

ATTRACTIVITE DES FONCTIONS CIVILES

Rapport du groupe de travail présidé par le Pr Natalie FRICERO

I.- Introduction

1.-Le contexte et le contenu de la mission

1.1 Lettre de mission du 2 août 2023 de la Directrice de l'École nationale de la magistrature

La lettre de mission demande au groupe de travail des observations et recommandations en vue d'assurer l'attractivité des fonctions civiles, face au constat dressé par le rapport de l'IGJ d'avril 2021, repris par le rapport du groupe civil dans le cadre des États généraux de la justice et identifié par le jury du concours d'accès à l'ENM et le Conseil d'administration de l'ENM du 5 juin 2023 : les fonctions civiles n'exercent pas l'attrait qu'elles méritent, ni auprès des auditeurs de justice, ni auprès des magistrats dans le déroulement de leur carrière.

Le groupe de travail a reçu mission de dresser un état des lieux précis et documenté de la formation actuelle des juges civils à l'ENM, en formation initiale et en formation continue, de la répartition entre les formations aux missions civiles et aux missions pénales, aussi bien en formation initiale qu'en formation continue. Il lui a été demandé d'apprécier l'adaptation du contenu des formations aux réformes actuelles de l'office du juge civil (audience de règlement amiable, équipe autour du juge) et de faire toutes propositions ou recommandations permettant de définir les leviers d'action de l'Ecole nationale de la magistrature pour valoriser les missions civiles, accompagner les magistrats dans le choix d'exercer des fonctions civiles, aussi bien en sortie d'Ecole qu'au cours de leur carrière.

1.2 Composition du groupe de travail

Le groupe a été présidé par Madame Nathalie FRICERO, professeure des universités et doyenne du pôle Justice civile à l'ENM.

Il était composé des personnes suivantes :

Aurélie BAIL, coordonnatrice de formation pôle civil à la formation initiale ENM

Claire BERGER, sous-directrice du droit civil à la Direction des affaires civiles et du sceaux

Clément BERGERE-MESTRINARO, président du tribunal de Sens, co-président de l'AMJC

Jean-François BEYNEL, premier président de la Cour d'appel de Versailles

Manuel CARIUS, vice-président placé près de la cour d'appel de Montpellier, co-président de l'AMJC

Julien HEUTY, sous-directeur des stages ENM

Solène GOUVERNEYRE, cheffe de projet à la Direction des services judiciaires

Elodie MALASSIS, sous-directrice de la formation continue ENM

Marie-Albanie TERRIER, Coordonnateurs de formation pôle civil à la formation continue ENM

Bénédicte ROYER, cheffe du bureau du recrutement, de la formation et des affaires générales à la Direction des services judiciaires

Le suivi du groupe de travail est assuré par Charlène WANPOUILLE, chargée de mission États généraux de la justice auprès de la direction de l'École nationale de la magistrature.

Haffide BOULAKRAS et Samuel LAINE, Directeurs adjoints de l'ENM ont supervisé ce groupe de travail.

2.- La méthodologie de travail

2.1- Réunions (dates)

- 25 octobre 2023 (choix des axes stratégiques de travail, choix des personnalités à auditionner)
- 15 novembre 2023 (réflexion sur les axes stratégiques et sur les propositions)
- 4 décembre 2023 (journée d'auditions)
- 20 décembre 2023 (auditions et réflexion sur les axes stratégiques et les recommandations)
- 15 janvier 2024 (audition des syndicats de magistrats et poursuite de la réflexion)

2.2- Auditions et contributions (par ordre alphabétique)

Chantal ARENS, ancienne première présidente de la Cour de cassation, 25 novembre 2023 (avec contribution)

Christophe SOULARD, premier président de la Cour de cassation, 20 décembre 2023

Stéphane NOEL, président du tribunal judiciaire de Paris, 25 novembre 2023

Gwenola JOLY-COZ, première présidente de la cour d'appel de Poitiers, 4 décembre 2023

Bertrand MENAY, président de la Conférence des présidents de tribunaux judiciaires, 12 décembre 2023 (et contribution écrite)

Jean-Bastien RISSON, président du tribunal judiciaire de Béziers, 12 décembre 2023

Géraldine BERHAULT, première vice-présidente au tribunal judiciaire de Nantes (contribution écrite)

