PIERRE MARTAGUET

Comment devient-on magistrat ?

La fonction du magistrat dans la société est difficile à cerner. Il faudrait parler de fonctions — au pluriel —, car la différence est grande entre le siège et le parquet ; au siège même, entre les tâches répressives, tutélaires ou civiles, relevant des différents postes que le juge peut occuper, l'approche des problèmes sera foncièrement autre selon qu'il sera président de cour d'assises ou juge des enfants, juge immobilier ou juge aux affaires matrimoniales... Cette variété constitue d'ailleurs l'une des richesses de la profession, si elle rend plus ardue la préparation à son exercice.

Cette approche variera aussi, pour un même poste, selon le tempérament et l'acquis de chacun et selon ses options personnelles : la décision passe par la personne du juge ou du procureur. Or, les motivations du futur magistrat — ambivalentes comme toutes choses humaines et dont l'attrait d'un certain pouvoir n'est jamais exclu — sont diverses : prestige social, service de l'autre, goût de la recherche juridique, humanisme...

Enfin le magistrat, détenteur d'un rôle fortement fantasmé, n'est pas seulement un technicien du droit, mais participe dans l'inconscient collectif à l'image du père ; cet aspect n'est pas sans influence sur sa relation avec les justiciables et avec ses collaborateurs.

Comment recruter cet homme ou cette femme, soit au sortir de l'université, soit après une expérience professionnelle (I), comment le ou la préparer à ses futures fonctions (II) ?

LES DIVERS MODES D'ACCÈS A LA MAGISTRATURE

Jusqu'en 1959, l'accès à la magistrature comportait deux modalités :

— l'examen professionnel ouvert à des licenciés en droit remplissant des conditions de stages, notamment au parquet ;
— l'accès direct, réservé essentiellement à des membres des professions judiciaires et limité en nombre.

La seconde formule étant maintenue, une importante modification de la première intervient avec la réforme Debré (1), dont l'objet général d'amélioration du fonctionnement de l'institution judiciaire passait par une réelle sélection et une meilleure formation du personnel : ce fut la mission du Centre national d'Etudes judiciaires, appelé en 1970 Ecole nationale de la Magistrature (ENM) (2).

L'accès à la magistrature par l'école est devenu — et il nous paraît indispensable qu'il demeure —, selon l'expression d'un garde des Sceaux, « la voie royale ». Mais, depuis quelques années, les gouvernements estiment que les besoins grandissants du corps judiciaire (3) ne peuvent tous être satisfaits par l'école, ni qualitativement — au risque de dévaloriser la nécessaire sélection — ni quantitativement — sous peine de rajeunir excessivement un corps (4) dont les âges ne seraient pas suffisamment étalés pour qu'il fonctionne harmonieusement et qui deviendrait impossible à gérer. Aussi le recrutement latéral a-t-il été considérablement élargi.

1. *La voie royale*

a) *Les deux concours d'accès à l'ENM.* — Deux concours sont ouverts chaque semestre pour le recrutement d'auditeurs de justice :

— le premier aux candidats titulaires d'un diplôme national sanctionnant un deuxième cycle d'études supérieures ou d'un des

(1) Ordonnance n° 58.1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.
(2) Siège : 9, rue du Maréchal-Joffre, 33080 Bordeaux-Cedex.
(3) Nombre actuel des magistrats : en juridiction au 30-9-1967 : 4 967 ; effectif budgétaire : 5 515.
(4) Age moyen : environ 45 ans.

titres ou diplômes tels que, par exemple, le diplôme de pharmacien ou de docteur en médecine, l'examen de sortie de grandes écoles, le diplôme d'un institut d'études politiques (5) ;

— le second, de même niveau, aux fonctionnaires agents de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'un établissement public, justifiant au 1er janvier de l'année du concours de quatre années de services en ces qualités.

Nul ne peut se présenter plus de trois fois aux concours de l'ENM.

En dehors des conditions générales exigées en vue de l'accès à la fonction publique, les candidats doivent être âgés au plus de 27 ans pour le premier concours, de 40 ans pour le second (limite d'âge reculée dans les conditions habituellement prévues pour la fonction publique).

La préparation (non obligatoire) au premier concours est assurée par les instituts et centres d'études judiciaires rattachés aux universités, ouverts aux étudiants en droit du deuxième et du troisième cycle. La scolarité est de deux ans. Des bourses peuvent être attribuées aux intéressés et il existe des postes d'auditeurs stagiaires dans chaque ressort de cour d'appel, certains rémunérés, en vue d'une initiation à la vie judiciaire.

