrer les diplômes juridiques assure une formation d'excellence sur tout le territoire qui pourrait être remise en cause par le processus de Bologne qui s'appuie sur les universités avec des risques de disparités de niveau et de contenu des programmes.

• De nombreux Länder partagent le point de vue fédéral pour des raisons similaires. Néanmoins, certains Etats (Bade-Württemberg, Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie) estiment possible de faire évoluer le système actuel. M. Wolfgang Schild, secrétaire d'Etat à la justice et aux affaires sociales de la Sarre a considéré au cours de son audition que les avantages considérables du processus de Bologne pour les étudiants, notamment en termes de mobilité, rendra inévitable son application à la formation des juristes à moyen terme.

• Les représentants de l'Union des magistrats allemands n'ont pas exprimé une position claire sur cette question, s'estimant favorables à l'introduction du processus de Bologne dans les études de droit tout en excluant –paradoxalement– la possibilité d'exercer une profession judiciaire ou juridique avec un simple diplôme de bachelor.

• Les représentants des avocats, suivant des modalités qui diffèrent, sont favorables à l'acclimatation des études de droit au processus de Bologne. Pour ces professionnels, il s'agit surtout de saisir l'occasion de remettre à plat le système actuel dans le but de contingentier le nombre -trop élevé- de professionnels qui s'inscrivent chaque année au barreau (9.000)¹.

¹ 148.000 avocats sont actuellement inscrits au barreau en Allemagne (contre 42.600 en France).

D'autres débats, en revanche, rappellent des questions âprement discutées en France – comme **l'opportunité d'avoir une filière commune à toutes les professions juridiques.**

Le législateur français a en effet récemment modifié l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 pour allonger le stage en cabinet d'avocat des auditeurs de justice¹ afin de réduire la distance peu à peu instaurée entre les magistrats et les avocats. Or, en Allemagne, le principe –ancien- d'une formation commune des métiers du droit est actuellement contesté par certaines associations professionnelles d'avocats. M. Cord Brüggmann, représentant de l'Union des avocats allemands (*deutscher Anwaltverein*) rencontré par vos rapporteurs, a en effet estimé le maintien d'une filière unique inadapté aux spécificités du métier d'avocat qui exige des formations pointues et clairement identifiées. Ils ont ainsi prôné une séparation en deux branches (magistrat-avocat) de la filière de formation des juristes, au terme de plusieurs années d'études communes. En revanche, ils ont souhaité le maintien d'un diplôme unique de fin d'études délivré par l'Etat. Selon ce schéma, la formation des juges et des procureurs relèverait encore de l'administration des Länder tandis que celle des futurs avocats serait assumée par les barreaux.

Cette position est encore loin de faire l'unanimité. Au sein même de la profession d'avocat, M. Peter Ströbl, représentant de la Chambre fédérale des avocats (*Bundesrechtsanwaltskammer*), organe chargé de représenter la profession auprès des pouvoirs publics, a marqué son attachement au principe d'une formation commune magistrat-avocat. En outre, le maintien du système actuel compte encore de nombreux partisans compte tenu de ses nombreux avantages. Selon M. Wolfgang Schild, secrétaire d'Etat à la justice et aux affaires sociales de la Sarre, « *la formation commune des professionnels du droit constitue une garantie du bon fonctionnement de l'Etat en facilitant la coopération et le respect.* » Ce dernier a estimé qu'il était enrichissant pour un juge d'apprendre à raisonner comme d'autres professionnels du droit, par exemple en ne limitant pas son rôle au règlement d'un litige mais en recherchant les moyens de l'éviter.

Comme l'a expliqué M. Horst Heitland, magistrat de liaison allemand en France, « *la filière unique a l'avantage de permettre des échanges et d'éviter qu'une catégorie de professionnels du droit développe un sentiment de supériorité* ». D'après Mme Corinna Dylla-Krebs, magistrate directrice du service de la formation des juristes auprès du ministère de la justice de la Rhénanie du Nord et Westphalie, « *les diverses professions juridiques spécialisées sont faiblement étrangères les unes aux autres et présentent peu d'antagonismes entre elles.* »²

¹ Voir sur ce point, rapport n° 176 de M. Jean-Jacques Hyest (Sénat, 2006-2007) sur la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats du 5 mars 2007, page 12 et le II-A de la première partie du présent rapport.

² Rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature 2002-2003 - Les éditions des Journaux officiels, page 151.

Aucune évolution en faveur d'une formation différenciée par profession juridique n'est actuellement envisagée même si des modifications ont été introduites par la loi du 17 juillet 2002 portant réforme de la formation des juristes pour mieux préparer les étudiants aux exigences de leurs futures professions, notamment celle d'avocat.

Tout en préservant le caractère généraliste de la formation des juristes, le législateur a souhaité faire émerger une culture plus prononcée de la spécialisation. La formation a été modernisée afin de tenir compte du fait que la très grande majorité des diplômés s'orientent vers la carrière d'avocat.

Ainsi, les quatre premières années à l'université consacrent une plus large part aux activités du métier d'avocat. En pratique, comme l'a relevé le chef du bureau de la formation initiale et continue des magistrats au ministère fédéral de la justice, l'enseignement dispensé par l'université n'a pas fondamentalement changé.

De plus, l'influence des Länder sur l'organisation du premier examen d'Etat a été légèrement réduite au profit de celle des universités. Cet examen comprend désormais deux parties : l'une -qui compte pour 70 % de la note finale- relève de l'Etat et porte sur des matières juridiques générales obligatoires (droit civil, droit pénal, droit public...), l'autre (30 % de la note finale) dépend de l'université et concerne des matières spécialisées choisies par les étudiants.

En revanche, l'impact de la réforme de 2002 sur le référendariat a été plus significatif avec l'allongement -de 6 à 9 mois au minimum- de la durée du stage en cabinet d'avocat¹. En outre, certains Länder comme celui de la Sarre ont modifié l'organisation de la formation des juristes, en associant davantage les avocats à la formation des référendaires, comme l'a expliqué M. Wolfgang Schild, secrétaire d'Etat à la justice et aux affaires sociales de ce Land au cours de son audition².

B. LE RECRUTEMENT DES JUGES ALLEMANDS : UNE PROCÉDURE SÉLECTIVE COMPLÉTÉE PAR UNE PÉRIODE DE MISE À L'ÉPREUVE

1. Le recrutement des juges allemands : une procédure de sélection rigoureuse, des modalités variées

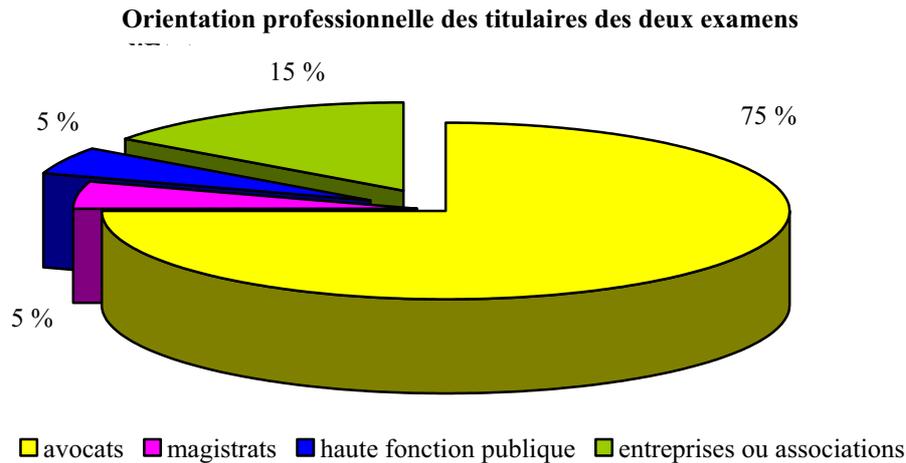
La réussite au second examen d'Etat ouvre l'accès à toutes les professions juridiques et judiciaires. Pour autant, elle ne constitue pas une condition suffisante pour devenir juge ou membre du ministère public.

Le métier de magistrat est très recherché compte tenu des garanties d'indépendance et de la sécurité de l'emploi qui s'y attachent. Aussi cette

¹ Paragraphe 5 b (4) de la loi fédérale statutaire. Dans certains Länder (en Sarre), ce stage est divisé en deux parties : la première dure 6 mois, la seconde 3 mois.

² Une partie des enseignements a en effet été déléguée à une association privée qui réunit plusieurs professionnels du droit et notamment de nombreux avocats.

fonction attire-t-elle de nombreux candidats Or, le nombre de postes offerts par l'Etat, très inférieur à celui des diplômés, oblige à une rigoureuse sélection. Selon les informations communiquées par le ministère fédéral de la justice, parmi les juristes titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions de juger. 5 % seulement ont vocation à entrer dans la magistrature. Environ 800 à 900 magistrats sont recrutés chaque année en Allemagne dont 100 à 130 magistrats¹ pour le Land de Bavière.



Source : Ministère fédéral de la justice

Une difficulté supplémentaire peut en outre accentuer le caractère sélectif du recrutement certaines années. En effet, le nombre des postes de juges et de substituts offerts par les Länder varie en fonction des besoins du Land, comme a pu l'expliquer au cours de son audition M. Wolfgang Schild, secrétaire d'Etat à la justice et aux affaires sociales de la Sarre : le nombre de candidats diplômés recrutés dans la magistrature varie entre 3 et 15² dans ce Land et il peut même arriver qu'aucun poste ne soit proposé.

Les nominations des juges et membres du parquet sont décidées par l'exécutif du Land. Toutefois, les règles de détail peuvent varier d'un Land à un autre.

Ainsi, dans certains Länder (Berlin, Brandebourg, Hambourg, Schleswig-Holstein et Thuringe), le ministre de la justice arrête son choix conjointement avec une commission spéciale comme le permet l'article 98, paragraphe 4 de la Loi Fondamentale. Ces commissions, dont la composition diffère d'un Land à l'autre, regroupent majoritairement des députés ou des personnes désignées par eux ainsi que des représentants des magistrats du siège, voire même parfois, un ou deux représentants des avocats.

¹ Parmi 1.500 à 1.600 juristes diplômés (soit 8 %). Plus de la moitié des nouvelles recrues sont des femmes.

² La Sarre (1 million d'habitants) qui compte 250 juges du siège et 60 membres du ministère public se situe dans la moyenne nationale en nombre de magistrats par habitant. Cf en annexe 5 la note sur le contexte judiciaire en Allemagne.

Dans d'autres Länder (Sarre), le ministre de la justice décide après avis d'une commission composée de représentants des magistrats (*Präsidentialrat*) ; lorsque cet avis est consultatif (Sarre), l'exécutif passe rarement outre.

En application de la loi fédérale sur le statut des juges allemands de 1961 (paragraphe 9), quatre conditions sont requises pour intégrer la magistrature :

- être de nationalité allemande (paragraphe 9.1) ;
- donner la garantie de toujours défendre l'ordre libéral et démocratique institué par la Loi fondamentale (paragraphe 9.2) ;
- posséder l'« *aptitude aux fonctions de juge* » conférée par la réussite au second examen d'Etat (paragraphe 9.3) ; les juristes diplômés peuvent présenter leur candidature pour intégrer la magistrature dans tous les Länder, sans considération du Land dans lequel l'aptitude aux fonctions de juge a été acquise. Ainsi, les représentants du ministère de la justice bavarois ont indiqué à la délégation qu'en Bavière, 20 % des jeunes magistrats recrutés ont reçu leur formation juridique dans un autre Land, tout en relevant que d'autres Länder étaient plus « protectionnistes » ;
- disposer de la compétence sociale nécessaire (paragraphe 9.4) ; ce critère est un ajout de la loi du 17 juillet 2002. Comme l'a expliqué le chef du bureau de la formation initiale et continue des magistrats au ministère fédéral de la justice, M. Michael Gressmann, cette exigence nouvelle, fruit d'un compromis¹, a été ajoutée pour marquer la volonté de prendre en compte des qualifications démontrant une certaine « expérience de la vie ».