Leslie POURLANC, chargée de mission public en reconversion à l'ENM, 27 novembre 2023 (contribution écrite)

Emilie BODDINGTON, sous directrice recrutement et validation des compétences à l'ENM, 4 décembre 2023

Sandrine FARRO, directrice de centre de stage, 4 décembre 2023

Michel HARAVON, directeur de centre de stage, 4 décembre 2023

Cécile CHAINAIS, professeure à Paris II, directrice de l'IEJ et co-présidente de l'association des directeurs d'IEJ, 4 décembre 2023

Véronique PROIX, coordonnatrice régionale de formation, 4 décembre 2023

Damien BRACH, juge d'instance à Evreux et délégué de promo ENM 2021, 4 décembre 2023

Manon ILLY, auditrice de justice et déléguée de promo ENM 2022, 4 décembre 2023

Domitille BŒUF, auditrice de justice et déléguée de promo ENM 2023, 4 décembre 2023

Le 17 janvier, le groupe a également présenté ses premières réflexions aux trois syndicats suivants :

Unité Magistrat

Union syndicale des Magistrats

Syndicat de la Magistrature

2.3-Démarche pragmatique et opérationnelle

Le groupe de travail a décidé d'adopter une démarche pragmatique, consistant à dégager des axes stratégiques déclinés en propositions d'action. Il est parti du rapport de l'IGJ d'avril 2021 (L'attractivité des fonctions civiles en juridiction), et du constat qu'en dépit d'avancées, le manque d'attractivité des fonctions civiles constitue toujours une problématique préoccupante. Les auditions de personnalités expertes et des organisations syndicales ont toutes confirmé cette situation.

Dans ses réflexions et auditions, le groupe de travail a envisagé l'état des lieux de manière extensive, en englobant les conditions d'exercice des fonctions civiles et la carrière des magistrats. Il a considéré que l'ensemble des fonctions civiles, qu'elles soient spécialisées ou non, devaient faire l'objet de son attention, à l'exception des fonctions d'assistance éducative et de juge des enfants, qui ne sont pas concernées par un manque d'attractivité.

Ses axes stratégiques et propositions d'action se sont toutefois concentrés exclusivement sur ceux qui sont en lien avec les missions de l'École (formation initiale et continue, prise de fonction...).

Les réflexions du groupe de travail ont largement porté sur la nécessité pour l'école de parvenir à mettre davantage en avant la pluralité et la richesse de l'office du juge. Ainsi, de nombreuses propositions consistent à suggérer d'élargir le périmètre des enseignements au-delà notamment de la méthodologie du jugement civil. Le groupe tient toutefois à souligner que s'il a fait des propositions en ce sens, l'ensemble de ses discussions ont aussi confirmé l'importance pour l'école de préserver un enseignement de qualité autour de la méthodologie du jugement civil, que cet exercice reste indispensable et que s'il est question d'enrichir les enseignements autour des autres aspects de la Justice civile, il n'a jamais été envisagé pour le groupe de conclure au recul des directions d'étude « méthodologie du jugement civil ». Le jugement civil doit rester au cœur de la scolarité de l'ENM tout en parvenant à valoriser davantage de nouveaux pans de l'office du juge.

De manière générale, le groupe tient également à mettre en avant l'engagement constant de l'école dans la mise en œuvre d'évolutions pédagogiques, la qualité réelle des enseignements actuels et a pu noter que l'école s'était déjà engagée dans de nombreuses actions en vue de renforcer l'attractivité des fonctions civiles.

Certaines réflexions du groupe n'apparaissent pas dans le rapport dans la mesure où les actions envisageables relèvent de la compétence d'autres institutions (DSJ, CSM).

II. LES GRANDS CHANTIERS

Le groupe de travail a pu dégager cinq grands chantiers :

- Mieux communiquer autour de l'activité des fonctions civiles

- Le choix d'exercer des fonctions civiles, lors de l'affectation en sortie de l'ENM comme en cours de carrière, est largement conditionné par l'image de celles-ci auprès des auditeurs de justice et des magistrats en poste.
- Si trop souvent les fonctions pénales sont portées par une médiatisation, à la fois externe à la magistrature et aussi en interne, les fonctions civiles restent méconnues des jeunes étudiants, des magistrats et des auditeurs de justice. Il apparaît au groupe de travail nécessaire, tant en formation initiale que continue, que l'ENM contribue à une meilleure connaissance de ces fonctions civiles, de leur richesse et de leur diversité.

