



Synthèse

*Évolution de la formation des magistrats
En France et en Europe
Bilan et perspectives*

*Direction scientifique
Harold ÉPINEUSE
Chargé de mission à
L'Institut des Hautes Études sur la Justice*

octobre 2008

NOTE DE SYNTHÈSE

L'Institut des Hautes Études sur la Justice a été sollicité par l'École Nationale de la Magistrature (ci-après ENM) pour réaliser une étude portant sur l'évaluation, par trois générations de magistrats, des dispositifs de formation initiale et continue mis en place par l'École depuis vingt ans. La Mission de recherche Droit et Justice (ci-après la Mission) ayant accepté de financer cette étude, il a été décidé de prolonger l'analyse des données recueillies pour les besoins de la Direction de l'ENM par une mise en perspective de l'évaluation et des contenus de formation dispensée par l'école française dans leur contexte européen.

La présente recherche développe donc trois axes censés répondre précisément, tant aux besoins de connaissance exprimés par l'ENM, qu'au besoin de mise en perspective souhaité par les responsables de la Mission. Ces trois axes consistent 1) en l'évaluation de la formation par ses bénéficiaires ; 2) en l'analyse des dispositifs de socialisation professionnelle au regard de cette formation dispensée par l'ENM ; 3) en la mise en perspective du contenu et des méthodes d'évaluation de la formation judiciaire.

Il est à noter qu'en raison de la nature du terrain d'études (la formation initiale et continue de magistrats de carrière dont l'ENM a souvent été perçue comme un modèle dans les magistratures comparables) et des champs de connaissance sollicités (psychologie sociale, droit, sciences politiques et sociologie comparés), la recherche en question présente un intérêt qui dépasse le milieu de la formation judiciaire français pour intéresser le milieu de la formation judiciaire européen en plein essor et bouleversement.

Afin de recueillir des réponses à la fois significatives des changements intervenus dans la formation, la carrière, et représentatives de l'ensemble de la profession de magistrat, la cible du questionnaire élaboré avec les représentants de l'ENM a distingué trois promotions : 1986, 1996 et 2002, c'est-à-dire un panel théorique de 645 anciens auditeurs de justice ayant éprouvé la formation initiale dispensée à l'ENM à l'une ou l'autre de ces époques.

Le choix de ces promotions est le résultat d'une réflexion minutieuse et justifiée. Il est en effet intéressant d'interroger la promotion 2002 car elle est à la fois jeune, encore marquée par la formation initiale et déjà confrontée à la réalité du terrain. Elle a par ailleurs bénéficié, même moins que les autres, des dispositifs la formation continue.

Pour l'année 1986, c'est au contraire l'ancienneté des magistrats qui a été recherchée. Il s'agit de voir si l'expérience peut influencer l'évaluation que l'on fait de sa formation initiale, assez

lointaine, et continue suffisamment éprouvée. C'est également une année charnière dans la formation et le recrutement des magistrats puisque c'est en 1986 que l'ENM a décidé d'unifier le concours d'entrée et la scolarité et d'abandonner le système du double recrutement sur une année.

Le choix de la promotion 1996 s'est enfin imposé comme un point d'équilibre entre les deux promotions précédemment choisies, en sachant qu'elle correspond à une phase d'ouverture et de recrutement accru dans la magistrature, le nombre de places offertes au concours d'entrée ayant aussi considérablement augmenté à cette époque.

Pour compléter cette évaluation de la formation des magistrats, il semblait intéressant d'interroger les magistrats sur la façon dont ils perçoivent leur profession et la façon dont ils se perçoivent eux-mêmes dans leur cadre professionnel. Cette approche de la magistrature sous l'angle de la dimension humaine permet de mettre en évidence des carences particulières reliées à des besoins de formation précis, c'est-à-dire voir quelles sont les répercussions psycho-sociologiques que peut avoir la formation des magistrats dans leur comportement professionnel et managérial, ou au contraire quelles lacunes il conviendrait de combler.

