



## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26 - Fax : 01.43.29.96.20

E-mail : [contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

Site : [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Paris, le 04 mars 2024

### Observations de l'USM relatives aux projets de textes d'application de la loi organique du 20 novembre 2023

L'Union syndicale des magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (environ 63% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2022).

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.

\*\*\*

#### I. Sur le projet de décret en Conseil d'Etat modifiant le décret n°72-355 du 04 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature – mesures prises pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique

##### 1. Sur la suppression envisagée de l'épreuve de mise en situation collective (article 16 du projet de décret)

Il est envisagé de supprimer l'épreuve de mise en situation collective pour la remplacer par un entretien individuel avec le jury.

#### Position de l'USM

La plus-value de l'épreuve de mise en situation collective n'ayant jamais été démontrée, les candidats s'y préparant largement en amont via différents canaux de formation et de communication, son remplacement par un entretien individuel est opportun.

##### 2. Sur le troisième concours (articles 32-1 à 32-6 du projet de décret)

**Il est proposé pour l'admissibilité :**

- une note de synthèse coefficient 3 ;

- un cas pratique en droit civil ou en droit pénal coefficient 3 ;
- des questions appelant des réponses courtes en droit civil et procédure civile ou en droit pénal et procédure pénale en fonction de la matière choisie pour le cas pratique, coefficient 2, **sauf pour les docteurs en droit qui peuvent demander à en être dispensés (dans cette hypothèse, le cas pratique est affecté d'un coefficient 5 au lieu de 3).**

L'USM est favorable à l'épreuve de la note de synthèse. Pour mémoire, nous avons fait cette proposition lors des discussions précédant le vote de la loi organique.

Il nous semble également essentiel de vérifier les connaissances juridiques minimales attendues d'un candidat, l'Ecole nationale de la magistrature étant une école d'application.

Dans cette perspective, les docteurs en droit pourraient être soumis à une épreuve de type QCM à points négatifs comportant une quarantaine de questions et portant sur des domaines juridiques variés tels que le droit civil, le droit pénal, la procédure, le statut de la magistrature, la déontologie et l'institution judiciaire (coefficient 2).

Cette épreuve remplit les exigences fixées par la loi organique qui dispose en son article 17, 3°, b) que les épreuves d'admissibilité « *sont adaptées au profil de ces candidats* », en ce qu'elle se distingue des questions à réponses courtes prévues pour les autres candidats.

**Il est proposé pour les épreuves d'admission un entretien avec le jury**, sur le modèle de l'entretien individuel prévu pour le premier et le deuxième concours.

Cet entretien comportera notamment une conversation avec le jury, sous la forme d'une présentation de leurs travaux universitaires pour les docteurs en droit et sous la forme d'une présentation de leur expérience professionnelle pour les autres candidats.

**Cette proposition appelle de la part de l'USM les observations suivantes :**

- afin d'assurer au mieux l'égalité entre les candidats, cet entretien doit être normé ;
- il est essentiel de vérifier au cours de cet entretien tant les connaissances juridiques minimales de tous les candidats, y compris les docteurs en droit (afin de ne pas les évaluer sur leur seule spécialisation), que leurs connaissances de l'institution judiciaire ;
- il apparaîtrait logique au regard des profils visés de calquer au plus près cet entretien avec celui du concours professionnel, voire de les rendre identiques.

### **Observations transversales**

De manière générale, rien n'apparaît justifier que les épreuves du 3<sup>e</sup> concours diffèrent de celles du 2<sup>e</sup> concours et/ou du concours professionnel, et soient moins exigeantes quant au niveau juridique attendu des candidats.