- Inciter les magistrats, en formation initiale, à exercer des fonctions civiles

- La formation initiale est prépondérante dans les orientations que les magistrats donneront à leur carrière, tant lors du choix initial en sortie de l'école que lors des choix de mutation.
- Le groupe de travail souhaite proposer des initiatives concrètes permettant aux auditeurs de justice, à tous les stades de leur formation, de mieux appréhender ces fonctions en insistant notamment sur leur diversité, sur les outils mis à disposition et sur le levier de valorisation du rôle central du juge civil comme « maître de la procédure » et « régulateur des flux et des priorités ».
- Il apparaît au groupe de travail qu'une simple vision productiviste, limitée à la seule rédaction de décisions parcellaires, est de nature à détourner les jeunes magistrats de ces fonctions, alors qu'elles nécessitent du juge qu'il soit au centre d'un processus de production qu'il maîtrise et qu'il régule, notamment en sachant utiliser tous les leviers actuels comme, notamment, la médiation, l'ARA.

- Faciliter la prise de fonction pour rendre les fonctions civiles attractives

- Les premiers pas dans la fonction sont déterminants et contribuent largement à l'image renvoyée par la fonction civile.
- Il semble au groupe de travail qu'il convient d'accompagner et de dédramatiser cette prise de fonction. Il propose donc des outils de formation qui seront des guides pour les premiers mois permettant une adaptation aux fonctions dynamique et rassurante. Maîtriser les outils, assurer le partage d'information, faciliter la connaissance du contenu des postes proposés en sortie d'école, mieux connaître son environnement sont des leviers puissants permettant cette adaptation aux nouvelles fonctions.

- Accompagner à la mise en place d'une politique civile, vecteur essentiel de l'attractivité des fonctions civiles

- Suivant en cela les préconisations du rapport de l'Inspection Générale de la Justice sur l'attractivité des fonctions civiles, le groupe de travail est convaincu que les fonctions civiles seront justement valorisées dès lors qu'elles seront conçues comme relevant d'une politique globale et transversale, au même titre que les fonctions pénales.
- Il apparaît nécessaire de donner aux magistrats en formation les éléments concrets leur permettant d'appréhender l'existence même d'une telle politique. En connaître les contours, découvrir les interactions avec les

partenaires et les acteurs du procès civil seront des moyens répondant à cette préoccupation.

- Mieux accompagner les magistrats dans la formation continue aux fonctions civiles pour les valoriser

- La formation continue doit jouer un rôle central dans la valorisation des fonctions civiles.
- Cette action de valorisation concerne tous les magistrats en responsabilité, les cadres et bien évidemment ceux et celles qui souhaitent réorienter leur carrière vers ces fonctions civiles.
- Ainsi, le groupe de travail est convaincu qu'il convient de former, à la fois les chefs de cour, les futurs encadrants en matière civile et les candidats à un changement de fonction, à une plus grande professionnalisation de leur exercice.
- Cela passe, notamment, par une plus grande transversalité entre la première instance et l'appel, une meilleure définition des compétences et des acquis nécessaires, une plus grande pertinence dans l'exercice des fonctions de responsabilité.

II. ACTIONS CONCRETES

Les actions concrètes permettant de mettre en œuvre les différents axes sont présentées sous la forme des tableaux suivants.

CHANTIER : Mieux communiquer autour de l'activité des fonctions civiles

Axes stratégiques	Propositions
Elargir le vivier de recrutement à des profils civilistes	1) En partenariat l'ENM, inviter les juridictions à organiser des présentations, conférences au sein des facultés de droit, des salons professionnels, des barreaux, pour valoriser et mettre en avant la Justice civile
Elargir le vivier de recrutement à des profils civilistes	2) Lors des campagnes de recrutement, rendre plus visible et valoriser les fonctions civiles de la Magistrature
Développer les actions de communication autour de l'activité civile, de décisions civiles et favoriser l'organisation d'événements autour de la Justice civile	3) En formation initiale, dans le cadre des travaux collectifs, analyser un des contentieux évoqués dans l'observatoire des litiges et organiser le cas échéant un événement autour de ces problématiques