L'analyse de cette troisième partie du questionnaire s'est donc faite grâce à des échelles psycho-sociales scientifiquement établies et éprouvées dans d'autres cadres sociologiques. Elles ont permis de mesurer à la fois le degré d'identification organisationnelle des magistrats en France, le stress qu'ils peuvent ressentir dans le cadre professionnel ainsi que les stratégies mises en œuvre pour y faire face, l'estime de soi organisationnelle, le sentiment d'auto-efficacité au travail et les relations avec les collègues de travail.

L'échantillon valide considéré dans cette étude est composé de 147 magistrats, dont 54 hommes et 93 femmes. Leur moyenne d'âge est de 37,58. Ces magistrats se répartissent de la façon suivante : 45 magistrats sont issus de la promotion 1986, 36 de la promotion 1996, et 66 de la promotion 2006.

Evaluation de la formation initiale dispensée par l'ENM

La formation initiale reçue est jugée majoritairement satisfaisante par ses bénéficiaires puisque 69% des magistrats interrogés se disent satisfaits de la formation initiale reçue à l'ENM, quand seulement 6% d'entre eux se déclarent insatisfaits.

Les réponses plus précises concernant l'apprentissage des savoirs instrumentaux appellent un constat simple : tout ce qui concerne l'apprentissage technique de la fonction de juger tel qu'effectué par l'école, est bien reçu par les magistrats qui s'en déclarent majoritairement satisfaits. Par ailleurs, plus de la moitié des magistrats interrogés considèrent que l'école devrait

assurer un approfondissement des connaissances juridiques, en procédure civile et pénale en particulier. En conclusion, 77% des magistrats interrogés estiment que la formation initiale reçue leur a donné les outils nécessaires pour débiter dans leur carrière.

Les avis exprimés quant à l'apprentissage des savoirs être liés à la fonction de magistrat contrastent sensiblement avec ceux concernant les savoirs instrumentaux. Les magistrats interrogés se montrent ainsi beaucoup plus critiques à l'égard de la partie comportementale et relationnelle de la formation, la tendance des réponses étant à l'inverse de celle remarquée pour la séquence précédente. Le taux d'insatisfaction concernant l'apprentissage de la gestion des relations professionnelles est particulièrement élevé et significatif d'un mécontentement à l'égard de la formation. Ainsi, pour plus de trois quarts des magistrats interrogés, la formation initiale ne permet pas d'aborder les relations du juge avec la presse (75%), ni de gérer les situations de crise telles que les incidents d'audience ou les comportements déviants (66%). En outre, plus de la moitié (56%) des magistrats se déclarent mécontents de la formation reçue pour aborder les relations avec le barreau.

Moins important (bien qu'atteignant un score de 31%), presque un répondant sur trois estime que la formation initiale reçue ne permet pas d'appréhender les relations du juge avec les justiciables (un autre tiers ne se prononce pas sur cet aspect). Les avis exprimés quant à la gestion des difficultés d'ordre éthique ou déontologique sont plus partagés. Quant aux relations professionnelles entre collègues magistrats, 41% des magistrats interrogés considèrent que la formation initiale ne permet pas d'appréhender les futures relations de travail. Il en va de même pour ce qui concerne les relations de travail avec le greffe, puisque 47% des magistrats estiment qu'elles ne sont pas abordées de manière satisfaisante lors de la formation initiale. Enfin, questionnées de manière particulière sur le besoin d'introduire des connaissances relatives à la carrière des magistrats (avancement, notation...) dans le cursus de formation initiale, les personnes interrogées répondent oui à 77%.

En conclusion de cette partie, il apparaît que la formation initiale favoriserait une formation pratique et théorique donnant priorité à l'acquisition des savoirs instrumentaux, au dépend d'une formation centrée ou équilibrée autour des aspects humains de la profession. Elle n'aborderait que de loin les aspects de communication avec l'autre et les difficultés qui peuvent surgir dans cette relation.