Les agents de l'Etat qui en remplissent les conditions peuvent se présenter directement au second concours, mais une possibilité de préparation leur est offerte sous la forme d'un cycle préparatoire (auquel on accède par concours) et qui comporte deux séries selon le niveau du candidat.

Admis au cycle préparatoire, les candidats suivent leurs études à l'Institut d'Etudes judiciaires de Paris II pour la première série, à celui de Grenoble pour la seconde série. Ils sont détachés de leur administration (ou mis en congés s'ils ne sont pas titulaires), pris administrativement en charge par l'ENM et rémunérés par elle selon les normes de leur corps d'origine.

La préparation au second concours peut se faire par correspondance. Il serait fastidieux d'énumérer les formalités d'inscription au concours, de même que le programme des épreuves (6). Le premier et le second concours comportent des épreuves de même nature et de même durée affectées des mêmes coefficients.

(5) Titres énumérés par l'article 17-1 du décret du 4 mai 1972.

(6) L'Ecole nationale de la Magistrature (adresse ci-dessus) fournit sur demande tous renseignements utiles. Nous remercions M. Bouscharain, secrétaire général, de l'importante documentation qu'il nous a obligeamment communiquée.

Admissibilité

Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coefficient
1) Une composition, portant sur les aspects socieaux, juridiques, politiques, économiques et culturels du monde actuel	5 h	5
2) Une composition sur un sujet de droit civil	5 h	4
3) Une composition sur un sujet se rapportant, au choix du candidat exprimé lors du dépôt de sa candidature, soit au droit pénal (général et spécial), soit au droit public interne	5 h	4
4) Une note de synthèse, à partir de documents se rapportant à des problèmes juridiques	5 h	3

Admission

Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coefficient
1) Une conversation avec le jury, ayant pour point de départ, au choix du candidat, soit ses réflexions sur un sujet se rapportant aux aspects sociaux, juridiques, politiques, économiques et culturels du monde actuel, soit le commentaire d'un texte de caractère général (préparation en 1 h)	30 mn	5
2) Une interrogation orale se rapportant au choix du candidat exprimé lors du dépôt de sa candidature, soit au droit commercial, soit au droit administratif	15 mn	3
3) Une interrogation orale portant pour chaque candidat sur celle des deux matières qu'il n'a pas choisie pour la troisième épreuve écrite, prévue ci-dessus	15 mn	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 (traduction d'un texte suivie d'une conversation)	30 mn	2
7) Une épreuve d'exercices physiques		1

Des épreuves facultatives (2e langue vivante ou épreuve sportive) peuvent permettre d'obtenir des points supplémentaires.

Les chiffres suivants donnent une idée de la sélectivité des concours :

	Premier concours				Deuxième concours			
	1979 (annuel)		1er semestre 1980		1979 (annuel)		1er semestre 1980	
Autorisés	1 458	*	803	*	134	*	38	*
Participants	822	60,95	453	59,85	77	69,44	47	73,91
Admissibles	210	15,57	142	18	36	32,46	23	36,17
Admis	128	8,7	85	10,58	25	18,65	17	19,31

* Pourcentage par rapport à la rubrique précédente.

b) *L'admission sur titres* (au maximum un tiers du nombre des auditeurs issus des deux concours).

Peuvent être nommés directement auditeurs de justice :

— Les avocats qui justifient, en sus des années de stage, d'au moins trois années d'exercice de leur profession.

— Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les avoués, les notaires, les huissiers de justice, les greffiers titulaires de charge qui justifient d'au moins trois années d'exercice de leur profession.

— Les fonctionnaires et agents publics que leur compétence et leur activité dans le domaine juridique, économique ou social qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires, surtout assistants des facultés de droit qui sont la majorité des « articles 22 ».

— Les personnes ayant exercé une activité professionnelle pendant huit années dans le domaine juridique, administratif, économique ou social et que leur compétence et leur autorité personnelle qualifient particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Outre les conditions générales d'accès à la fonction publique, les candidats doivent être licenciés en droit, âgés de 27 ans au moins et de 35 ans au plus au 1er janvier de l'année en cours (sauf recul de la limite d'âge). Les dossiers sont soumis à une commission qui peut émettre un avis de rejet, d'admission, ou imposer des épreuves préalables (note de synthèse et exposé oral). Cette forme de recrutement est en nette progression (25 en 1979).