Le texte proposé aboutit en l'état à rendre plus difficile l'accès à la magistrature aux agents publics, ce qui interroge par rapport au principe d'égal accès aux emplois publics proclamé par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

### 3. Sur le concours professionnel (articles 39 à 39-7 du projet de décret)

#### 3.1 Sur les épreuves d'admissibilité et d'admission

A titre liminaire, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a notamment posé les réserves interprétatives suivantes lors de l'examen du projet de loi organique (décision n° 2023-856 DC du 16 novembre 2023) :

- 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 les connaissances juridiques des intéressés ;**
- par ailleurs, les magistrats ainsi recrutés au deuxième grade seront susceptibles d'exercer les fonctions de conseiller de cour d'appel ; **s'agissant de personnes n'ayant jamais exercé de fonctions juridictionnelles au premier degré de juridiction, le pouvoir réglementaire devra veiller à ce que soient strictement appréciées, outre la compétence juridique des intéressés, leur aptitude à juger, afin de garantir, au second degré de juridiction, la qualité des décisions rendues, l'égalité devant la justice et le bon fonctionnement du service public de la justice.**

En l'espèce, le projet de décret prévoit **une épreuve unique d'admissibilité** sous la forme d'une note de synthèse dans le domaine juridique (coefficient 4).

**Il prévoit une épreuve unique d'admission** sous la forme d'un entretien avec le jury de 40 minutes (coefficient 7), décomposée comme suit :

- un cas pratique de 10 minutes portant au choix sur le droit civil et la procédure civile ou le droit pénal et la procédure pénale, précédé d'un temps de préparation d'une heure pour le candidat ;
- une conversation de 35 minutes portant sur le parcours du candidat, sa motivation, ses réalisations et comportant des questions sous forme de mise en situation, permettant d'apprécier notamment son comportement face à une situation concrète, sa personnalité, les acquis de son expérience professionnelle et sa connaissance de l'organisation judiciaire, du statut et de la déontologie des magistrats, et pour les candidats au concours de recrutement de magistrats du premier grade, ses compétences managériales.

#### Observations de l'USM

L'USM est favorable à l'épreuve de la note de synthèse. Pour mémoire, nous avons fait cette proposition lors des discussions précédant le vote de la loi organique.

En revanche, limiter l'admissibilité à cette unique épreuve ne nous apparaît pas opportun. En effet, et comme l'ont par ailleurs démontré les travaux de la commission d'avancement depuis plusieurs années, les professionnels du droit, plus particulièrement les spécialistes d'une matière ou d'un sujet précis, ne disposent pas toujours de connaissances juridiques actualisées sur les champs généraux du droit.

**L'Ecole nationale de la magistrature étant une école d'application, il est indispensable que le concours comporte des épreuves d'admissibilité de nature juridique dans les**

**matières civiles et pénales (droit et procédure), permettant de vérifier les connaissances juridiques minimales attendues d'un candidat.**

**Pour ce faire, un questionnaire à choix multiples et à points négatifs** peut être proposé en plus de l'épreuve de la note de synthèse, le point négatif permettant d'éviter l'aléa d'une réponse choisie au hasard par le candidat : une mauvaise réponse équivaut à un point en moins, une bonne réponse à un point en plus et une absence de réponse à aucun point. Ce QCM pourrait comporter 40 questions portant sur des domaines juridiques variés tels que le droit civil et la procédure civile, le droit pénal et la procédure pénale, le statut de la magistrature, la déontologie, le droit public et les libertés publiques, le droit de l'Union européenne, le droit administratif, le droit social et le droit des affaires.

Il peut également être envisagé un alignement sur les épreuves du concours complémentaire prévues par le décret 2001-1099, qui avaient été modifiées en 2021 et apportaient entière satisfaction.

**L'épreuve envisagée pour l'admission appelle par ailleurs de notre part les observations suivantes :**

- afin d'assurer au mieux l'égalité entre les candidats, l'entretien avec le jury doit être normé ;
- il est essentiel de vérifier au cours de cet entretien tant les connaissances juridiques minimales du candidat que ses connaissances de l'institution judiciaire ; un unique cas pratique sur, au choix, la matière civile ou la matière pénale, ne permet pas de répondre à ces exigences ;
- il apparaîtrait logique au regard des profils visés de calquer au plus près cet entretien avec celui du troisième concours, voire de les rendre identiques ;
- la partie conversation avec le jury est trop longue par rapport à l'exposé du cas pratique ; il conviendrait a minima d'inverser les temps dédiés à chaque partie.