Evaluation de la formation continue dispensée par l'ENM

La formation continue dispensée par l'ENM bénéficie d'une bonne opinion générale. Anticipant ce qui est désormais prévu par la loi, ils sont 88% à réclamer son caractère

obligatoire. Parmi les raisons pour lesquelles il n'aurait pas été possible de participer à une journée de formation continue, il faut noter une extrême représentations des difficultés organisationnelles (102 réponses sur 114) liées à la vie en juridiction. En jugeant la formation continue indispensable en attribuant à cet adjectif un grand nombre de réponse (98 réponses sur 201), les personnes interrogées confirment leur attachement à cet aspect de leur vie professionnelle. Jugée par ailleurs efficace, pertinente (utilisée à bon escient) et ludique, la seule appréciation négative portée sur la formation continue qui soit significative est son caractère incomplet (16 réponses seulement, 1 réponse pour la juger inefficace).

La formation continue opérée lors d'un changement de fonction est jugée satisfaisante par une grande majorité de magistrats, le seul reproche qui lui est fait étant d'être incomplète. Elle devrait être obligatoire pour 87% des personnes interrogées.

Sollicités à émettre des observations libres sur les carences de la formation nationale continue dans son ensemble, certaines remarques ont là encore été formulées de manière récurrente, parmi lesquelles le souhait de donner une place plus importante aux réformes législatives récentes, ainsi qu'aux revirements de jurisprudence de la Cour de Cassation. Un besoin d'approfondissement des connaissances relatives aux systèmes juridiques étrangers est également exprimé, de même qu'en matière de coopération juridique internationale, européenne, et au droit international privé.

La formation continue déconcentrée (dispensée au niveau de chaque cour d'appel) récolte un taux d'insatisfaction non négligeable parmi les trois promotions de magistrats interrogés. Ils sont en effet seulement 27% à penser que cette formation, censée être plus proche de leurs préoccupations locales, ne répond pas aux besoins spécifiques liés à leur juridiction, et 29% à penser qu'elle est complémentaire de l'offre nationale. Notons, toutefois, un taux important de non réponse et de non opinion (près de la moitié chaque fois) qui s'explique peut-être par une faible assiduité ou une offre peu importante ne permettant pas à tous les magistrats de juger de la qualité de ce type de formation. Aussi, ils ne sont encore que moins d'un tiers (31%) à juger adapté le rythme des actions de formation déconcentrée.

Les observations formulées de manière libre au sujet de la formation continue déconcentrée se recoupent sur plusieurs points. D'une part, il est reproché à la formation déconcentrée de proposer une offre de qualité inégale selon les ressorts de Cour d'Appel. Une offre qui de surcroît ne serait pas assez développée, et surtout pas assez adaptée aux spécificités locales, ce qui peut en effet apparaître comme la première qualité d'une formation déconcentrée. D'autre part, des difficultés quant à la participation à ce type de formation sont soulignées, du fait de l'éloignement de certaines juridictions du siège de la Cour d'Appel où sont organisés les modules (parfois plusieurs heures de route étant nécessaires aux magistrats pour s'y rendre

déclarent-ils). Le manque de temps ainsi que le manque d'information sont aussi évoqués comme cause de non participation à ces modules.

L'état des relations humaines

Il ressort des données récoltées que les magistrats ont une bonne image de leur institution. L'institution judiciaire est perçue par les magistrats comme un lieu où il est possible de s'accomplir professionnellement et qui mérite de s'y investir. Alors que nous pouvions nous attendre à la perception d'une image externe beaucoup plus négative compte tenu du contexte actuel, on peut constater que celle-ci est loin d'être mauvaise. Aussi, les magistrats ne semblent pas souffrir autant que l'on pourrait le penser des critiques extérieures émises à leur égard.

