



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 2 mars 2020

Observations de l'USM sur les axes retenus à l'issue de la mission sur la réforme de la haute fonction publique

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (64% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2019).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

L'USM a été entendue à deux reprises par M. Frédéric Thiriez dans le cadre de la mission sur la réforme de la haute fonction publique.

Si l'USM n'est pas formellement opposée au principe d'une formation partiellement commune des magistrats et des hauts fonctionnaires, elle a immédiatement fait valoir que les objectifs assignés à M. Thiriez dans la lettre de mission du Premier ministre étaient inadaptés à la magistrature, de même que les griefs adressés à la haute fonction publique.

On ne peut pas reprocher aux magistrats français d'être éloignés des enjeux quotidiens des français alors que ces derniers sont l'objet même des fonctions de magistrat. Il semble également difficile de reprocher aux magistrats d'être éloignés de la réalité de certains territoires alors qu'ils exercent au quotidien au contact de la population dans 164 tribunaux de métropole et outre-mer.

Ainsi, tout l'enjeu de la réforme de la haute fonction publique est de résoudre deux difficultés qui concernent peut-être la haute fonction publique mais certainement pas la magistrature.

Les propositions contenues dans le rapport final sont d'ailleurs pour la plupart inadaptées aux spécificités de la magistrature, voire dangereuses faute de prendre en considération le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le jour même de la remise du rapport sur la réforme de la haute fonction publique, le Premier ministre a demandé à Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès de Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, « de procéder à l'instruction » des propositions issues de la mission Thiriez.

Parmi les cinq axes de travail retenus par le gouvernement, quatre intéressent les magistrats :

- le plan de diversification sociale et géographique des recrutements,
- la refonte des concours,
- l'instauration d'un tronc commun de formation,
- la création d'un Institut des hautes études du service public chargé de la détection et de la formation continue des agents destinés aux postes de cadres dirigeants.

1. Le plan de diversification sociale et géographique des recrutements

« Les magistrat.es se recrutent très largement parmi les groupes sociaux les plus favorisés, chefs d'entreprise de plus de dix salariés, professions libérales, cadres et professions intellectuelles supérieures. Sur 100 magistrat.es, 62,9 sont issus de ces groupes. Symétriquement, les magistrat.es sont très rarement issu.es des classes populaires, qu'elles soient celles des petits indépendants (agriculteurs, commerçants et artisans composent moins de 5% des pères) ou des classes populaires salariées (11,7% de pères employés ou ouvriers). »¹

Ce constat a été effectué par les sociologues Yoann Demoli et Laurent Willemez dans le cadre de leur projet de recherche sur la magistrature française dans les années 2010 ; ils observent cependant que la diversification sociale est beaucoup plus élevée pour le deuxième concours qui recrute pour un tiers parmi les classes populaires salariées et indépendantes mais également que la reproduction stricte est en net déclin par rapport aux années 1980.

Incontestablement, ce constat justifie un plan de diversification sociale et géographique des recrutements.

Le plan envisagé impliquerait :

- la création de classes « égalité des chances » sur l'ensemble du territoire ;
- l'intégration systématique d'un quota de boursiers dans l'ensemble des masters et classes préparatoires aux grandes écoles de la fonction publique ;
- des actions de tutorat à destination des élèves dès le collège.

S'agissant des classes « égalité des chances », le rapport Thiriez propose des classes qui prépareraient à l'ensemble des concours administratifs. Cela constituerait une nette régression par rapport aux classes préparatoires intégrées qui préparent spécifiquement au concours de la magistrature et dont les résultats sont encourageants. Sans accent mis sur les matières juridiques, comment espérer mettre les élèves au niveau des exigences de la magistrature ?

En outre, l'ENM verrait son rôle amoindri dans l'organisation de cette préparation et la définition du programme pédagogique, alors même que les classes « égalité des chances » qu'elle a mises en place constituent une réussite. Il convient ainsi de rappeler que selon les propres constatations du rapport Thiriez : sur les 54 candidats admis dans les classes préparatoires à l'ENM, 13 ont réussi le concours de l'ENM alors que l'ENA a un ratio d'une entrée pour treize candidats.

¹ L'ÂME DU CORPS. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail. Note de synthèse Octobre 2019, page 3.

