



Présentation du projet de décret modifiant le décret n° 99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'École nationale de la magistrature

Le projet de décret modifiant le décret n° 99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'École nationale de la magistrature constitue l'une des premières applications des conclusions du rapport élaboré dans le cadre des Etats généraux de la justice.

Le rapport du comité des Etats généraux de la justice, intitulé « Rendre justice aux citoyens » a été remis au président de la République le 8 juillet dernier. Le comité, qui avait pour objectif de dresser « *la synthèse des états généraux au vu de l'ensemble des contributions et de formuler des propositions dans un rapport* » s'est notamment prononcé sur des sujets structurants à l'instar de la formation des magistrats. C'est ainsi qu'il soutient, dans la synthèse du rapport, la nécessité d'accentuer l'ouverture de la formation des magistrats et relève que l'enseignement à l'École nationale de la magistrature, bien que reconnu, demeure à compléter.

Ainsi, et sur le sujet concernant spécifiquement la formation, le rapport formule les précisions et préconisations suivantes :

« la grande majorité des magistrats et des professionnels du droit ayant fréquenté l'ENM, école d'application professionnelle, reconnaît la qualité de ses enseignements. La formation continue y est aussi de haut niveau. Mais il faut relever un manque d'accompagnement et d'individualisation de la formation des nouveaux magistrats, en particulier des plus jeunes, en début de carrière. Cette lacune pourrait être surmontée par la mise en place d'un dispositif de tutorat à la prise de fonction d'un magistrat sortant d'école et dans ses premières années de pratique professionnelle. Des compléments de formation « à la carte » pourraient aussi leur être proposés.

En amont, et à la suite des changements de fonctions, des offres de formation sur mesure devraient aussi être plus systématiquement proposées, à la fois sur des contentieux nouveaux, mais aussi sur des méthodes de travail correspondant aux nouvelles fonctions exercées, en particulier sur les outils numériques, l'encadrement et le management.

En ce qui concerne la formation initiale, le comité recommande aussi d'élargir et de diversifier le cercle des coordonnateurs de formation en faisant appel non seulement



à des magistrats, mais aussi à des personnes extérieures, issues de secteurs professionnels variés (notamment des représentants d'associations ou de syndicats pouvant jouer un rôle dans les actions juridictionnelles), assurant une nécessaire diversification et une opportune ouverture sur la société.

(...)

Le corps judiciaire rencontre par ailleurs des difficultés pour développer les compétences nécessaires à l'exercice de fonctions d'encadrement, ce qui peut s'avérer préjudiciable en deuxième partie de carrière. De manière plus préoccupante encore, il se heurte à un clair déficit de vocations et de candidatures pour exercer les fonctions de chef de juridiction, ce qui renvoie à un problème beaucoup plus vaste. La difficulté risque en outre de s'accroître à mesure que les équipes autour du juge vont se développer. L'ENM doit donc intégrer dans son programme, à côté de la dimension métiers, une formation aux fonctions d'encadrement et proposer systématiquement des formations au management pour les échelons intermédiaires et supérieurs de la magistrature.(...) Dans la perspective de développer les synergies entre les professions du droit, l'ENM a déjà diversifié ses publics (formation de magistrats étrangers liés à la France par des accords de coopération ; formation de juges ne relevant pas du statut de magistrat professionnel et de certains collaborateurs de justice). Si une formation commune aux magistrats et avocats représente un idéal, elle s'avère difficile à mettre en œuvre compte tenu du déséquilibre des effectifs des deux cohortes (300 magistrats pour 3 ou 4000 avocats en formation initiale chaque année/ 9000 magistrats pour 70000 avocats en formation continue). Il paraît malgré tout opportun de développer dans le cadre de partenariats locaux entre l'ENM et telle ou telle école régionale de formation du barreau des formations sur des thématiques intéressant les deux professions, et répondant à des besoins qui peuvent parfois se recouper, comme se complètent leurs missions au service de la justice. Au-delà de la seule question de la formation, le renforcement des liens et des travaux collectifs entre magistrats et avocats doit être recherché dans la durée, afin d'éviter l'entre-soi et de faire émerger une culture commune et une véritable coproduction intellectuelle ».

Il convient de préciser que l'Ecole, qui, depuis deux ans, s'est inscrite dans un travail collectif de réflexion sur elle-même et sur les services à apporter à celles et ceux qu'elle forme, s'est déjà saisie de certaines propositions émanant du présent rapport. Elle a ainsi mis en place, avec la direction des services judiciaires, un parcours de formation pour former les nouveaux tuteurs qui interviennent depuis septembre 2022 pour accompagner les auditeurs de justice qui prennent leurs fonctions.