Les greffiers en chefs des cours et tribunaux bénéficient des possibilités offertes à tous les fonctionnaires. De plus, la loi a institué en leur faveur des dispositions spéciales qui ne concernent que quelques unités par an.

c) *L'auditeur de justice.* — Le statut de l'élève de l'ENM fait de lui, à la fois un fonctionnaire stagiaire (Sécurité sociale et congés des fonctionnaires) et un membre du corps judiciaire (serment, costume d'audience, obligation de réserve).

Le traitement perçu pendant la scolarité est calculé sur l'indice brut 395 et représentait à Bordeaux, au 1er avril 1980, une somme mensuelle nette de 4 301,39 F. S'y ajoutent des indemnités diverses.

2. *Le recrutement latéral* (7)

a) Il permet, selon des quotas récemment élargis et après avis conforme d'une commission, la *nomination directe* à des postes du premier et du deuxième grade de la hiérarchie judiciaire des membres des professions judiciaires (avocats, avocats aux conseils, avoués, notaires, huissiers de justice) ayant exercé pendant huit ans ; des enseignants des facultés de droit ayant exercé, selon leur niveau, pendant deux ans ou pendant quatre ans ; des fonctionnaires et agents publics titulaires, officiers ou assimilés justifiant d'au moins huit ans de service lorsque leur compétence et leur activité dans le domaine juridique économique et social les qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires.

b) Une autre modalité du recrutement latéral est *le recrutement à titre temporaire* (8) pour une période non renouvelable de trois, cinq ou sept ans avec affectation au premier groupe du deuxième grade :

— des anciens magistrats de l'ordre judiciaire ;
— des anciens fonctionnaires et agents publics titulaires, anciens officiers ou assimilés, s'ils sont licenciés en droit ;
— des licenciés en droit âgés de plus de 52 ans, qui sont auxiliaires ou anciens auxiliaires de justice ou investis de certaines missions auprès des tribunaux pour enfants.

Enfin, la loi organique n° 84844 du 29 octobre 1980 ouvre des *concours exceptionnels* pour les années 1980, 1981 et 1982 aux candidats licenciés en droit ou titulaires de l'un des titres ou diplômes

(7) Art. 30 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958.
(8) Art. 14 loi organique 70642 du 17 juillet 1970.

exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'ENM justifiant de quinze années d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social — délai réduit à huit ans pour les fonctionnaires, officiers, membres des professions juridiques et enseignants des UER de droit (9) (120 postes en 1980-1981).

Le concours comporte des épreuves d'ordre général, une consultation sur un problème de droit, une note de synthèse et un exposé oral. Les candidats admis effectuent un stage rémunéré à l'ENM avant d'être nommés à des postes du premier groupe du second grade de la hiérarchie judiciaire.

Un second concours exceptionnel ouvert aux docteurs en droit justifiant de vingt années d'activité dans les domaines ci-dessus permettra l'accès à des fonctions du deuxième groupe du deuxième grade (30 postes en 1980-1981).

LA FORMATION INITIALE

Lorsque fut créé le Centre national d'Etudes judiciaires, des craintes s'exprimèrent que cette école ne formât des magistrats coulés dans un même moule, voulu par le pouvoir.

L'expérience a montré qu'il n'en était rien. Les produits de l'ENM présentent une grande variété et conservent généralement — à des degrés divers, selon les vicissitudes de la vie sociale et politique du moment et selon la singularité et le style de chaque promotion — une grande liberté d'esprit et leur originalité propre. Plus parfois que ne le souhaiteraient les gestionnaires de ce personnel...

Sans qu'on puisse savoir ce qu'il serait advenu avec le système ancien, le fait syndical, source d'inquiétude dans le corps, est, pense-t-on, né de l'existence de l'école qui favorise la réflexion collective et les phénomènes de groupe, encore que le syndicalisme dur, au niveau de l'école, se fasse rare.

Tentons de définir brièvement ce que pourraient être les objectifs d'une formation de magistrats, avant de décrire la réponse donnée par l'ENM.

1. *Les objectifs de la formation*

Le profil du magistrat : juriste, homme d'action, humaniste, etc., reste à définir.