Il serait donc préférable d'augmenter le nombre de classes « égalité des chances » telles qu'elles ont été conçues par l'ENM, qui ne sont actuellement que trois (Paris, Bordeaux et Douai).

Une autre piste de réflexion pourrait concerner les Instituts d'Études Judiciaires qui ne jouent plus du tout leur rôle au sein des universités dans la préparation des candidats au concours de l'ENM. Leur inefficacité a largement contribué au développement des préparations privées, dont le coût prohibitif défavorise les candidats dont les origines sociales sont les plus modestes. Un plan de diversification sociale et géographique des recrutements ambitieux ne peut pas faire l'impasse sur cette difficulté. Seule une préparation publique de très grande qualité, ouverte à tous et gratuite, sera à même d'assurer une réelle et complète diversification sociale et géographique des recrutements.

La proposition relative à « des actions de tutorat à destination des élèves dès le collège » est intéressante puisqu'il est évident que la meilleure façon d'augmenter le taux de réussite des candidats aux origines modestes est de les aider le plus tôt possible. En cela, des actions de tutorat dès le collège peuvent être une réponse utile.

2. La refonte des concours

L'USM est opposée à l'instauration d'un concours commun qui reviendrait à nier la spécificité des qualités et aptitudes requises pour devenir magistrat, notamment l'importance des compétences juridiques. Il est en revanche tout à fait possible de repenser l'épreuve dite de culture générale qui est socialement très discriminante.

Le concours d'entrée à l'ENM comprend d'ores et déjà, et depuis plusieurs années, une épreuve de mise en situation.

S'agissant des tests psychotechniques et de personnalité, rappelons que ces derniers ont été mis en place pendant plusieurs années au concours de l'ENM, ont démontré leur parfaite inutilité avant d'être enfin supprimés.

3. L'instauration d'un tronc commun de formation

a. La durée du tronc commun

L'USM, à l'instar de l'ENM, estime essentiel que la formation initiale réponde à deux objectifs :

- un haut niveau de formation des futurs magistrats qui leur permette d'être opérationnels dès leur premier poste ;
- le développement d'une meilleure connaissance par les futurs magistrats de l'environnement social, économique, budgétaire et institutionnel dans lequel ils vont exercer.

L'ENM forme les futurs magistrats qui doivent être capables d'exercer les six fonctions que compte la magistrature au second grade, lesquelles relèvent toutes d'une haute technicité (juge des contentieux de la protection, juge d'application des peines, juge des enfants, juge d'instruction, juge et substitut du procureur). Cette exigence, propre à la magistrature, explique pourquoi la formation dispensée par l'ENM est la plus longue de toutes les écoles républicaines. En outre, l'ENM traite de sujets de société particulièrement sensibles et actuels qui dépassent la technique judiciaire pure mais concernent directement les magistrats. Ainsi en est-il des enseignements sur les violences conjugales, les violences sexuelles, le surendettement etc.

L'USM ne s'est pas opposée au principe d'un tronc commun de formation, à condition toutefois que celui-ci n'ait aucune conséquence sur la qualité de la formation générale dispensée aux futurs magistrats. Or, l'instauration d'un tronc commun d'une durée d'un an (soit 38 % de la durée totale de la formation), comme initialement envisagée par M. Thiriez, rendrait impossible une formation technique de haut niveau aux six fonctions de la magistrature.

Une durée de six mois apparaît en revanche plus opportune :

- elle est suffisamment longue pour permettre de conférer un véritable contenu à une formation commune avec les autres grandes écoles concernées par ce projet ;
- elle n'empiètera pas significativement sur la durée des enseignements techniques et des stages juridictionnels et n'aura donc pas d'incidence sur la qualité de la formation dispensée à l'ENM, si elle répond à une partie des objectifs pédagogiques de cette formation.

b. Le contenu du tronc commun

Engagement citoyen et/ou préparation militaire

Le contenu de la préparation militaire supérieure proposée par M. Thiriez correspondrait au modèle actuel défini par le ministère de la défense selon lequel elle « a pour but de donner aux jeunes français et françaises qui le souhaitent les bases comportementales, tactiques et techniques et d'évaluer au plus juste leur capacité à commander. Pendant vingt jours, le candidat découvre l'environnement militaire et est placé en situation concrète »². Concrètement, le programme de cette préparation recouvrirait : « droit des conflits armés, topographie, armement, utilisation du Famas, tactiques de combat, pédagogie mais aussi parcours commando et initiation au tir », voire apprendre à marcher au pas (au sens propre).