Les épreuves proposées ne répondent pas en outre aux réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, en ce que :

- les textes d'application doivent prévoir **des épreuves** (au pluriel) de nature à permettre de vérifier les connaissances juridiques des intéressés ; il s'agit de vérifier les connaissances de fond des candidats et non pas simplement leur capacité de synthèse et leur motivation ; à cet égard, il convient d'insister sur le fait qu'une épreuve de note de synthèse ne permet pas, **à elle seule**, d'apprécier les connaissances juridiques des candidats ;
- aucune épreuve n'est ainsi prévue pour vérifier les connaissances juridiques des candidats, le cas pratique proposé pour l'épreuve d'admission ayant pour but d'apprécier l'aptitude à juger selon la rédaction proposée ;
- pour le recrutement au deuxième grade, le pouvoir réglementaire doit veiller à ce que soient strictement appréciées, outre la compétence juridique des intéressés, leur aptitude à juger, afin de garantir, au second degré de juridiction, la qualité des décisions rendues, l'égalité devant la justice et le bon fonctionnement du service public de la justice, ce que ne permet pas de manière substantielle la rédaction proposée.

De même, le projet d'arrêté relatif aux modalités d'organisation, règles de discipline, programme, déroulement et correction des épreuves du concours professionnel comporte en

annexe un programme des matières des épreuves réduit aux seules matières de droit civil et procédure civile et droit pénal et procédure pénale.

Or, afin de permettre la vérification des connaissances juridiques des candidats, et ainsi répondre aux réserves du Conseil constitutionnel, le programme des matières des épreuves devrait être identique à celui du premier et du deuxième concours et inclure le droit public (organisation de l'Etat et de la justice, libertés publiques), le droit de l'Union européenne, le droit administratif, le droit social et le droit des affaires.

### **3.2 Sur l'article 37 b) (modifications demandées par l'Ecole nationale de la magistrature)**

Le texte mentionne un « *enseignant associé ou un magistrat évaluateur adjoint* ».

#### **Observations de l'USM**

Il conviendrait de préciser « *enseignant associé ou magistrat évaluateur adjoint à l'Ecole nationale de magistrature* ». La qualification d'enseignant associé est en effet plus large et pourrait priver les professeurs et maîtres de conférences associés des universités de la possibilité d'être désignés en tant que membres d'un jury.

### **3.3 Sur le jury de recrutement (articles 39-5 à 39-7)**

**Il est proposé une composition comme suit** : un magistrat de l'ordre judiciaire président, un membre de l'inspection générale de la justice ayant la qualité de magistrat ou un magistrat de l'ordre administratif en tant que vice-président, deux magistrats de l'ordre judiciaire, deux avocats, deux professeurs des universités ou maîtres de conférence, un psychologue, une personne qualifiée en matière de ressources humaines ainsi qu'une personne choisie en raison de sa compétence dans une profession autre que celles déjà mentionnées.

L'USM est opposée à la composition proposée au sein duquel les magistrats judiciaires sont ultra minoritaires, et ce, alors même que les épreuves du concours professionnel sont moins exigeantes que celles des concours prévus à l'article 17 de l'ordonnance statutaire. Le risque est grand de créer un concours de second rang, d'augmenter de manière significative les erreurs de recrutement et donc l'exclusion de stagiaires à l'issue de la formation ou la titularisation définitive de stagiaires dont les lacunes ne manqueraient pas de poser de graves difficultés au sein des juridictions.

Afin d'éviter ces écueils, l'USM sollicite :

- un jury composé a minima par une moitié de magistrats judiciaires, étant rappelé que l'actuelle commission d'avancement est composée uniquement de magistrats judiciaires ;
- un jury présidé par un magistrat hors hiérarchie à la Cour de cassation, sur le modèle des concours article 17 de l'ordonnance statutaire.

### 3.4 Sur la déclaration d'aptitude des stagiaires du concours professionnel (article 49-2)

L'USM sollicite une composition identique des jurys d'entrée et de sortie et formule les mêmes observations.

### 3.5 Sur l'affectation des stagiaires déclarés aptes (article 49-5)

Il est envisagé que le garde des Sceaux adresse aux stagiaires déclarés aptes « *une proposition de poste qui tient compte des recommandations et réserves du jury, des emplois vacants, de l'intérêt du service au sein de la juridiction d'affectation ainsi que, dans la mesure du possible, des intérêts familiaux et personnels dont les stagiaires font état* ».