Le candidat est sélectionné sur la base d'un ou plusieurs entretiens dont la forme peut varier.

Les **notes obtenues au second examen d'Etat** sont un **critère de sélection déterminant dans tous les Länder**. En Bavière, elles sont essentielles : la **sélection au mérite** est d'ailleurs explicitement consacrée dans la Constitution bavaroise (article 94)². Mme Ursula Schmid-Stein, chef du bureau des ressources humaines au ministère de la justice bavarois, a expliqué à la délégation que lorsque deux candidats étaient difficiles à départager, les certificats des stages et les notes obtenues pendant le service préparatoire étaient pris en compte.

Cette interlocutrice a signalé la difficulté pour le ministère d'apprécier dans la pratique le critère relatif à la « *compétence sociale nécessaire* », la loi fédérale n'en ayant pas dessiné les contours précis. Une

¹ Certains auraient souhaité imposer l'obligation d'avoir une expérience de deux ans en cabinet d'avocat avant d'intégrer la magistrature, d'autres militaient pour un éventail d'expériences plus large (activités à l'étranger, activités de coopération...).

² Qui impose un recrutement des fonctionnaires par concours.

première expérience professionnelle en cabinet d'avocats de deux ou trois ans, la participation à des actions caritatives ou encore la justification d'une qualification complémentaire en matière de formation¹ semblent constituer autant d'éléments susceptibles d'être pris en compte. On peut donc observer que l'intention –louable– du législateur se heurte à la difficulté –bien réelle– d'appréhender, par un critère unique objectif, la faculté de discernement indispensable pour être un bon juge.

M. Wolfgang Schild a exposé à vos rapporteurs les principales qualités susceptibles d'être attendues de la part d'un bon candidat : « *une très bonne qualification professionnelle, une capacité à gérer les conflits et à prendre des décisions, un sentiment de justice, l'identification avec la mission de justice et la capacité à assumer des responsabilités* ». En Sarre, outre les résultats aux deux examens d'Etat, le dossier personnel des candidats constitue un élément d'appréciation capital. Un entretien d'embauche d'une durée d'une heure avec le ministre de la justice et d'autres personnalités² est organisé, au cours duquel la personnalité du candidat est évaluée. La « *compétence sociale* » des candidats est appréciée par une série de questions variées –notamment sur les devoirs du juge au regard de l'exigence de probité et de la déontologie– et des mises en situation.

D'autres Länder ont adopté des procédures de recrutement plus souples étalées sur plusieurs journées. Les candidats sont évalués par un jury composé de personnalités diverses, dont un président de cour d'appel, un représentant des magistrats exerçant dans le ressort de la cour d'appel et un psychologue. Les épreuves peuvent prendre la forme d'une discussion collective sur un sujet politique et juridique, un entretien ou une épreuve pratique –par exemple dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, les candidats doivent trier une série de dossiers en fonction du degré d'urgence en une heure.

2. Un recrutement concentré sur les jeunes diplômés en droit

L'accès aux fonctions de juge ou de substitut du procureur requiert exclusivement l'obtention des deux examens d'Etat. Aucune autre voie d'entrée dans ces métiers n'est ouverte.

Bien que le vivier des candidats –qui concerne potentiellement tous les titulaires des deux examens d'Etat avec ou sans expérience professionnelle– soit très large, les Länder recrutent principalement des jeunes diplômés n'ayant jamais exercé une profession juridique ou judiciaire et âgés en moyenne de 29-30 ans.

¹ Le land de Bavière permet par exemple de suivre des séminaires complémentaires (« *rhétorique* », *informatique*...).

² 5 ou 6 personnes dont le chef de bureau des ressources humaines du ministère de la justice sarrois et un représentant du parquet.

Vos rapporteurs ont observé que ce constat valait dans le Land de Bavière avec quelques nuances. En effet, 80 % des recrutements concernent des référendaires ayant réussi le second examen d'Etat.

Toutefois, Mme Ursula Schmid-Stein, chef de bureau des ressources humaines au ministère de la justice bavarois, a signalé que l'intégration dans la magistrature était également ouverte, à hauteur de 20 % des recrutements, aux avocats justifiant de deux ou trois ans d'expérience dans ce métier et n'ayant pas forcément obtenu les meilleures notes aux examens d'Etat. Cette interlocutrice a jugé très positif ce profil de candidats, faisant valoir qu'ils s'intégraient avec facilité au milieu judiciaire. Cette pratique s'observe dans d'autres Länder, notamment dans celui de la Sarre, mais l'ouverture du recrutement à de jeunes professionnels reste marginale.

Il est paradoxal de constater qu'en Allemagne, bien que les professions judiciaires ou juridiques soient accessibles par une filière unique, les passages d'une carrière à l'autre sont en pratique très rares. A la différence du système britannique caractérisé par une grande perméabilité entre les métiers d'avocat et de magistrat¹, on observe en effet une stricte séparation dans le déroulement des carrières de chaque profession du droit.

Comme l'a expliqué à vos rapporteurs M. Horst Heitland, magistrat de liaison allemand en France, les Länder ne recrutent pas de juristes chevronnés ayant exercé une autre profession, à la différence de la France qui a institué des voies parallèles de recrutement (intégration directe, concours complémentaires d'entrée dans la magistrature ou exercice temporaire des fonctions judiciaires)².

3. Les premières années d'exercice rigoureusement encadrées, un temps de probation conjugué à une obligation de mobilité fonctionnelle

La loi fédérale statutaire prévoit que le magistrat débutant est nommé en qualité de **juge stagiaire** (*Richter auf Probe*) durant une période comprise entre au minimum **trois ans** (paragraphe 10) et au maximum **cinq ans** (paragraphe 12). M. Wolfgang Schild a expliqué à vos rapporteurs que les magistrats stagiaires les plus brillants étaient rapidement titularisés « juge à vie » (après trois ans), ajoutant que l'ancienneté professionnelle acquise par exemple en qualité d'avocat pouvait même être déduite du temps minimal de

¹ Voir *infra* encadré sur le système britannique de recrutement et de formation des magistrats.

² Voir le I-A de la première partie du présent rapport.

la probation. Il semble que les Länder de l'Est de l'Allemagne attendent en moyenne cinq ans avant de titulariser les magistrats stagiaires. **Cette probation s'impose aux futurs juges du siège comme aux futurs membres du ministère public.**

Le magistrat stagiaire exerce ses fonctions comme magistrat du siège dans un tribunal d'instance ou de grande instance ou comme substitut du procureur. La première année, celui-ci ne peut exercer les fonctions de juge aux affaires familiales, réservées aux magistrats ayant au moins une année d'expérience professionnelle.

Durant la probation, il n'est **pas inamovible**. En effet, le paragraphe 13 de la loi fédérale statutaire précise que cette affectation peut être modifiée **sans son consentement**, ce qui implique la possibilité d'être affecté du siège au parquet et inversement.

Chaque Land organise la période probatoire selon ses propres règles avec une philosophie commune : **sensibiliser les juges débutant à la polyvalence des fonctions**. Telle est la raison pour laquelle le passage au parquet est une obligation durant cette période.

M. Wolfgang Schild a expliqué à vos rapporteurs que les juges stagiaires occupent alternativement des fonctions au siège et au parquet durant un ou deux ans. En Bavière, le système diffère un peu : les juges débutants doivent obligatoirement exercer au moins une année au parquet : ceux nommés au parquet (70 % d'une promotion) y restent pendant trois ans, ceux qui commencent au siège (30 % d'une promotion), au terme d'un délai maximum de deux ans, sont affectés au parquet. Dans le Land du Bade-Württemberg, les juges stagiaires exercent successivement un an au tribunal d'instance, un an au tribunal de grande instance et un an comme substitut au parquet.

Le juge stagiaire est régulièrement évalué par le président et le procureur du tribunal où il exerce ses fonctions, sous le contrôle du premier président de la cour d'appel (lecture des jugements...). Le ministère de la justice du Land n'intervient pas dans ce processus.

Le Land de Bavière a renforcé cet encadrement en mettant en place un **tutorat** confié à un magistrat plus expérimenté dont le bilan est positif d'après les représentants du ministère de la justice bavarois. En Sarre, ce tutorat est encouragé mais pas organisé.

Le juge stagiaire qui démontre de réelles insuffisances professionnelles peut être licencié à tout moment, sous réserve de l'avis du conseil consultatif des magistrats¹. Les deux premières années, le licenciement n'est pas motivé. Au-delà de cette durée, le Land doit démontrer l'incapacité de l'intéressé à exercer ses fonctions.

Toutefois, la non titularisation d'un juge stagiaire demeure exceptionnelle, comme l'ont expliqué M. Wolfgang Schild, secrétaire d'Etat à la justice et aux affaires sociales du Land de la Sarre, et la responsable du recrutement des juges au ministère de la justice bavarois, Mme Ursula Schmid-Stein. Lorsque tel est (rarement) le cas, l'intéressé choisit le plus souvent de quitter ses fonctions volontairement pour s'orienter vers une autre profession juridique.

Comme l'ont souligné tous les interlocuteurs allemands rencontrés par la délégation, la période probatoire présente plusieurs avantages en :

- constituant une **ultime étape pour détecter de graves défaillances** et, donc, une sécurité supplémentaire pour éviter des dysfonctionnements de la justice ;

- offrant une **souplesse de gestion très appréciable** dans un contexte de faible mobilité géographique des juges du fait d'un recrutement régionalisé et de l'absence d'obligation de mobilité. L'affectation des juges stagiaires dans une juridiction est laissée à la libre appréciation de l'autorité de nomination². Ce statut rappelle, sous l'importante réserve relative à l'absence d'inamovibilité, celui des magistrats placés en France³ ;

- imposant une **nécessaire implication des chefs de juridiction** dans l'apprentissage du métier de magistrat. L'évaluation à laquelle ils procèdent régulièrement leur impose nécessairement d'être attentifs aux pratiques professionnelles des jeunes magistrats ;

- **prolongeant la formation pratique** acquise durant le service préparatoire par l'apprentissage de différentes fonctions au siège comme au parquet.

¹ Paragraphe 22 de la loi fédérale statutaire.

² En revanche, l'affectation fonctionnelle du magistrat est décidée par le *praesidium*, collège des représentants des magistrats du tribunal (voir en annexe, fiche sur le contexte judiciaire en Allemagne).

³ Rattachés à la cour d'appel et ayant vocation à être affectés dans le ressort, selon les besoins, par ordonnance du premier président ou du procureur général -selon qu'il s'agit d'un juge du siège ou du parquet- de la cour d'appel.

II. LE DISPOSITIF ESPAGNOL : UN RECRUTEMENT UNIQUEMENT FONDÉ SUR LE NIVEAU JURIDIQUE DES CANDIDATS, UNE FORMATION INITIALE DISTINCTE POUR LES MAGISTRATS DU SIÈGE ET DU PARQUET

Le système de recrutement et de formation initiale des magistrats espagnols est prévu par la loi organique n° 6/1985 du 1er juillet 1985 sur le pouvoir judiciaire.

Assez proche du système français, il tient toutefois compte de la spécificité espagnole : la stricte séparation entre le siège et le parquet.

A. LE HAUT NIVEAU JURIDIQUE DES CANDIDATS, SEUL CRITÈRE D'UNE SÉLECTION FORTE

1. Une sélection principalement fondée sur le premier concours, complétée par des recrutements parallèles, gages de diversité

- *Un recrutement principalement fondé sur le premier concours*

En principe, d'après la loi organique précitée du 1^{er} juillet 1985, les juges espagnols doivent être recrutés par la voie du **premier concours** (« *turno libre* » ou « *oposición* »).