Le projet de modification du décret n°99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'ENM tend ainsi à poursuivre la prise en compte par l'Ecole des propositions des Etats généraux de la justice telles que formulées ci-dessus, afin de répondre notamment à la très grande diversification des publics que l'Ecole forme, aux nécessaires évolutions de la formation, aux perspectives d'augmenter les synergies avec les autres professions, à la prise en compte de l'augmentation des recrutements d'élèves-magistrats, ainsi qu'à répondre à la perception d'entre-soi qui reste attachée à l'ENM.

L'Ecole forme d'ores et déjà des magistrats aux parcours très diversifiés, plus de 40% des auditeurs de justice ayant une expérience professionnelle antérieure à leur entrée à l'ENM. La présence de chargés de formation magistrats lui permet d'assurer la transmission des techniques judiciaires nécessaires dans une école d'application. Il n'est pas question dans ce projet de décret de revenir sur ces acquis qui fondent l'indépendance de l'Ecole nationale de la magistrature et sa réputation. Les bases des techniques judiciaires doivent toujours être transmises par des magistrats qui connaissent les pratiques professionnelles et les juridictions. Cependant, la recherche d'un encrage toujours plus important des magistrats dans la cité impose qu'à côté des formateurs permanents issus de la magistrature, d'autres profils viennent éclairer dans une part limitée les attentes toujours plus fortes de justice et des justiciables et interviennent à ce titre dans la conception pédagogique.

C'est à cette fin que, sous-tendu par l'exigence de garantir le maintien d'une formation d'excellente qualité, devant cependant être complétée et constamment enrichie, il est proposé plusieurs mesures très entourées permettant d'étendre la nomination de coordonnateurs de formation et des postes de direction à des non-magistrats.

Dans le cadre du projet de décret, il est ainsi proposé les modifications suivantes.

L'article 2 du projet de décret modifie l'article 3 du décret de 1999 afin d'élargir l'ouverture des emplois de direction de l'ENM (directeur adjoint chargé des recrutements, de la formation initiale et de la recherche et directeur adjoint chargé de la formation continue, de l'international et de la formation professionnelle spécialisée) à d'autres corps que celui des professeurs des universités en visant les fonctionnaires appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois relevant de la catégorie A dont l'indice terminal brut est au moins égal à la hors-échelle B et qui ont atteint au moins l'indice brut 1027. Il modifie également l'indice brut 966 qui correspond désormais à l'indice brut 977.

L'article 4 du projet de décret introduit un article 4 bis nouveau qui prévoit que par dérogation aux articles 3 et 4, les emplois de directeur adjoint, de sous-directeur et de chef de cabinet, peuvent être pourvus par les personnes qui, n'ayant ni la qualité de



magistrat ni celle de fonctionnaire, justifient de compétences les qualifiant particulièrement pour exercer ces fonctions. Le deuxième alinéa prévoit que, dans cette hypothèse, et hors le cas où le directeur de l'école est lui-même magistrat, un au moins des deux directeurs adjoints est recruté par voie de détachement parmi les magistrats de l'ordre judiciaire qui ont atteint au moins l'indice brut 977. Le troisième alinéa prévoit enfin que le nombre de fonctionnaires et de personnes qualifiées visées au premier alinéa ne peut excéder le quart de ces effectifs.

Ainsi, cette modification autorisera l'ENM à recruter des non magistrats et des non fonctionnaires au sein de ses organes de direction.

La rédaction actuelle du décret de 1999 comporte d'ores et déjà plusieurs dispositions permettant cette ouverture mais elles sont incohérentes et fragilisent le fonctionnement de l'Ecole.

Ainsi, l'article 3 actuel du décret de 1999 dispose que les deux directeurs adjoints peuvent être nommés parmi les professeurs des universités sans aucune restriction de leur nombre dans l'équipe de direction ce qui n'est pas acceptable notamment dans l'hypothèse où le directeur de l'Ecole n'est pas magistrat.

De même, en application de l'article 4 du décret de 1999, le chef de cabinet du directeur doit impérativement être un magistrat judiciaire alors même que partout ailleurs, il peut être fonctionnaire. Ainsi les cheffes de cabinet du directeur des services judiciaires sont actuellement des directrices des services de greffe.

Enfin, les fonctions de sous-directeur sont moins ouvertes que celles de directeur adjoint ou de coordonnateurs de formation puisque selon l'article 4 du décret de 1999 les sous-directeurs doivent impérativement être magistrats judiciaires alors même que les postes de sous-directeur notamment celui consacré à la recherche pourrait être ouvert à d'autres profils. Il est par ailleurs à noter que les candidatures sur les postes de sous-directeur sont particulièrement peu nombreuses depuis plusieurs années notamment sur Bordeaux, souvent restreintes à des collègues magistrats exerçant déjà sur Bordeaux.