(9) Les conditions d'âge seront vraisemblablement de 35 à 50 ans.

Le savoir — somme de connaissances juridiques et générales que doit posséder le juge ou le substitut — est supposé acquis, au moins provisoirement et à un niveau raisonnable, au sortir des études universitaires. Ce « savoir » d'ordre technique et d'ordre général, mais de toute façon théorique, devra être complété sur des points particuliers, mais surtout il devra s'accompagner d'un savoir-faire pour préparer le futur magistrat à l'exercice quotidien de ses fonctions. Acquisitions différentes de celles de l'Université, et par des moyens différents. Mais le savoir-faire qui rassure et risque de tourner à la recette et au stéréotype préparerait bien mal aux fonctions judiciaires s'il n'était sous-tendu par le savoir-être du magistrat, que le savoir-faire est destiné à servir.

Peut-on prétendre assurer une formation du caractère ? Certainement pas de façon moralisatrice et classiquement didactique. Mais il est sans doutc possible de faire réfléchir les intéressés sur leur statut et leur rôle dans la société, les diverses manières d'appréhender les problèmes et d'y apporter des solutions, de façon à les préparer à ce qui, au fond, constitue l'essentiel de la fonction du magistrat — au siège comme au parquet —, la prise de décision. Avec cette ambivalence que le juge, qui doit appliquer la loi élaborée par l'Etat, est aussi chargé de la défense des libertés individuelles, au besoin contre l'Etat.

Apprentissage difficile et qui ne s'accommode pas des méthodes d'enscignement classiques, mais exige, à un certain niveau, une formation psycho-sociologique, car le magistrat est toujours (et surtout dans certaines spécialités) un bomme de communications. Ce qui ne veut pas dire, bien au contraire, qu'il doive devenir psychologue ou sociologue.

Hormis le cas particulier des « concours exceptionnels », rien n'est prévu pour former, préalablement à leur prise de fonctions, les personnes recrutées par la voie latérale, en dehors de stages de quelques mois, non obligatoires, plus ou moins structurés et non rémunérés, dans un service judiciaire correspondant au poste auquel le futur magistrat sera nommé. Un « recyclage » serait pourtant nécessaire, en particulier pour les fonctionnaires et les officiers afin de dépouiller les candidats de réflexes incompatibles avec leurs futures fonctions.

S'il est bon qu'un corps ouvre ses rangs à des professionnels ayant acquis une expérience dans un autre secteur, encore faudrait-il que les meilleurs fussent attirés, ce qui n'est pas toujours le cas. Et nous avons vu que les critères de recrutement sont parfois assez vaguement définis.

La difficulté de la tâche des formateurs à répondre aux objectifs qui viennent d'être évoqués est aggravée par la nécessité de produire des « généralistes », aucune orientation vers une spécialité ne se dessinant au moment des études, sauf, pour une faible mesure, dans le choix pour les auditeurs de justice de certaines activités facultatives.

Comment l'ENM remplit-elle sa mission à l'heure actuelle, au résultat d'une évolution dont le terme ne sera, par définition, jamais trouvé... ?

2. *La scolarité à l'Ecole nationale de la Magistrature*

Réduite à deux reprises depuis la création de l'ENM, la durée de la scolarité est actuellement de vingt-quatre mois :

Après une phase d'études et de regroupements à Bordeaux (*a*) et des stages en juridiction et à Paris (*b*), les auditeurs de justice complètent leurs acquisitions par la formation complémentaire spécialisée (*c*).

a) *Les études.* — L'auditeur de justice arrive à Bordeaux soit le 1er janvier pour les candidats admis au concours de l'année antérieure, soit le 1er juillet pour les candidats admis au concours du premier semestre de l'année (sous réserve du décalage dû à l'accomplissement du service national).

La scolarité commune se déroule pendant quatre mois au siège de l'école, qui accueille également les auditeurs, pendant la durée de leur stage (ci-dessous *b*), pour deux regroupements de trois semaines chacun.

La scolarité initiale comporte :

— des directions d'études (fonctionnelles et thématiques) orientées vers la pratique judiciaire, qui fonctionnent en groupes restreints, animés par un maître de conférences magistrat ;
— des activités d'ouverture : activités d'information et de recherche (AIR) qui se poursuivront sur les deux années de scolarité, et journées ouvertes ;
— des enseignements techniques péri-judiciaires (obligatoires et optionnels).