Un **concours unique** est organisé pour le recrutement des **magistrats du siège** et du **parquet**¹. Ce n'est qu'à l'issue du concours, en fonction de leur classement, que les élèves magistrats choisissent l'une ou l'autre de ces fonctions et donc, par voie de conséquence, l'une ou l'autre des écoles de formation².

Le Conseil général du pouvoir judiciaire, équivalent du Conseil supérieur de la magistrature français, est compétent pour l'organiser depuis 1994.

Les candidats doivent remplir plusieurs conditions :

- être majeur ;
- être de nationalité espagnole ;

¹ Il s'agit ainsi d'éviter qu'un candidat ne réussisse les deux concours (magistrats du siège et du parquet), ce qui occasionnerait ainsi des défections dans l'une ou l'autre des listes des personnes admises.

² Voir le B du présent II.

- ne pas encourir une cause d'incapacité (incapacité physique ou mentale, avoir été condamné ou inculpé pour un délit, être privé ou ne pas être dans le plein exercice de ses droits civiques) ;

- justifier d'un diplôme de droit sanctionnant au moins cinq années d'études supérieures (licence en droit en Espagne).

Organisé au moins tous les deux ans (actuellement, il l'est tous les ans), le **concours** se déroule sur près de **neuf mois** et regroupe trois épreuves éliminatoires (« *ejercicios* »), très techniques et purement juridiques. Elles se composent :

- d'un questionnaire à choix multiple (« *primer ejercicio* ») –QCM. Exercice écrit comprenant cent questions, il porte sur le droit civil, le droit pénal, la théorie générale du droit et le droit constitutionnel.

4.000 à 5.000 candidats se présentent chaque année et seulement 500 d'entre eux sont retenus à l'issue de cette épreuve ;

- d'un examen oral (« *segundo ejercicio* ») de 75 minutes, avec présentation de cinq exposés chacun ne pouvant dépasser 15 minutes– dans les domaines suivants : deux exposés en droit civil, deux exposés en droit pénal et un exposé sur la théorie générale du droit et le droit constitutionnel (préparation de 15 minutes) ;

- d'un second examen oral (« *tercer ejercicio* ») de 75 minutes correspondant à cinq exposés dont les sujets sont tirés au sort et dans les matières suivantes : deux exposés en procédure civile, un exposé en procédure pénale, un exposé en droit commercial et un exposé en droit administratif ou en droit du travail (préparation de 15 minutes).

Pour ces deux examens oraux, plus de quatre cents thèmes juridiques sont à connaître. Chaque exposé est noté sur 5 points. La note totale pour chaque examen est calculée à partir de la moyenne des trois notes médianes -la note la plus élevée et la plus basse sont écartées. La note éliminatoire est 12,5 (sur 25).

Plusieurs jurys (« *tribunales calificadoras* ») répartis dans diverses communautés autonomes reçoivent les candidats. Chacun est ainsi composé :

- d'un magistrat du Tribunal suprême ou d'un tribunal supérieur de justice ou un procureur du Tribunal suprême ou d'un parquet de tribunal supérieur de justice ou d'une chambre de jugement d'une audience provinciale¹, président ;

- de deux magistrats du siège ;

¹ Voir la fiche sur le contexte judiciaire espagnol.

- de deux procureurs ;
- d'un professeur de droit ;
- d'un avocat de l'Etat ;
- d'un avocat justifiant de plus de dix ans d'exercice professionnel ;
- d'un greffier.

Seules des épreuves juridiques théoriques sont prévues. Aucun examen pratique (cas pratique, note de synthèse...) ni épreuve de culture générale, de langues ni même de tests psychologiques ne figure parmi les épreuves. La faculté de « discernement » des candidats n'est en aucun cas testée, ni même leur capacité de juger.

A l'issue du troisième exercice –« *el tercer ejercicio* », c'est-à-dire le second oral–, le jury, après à un vote à la majorité de ses membres, indique au candidat s'il a réussi ou non le concours.

Le jury peut également, à l'unanimité de ses membres, décider à tout instant de demander à un candidat de suspendre son exposé oral et de se retirer du concours en cas de défaillance manifeste.

M. Francisco de Paula Puig Blanes, responsable du service des relations extérieures et institutionnelles de l'école judiciaire, a indiqué que certains observateurs et professionnels de la justice en Espagne se posaient la question d'introduire une épreuve pratique et des tests psychologiques dans le concours.

- *L'existence d'autres voies d'accès à la magistrature du siège*

Parallèlement au premier concours, d'autres modes de recrutement propres aux magistrats du siège sont prévus :

– un **troisième concours** (« *tercer turno* » ou « *concurso oposición* »), pour les candidats justifiant au moins de six ans d'expérience dans une profession juridique.

Les candidats sont soumis à une **épreuve d'évaluation** au cours de laquelle ils doivent présenter leur **parcours professionnel et personnel** ainsi qu'à une **épreuve orale** –sur la forme, celle-ci est identique à celle des élèves du premier concours, mais moins dense sur le fond, le programme étant plus restreint ;

– un **recrutement au tour extérieur** (« *acreditación* » ou « *concurso de meritos* »), pour des postes de « *magistrados* », c'est-à-dire les juges hiérarchiquement plus élevés. Les candidats à cette sélection accèdent ainsi directement au statut de magistrat¹.

Un cinquième à un quart des postes de magistrats est ainsi réservé à des juristes ayant une expérience d'au moins dix ans dans une profession juridique. M. Manuel Garcia, magistrat de liaison espagnol en France, a toutefois indiqué qu'en 2006, seule la moitié de ces postes avait effectivement été pourvue par ce biais.

Les candidats au **tour extérieur** sont recrutés par le Conseil général du pouvoir judiciaire, à l'issue d'un **entretien** d'une demi-heure devant le jury du concours au cours duquel des questions de droit peuvent leur être posées. Le jury évalue les « *mérites* » du candidat, « *juriste de compétence reconnue* », en fonction de ses diplômes et de ses travaux antérieurs (publications d'articles...).

Le nombre de places à pourvoir au tour extérieur est fixé chaque année par le Conseil général du pouvoir judiciaire.

Une fois recrutés, ces magistrats doivent effectuer un stage d'une semaine à l'école judiciaire ainsi que trois semaines dans différentes juridictions ;

– un **cinquième tour** (« *quinto turno* »), qui permet de pourvoir environ 20 % des postes du Tribunal suprême. Il s'adresse à des juristes de très grande renommée et justifiant de plus de quinze années d'activité professionnelle.

Une fois le poste à pourvoir publié au journal officiel, le Conseil général du pouvoir judiciaire reçoit les candidatures et choisit l'un d'entre eux au regard de ses « *mérites* » et de ses travaux antérieurs.

¹ Le système judiciaire espagnol distingue en effet le statut de juge (pendant les premières années d'exercice des fonctions) de celui de magistrat (obtenu après plusieurs années d'expérience). Pour plus de détails, voir le 2 du B du présent II ainsi que la fiche sur le contexte judiciaire espagnol en annexe du présent rapport.

2. Le profil des candidats intégrés dans la magistrature : plutôt jeunes, ayant une faible expérience professionnelle et très majoritairement des femmes

A l'issue du concours externe, environ 250 candidats sont retenus chaque année. Le nombre exact de postes ouverts est déterminé chaque année par le Conseil général du pouvoir judiciaire en fonction des besoins des corps de magistrats du siège et magistrats du parquet. En 2005, 240 candidats ont été sélectionnés et ainsi répartis :

- 140 élèves à l'Ecole judiciaire (magistrats du siège) ;
- 100 élèves au Centre des études judiciaires (magistrats du parquet).

D'après les informations fournies par l'Ecole judiciaire, plus de 4.000 candidats se sont présentés au concours en 2006, pour seulement 150 places (75 pour le siège et 75 pour le parquet).

D'après M. Francisco de Paula Puig Blanes, responsable du service des relations extérieures et institutionnelles de l'école judiciaire, les premiers reçus au concours choisissent en priorité les fonctions du siège.

Depuis plusieurs années, les femmes sont majoritaires au sein des recrutements. Elles représentent ainsi près de 70 % de la promotion 2006 de l'école judiciaire et près de 64 % des magistrats sur les onze dernières promotions (1996-2006).

Les élèves de l'école judiciaire sont en moyenne âgés de 28 ans au début de leur formation et plus de 68 % des magistrats ayant débuté leur carrière entre 1996 et 2006 n'avaient jamais travaillé avant d'accéder à ces fonctions.

Au regard de la difficulté du concours, les candidats se préparent en moyenne pendant plus de **quatre ans** (4,7 ans), à l'**issue de leurs cinq années d'études de droit**.

La mission d'information a pu constater, lors de son déplacement en Espagne, que cet important temps de préparation nécessaire au concours rendait son accès difficile pour les candidats issus des milieux peu aisés. Les interlocuteurs rencontrés par la délégation ont expliqué que certains candidats obtenaient des crédits auprès d'entreprises bancaires, ajoutant qu'un système de bourses avait été mis en place depuis l'an dernier.

B. LA FORMATION INITIALE : LE PASSAGE PAR UNE ÉCOLE DIFFÉRENTE POUR LES MAGISTRATS DU SIÈGE ET DU PARQUET

La formation initiale est assurée par :

- l'**Ecole judiciaire** (*la Escuela judicial*), située à Barcelone, pour les magistrats du siège. Chargée non seulement du recrutement et de la formation initiale des magistrats mais également de leur formation continue, elle relève du Conseil général du pouvoir judiciaire ;

- le **Centre des études juridiques** (*el Centro de estudios juridicos*), école de formation des juges du parquet, localisé à Madrid.

Ces deux écoles sont séparées depuis environ dix ans.

1. Une formation initiale des magistrats du siège exigeante, très proche du modèle français de l'ENM

Le programme de formation de l'école judiciaire est élaboré chaque année par une commission pédagogique¹, sur proposition du chef des études, qui le transmet ensuite, éventuellement modifié, au « *consejo rector* » de l'école. Enfin, l'assemblée plénière du Conseil général du pouvoir judiciaire examine, modifie éventuellement puis approuve définitivement le programme annuel de formation.

D'une durée de **vingt-quatre mois**, la formation initiale se compose, pour la première année, de **cours théoriques** et **pratiques**, et, pour la seconde année, de **stages** dans différentes juridictions (pénale, civile, administrative...), les élèves ayant alors la qualité de juge-adjoint.

Les élèves magistrats effectuent également deux stages de quinze jours, l'un dans un parquet et l'autre dans un cabinet d'avocats, afin de connaître l'activité professionnelle de ces partenaires essentiels des magistrats du siège.

¹ La commission pédagogique de l'école judiciaire est composée de juges représentant les syndicats de la magistrature espagnole.

**Calendrier de la formation initiale des magistrats du siège
Exemple de la promotion 2006**

	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	
2006									Première année :				
2007	formation initiale (Barcelone)						(1)		Seconde année :				
2008	stage juridictionnel												

(1) stages dans un parquet et au sein d'un cabinet d'avocat (15 jours chacun).

Source : Ecole judiciaire

Comme la responsable du service du recrutement et de la formation initiale des magistrats du siège, Mme Espinosa Conde, l'a présenté lors de son entretien avec la mission, la scolarité prévue au cours de la première année de formation –équivalente à quarante semaines- a pour objectifs de :

- compléter les connaissances théoriques acquises à l'université et lors de la préparation du concours d'entrée ;

- favoriser la perception et l'identification des problèmes juridiques rencontrés ;

- approfondir les connaissances des élèves sur la réalité sociale qui entoure les conflits juridiques ;

- améliorer la connaissance qu'ils ont des techniques nécessaires pour prendre des décisions de justice prudentes ;

- apprendre à motiver les décisions juridiques ;

- présenter l'espace judiciaire européen.