Les magistrats interrogés se déclarent confiants en eux-mêmes à 66%, pas confiants à 10%, pour 24% qui ne savent pas évaluer leur niveau de confiance en soi dans le milieu professionnel. Ces mêmes magistrats se sentent reconnus dans leur travail à 59%, 6% ne se sentent pas reconnus et 35% ne savent pas évaluer le niveau de reconnaissance qui leur est témoigné dans leur cadre professionnel. Les émotions positives ressenties dans le cadre professionnel l'emportent sensiblement sur les émotions négatives. Pour autant, le score atteint par les émotions négatives (23,19 en moyenne pour un maximum à 50) n'est pas négligeable et même révélateur d'un certain mal être. Il convient en particulier de relever un niveau de stress global peu élevé, mais un tiers de la population interrogée quand même qui présente un score de stress supérieur à 27, c'est-à-dire une appartenance à la catégorie des « surstressés ».

Enseignements issus du croisement des données

Après croisement des données, il ressort que les magistrats ayant une évaluation négative de la formation initiale dans son aptitude à apprendre à gérer les situations de crise, pensent significativement moins que les autres pouvoir réaliser leurs objectifs professionnels, s'épanouir professionnellement et ressentent moins de fierté que les autres à parler de leur métier. De plus, ils obtiennent un score de sentiment d'appartenance inférieur aux autres et trouvent moins que leurs collègues que l'institution judiciaire se distingue des autres institutions. Ce manque exprimé dans la formation rassemble ainsi à peu près toutes les insatisfactions exprimées sur le plan du ressenti professionnel. Il y a donc là un champ de travail important pour la formation, un levier d'action sur le bien être des magistrats qui ne saurait être ignoré. S'agissant des magistrats qui évaluent de manière négative la formation à l'éthique, il est intéressant de noter que ces mêmes magistrats obtiennent un score significativement plus faible du sentiment d'auto-efficacité que leurs collègues qui se disent satisfaits de la formation

dans ce domaine. Ces mêmes magistrats sont aussi ceux qui ressentent significativement moins d'émotions positives que les autres, et ceux aussi qui utilisent le moins de stratégies de *coping* centrées sur la résolution de problèmes et sur le soutien social. Ce sont ceux qui retrouvent moins que les autres leurs propres valeurs dans celle de l'institution et se sentent moins reconnus par leurs pairs contrairement à ceux qui ont une évaluation positive de la formation reçue en matière d'éthique professionnelle.

Les magistrats du Parquet interrogés présentent un sentiment d'inclusion significativement plus bas (mis en évidence par l'échelle d'appartenance) que les magistrats du siège, alors même que les magistrats du Parquet travaillent en équipe. Le management, mais aussi bien sûr la formation, peuvent être interpellés sur ce point. Ces mêmes magistrats expriment d'ailleurs le sentiment d'avoir nettement moins de valeur (critère de l'estime de soi professionnelle) que leurs collègues du siège. Ils se sentent aussi moins efficaces, ressentent moins d'émotions positives, et pensent moins que leurs collègues du siège s'épanouir dans leur fonction. Il semble donc falloir porter une attention particulière à cette partie de la population, pour ce que peut en faire la formation.

Perspectives européennes sur l'évaluation de la formation judiciaire

Les perspectives que cette recherche est en mesure de dresser sont triples et exclusivement européennes. Il s'agit en effet d'interroger le mouvement d'intégration de la formation judiciaire qui est en marche en Europe depuis maintenant une dizaine d'années, en prenant comme angle ses politiques d'évaluation.

Les politiques d'évaluation pratiquées par quatre pays européens complémentaires (Angleterre et Pays de Galles, Espagne, Italie, Pays-Bas) ont mis en évidence une extrême diversité des dispositifs d'évaluation à l'œuvre dans leurs écoles et centres de formation judiciaire, ainsi que l'impossibilité, a fortiori, de comparer ces données entre elles.