Axes stratégiques	Propositions
Développer les actions de communication autour de l'activité civile, de décisions civiles et favoriser l'organisation d'évènements autour de la Justice civile	4) En formation initiale, intégrer dans la circulaire des stages l'importance d'impliquer les auditeurs de Justice dans l'organisation et le suivi de « la nuit du droit » en proposant une thématique relative à la Justice civile
Développer les actions de communication autour de l'activité civile, de décisions civiles et favoriser l'organisation d'évènements autour de la Justice civile	5) En formation continue, intégrer dans les enseignements, l'importance de communiquer autour de l'activité civile notamment pour les coordinateurs pôle civil
Développer les actions de communication autour de l'activité civile, de décisions civiles et favoriser l'organisation d'évènements autour de la Justice civile	6) En formation continue, former les managers (chefs de juridiction, chefs de cour, SG, etc) à la nécessité de valoriser au sein de l'institution, de la juridiction l'activité civile
Développer les actions de communication autour de l'activité civile, de décisions civiles et favoriser l'organisation d'évènements autour de la Justice civile	7) Inviter l'association de la presse judiciaire à valoriser davantage les actions "civiles" au sein de l'école
Développer les actions de communication autour de l'activité civile, de décisions civiles et favoriser l'organisation d'évènements autour de la Justice civile	8) Organiser à l'ENM « la nuit du droit » autour d'une thématique relative à la Justice civile
Développer les actions de communication autour de l'activité civile, de décisions civiles et favoriser l'organisation d'évènements autour de la Justice civile	9) Concernant l'activité « recherche » de l'ENM, renforcer les sujets d'études sur la pratique judiciaire civile et plus largement sur les problématiques liées à la Justice civile
Favoriser l'identification et la personnalisation des acteurs de la Justice civile	10) Faire intervenir en conférences, en formation, des collègues de terrain expérimentés illustrant la fonction
Illustrer l'impact du civil sur la vie des gens	11) Convier des représentants de la société civile pour témoigner de l'impact de la justice civile
Valoriser la diversité des carrières et des parcours au sein de la Justice civile	12) Lors des formations initiales et continues, évoquer l'activité des magistrats civilistes en détachement ou en administration centrale par leur intervention ou présentation des missions
Augmenter le vivier de recrutement auprès de civilistes	13) Ajouter une option lors de l'admission au concours en droit civil
Assurer la représentativité des civilistes dans la composition des différents jurys	14) Équilibrer le nombre de civilistes et pénalistes dans la composition des différents jurys de l'école

CHANTIER : Inciter les magistrats, en formation initiale, à exercer des fonctions civiles

Axes stratégiques	Propositions
Sensibiliser les auditeurs à la pluralité des contentieux du juge civil	15) Maintenir la diversité des contentieux spécialisés abordés en scolarité initiale (JCP, JAF, JSSAS, RPC, JEX, référés, expertises)
Sensibiliser les auditeurs à la pluralité des contentieux du juge civil	16) Sensibiliser aux contentieux émergents, d'intérêt public majeur, à forts enjeux sociétaux
Sensibiliser les auditeurs à la pluralité des contentieux du juge civil	17) Intensifier les enseignements relatifs à la politique de l'amiable
Recentrer les auditeurs sur l'importance de l'audience civile	18) Généraliser les simulations d'audience – procédure orale
Permettre aux auditeurs de se projeter dans la réalité du quotidien du juge civil	19) Lors de la PPF, augmenter le temps de stage sur le futur site d'affectation avec l'ajout d'un objectif particulier : permettre à l'auditeur de mieux appréhender la politique civile locale, les conditions d'exercices spécifiques du service et surtout la préparation à la prise de poste en lui apprenant à organiser sa propre gestion de cabinet.
Permettre aux auditeurs de se projeter dans la réalité du quotidien du juge civil	20) Lors de la PPF, donner aussi des jugements « de masse » aux auditeurs
Permettre aux auditeurs de se projeter dans la réalité du quotidien du juge civil	21) Disposer de bases de formation et de modules d'apprentissage sur les applicatifs métiers
Valoriser la posture du juge civil et son office	22) Instaurer des enseignements sur le juge civil comme juge pilote de la procédure et gestionnaire de son cabinet (partenariat, lien avec le barreau, organisateur de son service, etc)
Valoriser la posture du juge civil et son office	23) Avoir des enseignements relatifs l'incarnation du juge civil, juge d'instruction civil, aiguillon de la procédure
Insuffler une culture du siège civil	24) Evoquer l'existence et l'importance des politiques civiles dans les juridictions
Insuffler une culture du siège civil	25) Intituler les enseignements « siège civil »
Insuffler une culture du siège civil	26) Proposer une conférence dédiée à la présentation du service civil : faire intervenir un responsable de service civil pour donner une appréhension globale du pilotage et interactions au sein de ce service.
Insuffler une culture du siège civil	27) Enseigner l'importance de s'intégrer dans un collectif de service