Il s'agit donc de compléter les connaissances théoriques, déjà importantes, des élèves magistrats par des connaissances plus pratiques et des mises en situation leur permettant de se préparer à l'exercice de leurs futures fonctions. Une méthodologie rigoureuse leur est ainsi inculquée afin qu'ils puissent comprendre le litige qui leur est présenté puis le résoudre en toute équité.

Ces cours comprennent des conférences ainsi que des études de cas. Sont abordés, d'une part, le droit constitutionnel et communautaire¹, la première instance et l'instruction et, d'autre part, l'organisation judiciaire, la comptabilité et la médecine légale.

Les élèves magistrats doivent ainsi étudier sept cas chaque semaine (trois en droit civil, trois en droit pénal et un en droit constitutionnel et communautaire).

D'autres **cours** sont également organisés suivant **différents thèmes**. Ainsi, en **matière civile**, des enseignements sont par exemple prévus sur l'établissement de la preuve, la médiation ou la coopération internationale. En droit pénal, un cours spécifique est notamment prévu sur la coopération internationale ainsi que sur les violences conjugales et la criminologie. D'un point de vue plus généraliste, des cours d'informatique et de langues sont proposés, de même que des enseignements sur des sujets aussi divers que « le droit et la société », « les médias et la justice » **ou la** discrimination sexuelle.

En outre, des **simulations de jugement** sont organisées, au cours desquelles les élèves magistrats jouent successivement le rôle de juge du siège, de procureur, de greffier, de l'avocat, de l'accusé et de la victime.

Enfin, des **séminaires** sont également ouverts aux élèves magistrats, ces derniers devant en choisir deux parmi les vingt-deux proposés –par exemple : la protection du mineur, l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, le droit et le cinéma.

La responsable du service du recrutement et de la formation initiale des magistrats du siège, Mme Espinosa Conde, responsable du service du recrutement et de la formation initiale des magistrats du siège, a indiqué qu'à partir de la prochaine promotion, trois semaines de la scolarité seraient consacrées à l'**expression orale**.

Le **stage en juridiction** permet quant à lui de mettre réellement en pratique toutes les connaissances préalablement acquises, auprès de magistrats en exercice. Il doit permettre aux élèves magistrats d'être confrontés à la réalité de leurs futures fonctions. Ils sont appelés à prendre eux-mêmes des décisions judiciaires, sous la responsabilité de leur tuteur.

Mme Espinosa Conde, a ainsi considéré que ce stage permettait aux élèves d'*« automatiser leurs réponses »*.

Les six premiers mois se déroulent auprès d'un juge civil et les six derniers auprès d'un juge pénal, au sein de la même juridiction.

¹ L'enseignement porte en particulier sur le rôle du juge en cas d'exception d'inconstitutionnalité de la loi soulevée au cours d'une procédure, sur la question préjudicielle devant la Cour de justice des communautés européennes ainsi que sur les droits et libertés fondamentales.

Les magistrats tuteurs chargés de les accueillir en juridiction –un tuteur par élève- bénéficient d'un encadrement par l'école, certaines règles leur étant enseignées afin de mieux guider les élèves dans leur apprentissage et de les évaluer. En outre, l'école dispose de « coordinateurs territoriaux » dans chaque communauté autonome dans laquelle des élèves magistrats sont reçus en stage, qui rappellent les magistrats délégués à la formation français, désignés dans chaque cour d'appel. Mme Mercedes Caso Señal, professeur responsable des stages à l'école judiciaire, a ainsi expliqué que l'objectif recherché était d'obtenir un apprentissage et une évaluation homogènes des élèves par leurs tuteurs. Des réunions sont également organisées, afin d'établir des critères communs d'évaluation entre les tuteurs.

Mme Mercedes Caso Señal a indiqué à la mission d'information que les notes de stages étaient assez proches.

Les futurs magistrats doivent fréquemment informer l'école de leurs activités –par courrier électronique-, envoyer tous leurs travaux et enfin rédiger un mémoire.

Au cours de la première année de formation, les futurs magistrats effectuent également différents stages d'une semaine chacun, dans un centre pénitentiaire, auprès des services de police ainsi que d'un service de médecine légale. Ils se déplacent également à Bruxelles et à Luxembourg afin de découvrir les institutions européennes.

Le corps enseignant se compose de sept professeurs permanents -un en droit constitutionnel, trois pour les cours sur la première instance et trois pour les cours sur l'instruction-, neuf professeurs associés et plus de 650 professeurs, tuteurs et collaborateurs.

Mme Espinosa Conde a expliqué à la délégation que les enseignants permanents de l'école étaient recrutés sur concours sur titres et épreuves, pour deux ans renouvelables pour un an, essentiellement parmi les magistrats en exercice, les professeurs d'université et les hauts fonctionnaires de l'Etat.

Les autres enseignants sont choisis discrétionnairement par l'école.

S'agissant de l'année de stage en juridiction, les élèves magistrats sont placés auprès d'un tuteur, juge de première instance ou juge d'instruction. Ils doivent s'exercer à la pratique concrète de leurs futures fonctions.

Pendant leur formation, les élèves magistrats ont la qualité de fonctionnaire et bénéficient d'une rémunération.

Les élèves sont évalués tout au long de leur formation, tant par leurs professeurs dans le cadre de leurs cours que par leur tuteur à l'issue de leur stage. Ils sont également évalués durant trois semaines, réparties au long de leur formation et consistant à résoudre des cas pratiques.

Leur note de classement à l'issue de leur formation tient compte, dans la même proportion, des notes obtenues au cours de la formation ainsi que des résultats au concours d'entrée.

D'après les informations fournies à vos rapporteurs lors du déplacement à l'école judiciaire, seuls trois auditeurs n'ont pu réussir la formation depuis la création de l'école, l'un d'entre eux ayant manifesté d'importantes difficultés psychologiques ne garantissant pas qu'il puisse exercer ses fonctions.

A partir de cette évaluation, un **classement de sortie** est établi. En fonction de ce dernier, les élèves magistrats choisissent leur futur poste et y sont nommés.

Toutefois, les jeunes juges ne peuvent accéder, pour leur première affectation, qu'à un poste de juge (*juez*) –et non de magistrat (*magistrado*)¹. Ils sont ainsi susceptibles d'exercer des fonctions de juge d'instruction ou de juge de première instance dans les plus petits tribunaux espagnols, juridictions de première instance à juge unique chargées à la fois des affaires pénales et civiles.

Ils n'**accèdent ensuite au statut de magistrat qu'au terme de quatre à huit ans de fonction en tant que juge.**

2. Une formation initiale plus condensée pour les magistrats du parquet

Etablissement rattaché au ministère de la justice mais autonome en matière budgétaire et de gestion, le **Centre d'études juridiques** est chargé de la formation, non seulement des **élèves procureurs** mais également d'**autres professionnels** de la justice tels que les **greffiers** et les **avocats de l'Etat**, mais également les membres de la sûreté de l'Etat, les médecins légistes et certaines autres catégories de fonctionnaires². Il a ainsi organisé en 2006 plus de 250 séminaires regroupant 4.800 participants.

S'agissant des procureurs (*fiscales*), le Centre d'études juridiques est chargé de leur formation tant initiale que continue.

Le directeur du centre, M. Alfredo Ramos Sánchez, a expliqué que la formation initiale donnée aux élèves procureurs visait à leur apporter une

¹ Voir en annexe 6 la note sur le contexte judiciaire espagnol. Les « magistrados » président les « juzgados de lo penal », équivalent aux tribunaux correctionnels en France.

² Le Centre des études juridiques est ainsi compétent pour la formation, tant initiale que continue, des procureurs, des greffiers et des médecins légistes. Il est également chargé de la formation continue des avocats de l'Etat, de la police judiciaire et d'autres catégories de fonctionnaires comme les agents de la sécurité sociale.

approche pratique de leurs futures fonctions. L'article 22 du statut du Centre d'études juridiques énonce ainsi que « *cette préparation aura lieu moyennant un approfondissement spécialisé des connaissances théoriques les plus importantes pour chacune des activités professionnelles et l'apprentissage de l'exercice pratique des actions et des fonctions propres à ces activités.* »

Un nouveau plan de formation a récemment été adopté par ce centre avec pour principale innovation d'allonger de **deux à huit mois la durée** de cette formation et d'orienter davantage la scolarité sur les **études de cas**, en faisant **primer la connaissance pratique sur la théorie**.

La formation initiale des magistrats du parquet s'effectue donc désormais en **huit mois, répartis entre une scolarité au Centre d'études juridiques (quatre mois) et un stage dans un parquet (quatre mois)**. Vos rapporteurs ont pu constater que la formation initiale des procureurs était donc nettement plus courte que celle des magistrats du siège (deux ans). Ils considèrent que cela peut se justifier dans la mesure où ces jeunes procureurs continueront d'apprendre leur métier lors de la prise de fonctions dans le cadre d'un parquet qui fonctionne de manière collective et hiérarchisée.

Les **cours** suivis dans le cadre du Centre d'études juridiques se composent :

– d'un tronc commun d'**enseignements théoriques et pratiques**, relatifs au procureur et l'ordre juridictionnel pénal (110 heures), au procureur et l'ordre juridictionnel civil (24 heures) et au statut organique du ministère public (12 heures) ;

– d'**enseignements juridiques complémentaires** ayant pour thèmes : le procureur et l'ordre juridictionnel administratif (4 heures), le procureur et l'ordre juridictionnel en matière de droit du travail (4 heures), les notions d'économie, de comptabilité et de droit fiscal orientées vers la répression des délits économiques (4 heures), la violence de genre et domestique (8 heures), le droit des étrangers (8 heures) et la loi sur la responsabilité pénale des mineurs (8 heures) ;

– d'enseignements **en informatique** ainsi que sur la **médecine légale** et les **techniques d'expression orale** ;

– de **séminaires** (autour de dix-huit pour la présente promotion) d'une durée de 4 heures et abordant des thèmes aussi divers que la coopération juridique internationale, les voies pénales d'exécution, la surveillance pénitentiaire, la psychologie du témoin ou les délits contre l'environnement.

– et enfin de **visites d'étude**, accompagnées pour chacune d'une conférence assurée par un responsable de l'institution concernée : ministère public général de l'Etat, institution pénitentiaire, Institut national de toxicologie, laboratoires de criminologie de la Garde Civile et de la Police

scientifique nationale, Défenseur du peuple, Chambre des députés, Tribunal constitutionnel et centres d'application des mesures autres que la peine privative de liberté.

En outre, le plan de formation initiale des procureurs prévoit également qu'au cours de cette scolarité, les élèves magistrats devront « *prendre part au travail journalier du ministère public du tribunal supérieur de justice de Madrid* ».

Le **stage au parquet** s'effectue ensuite auprès d'un tuteur¹ qui procède à l'évaluation de son élève stagiaire à l'issue de quatre mois. Les élèves procureurs doivent participer aux activités quotidiennes des services du ministère public. La visite d'un établissement pénitentiaire est également prévue.

Mme Blanca Breñosa Saez de Ibarra, chef des études juridiques du Centre des études juridiques, a indiqué qu'en principe, aucun élève n'échouait à cette formation.

En vertu de l'article 26 du statut du Centre des études juridiques, l'évaluation des élèves est établie en fonction :

– d'un test évaluant l'assimilation des enseignements reçus au cours de leur scolarité au Centre des études juridiques, composé de 50 questions ;

– d'une note de stage, établie à partir de l'évaluation des tuteurs et la rédaction d'un mémoire par les élèves ;

– d'un cas pratique de droit pénal et de procédure pénale, permettant « *d'évaluer l'habileté pratique acquise* » ;

– d'une évaluation individualisée et effectuée par chaque professeur.

La moyenne finale permettant d'établir le classement de sortie tient également compte des résultats au concours d'entrée.

En fonction de ce classement, les élèves procureurs choisissent leur poste, la proposition est alors transmise au ministère de la justice qui procède à leur nomination.

