



COUR DE CASSATION

Discours prononcé en ouverture du soixantenaire de l'Ecole nationale de la magistrature

Jeudi 23 mai 2019

par

Monsieur Bertrand Louvel,
premier président de la Cour de cassation

Monsieur le procureur général,

Madame la première présidente de la cour d'appel de Bordeaux, Monsieur le procureur général près ladite cour,

Monsieur le directeur, Messieurs les directeurs,

Mesdames et Messieurs les hautes personnalités,

Mes chers collègues,

Mesdames, Messieurs,

« *La magistrature se meurt en nombre et en qualité* » déplorait en 1946 Germaine Poinso-Chapuis, députée et avocate, dans son rapport à la Commission de la Justice et de la législation, de la proposition de loi ouvrant l'accès de la magistrature aux femmes¹.

L'élargissement de l'accès à la fonction de magistrat à l'ensemble des citoyens français n'était en effet pas étranger à la nécessité d'améliorer la qualité d'une justice imprégnée des mœurs et usages d'un temps bousculé par les drames et les évolutions du monde.

Les juges de la troisième République auraient pu être recrutés par concours. L'idée avait été avancée dès 1835. Mais elle n'a été mise en œuvre qu'en 1876, et seulement pour 3 ans, les gouvernements, à l'aube de la grande purge des années 1880, préférant en définitive conserver le pouvoir de nomination qui confère la maîtrise de l'institution. D'où ce spectacle dépeint par Emile Zola, dans la Bête humaine, d'une magistrature servile dont la compétence était évaluée à l'aune de l'entregent social et familial, « *une magistrature mal payée, acceptée seulement des médiocres, et où les intelligents se dévoraient en attendant de se vendre* »². Du Zola mordant et authentique !

¹ Loi n°46-643 du 11 avril 1946 ayant pour objet de permettre aux femmes d'accéder à la magistrature.

² E. Zola, *La bête humaine*, chapitre 4.

En 1906, le député Etienne Flandin, également magistrat, avait tenté de redresser l'institution en insérant dans la loi de finances une disposition³ qui ouvrait la voie au recrutement par concours et au tableau d'avancement. Ainsi, un décret du 13 février 1908⁴ institua un examen professionnel ouvert aux licenciés en droit ayant effectué un stage au parquet, au ministère de la justice ou dans une étude d'avoué. En cas de succès, cet examen permettait aussitôt, et sans autre préparation, une nomination en qualité de juge suppléant.

Les épreuves de l'examen, initialement limitées à la pratique judiciaire, ont été étendues à la culture générale en 1941 et à la culture juridique en 1951 seulement, mais elles n'avaient pas fait cesser la contestation sur le mode de recrutement de la magistrature car elles n'avaient pas mis fin, en réalité, aux anciennes pratiques de complaisances et de recommandations.

C'est donc ainsi que, dégradée et dévalorisée dans le regard de l'opinion publique, la justice se présentait au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Parmi les solutions envisagées à la Libération pour relever la justice, figurait, outre la revalorisation de la rémunération peu attractive des magistrats, une réforme de leur formation.

C'est alors que fut avancée l'idée d'un institut universitaire de formation de la magistrature situé à Paris, ou bien encore celle de plusieurs instituts rattachés aux universités de province les plus importantes. Dans ces instituts, les futurs magistrats pourraient suivre un cycle d'études judiciaires de trois ans parallèlement à leurs études de droit, avant de devenir auditeur de justice pendant trois ans encore⁵.

Fut également soutenu le projet d'une école de formation des magistrats envisagé sous deux approches différentes.

Une première, minimaliste, proposait d'instituer une section autonome réservée à la magistrature au sein de l'Ecole nationale d'administration afin de bénéficier des moyens qui lui étaient alloués et du prestige qui déjà l'entourait⁶. C'est un peu cette approche que reprend actuellement l'idée d'une formation commune à la haute fonction publique.

Une seconde conception, plus ambitieuse, défendait la création d'un centre de formation doté de l'autonomie et préservant le recrutement provincial là où l'ENA symbolisait le centralisme parisien⁷.