C'est la raison pour laquelle il est proposé d'étendre pour toutes les fonctions de direction le vivier des recrutements. Cette possibilité est cependant très encadrée afin que l'Ecole nationale de la magistrature reste une école d'application des magistrats. Plusieurs limites sont ainsi introduites.

La première impose que l'un des directeurs adjoints ou le directeur soit nécessairement magistrat. Ce verrou permet notamment d'encadrer la situation dans laquelle le directeur de l'ENM ne serait pas lui-même magistrat afin de s'assurer dans cette hypothèse qu'un magistrat soit à minima directeur adjoint.



Une seconde limite a été introduite : les non magistrats ne peuvent représenter plus du quart des emplois de direction : directeurs adjoints, chef de cabinet et sous-directeurs. Les magistrats devront représenter au moins trois quarts des effectifs et les non magistrats ou non fonctionnaire au plus un quart des effectifs.

L'ouverture de la gouvernance de l'école connaît ainsi des limites et un encadrement strict étant acquis que l'impulsion stratégique de l'école repose sur un équilibre dont la majorité des trois quarts doit être composée de magistrats.

Ainsi, d'un effectif de 10 actuellement, cela limite le nombre de non-magistrat à 2. La situation concrète qui trouverait sans contestation à s'appliquer serait celle du recrutement d'un chef de cabinet parmi les administrateurs de l'Etat et d'un sous-directeur de la recherche parmi les professeurs d'Université.

L'article 5 modifie l'article 7 du décret de 1999 afin d'harmoniser les articles 7 et 14 du décret de 1999 en prévoyant que les magistrats ou fonctionnaires détachés dans les emplois de sous-directeur ou de chef de cabinet sont classés lors de leur nomination à l'échelon comportant un indice immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur corps d'origine.

L'article 6 modifie l'article 10 alinéa 1 du décret de 1999 pour supprimer la condition actuellement prévue d'inscription au tableau d'avancement pour le recrutement des coordonnateurs de formation ou coordonnateurs régionaux de formation magistrats de l'ordre judiciaire dès lors qu'ils justifient d'au moins cinq ans de services effectifs en position d'activité.

Il modifie aussi le deuxième alinéa de l'article 10 pour permettre le recrutement de personnes qui, n'ayant ni la qualité de magistrat ni celle de fonctionnaire, justifient de compétences les qualifiant particulièrement pour exercer les fonctions de coordonnateur de formation à l'ENM, sous réserve de ne pas excéder le quart des emplois de coordonnateur de formation ou de coordonnateur régional de formation.

Les emplois de coordonnateurs de formation étaient déjà ouverts à des fonctionnaires. La modification du deuxième alinéa élargie ainsi ces emplois de coordonnateurs de formation à des non magistrats et non fonctionnaires dans la limite du quart de ces effectifs.

Les coordonnateurs régionaux de formation ne sont pas impactés par ces dispositions. Il est prévu que ces fonctions ne puissent être exercées que par des magistrats.

Si l'école pratique déjà depuis longtemps l'ouverture aux intervenant ponctuels issus de la société civile, et ce tant en formation initiale que continue, la quasi-totalité de ses formateurs permanents est constituée de magistrats détachés. Cet état de fait qui permet d'assurer une formation d'excellence sur les aspects techniques des différents



métiers de la magistrature ne saurait être remise en cause. En revanche, l'ouverture à d'autres corps de la fonction publique déjà prévue par le texte actuel mérite d'être prolongée hors de la fonction publique, vers la société civile. Cela à la fois pour définitivement dépasser l'image d'entre-soi véhiculée par l'Ecole mais surtout dans l'objectif de faire bénéficier les publics formés d'apports complémentaires qui pourraient apporter une réelle plus-value.

L'ENM ne peut pas se contenter d'afficher le recours ponctuel à des personnalités extérieures à la magistrature dans le cadre de conférences, d'enseignants associés ou de chargés de mission. C'est au niveau de la conception pédagogique, et donc des coordonnateurs de formation, que la co-construction doit être mise en avant. Il ne s'agit pas de faire enseigner la technique judiciaire par des non-magistrats, mais d'étoffer cet enseignement du regard extérieur du justiciable et des auxiliaires et partenaires de justice. Ainsi des coordonnateurs de formation de même rang que les coordonnateurs magistrats pourront intervenir de manière transversale en formation initiale et continue pour soutenir une pédagogie qui s'interroge toujours davantage sur l'implication du magistrat dans la cité et son interaction avec son environnement. C'est au stade de l'Ecole, sans porter atteinte au cœur de son identité et de son enseignement, que les élèves magistrats doivent pouvoir questionner davantage l'impact de leurs décisions.

Il est d'usage de confier à des coordonnateurs de formation magistrats l'animation (et donc la conception) des séquences de formation rattachées à des pôles transversaux de formation :

- pôles humanités judiciaires,
- d'administration de la justice,
- économique, social et environnemental,
- communication judiciaire,
- environnement judiciaire,
- dimension internationale de la justice.