¹ Un procureur ne peut être tuteur de plus de trois élèves simultanément.

Le recrutement et la formation des magistrats en Italie

• Le contexte judiciaire

Peuplée de près de 58 millions d'habitants, l'Italie compte actuellement **8.940 magistrats de carrière** dont une majorité d'hommes (5.283), répartis dans 138 tribunaux et 26 tribunaux pour mineurs. Le corps judiciaire comprend 6.500 magistrats du siège et 2.220 membres du parquet (près de 815 postes sont actuellement vacants).

La justice italienne s'appuie également sur un nombre élevé de **juges non professionnels** –qui portent le nom trompeur de magistrats honoraires- qui traitent une partie du contentieux de masse. Ceux-ci peuvent exercer dans des formations collégiales comme dans des formations à juge unique. Entrent dans cette catégorie 4.700 juges de paix (aux compétences assez comparables à celles d'un juge d'instance français) et environ 3.500 juges auxiliaires et 1.940 vice procureurs honoraires exerçant dans les tribunaux.

Le nombre d'avocats en exercice -175.000- est un des plus élevés en Europe, le barreau de Naples comptant plus d'avocats que la France toute entière.

• Le statut des magistrats de carrière

La Constitution italienne consacre explicitement **l'indépendance des magistrats** (article 104) et, son corollaire, l'inamovibilité (article 107).

Les magistrats du **siège** et du **parquet** appartiennent à un **corps unique**. Ils sont donc soumis au même statut. La loi sur l'organisation judiciaire adoptée en juillet 2005¹ (réforme Roberto Castelli) avait prévu une séparation des carrières au choix de l'intéressé au moment du passage du concours d'entrée dans la magistrature. L'application de ce texte a été suspendue par le gouvernement de M. Romano Prodi et cette mesure ne devrait pas être reprise par la réforme de la justice en cours de préparation.

Le **grade** et la **fonction** sont **distincts**, l'avancement est donc indépendant de l'affectation au poste correspondant. Ceci permet, à la différence de ce qui prévaut en France, à des magistrats italiens expérimentés, voire en fin de carrière, d'exercer des fonctions de base exposées (juge d'instruction par exemple).

Comme l'a signalé lors de son audition M. Emmanuel Barbe, magistrat de liaison français en Italie, le droit étant un mode essentiel de régulation, les magistrats jouent un rôle important dans la société, ce qui leur confère dans l'ensemble un grand prestige.

• Le recrutement des magistrats judiciaires

L'accès à la magistrature réglementé par le décret royal du 30 janvier 1941 sur l'organisation du système judiciaire a été plusieurs fois réformé. La dernière modification date de la loi sur l'organisation judiciaire de juillet 2005 actuellement suspendue. Certaines de ses dispositions devraient toutefois être reprises.

¹ Adoptée au terme de quatre années de vifs débats.

L'article 106 de la Constitution consacre le principe du concours, lequel est réservé aux candidats âgés au minimum de 21 ans et au maximum de 39 ans, **titulaires d'une maîtrise en droit (*laurea*) et diplômés de l'une des 38 écoles de spécialisation pour juristes**. De création récente (1999), ces établissements rattachés aux universités ont été mis en place pour remédier aux insuffisances de la formation juridique universitaire. Ils accueillent les titulaires d'une maîtrise en droit. Chaque année entre 55 et 400 élèves sont sélectionnés sur la base d'un questionnaire à choix multiple portant sur le droit civil, le droit pénal, la procédure civile et la procédure pénale. Ces écoles dispensent un enseignement à la fois théorique et pratique –sous la forme de stages en juridiction- d'une durée de dix-huit mois à deux ans. Les meilleurs élèves deviennent magistrat ou notaire, les autres, avocat.

Le concours s'adresse donc exclusivement à des juristes issus des facultés de droit, ce qui ne présente pas que des avantages. M. Emmanuel Barbe a observé que ce système –proche du mode de sélection des magistrats espagnols du fait de l'importance accordée à la mémorisation par coeur- conditionnerait parfois une tournure d'esprit plus orientée vers l'abstraction que le sens pratique. A aucun stade, le processus de sélection ne tient compte de l'expérience professionnelle.

Les qualifications requises pour présenter le concours devraient être renforcées (*laurea* et master obligatoires) par la réforme de la justice en instance d'examen.

Le concours d'entrée dans la magistrature est réputé très difficile. Il comporte en effet trois séries **d'épreuves théoriques presque exclusivement juridiques** :

- une **épreuve préliminaire éliminatoire** qui prend la forme d'un questionnaire à choix multiples ; cette épreuve qui privilégie largement un apprentissage littéral de la législation constitue une épreuve traumatisante pour les candidats. Elle devrait être supprimée aux termes de la future réforme sur la justice en cours de préparation ; les candidats les plus diplômés –titulaires d'un master (deux années supplémentaires)– sont dispensés d'épreuve éliminatoire et passent directement les épreuves écrites ;

- des **épreuves écrites** qui comportent deux matières au choix parmi trois (droit civil, droit pénal et droit administratif) ; aux termes de la future réforme en cours de préparation, ces trois matières seront obligatoires et assorties d'une épreuve pratique, dont les contours ne sont pas encore définis ;

- des **épreuves orales** accessibles aux **candidats** ayant obtenu au moins 12 sur 20 à chacune des épreuves écrites et qui portent sur 8 matières juridiques –droit civil et éléments fondamentaux du droit romain, procédure civile, procédure pénale, droit administratif, constitutionnel et fiscal, droit du travail et protection sociale, droit communautaire, droit international et éléments d'information juridique– et une épreuve de langue étrangère choisie parmi les langues officielles de l'Union européenne.

Le jury du concours, présidé par un magistrat (en général conseiller à la Cour de cassation) comprend 32 membres dont 24 magistrats et 8 professeurs de droit, choisis par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Le CSM doit approuver la sélection opérée par le jury mais, en pratique, ne passe jamais outre son choix.

En moyenne, **300 postes sont offerts chaque année** (380 en 2004 et 350 en 2003). Aucun concours n'a toutefois eu lieu ces trois dernières années, le précédent ministre de la justice Castelli ayant souhaité préalablement réformer le système de recrutement.

Le concours est très **sélectif** comme en atteste le grand nombre de candidats inscrits. Environ 20.000 se présentent aux épreuves éliminatoires, 5.000 sont sélectionnés aux écrits et 320 sont admis à se soumettre aux oraux. L'afflux des candidats soulève des problèmes d'organisation, ainsi que l'a expliqué M. Emmanuel Barbe. En effet, certains candidats présentent plusieurs années de suite le concours car il est très rare que les corrections des copies de concours soient achevées avant le concours suivant. En moyenne, le délai de corrections des copies atteint 18 mois. Cette situation contribue à maintenir le nombre des candidatures à un niveau élevé.

Les reçus au concours sont âgés en moyenne de **30 ans** et justifient d'un **niveau très élevé de diplôme**. Compte tenu de la difficulté du concours, les candidats au concours ont généralement une expérience professionnelle, le plus souvent dans le domaine juridique (avocat, juriste de banque, juriste dans la fonction publique territoriale).

• La formation initiale

Les modalités de la formation des magistrats ont été modifiées par le décret du président de la République du 17 juillet 1998 relatif au stage des auditeurs de justice. Actuellement, la formation est sous la responsabilité du Conseil supérieur de la magistrature mais devrait être confiée à l'école supérieure de la magistrature en cours de création.

La formation se divise en **deux temps**.

Elle débute par une première phase dite « générique » qui consiste en un premier stage durant lequel l'auditeur participe à tous les pans de l'activité judiciaire (civile, pénale comme juge unique, dans les formations collégiales ou au parquet). D'une durée d'un an environ, ce stage est accompli sous le contrôle de magistrats. Les auditeurs choisissent leur tribunal, la juridiction devant être toutefois située au siège d'une cour d'appel. Durant cette période, des cours théoriques portant exclusivement sur les matières juridiques sont également dispensés. Aucune réelle sélection ne s'opère au cours de cette phase, même si l'auditeur fait l'objet d'une évaluation réalisée notamment à partir des avis des maîtres de stage et des conseils judiciaires (placés au niveau de la cour d'appel et chargés de la formation et de l'évaluation des magistrats). Ce système de contrôle prévoit la tenue d'un cahier de l'auditeur dans lequel figurent tous les travaux du stagiaire (demande de mesures de placement en détention, jugement). Cette évaluation est soumise au CSM auquel il appartient de décider de l'intégration au corps judiciaire.

S'ouvre alors la seconde phase de la formation initiale dite « ciblée », accomplie sous la forme d'un stage de pré-affectation d'une durée de cinq mois après avoir choisi son poste, lequel est attribué en fonction du classement d'entrée dans la magistrature. Ce dernier est évalué à l'issue de cette période. Il peut arriver dans certains cas que l'auditeur soit invité à effectuer quelques mois de stage supplémentaires. L'exclusion serait théoriquement possible mais n'intervient pratiquement jamais.

Le recrutement et la formation des magistrats au Royaume-Uni

• Le contexte judiciaire

Au Royaume-Uni, la justice est rendue par un **nombre –limité- de juges professionnels** (3.545 au 1^{er} avril 2007) et des **effectifs étoffés de juges non professionnels** (30.000 à la même date) dénommés *magistrates courts* qui exercent leurs fonctions à titre bénévole.

L'organisation judiciaire se structure en :

- **juridictions pénales** ; en première instance, selon le degré de gravité des affaires, trois juridictions sont compétentes. La *Magistrates court* (800 environ) traite le contentieux de masse (95 % des affaires). Les affaires les plus graves relèvent de la *Crown court* (une cour qui tient des sessions dans quelque 80 centres qui constituent six « circuits »), tandis que la *High Court* juge les dossiers exceptionnellement complexes. En appel, la *Crown Court* statue sur les appels formés à l'encontre des décisions prononcées par la *magistrates Court*, la *Court of Appeal* ayant compétence pour connaître des appels des jugements de la *Crown Court* ainsi que, dans certaines hypothèses, ceux de la *High Court* ;

- **juridictions civiles** ; en première instance, les litiges sont soumis soit à la *Magistrates Court* -dont la compétence est limitée aux affaires les moins graves, soit à la *County Court* (300 environ) chargée de juger les autres affaires. La *High Court* fonctionne à la fois comme juridiction de première instance dans des domaines particuliers (propriété foncière, inexécution des contrats...) et comme juridiction d'appel dans certaines matières (tutelle par exemple) ou pour les affaires les moins importantes. La *Court of Appeal* est compétente pour statuer en appel sur les jugements rendus en première instance par la *High Court*.

• Le statut des magistrats professionnels

La magistrature regroupe uniquement **les magistrats du siège**, les **membres du ministère public** ayant le statut de fonctionnaires. Ces deux carrières sont donc séparées. Comme l'a indiqué M. Bernard Rabatel, au titre de son expérience comme magistrat de liaison français au Royaume-Uni, il est impossible de passer de l'une à l'autre de ces fonctions pendant un certain délai.

Le pouvoir judiciaire est **indépendant**, ce qui se traduit par **l'inamovibilité des juges** et le fait que **leur nombre et leur salaire** sont fixés par **la loi**. Ainsi, le salaire moyen d'un juge de la *High Court* s'élève environ à 147.000 livres par an.

Il existe plusieurs catégories de juges du siège professionnels, notamment des juges exerçant à temps plein (2.300) –juges de circuit, juges de la *High Court*...– et des juges qui ne siègent que quelques sessions par an (1.200) –*recorders*.