³ Article 38 de la loi du 17 avril 1906 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1906 : « jusqu'à la promulgation d'une loi ordinaire sur les conditions de nomination et d'avancement, un règlement d'administration publique fixera les garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats aux fonctions judiciaires ».

⁴ Décret du 13 février 1908, JO du 18 février 1908.

⁵ J. Brouchet, *Le recrutement de la magistrature*, Le pouvoir judiciaire, 3, mars 1946.

⁶ A. Boigeol, *La formation des magistrats, de l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle*, Actes de la recherche en sciences sociales, mars 1989, p. 61.

⁷ J-L. Debré, *Michel Debré, une certaine idée de la justice*, intervention à l'Ecole nationale de la magistrature le 22 décembre 2008.

Entrevoyait-on enfin alors une réponse à la question déjà posée par La Bruyère avec près de trois siècles d'avance dans *Les Caractères* : « *il n'y a aucun métier qui n'ait son apprentissage [...] où est l'école du magistrat* »⁸, s'étonnait-il ?

Rien n'était moins certain pourtant encore au sortir de la guerre. En effet, quelle qu'en soit la structure, l'idée même de création d'une école de formation des magistrats heurtait encore le traditionnel réflexe de méfiance du monde du droit à l'égard des nouveautés.

Les universitaires redoutaient la fin de leur monopole de la diffusion des connaissances juridiques.

Les magistrats faisaient valoir l'inutilité d'une école au prétexte que la compétence technique s'acquiert par la pratique et non par un enseignement théorique⁹.

Les avocats et les politiques redoutaient, l'expérience aidant, le développement d'un esprit de corps inhérent au concept de grande école et qui favorise le repliement et l'entre-soi¹⁰.

C'est ainsi que, faute de volonté ferme, et aussi de la ressource financière nécessaire, l'année 1945 s'est limitée à donner le jour, le 9 octobre, à l'Ecole nationale d'administration, sans que soit créée une école de formation des magistrats.

L'idée a été cependant régulièrement reprise sous la IV^{ème} République dont la constitution, rendons-lui ce mérite, a tout de même institué, du moins en théorie, le statut d'indépendance le plus avancé pour la magistrature qu'on ait connu jusqu'alors. C'est qu'on ne cessait pas de critiquer toujours la médiocrité du recrutement et l'insuffisance des vocations, situation préoccupante pour une fonction confrontée dans le même temps à des vagues massives de départs à la retraite. C'est ainsi qu'on a vu le nombre des candidats à l'examen professionnel d'entrée dans la magistrature passer de 381 en 1953 à 215 seulement en 1957¹¹.

Le contexte était donc favorable pour que la V^{ème} République et l'ordonnance statutaire de décembre 1958 instituent le Centre national d'études judiciaires (CNEJ) avec pour « *objet d'assurer la formation professionnelle des auditeurs de justice par des stages et un enseignement appropriés* »¹². Clairement inspiré de l'Ecole nationale d'administration mais complètement séparé d'elle, ce centre ne s'est cependant pas vu accorder le titre, aux yeux de

⁸ J. de La Bruyère, *Les Caractères*, 1688.

⁹ A. Boigeol, *La longue route vers le CNEJ*, La revue de l'ENM, 2, janvier 1989, *L'Ecole a 30 ans*, p. 6.

¹⁰ J-P. Royer, N. Derasse, J-P Allinne, B. Durand, J-P. Jean, *Histoire de la justice en France du XVIII^e siècle à nos jours*, PUF, 5e Ed., p. 1110.

¹¹ J-P. Mounier, *Du corps judiciaire à la crise de la magistrature*, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, année, 1986, p. 21.

¹² Article 14 de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Il est institué un centre national d'études judiciaires.*

Ce centre a pour objet d'assurer la formation professionnelle des auditeurs de justice par des stages et un enseignement appropriés.

Son organisation, les conditions de son fonctionnement, le régime des études sont fixés par un règlement d'administration publique.