Axes stratégiques	Propositions
Insuffler une culture du siège civil	28) Former les auditeurs au management d'équipe notamment avec les attachés de Justice
Favoriser l'accessibilité aux compétences civiles	29) Elargir le tutorat ENM à la procédure civile
Favoriser l'accessibilité aux compétences civiles	30) Intégrer de la méthodologie de recherche en plus de la méthodologie de fond
Favoriser l'accessibilité aux compétences civiles	31) Lors de l'examen de fin de scolarité ou lors des épreuves d'aptitude et de classement, proposer une épreuve transversale pour le civil (et abandonner la rédaction du jugement)
Enrichir le stage civil et ses modes d'évaluation	32) Mutualiser le stage civil (JAF+civil classique+JCP) lorsque cela est possible
Enrichir le stage civil et ses modes d'évaluation	33) Assurer un passage dans les services à procédure orale (JEX, référés, expertises)
Enrichir le stage civil et ses modes d'évaluation	34) Intégrer l'auditeur dans les bureaux du service civil
Enrichir le stage civil et ses modes d'évaluation	35) Associer de manière plus importante les auditeurs aux réunions de services
Enrichir le stage civil et ses modes d'évaluation	36) S'assurer d'un retour rapide sur les jugements rédigés
Enrichir le stage civil et ses modes d'évaluation	37) Mettre en place des points méthodologiques dédiés

CHANTIER : Faciliter la prise de fonction pour rendre les fonctions civiles attractives

Axes stratégiques	Propositions
Valoriser l'exercice nouveau des fonctions civiles	38) Proposer des enseignements permettant la connaissance et la maîtrise des nouveaux modes de travail au civil à l'aune de l'IA, de l'observatoire des litiges et de l'Open data
Préparer les magistrats à la réalité du terrain	39) Disposer de bases de formation et de modules d'apprentissage sur les applicatifs métiers
Préparer les magistrats à la réalité du terrain Préparer les magistrats à la réalité du terrain	40) Créer un espace documentaire et d'outils d'aide à la décision clairement identifié et unifié 41) Favoriser les bonnes pratiques en termes d'usage de trames en lien avec la cour de cassation
Préparer les magistrats à la réalité du terrain	42) Sensibiliser les magistrats aux conditions de la Gestion des Ressources Humaines, des indicateurs pertinents de pilotage des services et à la notion de politique de service civil
Accompagner les prises de postes	43) Créer un circuit d'identification, de création et de publication des fiches de postes susceptibles d'être offerts aux auditeurs
Accompagner les prises de postes	44) S'organiser pour communiquer la liste des postes avec les fiches de postes détaillées le plus en amont possible dans la limite des contraintes des autres acteurs

Axes stratégiques	Propositions
Accompagner les prises de postes	45) Proposer à l'IGJ, en lien avec l'ENM et la DSJ, la création de référentiels territoriaux par ressort
Accompagner les prises de postes	46) Diffuser, à chaque départ prise de poste, le référentiel territorial du ressort
Accompagner les prises de postes	47) Assurer un regroupement fonctionnel des magistrats au cours de leur première année de fonction au niveau régional par l'intermédiaire des CRF
Accompagner les prises de postes	48) Enrichir son offre documentaire (fascicules, fiches techniques, recueil de JP, trames, etc) sur des contentieux techniques et spécifiques
Accompagner les prises de postes	49) Lors de la PPF ou du stage changement de fonction, prévoir un tuilage sur site pour mieux appréhender le ressort d'affectation

CHANTIER : Accompagner à la mise en place d'une politique civile, vecteur essentiel de l'attractivité des fonctions civiles