• Le recrutement des magistrats professionnels

Les critères retenus pour accéder à la magistrature professionnelle diffèrent selon les postes à pourvoir. **Cinq qualités essentielles** sont toutefois requises invariablement : une **capacité intellectuelle de haut niveau** (haut degré d'expertise dans le domaine ou la profession concernés, capacité à assimiler rapidement des informations), **des qualités personnelles** (intégrité et indépendance d'esprit, capacité de décision), une **aptitude à comprendre et traiter avec équité** (aptitude à traiter chaque justiciable avec respect et raison indépendamment du milieu socio-culturel dont il est issue), **une autorité et des qualités de communication** (capacité à expliquer clairement les procédures et les décisions aux personnes concernées, volonté d'écouter avec patience et courtoisie) et **une efficacité éprouvée** (aptitude à travailler rapidement).

Ces exigences peuvent varier sensiblement en fonction de la nature du poste concerné –par exemple, il est attendu d'un juge de la *High Court* qu'il dispose d'une excellente connaissance du droit en général.

Le *Constitutional Reform Act* de 2005 a réformé les règles de recrutement des magistrats du siège en les rendant plus transparentes et en permettant une certaine démocratisation. Auparavant, il n'était pas fait appel à candidature et l'accès aux fonctions judiciaires s'effectuait exclusivement par cooptation.

Une **commission** -la *Judicial Appointments Commission* (JAC) qui fonctionne depuis avril 2006- sélectionne **des candidats aux postes de juges ouverts à candidature et adresse des recommandations au ministre de la justice** (*Lord Chancellor*) qui nomme les magistrats¹. Cet organe public, indépendant, réunit quinze commissaires, issus du monde judiciaire –des professions juridiques, des tribunaux, des *magistrates*– et de la société civile qui sont désignés pour une période initiale de cinq ans, renouvelable une fois. Si le ministre de la justice refuse de nommer un candidat proposé par la JAC, ce dernier doit communiquer les raisons de cette décision.

La procédure de sélection est rigoureuse. Lorsqu'un poste devient vacant, *Her Majesty's Court Service* ou le *Tribunal Service* selon le cas, adressent une demande à la JAC. Celle-ci rend public l'appel à candidature et recherche les meilleurs candidats. Des dossiers de candidature sont envoyés aux personnes intéressées, contenant des informations sur les critères d'éligibilité, les qualités recherchées et sur le processus de recrutement. La commission effectue une enquête sur la personnalité du candidat (*character check*), lequel est invité à passer un test de connaissances, la plupart du temps sous la forme d'un exercice technique écrit ou d'un cas pratique. Un entretien de 45 minutes a lieu avec un jury composé d'un juge en exercice dans une juridiction ayant un rapport avec le poste vacant, d'un représentant de haut rang du département pour les affaires constitutionnelles, et d'une personne extérieure au milieu judiciaire.

La dernière étape de la sélection s'effectue en présence du candidat en fonction de la nature du poste à pourvoir, une journée d'entretiens, des jeux de rôle ou des discussions auxquelles les candidats sont invités à prendre part, et qui sont l'occasion de mettre en avant leurs qualités et aptitudes.

Les candidats réfutés par la JAC peuvent adresser une plainte par écrit à cette instance, laquelle doit répondre dans un délai de 20 jours. En cas de désaccord persistant avec l'appréciation de la JAC, le candidat peut adresser une plainte à un médiateur spécialisé (*Judicial Appointments and conduct Ombudsman*) institué en avril 2006 par le *Constitutionnal réform Act* de 2005. Ce médiateur examine les requêtes et peut adresser des recommandations au ministre de la justice. Il peut également recommander le paiement de dommages et intérêts pour la perte subie ayant découlé du rejet de sa demande au regard du salaire qu'il aurait pu percevoir. Depuis un an, le nombre de requêtes s'élève à 250, dont 60 ont donné lieu à une enquête.

Le principal critère de recrutement se fonde sur le mérite professionnel du candidat. En effet, traditionnellement, le profil du juge professionnel est celui d'un **barrister**² justifiant au moins de dix ans d'expérience professionnelle en cette qualité et ayant obtenu le titre de QC (*Queen Counsel*)³. L'accent a été mis ces dernières années sur **l'ouverture (diversity) du corps judiciaire à des profils plus variés.**

¹ Avant la réforme de 2005, le ministre de la justice disposait discrétionnairement du pouvoir de nomination des magistrats.

² *Barristers* et *solicitors* sont tous des juristes (*lawyers*) diplômés en droit. Ils se distinguent toutefois par les fonctions exercées et le nombre de professionnels qu'elles regroupent. Ainsi, les *solicitors* (87.000) ne peuvent plaider devant une cour de justice, mais peuvent représenter un client devant certaines juridictions. Ils exercent en outre des fonctions non-contentieuses assimilables à celles d'un notaire français. Les *barristers* (13.000) plaident devant les juridictions et fournissent des consultations juridiques.

³ Ce qui implique d'avoir au moins 10 ans de pratique professionnelle et de recevoir un titre conféré par la Reine, sur proposition du ministre de la justice.

Les candidatures en provenance des groupes de population les plus divers possibles ont donc été encouragées, afin d'obtenir un corps judiciaire plus représentatif et de renforcer la confiance du public dans la justice. Les *solicitors* justifiant de dix ans d'expérience **ont notamment été encouragés à postuler aux fonctions judiciaires**. En effet, peu d'entre eux proposent leur candidature alors qu'ils représentent près de 80% des professionnels du droit satisfaisant les critères de nomination. Cette campagne de diversification concerne également les personnes d'origines ethniques variées et celles souffrant d'un handicap.

Les procureurs sont recrutés par le biais de concours généraux. Pour être apte à postuler à cette fonction, le candidat doit exercer la profession de *solicitor* ou celle de *barrister* inscrit au barreau anglais.

• **La formation initiale des magistrats du siège professionnels**

La formation initiale des juges dépend du poste auquel ils ont vocation à être affectés. Elle comprend des cours dispensés par le *Judicial Studies Board* (JSB) et un stage au sein de la juridiction concernée (accompli sous la forme de participation à des audiences auprès d'un juge expérimenté pendant une semaine). Après un cours intensif avant l'entrée en fonctions, des cours de mise à jour sont par ailleurs dispensés par le JSB. Les juges en exercice participent à des sessions de formation continue également dispensées par le JSB.

Les modalités de la formation des *recorders* (juges qui n'exercent pas à temps plein) méritent d'être signalées. Les règles varient selon l'affectation de l'intéressé. Pour ceux affectés à la *Crown court*, il s'agit d'une forme de formation probatoire. Celle-ci consiste en un cours à distance organisé par le JSB, une visite d'établissements pénitentiaires et des rencontres avec des représentants expérimentés du service de probation (responsable des personnes en liberté conditionnelle). Succède à ces étapes une période d'une semaine -au minimum- pendant laquelle les *recorders* siègent avec un juge professionnel, lequel rédige ensuite un rapport adressé au ministère de la justice, indiquant si, selon lui, le candidat *recorder* peut siéger seul et traiter des dossiers. Lorsque tel est le cas, le ministre de la justice recommande sa nomination à la Reine. Dans le cas contraire, il demande au candidat d'approfondir sa formation initiale.

Une fois nommé, il est intéressant de noter que le *recorder* siège seul, mais est encadré pendant la première semaine par un juge professionnel chargé de lui donner des conseils, de le guider, et de l'observer pendant de courtes périodes lors des audiences.

Réunie le mercredi 11 juillet 2007,

la commission a autorisé la publication du présent rapport.

ANNEXES

ANNEXE 1

DÉPLACEMENTS À L'ÉTRANGER ET EN FRANCE

Déplacement en Allemagne

Membres de la délégation : M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois, MM. Pierre Fauchon et Charles Gautier, rapporteurs, et M. Pierre-Yves Collombat

Mercredi 18 avril 2007 (Munich, ministère de la justice bavarois)

- Entretien sur les systèmes allemand et bavarois de formation initiale des magistrats avec des représentants du ministère de la justice bavarois, **MM. Heino Schöbel**, directeur de la formation initiale et continue des magistrats, et **Guido Tiesel**, chef du bureau chargé du cycle préparatoire des étudiants référendaires
- Entretien sur le recrutement des magistrats avec **Mme Ursula Schmid-Stein**, chef du bureau des ressources humaines au ministère de la justice bavarois

Jeudi 19 avril 2007 (Berlin, ministère de la justice fédéral et ambassade de France)

- Entretien sur le recrutement et la formation des magistrats avec des représentants du ministère fédéral de la justice, **MM. Michael Gressmann**, chef du bureau de la formation initiale et continue des magistrats et **Hansjörg Scherer**, rédacteur au bureau de la formation initiale et continue des magistrats
- Entretien sur le recrutement et la formation des magistrats avec des représentants du syndicat des magistrats allemands (*deutscher Richterbund*), **M. Lothar Jünemann**, secrétaire général et **Mme Bettina Leetz**, membre du bureau chargée de la formation initiale et continue
- Entretien sur la formation juridique commune à tous les métiers du droit avec un représentant de l'union des avocats allemands (*deutscher Anwaltverein*), **M. Cord Brüggmann**, secrétaire général adjoint
- Entretien sur la formation juridique commune à tous les métiers du droit avec un représentant de la Chambre fédérale des avocats allemands (*Bundesrechtsanwaltskammer*), **M. Peter Ströbl**, avocat
- Entretien avec deux auditrices de justice françaises de la promotion 2007, **Mmes Clara Grande et Marine Karsenti**

Déplacement à Bordeaux à l'Ecole nationale de la Magistrature

Membres de la délégation : MM. Pierre Fauchon et Charles Gautier, rapporteurs, MM. Pierre-Yves Collombat, Yves Détraigne et Jean-René Lecerf

Mardi 15 mai 2007

- Présentation des modes de recrutement à l'Ecole nationale de la magistrature et du déroulement de la formation initiale par le directeur de l'école, **M. Michel Dobkine**
- Participation des membres de la délégation à une direction d'études avec les auditeurs de justice
- Visite de l'Ecole
- Entretiens avec des auditeurs de justice des trois promotions en cours de scolarité, **M. Benjamin Danlos**, délégué de la promotion 2006, issu du premier concours, **Mmes Caroline Tharot**, auditrice de la promotion 2005, issue du deuxième concours et **Isabelle Gare**, auditrice de la promotion 2005, recrutée sur titres
- Entretien avec une équipe d'enseignants chargés de formation à l'ENM

Déplacement en Espagne

Membres de la délégation : MM. Pierre Fauchon et Charles Gautier, rapporteurs, Mme Catherine Troendle et M. Pierre-Yves Collombat

Mardi 5 juin 2007 (Barcelone, Ecole judiciaire de formation des magistrats du siège)

- Entretien sur la place de l'école judiciaire dans la structure du Conseil général du pouvoir judiciaire, avec **M. Francisco de Paula Puig Blanes**, chef du service des relations extérieures et institutionnelles
- Entretien sur le recrutement des juges en Espagne avec **Mme Gema Espinosa Conde**, responsable du service du recrutement et de la formation initiale
- Visite des installations de l'école avec **Mme Gema Espinosa Conde** et **Mme Elisabeth Frances Canals**, chef de l'unité de formation initiale
- Entretien sur la méthodologie de l'école judiciaire avec **M. Victor Ferreres Comella**, professeur de droit constitutionnel
- Présentation des cours pratiques par **Mme Mercedes Caso Señal**, professeur

Mercredi 6 juin 2007 (Madrid, Centre des études juridiques de formation des membres du parquet)

- Entretien sur le déroulement de la formation initiale et le recrutement des membres du parquet avec **M. Alfredo Ramos Sanchez**, directeur général, **Mme Blanca Breñosa Saez de Ibarra**, responsable des études, **M. Fausto Cartagena**, procureur général actuellement au service de l'inspection, et **Mme Violeta Chamorro**, chef de service de la communication de l'école.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

- *Ministère de la justice*
 - **M. Léonard Bernard de la Gatinais**, directeur des services judiciaires

- *Cour de cassation*
 - **M. Jean-Louis Nadal**, procureur général près la Cour de cassation
 - **M. Christian Charruault**, conseiller à la Cour de cassation, président du jury des concours d'entrée à l'ENM