Le ministre de la justice fixe, par arrêté, les conditions dans lesquelles le centre peut coopérer avec les États de la communauté à la formation professionnelle de leurs futurs magistrats »

certaines plus prestigieuses, d' « école », car Michel Debré estimait, je cite, que « *le magistrat ne va pas à l'école, il va dans un centre qui est destiné à placer haut sa fonction de magistrat ... à lui apporter le sens élevé de la fonction judiciaire* »¹³.

Et de fait, c'est à un basculement dans un monde particulièrement sérieux, en charge des intérêts majeurs des citoyens, que sont confrontés les jeunes élèves de ce centre, appelés à côtoyer la dureté des réalités sociales, loin des insouciances de la vie encore parfois adolescente de l'Université.

La première promotion du jeune CNEJ, issue du concours d'octobre 1959, ne comptait cependant que 38 auditeurs.

Et jusqu'en 1967, ils sont restés en moyenne une quarantaine, le nombre de candidatures au concours peinant encore quant à lui à atteindre les 200.

Devant ce faible engouement, et misant en quelque sorte sur le prestige de l'élitisme, la loi du 10 juillet 1970¹⁴ a substitué l'appellation "Ecole nationale de la magistrature" à celle de "Centre national d'études judiciaires".

Hasard ou effet d'aubaine ? Le 12 décembre 1972, date de l'inauguration des locaux bordelais sur le site du vieux fort du Hâ, l'Ecole comptait 180 auditeurs. Ils sont aujourd'hui 309. Progression spectaculaire, favorisée bien sûr par l'extension continue des attributions juridictionnelles et des contentieux.

Le succès de l'Ecole nationale de la magistrature est indéniable et exemplaire. Son modèle a été exporté. Sa compétence a été étendue à la formation initiale et continue de tous les magistrats, y compris ceux, en nombre croissant, issus des recrutements latéraux, à la formation des magistrats d'Etats étrangers¹⁵, ainsi qu'à celle des juges non professionnels, ceux des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes, ou encore celle des délégués du procureur, des médiateurs ou des conciliateurs de justice¹⁶.

Pourtant, résistant à l'épreuve des faits, les réticences originelles ne se sont pas totalement tues et, alors que nous célébrons les 60 ans de sa création, ressurgissent d'anciens débats que l'on croyait dépassés grâce à la reconnaissance et au renom que l'Ecole a su acquérir au fil du temps : on reparle du corporatisme que favoriserait l'Ecole, des attentes de la société à l'égard des magistrats qui seraient insuffisamment prises en compte, de la déontologie à renforcer encore, du développement de la formation à une stricte impartialité dans les débats philosophiques.

¹³ Entretien avec Michel Debré, avril 1987.

¹⁴ Article 9 de la loi n° 70-613 du 10 juillet 1970 modifiant l'ordonnance 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire, JO du 12 juillet 1970.

¹⁵ Décret n° 76-310 du 2 avril 1976 relatif à la formation et au perfectionnement par l'Ecole nationale de la magistrature des magistrats et futurs magistrats étrangers, JO du 10 avril 1976.

¹⁶ Décret n° 2008-1551 du 31 décembre 2008 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature, JO du 1^{er} janvier 2009.

Il n'est pas d'édifice, aussi robuste qu'il paraisse, qui ne soit vulnérable. C'est pourquoi, il importe de veiller sur les piliers qui font la solidité de l'Ecole : la tradition d'ouverture et l'excellence de la formation technique et humaine qu'elle a vocation à dispenser.

L'ouverture s'illustre à la fois au niveau du recrutement et pendant la scolarité.

Le recrutement s'est profondément diversifié et la magistrature s'enrichit, dans des proportions de plus en plus importantes, d'auditeurs et de recrutés selon divers modes, bénéficiant d'une expérience professionnelle antérieure.

Sur les 309 auditeurs de justice de la promotion 2019, 221 sont issus du premier concours dit universitaire, et 88 sont des professionnels en reconversion, recrutés également sur concours, ou sur dossier.

En effet, dès la création du CNEJ, un recrutement sur titre a été ouvert aux docteurs en droit et aux personnes ayant suivi une formation juridique que leurs compétences et leur activité qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Puis, des lois du 17 juillet 1970¹⁷ et du 25 février 1992¹⁸ ont créé le deuxième et le troisième concours destinés respectivement aux agents des services publics et aux personnes justifiant d'une activité professionnelle dans le domaine privé.