Si les valeurs de l'armée sont hautement respectables, et pour certaines d'entre elles partagées avec la magistrature, l'USM ne peut que rappeler une évidence : l'armée et la magistrature sont très éloignées l'une de l'autre, ce qui est d'ailleurs tout à fait normal et même hautement souhaitable, et n'ont presque aucun rapport. Lorsque le service militaire était encore obligatoire, les magistrats l'accomplissaient comme citoyens, et non comme magistrats, ce qui fait toute la différence.

L'intérêt pédagogique pour des futurs magistrats d'une préparation militaire est tout simplement nul. Jamais le manque de patriotisme ou d'adhésion aux valeurs de la République des magistrats n'a été stigmatisé par qui que ce soit, y compris depuis la fin du service militaire. A minima, une telle proposition de réforme (dont le coût n'est au demeurant pas anodin) devrait s'appuyer sur un manque, un défaut ou une fragilité clairement objectivée de la formation actuelle et poursuivre un objectif pédagogique en cohérence, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En outre, cette préparation militaire supérieure pose un problème symbolique puisque les futurs magistrats commenceraient leur formation par un domaine d'apprentissage pour lequel l'une des principales qualités requises est l'obéissance.

L'USM n'est pas davantage favorable à l'encadrement de jeunes du SNU pendant une durée de trois semaines. Si ce stage pourrait présenter un intérêt en mettant en contact direct les futurs hauts fonctionnaires avec des jeunes issus de tous milieux, cet objectif apparaît superfétatoire pour les auditeurs de justice qui seront nécessairement en relation avec toutes les composantes de la population

² <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/confirmer-sa-vocation-avec-les-preparations-militaires-superieures>

de France (et en particulier les plus défavorisées) lors de leur stage juridictionnel pratique et tout au long de leur carrière pour la plupart d'entre eux. Par ailleurs, comment prétendre que des étudiants fraîchement lauréats d'un concours auraient des compétences techniques et pédagogiques (innées ?) pour former ces jeunes ?

L'USM propose, en lieu et place de cette partie du tronc commun, trois stages, chacun d'une durée de deux semaines :

- un stage dans un service de police,
- un stage en gendarmerie, dont une partie pourrait être consacrée à une sensibilisation aux grands enjeux de la défense nationale,
- un stage pénitentiaire « milieu fermé » en tenue de surveillant, eu égard au fait que les problématiques pénitentiaires dépassent très largement le ministère de la Justice (santé physique et mentale, formation professionnelle, traitement de l'exclusion...) et mériteraient bien plus d'attention de la part des autres administrations.

Les enseignements communs

S'agissant des enseignements communs, l'USM n'y est pas opposée à condition toutefois qu'ils aient un sens au regard de l'exercice des fonctions de magistrats. Les propositions du rapport Thiriez sont trop superficielles pour qu'il soit possible de s'en assurer.

Les stages

Le stage par groupes de sept personnes proposé par le rapport Thiriez, qui imposerait de passer quatre mois dans un même lieu (des établissements aussi divers qu'un hôpital ou une juridiction), apparaît très artificiel et ne répond pas à la nécessité de découvrir des univers professionnels différents.

L'USM y est donc opposée, ainsi qu'à l'idée plus générale d'un « stage long en territoire », le territoire étant défini comme les régions situées hors de Paris. Les magistrats français exercent pour les deux tiers d'entre eux en « territoire ». On ne peut donc pas leur reprocher un quelconque parisiisme, qui constitue en revanche une caractéristique marquante de la haute fonction publique. Le choix d'inclure la magistrature dans le périmètre de la mission sur la réforme de la haute fonction publique montre une fois de plus ses limites.

En outre, un stage long ne permettra pas de multiplier les échanges entre les différentes administrations et la Justice ; il serait donc préférable d'organiser plusieurs stages de quelques semaines dans différents établissements.