Différents organismes européens ont cherché à baliser la question de la formation judiciaire en Europe en prenant l'initiative de forums de discussion et d'échange permanents (Réseau de Lisbonne, Conseil de l'Europe), en prenant des recommandations sur le sujet (Conseil Consultatif des Juges Européens, Conseil de l'Europe), ou en organisant la mobilité des magistrats au sein des structures européennes de formation (Réseau Européen de Formation Judiciaire, Union Européenne).

La question de l'évaluation traitée depuis ce questionnaire appliqué aux formations dispensées par l'Ecole française a abouti à identifier les méthodes d'évaluation pratiquée et à

envisager, avec les acteurs européens, la possibilité d'un plan d'action et d'un outil de l'évaluation pour l'Europe toute entière, en appui, et non à la place, des politiques d'évaluation de la formation au niveau local.

La présente recherche a donc abouti à la mise au point d'un programme intitulé JEAT (*Judicial Education Assessment Tool*) actuellement à l'étude auprès de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ). Un programme qui a pour ambition de proposer un outil complexe d'évaluation des politiques de formation, dans l'objectif de porter assistance aux initiatives nationales intéressées, et de faire remonter des éléments de comparaison au niveau européen, comparaisons dont les centres de formation seraient les premiers bénéficiaires.

Cet outil se présente comme un incitateur à multiplier les angles d'évaluation de la formation judiciaire, pas en les additionnant, ce qui présenterait un intérêt limité, mais en les faisant dialoguer, pour en tirer plus de renseignements et élaborer des hypothèses pour une véritable stratégie de la formation classiquement illustrée, comme toute stratégie par le cercle sans fin : Planification → Exécution → Evaluation → Amélioration (sur la base d'hypothèses) → Planification → Exécution → Evaluation (vérification des hypothèses)...

C'est donc à la construction d'un véritable tableau de bord de la formation au niveau européen que la recherche aboutit. Un dispositif complexe qui ferait intervenir six outils d'évaluation que sont :

- d'abord une enquête régulière sur l'état des relations humaines (qui serait mise au point et réalisée par une équipe de recherche européenne à disposition des initiatives de formation dans le cadre du plan JEAT) mesurant le bien être professionnel des magistrats ;
- une mesure continue de performance ensuite (qui ne serait pas propre à la formation, mais insérée dans une démarche qualité du service public de la justice) ;
- des enquêtes répétées mettant en évidence les attentes publiques, leur comblement ou leur persistance ;
- des enquêtes de satisfaction enfin, mesurant au plus près les activités de formation du point de vue du magistrat amené à évaluer sa propre progression professionnelle et l'impact de la formation sur celle-ci ;
- sans oublier l'utilité qu'il y aurait, en fin de course, à faire vivre un comité de formation indépendant, chargé du pilotage du tableau de bord et de la définition de la stratégie de formation par voie de recommandation aux organes dirigeants de l'organisme de formation.

Ce dispositif complexe mais tout à fait réaliste, devrait aboutir à mieux apprécier les efforts de formation opérés au niveau national. Il devrait aussi permettre un rapprochement et la comparaison des données au niveau européen en vue d'échanger sur des faits concrets, et permettre à chaque politique de formation d'assurer sa propre progression, en ce qu'elle répond aux critères suivants : pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité de la formation.

Les données empiriques récoltées dans cette étude ouvrent un débat sur la nécessité d'évaluer la formation des magistrats, et la façon de conduire cette évaluation. Les perspectives ouvertes dépassent le cadre de l'Ecole Nationale de la Magistrature qui a été notre terrain d'expérimentation et le support de notre réflexion. La mise en oeuvre des réformes qui touche cette école, comme d'autres seront également touchées demain, implique la mise au point d'une politique de l'évaluation de la formation ambitieuse que nous proposons d'être impulsée au niveau européen. Cette évaluation nous semble indispensable, ne serait-ce que pour mesurer l'impact, dans le temps, des réformes de la formation judiciaire envisagées et ne pas remettre sans cesse l'ouvrage sur le métier.