Les regroupements ont un triple objectif : la confrontation des expériences acquises en stage, le bilan de la recherche (AIR), un enseignement complémentaire sur tel ou tel point particulier.

b) *Les stages.* — *Le stage de juridiction*, d'une durée de quinze mois sur laquelle s'imputent les semaines de regroupement, a pour

objectif l'initiation des auditeurs à tous les services d'un tribunal de grande instance. Ils participent, de façon très active, à la vie de la juridiction, auprès des magistrats qu'ils assistent dans les actes de leurs fonctions.

Cette période comprend six semaines de stages d'ouverture (cabinet d'avocat, maison d'arrêt, entreprise, etc.).

Le stage à Paris, d'une durée de deux mois, est défini par trois orientations essentielles :

— Un stage auprès des juridictions parisiennes, des activités d'ouverture auprès des administrations centrales et grands corps, des conférences d'information et la conclusion des travaux d'activité d'information et de recherche.

— Après avoir subi l'examen de classement devant un jury indépendant de l'école, et, selon leur rang de classement, choisi leur poste sur la liste qui leur est proposée par le ministère de la justice, les auditeurs suivent, pendant deux mois :

— *Le stage de préaffectation*, dans la fonction à laquelle ils vont être nommés et pour s'y préparer très directement.

c) *La formation complémentaire spécialisée.* — Instituée par le décret du 14 mai 1974, elle part de l'idée qu'il ne doit plus y avoir de coupure au tranchet entre la vie scolaire et la vie professionnelle, mais passage réversible de l'une à l'autre. Au cours des huit années qui suivent leur installation dans les juridictions en qualité de magistrat, les anciens auditeurs de justice sont tenus d'accomplir des périodes de formation complémentaire spécialisée d'une durée totale de quatre mois. Aucun session ne peut être inférieure à quinze jours.

CONCLUSION

Conçue, au départ, sur le modèle de l'Ecole nationale d'Administration, devenue provinciale par son siège fixé à Bordeaux et d'un accès moins sélectif, l'ENM a parfois été qualifiée d' « ENA du pauvre ». Mais elle a su se démarquer de son aînée et conquérir une originalité qui en fait une création dont la spécificité mérite d'être soulignée, quant à ses objectifs et quant à ses méthodes.

Les objectifs de l'ENM, en effet, sont différents de ceux de l'ENA. Celle-ci assure une formation très générale et se présente à certains égards comme une structure de sélections successives en vue d'affecter ses élèves, selon leur réussite, à des corps de l'Etat, entre lesquels il existe une hiérarchie, tant pour l'intérêt des fonctions que pour le

classement indiciaire. Celle-là est, au sens le meilleur du mot et à un niveau élevé, une « école professionnelle » : tous ses élèves deviendront magistrats et, au-delà de différences dans la nature des postes et leur répartition géographique, ils exerceront les mêmes fonctions (10).

Rien n'est parfait, mais il est permis de dire que, dans le « créneau » temporel dont elle dispose, la pédagogie mise en œuvre à l'ENM, en particulier l'alternance voulue de phases d'études et de stages, répond largement aux exigences de la formation.

En 1974, la réduction de la durée de la scolarité — *felix culpa* — a été utilement récupérée par la formation complémentaire spécialisée, formule originale et exemplaire qui corrige les insuffisances de la formation sur tel point utile aux particularités de la fonction exercée par l'intéressé.

Cette phase de la formation, tête de pont de l'école dans la vie professionnelle du jeune magistrat qui pourtant ne dépend plus d'elle, constitue l'entrée de celui-ci dans la formation continue qu'il devra suivre tout au cours de sa carrière — autre tâche, et d'importance (11), dévolue à l'ENM — et dont l'examen dépasserait le cadre de cette brève étude.

(10) D'où l'importance très relative de l'examen de classement ; d'aucuns pensent que son maintien s'explique surtout par la persistance du modèle des grandes écoles.

(11) Il n'existe certainement pas d'autre corps de l'Etat où la formation permanente soit aussi dévcloppée que dans le corps judiciaire.

En 1980, 730 magistrats ont participé à des sessions d'une semaine au nombre de 20, 635 se sont répartis entre 31 sessions régionales de trois jours, 1 030 jeunes magistrats ont bénéficié de la formation complémentaire spécialisée. La moitié des magistrats a donc été concernée par une forme ou une autre de formation permanente.