La proposition de l'ENM apparaît globalement opportune et équilibrée. Les six mois de tronc commun seraient réservés à des stages organisés par les différentes écoles concernées :

- un stage police et gendarmerie : une vision globale de ces services étant indispensable tant pour les futurs hauts fonctionnaires que pour les auditeurs de justice ; ce stage serait rallongé par rapport à la formation actuelle des auditeurs de justice ;
- un stage avocat d'une durée d'un mois pour le tronc commun et qui serait prolongé d'un mois pour les auditeurs, ce qui prend en compte la spécificité de la formation des futurs magistrats sans alourdir inutilement celle des futurs hauts fonctionnaires ;

- un stage en Administration (préfecture ou administration centrale) dont il a déjà été relevé qu'il est nécessaire à une meilleure connaissance de l'environnement institutionnel pour les futurs magistrats ;
- une scolarité commune postérieure à ces stages qui permet ainsi des échanges réels et constructifs sur les observations réalisées ; cette scolarité serait consacrée pour moitié à la culture administrative et pour moitié à la culture judiciaire ;
- un stage pénitentiaire (milieux ouvert et fermé) d'une durée d'un mois fixé un mois avant la fin de la première période de scolarité, soit une semaine de plus que dans le programme actuel ;
- un stage juridictionnel d'un mois pour tous qui, pour les auditeurs, correspondrait au début de leur formation juridictionnelle ;
- un stage extérieur d'une durée de sept semaines fixé entre la fin du stage juridictionnel et le processus d'évaluation.

Cette proposition, qui apparaît équilibrée, emporte l'adhésion de l'USM. Les observations que nous souhaitons formuler sont donc mineures.

Tout d'abord, l'USM relève que ce tronc commun reste exclusivement axé sur la matière pénale alors même que la magistrature manque de profils civilistes et que l'ENM doit tenter de remédier à cette difficulté, notamment dénoncée par Mme Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation.

Ensuite, le stage juridictionnel d'observation en début de formation disparaît dans ce séquençage. En pratique, les auditeurs de justice n'entreront dans une juridiction que treize mois après leur entrée à l'ENM. Certes, ils y accéderont pendant leur stage avocat mais cette première approche n'est pas la plus pertinente pour des futurs magistrats et surtout elle est nécessairement parcellaire et incomplète. L'USM propose donc l'instauration d'un stage juridictionnel d'une semaine, en contrepartie d'une réduction à trois semaines du stage pénitentiaire, durée qui paraît suffisante pour appréhender les spécificités de l'Administration pénitentiaire et des milieux ouvert et fermé.

Enfin, le stage extérieur pourrait être organisé pour partie, s'agissant des futurs magistrats, dans une association d'aide aux victimes, afin de porter un regard extérieur sur le fonctionnement de la Justice tant civile que pénale. Cela permettrait aux stagiaires de rencontrer des victimes de tout type d'infractions et d'échanger avec les services de police/gendarmerie, les services sociaux et les différents représentants de l'institution judiciaire.

4. La création d'un Institut des hautes études du service public chargé de la détection et de la formation continue des agents destinés aux postes de cadres dirigeants

L'USM est défavorable à l'inclusion des magistrats dans cet institut dont le projet ne prend aucunement en compte les spécificités de la justice judiciaire et qui paraît avoir pour principal objectif, concernant les magistrats, d'en faire des hauts fonctionnaires.

En outre, la localisation vraisemblablement parisienne de cet institut renforcerait le parisianisme que le rapport de M. Thiriez entend combattre.

Certes, le rapport prévoit que cette formation ne conditionnerait pas l'accès aux postes d'encadrement, ce qui aurait de toute façon été impossible s'agissant des magistrats au regard des prérogatives constitutionnelles du CSM. Toutefois, elle contribuerait à une fonctionnarisation de la « haute magistrature » qui risquerait d'aggraver l'écart entre des magistrats gestionnaires, susceptibles d'être déconnectés des réalités des fonctions juridictionnelles, et les autres, magistrats de terrain. Enfin, former les futurs chefs de juridiction et de cour de la même façon que les autres cadres dirigeants de la fonction publique pose une difficulté sur le plan de l'indépendance du pouvoir judiciaire. C'est cette indépendance qui caractérise l'institution judiciaire et la distingue des services publics administratifs. Ne pas la prendre en considération au niveau de la formation des futurs chefs de juridiction revient à la nier.