Par ailleurs, depuis 2001, des concours complémentaires réservés aux professionnels ont conduit au recrutement de plus de 700 magistrats du premier et du second grade.

Parallèlement encore, et pour favoriser la diversité sociale, l'École nationale de la magistrature a créé depuis 2008 des classes préparatoires¹⁹, dites "égalité des chances", réservées aux étudiants boursiers méritants. Ils représentent cette année près de 10% des auditeurs de justice issus du premier concours.

De même, comme un pilote vers l'avenir, l'expérimentation d'un Master 2 régional de préparation au premier concours a été mise en place à Rennes, premier essai vers un plus grand partage du recrutement entre Paris et la province, et progrès exemplaire pour une authentique préparation gratuite de l'accès à la magistrature par un service public enfin interpellé sur la part croissante occupée par les préparations privées et payantes dans cet accès.

Mais, de nouveaux défis qu'il faut affronter résolument s'ouvrent constamment à nous, notamment celui du déséquilibre des recrutements entre hommes et femmes qui appelle une réflexion forte sur les actions à entreprendre pour favoriser la parité. La parité entre hommes et femmes est en souffrance en réalité dès l'entrée dans les facultés de droit, qui sont ainsi appelées à se montrer également attractives pour tous les candidats, masculins ou féminins. Et l'idée s'installe d'une meilleure osmose entre les facultés de droit et les préparations aux professions

¹⁷ Loi n° 70-642 du 17 juillet 1970 relative au statut des magistrats, JO du 19 juillet 1970.

Décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature, JO du 5 mai 1972.

¹⁸ Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

¹⁹ A Paris, à Douai et à Bordeaux et depuis cette année, à l'institut d'études politiques (IEP) d'Aix-en-Provence.

du droit qui ont elles aussi une légitimité à contribuer à la formation des professeurs et des maîtres de conférences. Nous savons que le Conseil National du Droit a entrepris une démarche ambitieuse dans cette perspective, démarche dont il est beaucoup attendu.

C'est dans cet esprit d'ouverture sur la société réelle aussi que les épreuves des concours d'accès à l'Ecole sont toujours perfectionnées²⁰ pour insister davantage sur la capacité de raisonnement des candidats plutôt que sur la densité de leurs connaissances théoriques, et pour valoriser les spécificités des parcours universitaires ou professionnels qu'ils ont suivis.

Dans le prolongement de cette idée, l'Ecole poursuit aussi sa réflexion sur la mise en place d'une pédagogie différenciée qui tienne compte de la diversité des parcours antérieurs²¹, perspective qui tend à nous émanciper, là encore, du modèle unique et de son renvoi à l'élitisme classique.

Nous l'avons vu, dès sa création, la formation suivie par les auditeurs de justice a associé des stages externes aux enseignements au sein de l'Ecole, afin que l'apprentissage d'un métier accompagne toujours plus la sensibilisation aux problématiques socio-économiques et aux adaptations culturelles du temps où le magistrat est appelé à exercer sa fonction.

Dans le même esprit, et on ne saurait trop y insister, la qualité de la formation initiale est encore renforcée en ce que, conjuguant savoir-faire et savoir-être dans une approche transversale, elle place la déontologie au cœur de sa pédagogie. La déontologie du magistrat présente en effet une spécificité inhérente au principe d'indépendance, qui est lui-même indissociable de son rôle de gardien des libertés. Ici réside l'essence même de la fonction juridictionnelle - qu'elle soit judiciaire ou administrative - qui rend son apprentissage propre difficilement soluble dans celui de la fonction publique considérée dans son ensemble.

C'est ce qui faisait encore dire à Michel Debré : *« il faut donner à la formation des magistrats un sens qui, sans être complètement opposé à celui des fonctionnaires, est quand même très particulier »*²².

Mais cette déontologie de l'indépendance n'a pas seulement pour objet de servir la protection du magistrat. Elle exerce aussi sur lui de très fortes exigences, en termes à la fois de neutralité et de collégialité.