L'USM est fermement opposée à cette rédaction qui constitue une rupture d'égalité avec les auditeurs de justice. Le choix effectué dans le cadre de la loi organique de remplacer l'intégration directe dans le corps judiciaire par un concours professionnel **impose** de prévoir un classement de sortie.

En outre, la rédaction proposée implique que la charge publique de devoir occuper des emplois dans les territoires les moins demandés pèsera uniquement sur les auditeurs de justice. En effet, les règles du classement de sortie obligent souvent les plus mal classés d'entre eux à se voir nommés en premier poste au sein des juridictions les moins attractives. Il en résulterait une choquante rupture d'égalité au regard du devoir du corps judiciaire, dans son ensemble, d'irriguer la totalité du territoire de la République (outre-mer compris).

Il doit dès lors être prévu des épreuves de classement de sortie, parfaitement adaptées au regard de la durée de formation des stagiaires recrutés par la voie du concours professionnel.

Il peut également être envisagé de reprendre le système prévu pour les actuels concours complémentaires qui permet le choix de poste en fonction du rang de classement au concours d'entrée.

A titre subsidiaire, il pourrait être demandé aux candidats d'effectuer plusieurs vœux fonctionnels et géographiques lors du dépôt de leur dossier sur le modèle actuel du dossier rempli pour l'intégration directe dans le corps judiciaire. Plusieurs vœux pourraient être formulés au sein de douze cours d'appel différentes, soit le tiers des cours, pour permettre d'irriguer largement les juridictions et répondre à la réalité des besoins en ressources humaines.

A défaut d'ajustements, le mode de nomination proposé risque d'être extrêmement dissuasif. Or, c'est déjà l'un des facteurs qui conduit certains candidats à renoncer à une candidature sur le fondement des articles 22 et 23, le manque de visibilité sur le projet de nomination constituant un facteur très limitant au regard de l'expérience professionnelle et de la vie familiale des intéressés.

### 3.6 Sur l'obligation de formation continue renforcée des stagiaires du concours professionnel (article 50)

Le projet de texte reprend à l'identique le texte du dernier alinéa de l'article 5 du décret 2001-1099. Or, la rédaction de ce texte a toujours posé des difficultés concrètes de mise en œuvre, la durée de trois mois étant imprécise et se combinant avec difficulté avec l'obligation générale de formation continue minimale de cinq jours par an.

L'Ecole nationale de la magistrature, dans un courrier circulaire adressé aux chefs de cours, avait cependant par le passé expliqué qu'il était admis que les magistrats issus des concours complémentaires devaient bénéficier de quatre-vingt-dix jours ouvrables de formation et qu'il était souhaitable que les magistrats concernés exercent leur droit de manière équilibrée à raison de quinze jours ouvrables par an.

#### Proposition de l'USM

Il serait intéressant de profiter de ce véhicule réglementaire pour clarifier la règle en indiquant :

*« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa du présent article, les magistrats recrutés au titre du concours prévu à l'article 22 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée suivent pendant les six années suivant leur nomination une formation minimale de quinze jours ouvrés par an ».*

#### 4. Sur l'article 47 du projet de décret (modification demandée par l'Ecole nationale de magistrature)

L'USM est réservée sur l'application de la note moyenne à un candidat qui raterait une épreuve pour une raison majeure reconnue par le président de jury, qui reviendrait à défavoriser un candidat ayant concouru mais obtenu une note inférieure à la note moyenne.

Il serait préférable de prévoir uniquement une épreuve de rattrapage.

#### 5. Sur l'article 49 du projet de décret

S'agissant des éventuelles recommandations et réserves du jury adressées au auditeurs, il est proposé :

*« Le président ou un membre du jury désigné par lui remet à chaque auditeur de justice la recommandation et, le cas échéant, les réserves qui le concernent. **En cas d'impossibilité, elles sont notifiées par écrit** ».*

En cas d'impossibilité, la notification par LRAR est remplacée par un simple écrit.

L'USM souhaite faire ajouter la mention suivante *« par écrit, contre récépissé »*.

#### 6. Observations transversales

Les articles 17, 21, 32-1 (et accessoirement les articles 34 alinéas 1 et 2, 68 et 68-1) du décret 72-355 fixent ou évoquent les limites d'âge supérieures incompatibles avec les dispositions de l'article 17-1 de la loi organique modifiée.