Axes stratégiques	Propositions
Développer la connaissance de son environnement professionnel et local	50) Donner aux auditeurs de justice une connaissance de la situation socio-économique des juridictions dans lesquelles ils vont exercer
Développer la connaissance de son environnement professionnel et local	51) Permettre aux auditeurs de justice de se replacer dans le contexte local des politiques judiciaires civiles conduites notamment par l'appréhension des jurisprudences locales
Conduire les futurs juges civils à mieux connaître les partenaires institutionnels	52) Organiser un stage de deux jours, pendant le stage juridictionnel, au sein du service juridique, d'un de ces organismes locaux
Conduire les futurs juges civils à mieux connaître les partenaires institutionnels	53) Intégrer les ADJ aux relations partenariales pendant le stage juridictionnel
Conduire les futurs juges civils à mieux connaître les partenaires institutionnels	54) Présenter aux auditeurs en formation initiale les principaux acteurs du champ d'une politique civile
Mesurer la transversalité et l'impact des politiques civiles	55) Durant la scolarité, demander aux auditeurs de choisir un thème en droit civil ou procédure civile et leur demander de présenter dans un mémoire de 10 pages le contentieux choisi (non évalué mais pris en compte dans les aptitudes et versé au livret pédagogique le cas échéant)

CHANTIER : Mieux accompagner les magistrats dans la formation continue aux fonctions civiles pour les valoriser

Axes stratégiques	Propositions
S'appuyer sur le référentiel de compétences	56) Adapter son offre de formation au référentiel de compétence établi à l'issue du GT mené par la DSJ sur ce sujet
S'appuyer sur le référentiel de compétences	57) Prendre en compte dans l'offre de formation les compétences liées à la coordination et gestion d'un service civil
Adapter ses offres de formations aux carrières civiles	58) S'appuyer sur les travaux de la DSJ relatifs à la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières afin de créer des parcours de formation adaptés
Favoriser le dialogue entre le tribunal et la Cour d'Appel	59) Plébisciter la mise en place d'ateliers de réflexion autour de sujets civils notamment par le biais de la FCD
Favoriser le dialogue entre le tribunal et la Cour d'Appel	60) Permettre aux magistrats, dans le cadre la FCD, de faire une semaine en Cour d'Appel ou en Tribunal judiciaire dans un service civil
Adapter l'offre de formation aux spécificités des fonctions	61) Offrir un stage changement de fonction adapté au poste effectivement occupé, en proposant notamment des parcours « civils » et personnalisés
Adapter l'offre de formation aux spécificités des fonctions	62) Lors des stages changement de fonction, communiquer autour de l'existence des listes de discussion et de leur fonctionnement
Adapter l'offre de formation aux spécificités des fonctions	63) Construire des partenariats, avec les universités, pour permettre aux magistrats de suivre des enseignements civils au sein des universités (DU ou programmes adaptés et créés spécialement pour eux)
Adapter l'offre de formation aux spécificités des fonctions	64) En FCD, offrir la possibilité de faire une semaine de stage au sein d'une autre juridiction pour découvrir un contentieux civil spécifique
Adapter l'offre de formation aux spécificités des fonctions	65) Développer davantage les stages en formation continue pour permettre de mieux connaître l'activité des magistrats détachés ou en administration centrale
Adapter l'offre de formation aux spécificités des fonctions	66) Organiser des sessions de formation permettant concrètement d'utiliser sur les applicatifs métiers sur des bases de formations
Développer la culture d'une politique civile en juridiction	67) Enrichir l'offre de formations pour les postes d'encadrement intermédiaire (juge coordo/1 ^{er} VP) à destination des fonctions civiles y compris pour les changements de fonction
Développer la culture d'une politique civile en juridiction	68) Intégrer dans les formations des chefs de cour et chefs de juridiction, des enseignements sur la politique civile et sur le repérage, l'accompagnement en termes de GRH des magistrats civilistes

Développer la culture d'une politique civile en juridiction	69) Développer des actions de formation à destination des magistrats civilistes sur l'intérêt et les enjeux de l'équipe juridictionnelle
Revaloriser l'office du juge	70) Mettre les enseignements de FC en adéquation avec les évolutions proposées en FI sur la revalorisation de l'office du juge et sa nouvelle posture