Neutralité d'abord à tous égards afin que soit toujours préservée l'impartialité du magistrat qui l'oblige à se tenir réellement, subjectivement comme objectivement, à égale distance des intérêts en conflit devant lui. Les manquements de toutes sortes du magistrat au devoir de neutralité, qu'ils soient réels ou seulement supposés, en un temps où l'apparence qu'il donne de lui est tout aussi importante que ce qu'il ressent dans l'intimité de son être, ses

²⁰ Voir notamment le décret n° 2019-99 du 13 février 2019 relatif aux concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature et l'arrêté du 10 avril 2019 modifiant l'arrêté du 22 novembre 2001 relatif 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.

²¹ *Reconversion professionnelle dans la magistrature*, ENM info, n° 49, février 2018.

²² Entretien avec Michel Debré, avril 1987, précité.

manquements, ne seraient-ce que soupçonnés par l'effet d'une simple maladresse, au devoir de neutralité, ont des effets dévastateurs dans l'opinion, non seulement pour l'image donnée de la justice mais aussi, par voie de conséquence et surtout, pour la confiance qu'elle inspire au public.

Mais l'indépendance génère une seconde contrainte : après la neutralité, c'est la collégialité. En ce sens, l'indépendance se présente comme le contraire de l'individualisme dont l'effet pervers est de personnaliser la justice, et donc de la disperser. Or, notre devoir collectif est de rendre la justice aussi prévisible que possible de façon à ce qu'elle soit réellement égale pour tous et que l'issue des procès ne soit pas dépendante de l'aléa de la personnalisation qui peut en être faite.

La révolution numérique qui s'annonce à grands pas avec une intelligence artificielle en progrès fulgurant, tend à renforcer cette expression collective de la justice en favorisant une meilleure harmonisation des comportements judiciaires. Il y a là encore une chance qui ne doit pas être manquée pour le développement de la confiance des citoyens dans la justice.

Ces problématiques de neutralité et de collégialité sont aujourd'hui ancrées au cœur des axes de la réflexion pédagogique de l'Ecole.

Mais n'oublions pas non plus que la spécificité de la fonction de juger dépasse nos frontières et s'inscrit dans une dimension universelle. « *Afin de préserver l'indépendance de la justice, la conception, le contenu et la mise en œuvre de la formation judiciaire doivent relever de la responsabilité de la magistrature et des institutions de formation judiciaire* », proclame la Déclaration des principes de la formation judiciaire adoptée, le 8 novembre 2017, par l'assemblée générale de l'Organisation internationale de la formation judiciaire qui regroupe 129 instituts de formation représentant 79 pays.

En ce temps où l'on réfléchit à la cohérence de la répartition des fonctions entre les grandes écoles, il y a là une directive centrale pour la formation harmonisée de tous les magistrats, quel que soit l'ordre juridictionnel auxquels ils appartiennent.

Les magistrats en fonction ont le devoir de se saisir eux-mêmes des conditions et modalités selon lesquelles sont formés ceux qui sont appelés à les rejoindre et leur succéder, et de ne pas s'en remettre pour cela à des standards communs où se fondrait la fonction de juger.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que, pour conclure, je m'inscrirai dans la continuité des propos toujours d'actualité tenus, en ce lieu, il y a trente ans, par mon prédécesseur de si respectable mémoire, le premier président Pierre Drai : « *Permettez à un juge qui toujours a été sur le terrain et qui n'a négligé ni d'exercer son pouvoir de juridiction, ni d'user de l'imperium, ce pouvoir d'ordonner et de commander, de rendre hommage à ce qu'il considère comme conquête de l'esprit démocratique, la formation organisée de ceux et de celles qui assureront*

dans notre pays et dans l'Europe à construire, l'état de droit auquel nous tenons tous et duquel nul ne doit être exclu »²³.

Seul le prononcé fait foi.

²³ P. Drai, allocution prononcée à l'occasion du trentième anniversaire de l'Ecole nationale de la magistrature, Bordeaux, 10 février 1989.