Seule la suppression de la limite d'âge prévue à l'article 32-1 et des dispositions transitoires figurant aux articles 68 et 68-1 est envisagée, sauf erreur de lecture des projets de textes transmis. Il conviendrait dès lors de supprimer les autres mentions relatives aux limites d'âge.

## **II. Sur le projet de décret en Conseil d'Etat modifiant le décret n°93-21 du 07 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958**

### **1. Sur l'article 11**

Il est proposé une formation probatoire pendant 6 mois dont 1 mois de formation théorique pour les juges du livre foncier intégrés dans la magistrature.

#### **Position USM**

Cette proposition apparaît insuffisante. En effet, les juges du livre foncier, qui n'ont aucune compétence dans les autres fonctions judiciaires, devraient recevoir la même formation que les stagiaires (concours professionnel). Cela permettrait en outre de simplifier l'organisation de la formation pour l'Ecole nationale de la magistrature.

### **2. Sur le reclassement indiciaire des auditeurs et stagiaires (articles 17-2 à 17-4)**

Il est proposé que tous les magistrats, quelle que soit leur voie d'accès, bénéficient de la prise en compte de leur expérience antérieure, ce qui constitue une évolution positive.

#### **Observations de l'USM**

Néanmoins, les conditions de prise en compte de l'expérience antérieure se font à droit constant et restent donc très insuffisantes par rapport à celles existant dans le corps des administrateurs de l'État et dans celui des magistrats administratifs, comme le rappelle l'USM depuis plusieurs années.

Dans les autres corps, il n'existe pas d'assimilation distincte de l'expérience antérieure au titre de l'indice et des services effectifs.

Il serait dès lors souhaitable de s'aligner sur les conditions prévues aux articles 6 et 10 du décret n° 2021-1550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État, avec un reclassement direct des magistrats recrutés par la voie du concours professionnel à un échelon déterminé et une condition unique de durée de services effectifs dans la magistrature judiciaire pour la promotion à l'actuel premier grade.

A titre subsidiaire, les conditions de reclassement pourraient être identiques à celles concernant les magistrats administratifs.



### 3. Sur le détachement judiciaire (article 32 à 32-3)

#### Observations de l'USM

S'agissant de l'article 32, il serait préférable que l'audition mentionnée soit réalisée par au moins deux membres du jury.

S'agissant de l'intégration définitive des magistrats détachés (article 32-3), il apparaît souhaitable de rendre l'audition obligatoire pour émettre un avis favorable à l'intégration définitive.

#### III. Sur le projet de décret n°2012-683 du 07 mai 2012 fixant le régime indemnitaire des auditeurs de justice et des candidats admis aux concours de recrutement de magistrats prévus par l'article 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (mesures d'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique)

Le régime indemnitaire actuel des auditeurs et des candidats admis au titre des concours complémentaires est régi par le décret 72-355 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature, le décret commun 2012-683 susvisé et un arrêté commun du 07 mai 2012.

Le projet actuel vise à scinder les deux régimes et à dédoubler les textes. L'indemnité de formation des concours professionnelles serait identique à celle des auditeurs. L'indemnité de stage serait portée au triple de l'indemnité de base des agents de l'État.

#### Observations de l'USM

La scission des textes semble compliquer inutilement la situation juridique et risque d'entraîner un décrochage injustifié du régime indemnitaire des auditeurs et des stagiaires. Si deux textes différents étaient néanmoins adoptés, il serait souhaitable que les conditions soient identiques.

#### Observations transversales de l'USM

Il semblerait à la lecture des projets de textes transmis, et sauf erreur, que les dispositions du décret n° 2001-1099 relatives aux modalités du recrutement des magistrats selon l'ancien article 21-1 de l'ordonnance statutaire, notamment les articles 5-1 à 7, essentiels pour la rémunération des stagiaires, n'aient pas été reprises.

Ces articles prévoyaient notamment le versement d'une indemnité de maintien de rémunération pour les fonctionnaires en cas de perte de revenus pendant leur formation.

Il est souhaitable que ces dispositions soient reprises à l'identique pour les concours professionnels.