En l'état, seul le pôle administration de la justice en formation initiale fait exception puisqu'il est animé par la seule coordonnatrice de formation non-magistrate.

Dans un tel cadre, envisager d'ajouter aux magistrats animateurs de ces pôles transversaux, le soutien en qualité de binôme d'une personne issue de la société civile serait susceptible de favoriser et donc de renforcer la prise en compte de points de vues extérieurs aux professionnels de la justice.

Cela contribuerait à insérer dans les formations de l'Ecole l'approche de la complexité des domaines dans lesquels intervient la justice.

- Un journaliste ou un communicant pour les activités de communication judiciaire, en formation initiale comme en formation continue, permettrait ainsi



d'apporter sa connaissance des attentes et techniques du monde de la communication en général, et de la presse (écrite ou audiovisuelle) en particulier ;

- Le pôle économique, social et environnemental bénéficierait certainement des propositions et réflexions d'un chef d'entreprise ou de tout spécialiste du management, qui pourrait utilement intervenir pour compléter les approches à l'œuvre pour former les magistrats en situation d'encadrement – ce sujet étant
- particulièrement prégnant à l'heure de l'éclosion de l'équipe juridictionnelle mais aussi de la nécessité de voir des managers être responsabilisés sur les questions de bien-être au travail ;
- Un spécialiste dans le domaine des victimes/violences intra-familiales qui pourrait être issu du monde associatif ou membre du barreau spécialisé sur ce sujet ;
- Un spécialiste des modes alternatifs de règlement des différends (MARD) ;

S'agissant des enseignements fonctionnels, l'ouverture souhaitée par la modification du décret régissant les emplois au sein de l'ENM permettrait, dans le même objectif que précédemment indiqué, de les compléter en les enrichissant. Cela au stade de la conception des séquences pédagogiques, mais également dans la recherche d'intervenants occasionnels en phase avec les objectifs pédagogiques poursuivis. L'on songe comme une évidence au recrutement d'un avocat référent pour les formations initiale et continue dont la mission consisterait à compléter la plupart des séquences pédagogiques fonctionnelles par la vision des avocats, premiers des auxiliaires de justice dans l'activité quotidienne des magistrats en juridiction : simulations, présidence d'audience, prise en compte des attentes du justiciable, conseils aux futurs magistrats ou celles et ceux en exercice sur la manière de gérer les différents positionnements des auxiliaires de justice ou justiciables.

Là encore, la limite déjà posée dans le décret de 1999 du quart des recrutements est maintenue. Sur un effectif renforcé dans le cadre de la loi de finance de 2023, représentant 7 coordonnateurs de formation, cela conduira à un maximum de 11 recrutements sur un total de 46 coordonnateurs de formation. Ils pourront être recrutés à des fins de soutien des actuels coordonnateurs, de manière transversale pour la formation initiale et la formation continue.

L'article 7 du projet de décret modifie l'article 12 du décret de 1999 pour supprimer la systématisation de l'audition par la commission en charge du recrutement des candidats aux fonctions de coordonnateur de formation ou de coordonnateur régional de formation à l'ENM.



La modification de cette disposition permet de mettre en cohérence le système de recrutement mis en place au sein de la haute fonction publique avec celui organisé au sein de l'ENM et limite la lourdeur du processus de recrutement à l'heure où l'ENM va être confrontée à la nécessité de renforcer ses effectifs. Elle permet également d'inscrire une pratique déjà existante au sein du processus de recrutement afin de ne transmettre à la commission que les candidats qui répondent aux conditions statutaires.

L'article 8 du projet de décret modifie l'article 14-1 du décret de 1999 en supprimant non seulement la condition d'inscription au tableau d'avancement pour le recrutement des chargés de mission magistrats de l'ordre judiciaire dès lors qu'ils justifient d'au moins cinq ans de services effectifs en position d'activité, mais aussi pour permettre le recrutement de fonctionnaires de catégorie A et de personnes justifiant de compétences les qualifiant particulièrement pour exercer les fonctions de chargé de mission dans la limite du quart de ces effectifs. Cette mesure répond aux difficultés d'attractivité rencontrées par l'ENM et vise à étendre le vivier de magistrats pouvant la rejoindre en qualité de coordonnateur de formation.

L'article 9 du projet de décret prévoit que les personnes qui, n'ayant ni la qualité de magistrat ni celle de fonctionnaire, justifient de compétences les qualifiant particulièrement pour exercer les fonctions visées aux articles 1er, 10 et 14-1 sont recrutées par contrat conclu pour une durée de trois ans maximum. Ce contrat est renouvelable par reconduction expresse dans la limite d'une durée maximale de six ans.