- *Personnalité*
 - **M. Wolfgang Schild**, secrétaire d'Etat à la justice et aux affaires sociales du Land de Sarre

- *Inspection générale des services judiciaires*
 - **M. Christian Raysseguier**, inspecteur général des services judiciaires

- *Magistrats de liaison*
 - **M. Frédéric Baab**, magistrat de liaison français en Allemagne
 - **M. Samuel Vuelta-Simon**, magistrat de liaison français en Espagne
 - **M. Emmanuel Barbe**, magistrat de liaison français en Italie
 - **M. Bernard Rabatel**, ancien magistrat de liaison français en Grande-Bretagne
 - **M. Horst Heitland**, magistrat de liaison allemand en France
 - **M. Manuel Garcia**, magistrat de liaison espagnol en France
 - **Mme Pamela Hudson**, magistrat de liaison britannique en France

- *Magistrats en début de carrière (promotion d'auditeurs de justice 2001)*
 - **M. Samuel Gillis**, substitut du procureur au tribunal de grande instance de Bobigny
 - **M. Nicolas Guillou**, ancien juge d'instruction à Meaux pendant trois ans, magistrat à la direction des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice

- *Conférence des présidents de tribunaux de grande instance*
 - **M. Paul-André Breton**, ancien président du tribunal de grande instance de Reims, président du tribunal de grande instance d'Angers, vice-président de la Conférence

- *Ecole nationale de la magistrature*
 - **M. Eric Enquebecq**, ancien maître de conférences à l'ENM et ancien sous-directeur de la formation continue dans cette école, procureur général près la cour d'appel de Reims

ANNEXE 3

LES ÉPREUVES DU PREMIER CONCOURS D'ENTRÉE À L'ENM

Admissibilité				Admission			
Nature de l'épreuve		Durée	Coeff.	Nature de l'épreuve		Durée	Coeff.
1.	Une composition, portant sur les aspects sociaux, juridiques, politiques, économiques et culturels du monde actuel	5 h	5	1.	Une conversation avec le jury, ayant pour point de départ, au choix du candidat, soit ses réflexions sur un sujet portant sur les aspects sociaux, juridiques, politiques, économiques et culturels du monde actuel, soit le commentaire d'un texte de caractère général	30 mn	5
2.	Une composition sur un sujet de droit civil	5 h	4	2.	Une interrogation orale, au choix du candidat exprimé lors du dépôt de sa candidature, sur le droit commercial ou le droit administratif	15 mn	3
3.	Une composition, sur un sujet, au choix du candidat, de droit pénal (général et spécial), de droit public et de droit européen	5 h	4	3.	Une interrogation orale portant pour chaque candidat sur celle des deux matières qu'il n'a pas choisie pour la troisième épreuve écrite	15 mn	2
4.	Une note de synthèse, à partir de documents se rapportant à des problèmes juridiques	5 h	3	4.	Une interrogation orale sur l'organisation judiciaire et la juridiction administrative, la procédure pénale, la procédure civile et la procédure administrative	15 mn	2
				5.	Une interrogation orale sur le droit social	15 mn	2
				6.	Une épreuve orale de langue vivante comportant la traduction d'un texte suivie d'une conversation. La liste des langues étrangères qui peuvent être choisies est établie par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice (allemand, anglais, arabe classique, arabe moderne, espagnol, italien et russe)	30 mn	2
				7.	Une épreuve d'exercices physiques		1

Source : ENM

ANNEXE 4

TESTS UTILISÉS POUR LE RECRUTEMENT DES COMMISSAIRES DE POLICE

1. Evaluation du profil psychologique au moyen de tests d'aptitudes

1.1. Tests cognitifs appréciant les capacités verbales, numériques, logiques et décisionnelles.

1.2. Batterie d'aptitude au management composée de 4 échelles

1. Aptitudes de management

Mesure de l'aptitude à diriger avec conviction des équipes ou des personnes subordonnées en les guidant dans les tâches à accomplir.

Guider : accompagner les équipes ou les personnes subordonnées dans une tâche donnée ;

Diriger : assumer un rôle d'autorité afin d'organiser et de décider des actions à entreprendre ;

Convaincre : amener quelqu'un à une adhésion aux décisions et objectifs préconisés.

2. Aptitudes d'analyse

Aptitudes de compréhension et de résolution de situations, en évaluant, discernant et anticipant ces situations et les éléments qui les composent.

Evaluer : analyser la valeur des situations ou des personnes ;

Discerner : distinguer les différents éléments constitutifs d'une analyse globale ;

Anticiper : imaginer et éprouver à l'avance les situations à venir, et se préparer à y répondre.

3. Aptitudes d'adaptation

Aptitudes d'ajustement personnel aux situations rencontrées par l'étayage des acteurs, la capitalisation des expériences et la résistance aux pressions externes.

Etayer : soutenir et consolider le moral et les actions des équipes ou des personnels subordonnés ;

Capitaliser : utiliser les connaissances et les expériences passées, de soi comme des autres, au profit de la résolution de nouveaux problèmes ;

Résister : conserver des objectifs quelle que soit la pression subie.

4. Aptitudes dynamiques

Aptitudes à mobiliser une équipe en impulsant une force stimulante, en motivant les acteurs impliqués, tout en innovant grâce aux changements nécessaires aux objectifs à réaliser.

Impulser : générer une dynamique de travail en vue d'un objectif à atteindre ;

Motiver : créer et maintenir chez les équipes et personnes subordonnées les raisons qui les poussent à atteindre les objectifs ;

Innover : introduire des changements au bénéfice de la motivation ou des objectifs.

2. Tests de personnalité

2.1. Questionnaire de personnalité

Il apprécie la maîtrise des situations professionnelles, l'implication professionnelle, l'adaptation sociale. Cette évaluation a également un bon pouvoir prédictif si on la compare à l'apport d'un entretien structuré ou à celui d'un entretien classique. Ce questionnaire résulte de la sélection de comportements attendus dans le référentiel métier établi par la Police. Il se compose de 19 mesures de comportements.

2.2. Questionnaire de tendances pathologiques

Très articulé aux fonctions de la police, il relève les tendances les plus marquées aux troubles dépressifs, aux troubles de la personnalité persécutée (paranoïaque) et psychopathique.

Ces deux outils de sélection permettent une élimination de 31,8 % des candidats lors des épreuves d'admissibilité.

ANNEXE 5

LE CONTEXTE JUDICIAIRE EN ALLEMAGNE

UNE CARTE JUDICIAIRE DENSE, DES JURIDICTIONS BIEN DOTÉES EN PERSONNELS,
UN STATUT DES MAGISTRATS MARQUÉ PAR LA SÉPARATION DES CARRIÈRES
ET L'AUTO-GESTION

● L'organisation judiciaire allemande, un maillage du territoire étroit

La carte judiciaire allemande qui regroupe près de 1.150 tribunaux sur l'ensemble du territoire est dense. Le nombre de juridictions pour 100.000 habitants s'élève à 1,4 (contre 1,2 pour la France). Outre les juridictions constitutionnelles, on dénombre **cinq ordres de juridiction différents**.

Les **juridictions de droit commun** qui concentrent le plus grand nombre de tribunaux (près de 830) sont compétentes en matière civile et pénale. Elles regroupent des juridictions qui relèvent des Länder -les tribunaux d'instance (*Amtsgerichte*) (675), les tribunaux de grande instance (*Landgerichte*) (116) et les cours d'appel (*Oberlandesgerichte*) (24)- et la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*), équivalent de notre Cour de cassation. Comme en France, le nombre d'instance est de trois, avec une particularité par rapport au système français : les tribunaux de grande instance sont compétents pour statuer en appel sur les jugements des tribunaux d'instance (sauf en matière familiale).

Les quatre autres catégories de juridiction sont des **juridictions spécialisées** : les tribunaux administratifs (67 tribunaux des Länder et une Cour fédérale), les tribunaux des finances (19 tribunaux des Länder et une Cour fédérale), les tribunaux du contentieux de la sécurité sociale (84 tribunaux des Länder et une Cour fédérale) et les tribunaux du travail (140 tribunaux des Länder et une Cour fédérale).

● Des effectifs étoffés

La Loi Fondamentale allemande confie aux juges le soin de rendre la justice (article 92). Tout le contentieux est jugé par un même corps de magistrats, y compris le contentieux administratif ou encore les litiges en droit du travail.

Les **effectifs des juridictions allemandes** sont **supérieurs** à ceux des tribunaux français à périmètre d'activités équivalent. En effet, actuellement, le nombre de juges du siège allemands exerçant des compétences équivalentes à celles de leurs homologues français s'établit à un peu plus de 17.500¹, auxquels s'ajoutent 5.100 membres du ministère public, soit au total près de **22.600 professionnels** pour une population de 82,5 millions d'habitants, contre un peu plus de 7.500 magistrats, siège et parquet confondus, dans les tribunaux judiciaires français² pour 62,2 millions d'habitants.

¹ Cet effectif comprend les magistrats des juridictions de droit commun, des juridictions du travail et des juridictions du contentieux de la sécurité sociale. Le nombre de magistrats du siège exerçant dans les juridictions allemandes s'élève au total à près de 20.400 dont la très grande majorité -près de 20.000- au service des tribunaux des Länder.

² Annuaire statistique de la justice, édition 2006, Ministère de la justice, page 15.

Les tribunaux ordinaires des Länder (tribunal d'instance, tribunal de grande instance et cour d'appel) s'appuient sur 59.000 agents non juges et 12.300 rattachés au parquet, soit un effectif global de **71.300**¹ – contre 21.700 fonctionnaires et contractuels pour les services judiciaires français. 38.200 fonctionnaires sont plus particulièrement chargés d'assister les juges allemands dans leur activité juridictionnelle (secrétariat et personnels des greffes). En outre, on dénombre environ 12.000 *Rechtspfleger* –catégorie particulière de fonctionnaires sans équivalent en France exerçant des attributions quasi-juridictionnelles et prenant des actes judiciaires susceptibles de recours (en matière de tutelle ou de droit des successions).

• **Le statut des juges allemands : une séparation des carrières entre le siège et le parquet, des magistrats du siège indépendants, des juges peu mobiles géographiquement**

- Le siège et le parquet, deux carrières parallèles qui peuvent se croiser

Les magistrats du siège et du parquet reçoivent une **formation initiale commune**. Puis, les **carrières se distinguent** soit au stade du recrutement, soit à l'issue de la période probatoire, selon les pratiques des Länder. Comme en France, le magistrat du parquet est un fonctionnaire lié par les instructions de ses supérieurs hiérarchiques. Toutefois, le parquet jouit d'une indépendance de fait liée à la quasi-absence d'instruction donnée par le pouvoir exécutif. A la différence des magistrats du siège, les membres du ministère public ne sont pas soumis à un statut particulier. Ils ne bénéficient donc pas de l'inamovibilité.

Dans la plupart des Länder, le **passage du siège au parquet** -et inversement- est toujours **possible**. En **pratique**, la situation diffère selon les Länder. Ainsi, en Bavière, le passage d'un corps à l'autre est obligatoire pour accéder à une fonction plus élevée dans la hiérarchie. Dans d'autres Länder comme la Basse-Saxe ou le Bade-Wurtemberg, il existe une certaine perméabilité entre les deux corps. Quand tel est le cas, il s'agit le plus souvent d'un passage du parquet au siège, à l'instar de ce qui s'observe en France. Dans les Länder du Nord de l'Allemagne (Rhénanie du nord-Westphalie), cette situation est exceptionnelle.

- L'indépendance des magistrats du siège consacrée par les textes

Les magistrats du siège n'ont pas le statut de fonctionnaire au sens strict², bien que certaines dispositions statutaires de la fonction publique leur soient applicables. Leur **indépendance**, consacrée par la Loi Fondamentale (article 97), leur permet d'être libres de toute instruction ou influence des autorités de l'Etat. A l'instar de leurs homologues français, les magistrats du siège allemands, nommés à vie (en pratique jusqu'à l'âge de la retraite), sont **inamovibles** : ils ne peuvent donc être révoqués ou mutés contre leur volonté.

¹ *Systèmes judiciaires européens – Edition 2006 (données 2004)- Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)- Conseil de l'Europe- pages 85 et 110.*

² *Par exemple, les magistrats reçoivent une rémunération supérieure aux fonctionnaires.*

Ils bénéficient de garanties en cas d'atteinte à leur statut : seule une décision juridictionnelle prise en application de la loi est susceptible d'autoriser une mesure disciplinaire.

Mais, cette **inamovibilité -moins large qu'en France-** se limite à la **nomination dans le tribunal et non à l'affectation à un poste particulier** au sein de la juridiction concernée. En effet, l'affectation fonctionnelle est décidée par le collège des magistrats du tribunal (*Präsidium*), composé du président du tribunal et de juges élus par leurs pairs dont le nombre dépend de la taille de la juridiction (10 membres pour les juridictions dont l'effectif est supérieur à 80 juges). Ce conseil fixe avant le début de chaque année judiciaire la composition des différentes chambres du tribunal, la répartition des attributions entre les magistrats et désigne les juges des enquêtes. **L'auto-gestion** ainsi pratiquée au sein de chaque tribunal présente plusieurs avantages : les fonctions sont réparties de manière collégiale et souple, ce qui laisse la possibilité de retirer, sans stigmatisation inutile, une fonction à un juge qui resterait un magistrat capable mais ne présenterait pas les qualités requises pour telle ou telle affectation.

- Le déroulement de la carrière judiciaire

Une fois nommés à vie, les juges allemands accomplissent généralement leur carrière dans le Land qui les a recrutés et qui les rémunère. En théorie, la mobilité d'un Land à l'autre est possible. En pratique, elle est rendue plus difficile par l'absence d'équivalence entre les Länder pour la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise antérieurement dans un autre Etat pour la constitution des droits à pension.

L'Allemagne n'a pas de Conseil supérieur de la magistrature. **L'avancement des magistrats relève d'une gestion décentralisée** : la liste des emplois judiciaires est publiée au *Journal Officiel* du Land. Les candidats sont évalués par le président du tribunal d'instance ou du tribunal de grande instance. Cette évaluation est transmise au président de la cour d'appel qui vérifie les évaluations et les harmonise à l'échelle du ressort puis propose un candidat à l'exécutif du Land. Sous réserve de quelques nominations, le ministère de la justice choisit le candidat après avis soit d'une commission composée exclusivement de juges (*Präsidialrat*), soit d'une commission spéciale composée de juges, de parlementaires et d'avocats.

En Allemagne, le **grade est indépendant de la fonction** : ainsi, une promotion à un grade plus élevé n'implique pas nécessairement l'exercice de fonctions judiciaires fondamentalement différentes.

L'avancement dans la hiérarchie judiciaire s'effectue **au mérite** comme le prévoit la Loi Fondamentale (article 33, alinéas 2 et 5). D'autres critères sont en outre pris en compte pour départager plusieurs candidats : le sexe du candidat (l'autorité de nomination devant veiller à ce qu'il y ait suffisamment de femmes dans la juridiction) et enfin l'ancienneté.

ANNEXE 6

LE CONTEXTE JUDICIAIRE EN ESPAGNE

PLUSIEURS ORDRES DE JURIDICTION PARMIS LESQUELS UNE JUSTICE DE PROXIMITÉ, UN STATUT DES MAGISTRATS MARQUÉ PAR UNE SÉPARATION STRICTE ENTRE LE SIÈGE ET LE PARQUET ET UNE FORTE INDÉPENDANCE DES JUGES DU SIÈGE

• **L'organisation judiciaire espagnole : un nombre important d'ordres de juridiction**

L'Espagne est marquée par l'**unité de la fonction judiciaire**, c'est-à-dire que l'institution judiciaire regroupe les ordres civil, pénal, administratif, commercial et social.

On dénombre **plusieurs ordres de juridiction** :

– Les **justices de paix** (*juzgados de paz*), composées de magistrats non professionnels et chargées des petits litiges civils ou pénaux et infractions mineures dans les communes ne disposant pas de juridictions de première instance¹. On en dénombre actuellement 7.800 environ ;

– les **juridictions de première instance et d'instruction** (*juzgados de primera instancia e instrucción*), compétentes pour instruire les délits qui seront jugés par les juridictions pénales de première instance ou les audiences provinciales, juger des infractions simples, statuer sur les recours contre les décisions des juges de paix et dans les procédures d'*habeas corpus* et enfin autoriser l'exécution par la force publique d'un acte de l'administration chez un particulier ;

– les **juridictions pénales** (*juzgados de lo penal*). Située dans chaque province², elles jugent des peines allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement ;

– les **audiences provinciales** (*audiencias provinciales*). Présentes dans chaque capitale de province, elles sont pénalement compétentes pour juger collégalement des délits ne relevant pas des juridictions pénales, pour statuer sur les recours contre les décisions des juridictions d'instruction et des juridictions pénales ainsi que pour régler certains problèmes de compétence ;

– les **tribunaux supérieurs de justice**. Autorités suprêmes pour chaque communauté autonome, ils sont chargés de régler les problèmes de compétences entre les juridictions pénales de leur ressort, statuer sur les appels contre les décisions du président du tribunal du jury³ et pour juger de certaines affaires pour lesquelles le statut de la Communauté autonome les déclare compétents (par exemple, les procès engageant la responsabilité d'un magistrat pour un acte commis dans l'exercice de ses fonctions).

– l'**audience nationale** (*audiencia nacional*). Composée de six juridictions centrales d'instruction, d'une juridiction centrale pénale et d'une chambre pénale, elle est compétente, d'une part, pour instruire et juger, sur l'ensemble du territoire national, les affaires de terrorisme, de fausse monnaie, les infractions commises contre l'Etat ainsi

¹ Voir ci-dessous le statut des juges de paix.

² L'Espagne compte actuellement dix-sept communautés autonomes et cinquante provinces.

³ Le tribunal du jury est une forme spécifique de composition de juridiction pénale de premier degré. Ce jury populaire de neuf personnes, présidé par un magistrat professionnel, est compétent pour juger de certaines infractions définies par la loi (essentiellement des homicides, menaces, omissions de porter secours, violations de domicile, incendies volontaires, exactions et abus commis par un fonctionnaire, malversations, corruptions et trafics d'influence).

que celles dépassant le ressort d'une province, et, d'autre part, pour examiner des demandes d'extraditions et d'exécution de mandats d'arrêt européen adressées à l'Espagne ;

– le **Tribunal suprême** (*Tribunal supremo*), qui statue sur les recours en cassation, les recours en révision ainsi que ceux qui sont présentés contre les décisions rendues par l'Audience nationale et les Audiencias provinciales.

Il est également compétent pour instruire et juger les affaires mettant en cause les autorités supérieures politiques et judiciaires de l'Etat.

Les **effectifs des magistrats du siège** espagnols sont environ 4.300¹, correspondant ainsi à 9,8 juges pour 100.000 habitants. Chaque juge constitue un tribunal et dispose d'un greffe d'environ dix fonctionnaires.

Afin de pallier le manque de juges, l'Espagne compte une catégorie de « *magistrados substitutos* », des substituts de juges, juristes de métier et qui renforcent les tribunaux en cas de vacances de poste. Généralement considérés comme insuffisamment qualifiés, leur existence fait l'objet de critiques.

L'effectif des **procureurs** s'élève à 1.980.

● **Le statut des magistrats espagnols**

– *Une séparation stricte entre le siège et le parquet*

Les juges du siège et les procureurs constituent deux corps strictement distincts. Il est donc impossible de passer du siège au parquet, ou inversement, sauf à passer un concours interne qui n'existe toutefois que pour les procureurs souhaitant devenir magistrats du siège.

Le **corps des magistrats du siège** est géré par le **Conseil général du pouvoir judiciaire** –CGPJ, équivalent au Conseil supérieur de la magistrature français–, organe indépendant composé de vingt membres élus pour cinq ans par le Parlement (douze magistrats et huit personnalités diverses) et doté d'une complète autonomie financière. Ce conseil est principalement chargé de veiller à l'indépendance des juges, de décider de leur nomination et de leur avancement, d'assurer leur recrutement et leur formation, tant initiale que continue, et d'appliquer le régime disciplinaire.

Il existe **trois catégories de magistrats du siège** :

– les juges (« *jueces* ») : jeunes magistrats nommés par le CGPJ à l'issue de leur formation et nommés dans les juridictions de première instance et d'instruction ;

– les magistrats (« *magistrados* ») : nomination par décret royal. Cette qualification est accessible aux juges ayant quatre à huit ans d'ancienneté.

– les magistrats du Tribunal suprême.

Le **corps des membres du ministère public**, régi par la loi organique du 30 décembre 1981, est quant à lui **dirigé par le Procureur général de l'Etat**. Chargé d'assurer l'unité de l'action publique, ce dernier est nommé par le Roi sur proposition du gouvernement. Il est révocable à tout moment.

¹ Cet effectif regroupe les magistrats exerçant dans les juridictions de droit commun, les juridictions du travail et les juridictions sociales.

Les procureurs sont soumis aux principes d'unité d'action, de dépendance hiérarchique, de légalité des poursuites et d'impartialité. Le Procureur général de l'Etat peut leur adresser des instructions particulières, ayant force obligatoire, sur les affaires en cours.

Une réforme est d'ailleurs envisagée en Espagne afin d'améliorer l'indépendance du Procureur général de l'Etat vis-à-vis du gouvernement¹.

Ces **procureurs** (*fiscales*) sont répartis en **trois catégories** :

– procureurs de troisième catégorie : postes de début de carrière (environ 400) ;

– procureurs de deuxième catégorie : postes de direction obtenus avec environ cinq ans d'exercice, par ancienneté et de façon automatique (environ 1.500) ;

- procureurs de première catégorie : postes les plus importants au sein du parquet, obtenus sur mérite (au nombre de 22 actuellement). Les nominations aux postes de direction sont renouvelées tous les cinq ans.

– *Des magistrats du siège « indépendants, inamovibles et responsables »*

En vertu de l'article 117 de la Constitution espagnole, la justice est administrée par des magistrats « *indépendants, inamovibles, responsables, et soumis exclusivement à l'empire de la loi.* »

L'**indépendance** des magistrats se manifeste principalement par leur absence totale de subordination hiérarchique et par l'impossible immixtion du pouvoir exécutif dans leurs affaires.

S'agissant de l'**inamovibilité**, elle offre des garanties de stabilité aux juges, tant quant à leur mutation ou à leur départ à la retraite qu'à leur suspension ou leur révocation.

– *Les juges de paix, magistrats non professionnels assurant une justice de proximité*

Nommés pour quatre ans par le tribunal supérieur de justice de chaque communauté autonome, sur proposition des conseils municipaux, les juges de paix sont présents dans les communes ne disposant pas de juridiction de première instance.

Juges non professionnels créés en 1988 n'ayant pas nécessairement de compétence juridique préalable et exerçant généralement une autre activité à titre principal, ils sont régis par le règlement du 7 juin 1995 réglementant les justices de paix et sont chargés de litiges mineurs, à savoir :

– en matière civile, les litiges inférieurs à 90 euros qui n'entrent pas dans la compétence matérielle d'une autre juridiction ;

– en matière pénale, les petites contraventions.

¹ Elle propose que le Procureur général de l'Etat soit désormais nommé pour quatre ans et que sa révocation ne puisse reposer que sur des causes limitativement prévues par la loi –la possibilité de le révoquer en cas de changement de gouvernement serait conservée.