



Strasbourg, le 31 août 2006

RL (2006)6<sup>1</sup>

**RESEAU EUROPEEN D'ECHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES  
RESPONSABLES ET LES ENTITES CHARGES DE LA FORMATION DES  
MAGISTRATS**

**(Réseau de Lisbonne)**

**(Site web du Réseau de Lisbonne : [www.coe.int/lisbon-network](http://www.coe.int/lisbon-network))**

**ANALYSE DES REponses AUX TROIS QUESTIONNAIRES ADRESSES  
PAR LE BUREAU AUX MEMBRES DU RESEAU**

par Raffaele SABATO

Juge auprès du Tribunal de Naples (Italie)

---

<sup>1</sup> Ce document constitue la mise à jour au 31 août 2006 du document RES/LISB/Bu/Ana Quest (2005) du 26 août 2005.

## Introduction

1. Au cours de sa première réunion, qui s'est tenue à Strasbourg les 16 et 17 décembre 2004, le Bureau du Réseau européen d'échange d'informations entre les responsables et les entités chargés de la formation des magistrats – Réseau de Lisbonne (Autriche, Finlande – Présidence, France, Roumanie et Turquie), a préparé et adopté **trois questionnaires** à adresser aux membres du réseau, afin de poursuivre ses travaux.

Le premier portait sur les **aspects structurels et fonctionnels** des institutions de formation des juges et des procureurs.

Le deuxième avait trait au rôle des institutions de formation dans le **recrutement et la formation initiale** des juges et des procureurs.

Le troisième portait sur le rôle des institutions de formation dans la **formation continue** des juges et procureurs.

Le texte qui suit – découpé en trois sections suivant l'ordre thématique des questionnaires – a pour objet d'informer le lecteur des réponses des délégations aux questionnaires. Viennent s'y ajouter quelques analyses et réflexions visant à faciliter les travaux à venir du Bureau, des membres du Réseau et du Conseil de l'Europe dans son ensemble.

---

<sup>2</sup> Au 26 août 2005, les quatorze délégations suivantes avaient retourné des réponses: Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie (pour la formation des juges uniquement, mais pas pour les procureurs, ces derniers étant sous la responsabilité du Parquet général), Norvège, Portugal, Roumanie, "Ex-République yougoslave de Macédoine" et Turquie (pays qui a aussi soumis au 31 août 2006, une version révisée de sa réponse). Sur la base de ces réponses, une première version de la présente analyse (doc. RES/LISB/BU/Ana/Quest (2005)) a été rédigée et distribuée à la septième réunion plénière du Réseau de Lisbonne, tenue les 23-24 novembre 2005 à Strasbourg. Etant donné que le nombre trop limité de réponses réduisait la fiabilité de l'analyse produite dans le présent texte, il a été proposé, pour que le Réseau de Lisbonne puisse poursuivre ses travaux, de mener à bien la procédure de réponse aux questionnaires. Les participants de la 7<sup>e</sup> réunion plénière ont donc fixé le 31 mars 2006 comme nouvelle date limite pour l'envoi des réponses aux questionnaires (voir paragraphe 7 des Conclusions de la réunion plénière). A cette date, le nombre des pays qui avaient répondu était passé de 14 à 22, car la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, la Finlande, le Luxembourg et l'Espagne avaient adressé leur réponse (à la date de la septième réunion plénière), de même que l'Estonie (concernant les procureurs uniquement), le Monténégro et la Slovaquie (réponses envoyées avant la date limite du 31 mars 2006). Au moment où la présente version de l'analyse mise à jour était rédigée (le 31 août 2006), on peut noter que **le nombre de pays ayant répondu restait limité. Il faudrait peut-être que le Réseau de Lisbonne décide des mesures propres à obtenir, par le biais d'autres outils (comme des études d'experts ou des analyses de terrain), des informations sur la formation des juges et des procureurs dans les pays qui n'ont pas répondu.** Ces autres outils pourraient aussi servir pour compléter les informations reçues par certains pays qui ont envoyé des réponses partielles.

## **SECTION A - ANALYSE DES REPONSES AU PREMIER QUESTIONNAIRE**

### ***Les aspects structurels et fonctionnels des institutions de formation des juges et des procureurs***

2. Les délégations qui ont répondu ont confirmé l'idée selon laquelle "l'Europe juridique offre... différentes solutions dans l'identification des **institutions compétentes en matière de formation des juges et des procureurs**".

On peut établir une première distinction entre les systèmes qui fonctionnent autour d'un **système de formation commun des juges et des procureurs** (parfois en corrélation avec le statut d'indépendance reconnu, dans ces pays, au bureau du procureur) et ceux qui ne le font pas.

*Parmi les exemples d'institutions qui offrent ce type de formation commune, on trouve : l'Ecole de la Magistrature en Albanie, le ministère de la Justice (Unité de formation des juges et des procureurs) en Autriche, le ministère fédéral de la Justice (sous les auspices du Conseil Supérieur de la Justice) en Belgique, les centres de formation de procureurs et de juges de Bosnie-Herzégovine, le ministère finlandais de la Justice (par le biais de deux services distincts), l'Ecole nationale de la magistrature en France (qui est aussi chargée de la formation des juges et des procureurs du Luxembourg, conformément à un accord avec le ministère de la Justice de ce pays et en collaboration avec lui), l'Ecole nationale de formation des juges en Grèce, Le Conseil Supérieur de la Magistrature en Italie, le Centre d'Etudes Juridiques au Portugal, l'Institut National de la Magistrature en Roumanie, l'Académie judiciaire de Slovaquie et l'Académie de la Justice en Turquie. Le Centre de Formation Continue des Juges de l' "ex-République yougoslave de Macédoine" et le Centre de formation judiciaire de la République du Monténégro sont également sur le point de devenir des écoles nationales formant à la fois les juges et les procureurs.*

Il convient de souligner que le choix qui consiste à unifier les compétences institutionnelles en matière de formation des juges et des procureurs, tout au moins pour les pays dans lesquels les procureurs appartiennent à l'appareil judiciaire ou bénéficient d'une garantie comparable de leur indépendance, semble conforme aux préférences européennes en matière de normes. Dans les faits :

- a) l'objectif qui consiste à faciliter une "formation commune" des juges et des procureurs est déjà présente dans l'idée directrice du Réseau de Lisbonne, qui aborde conjointement ces deux types de formation ;
- b) le Conseil Consultatif des Juges Européens a exprimé l'avis selon lequel même dans les pays où les procureurs "*exercent des fonctions séparées de celles des juges*", il

---

<sup>3</sup> Voir mon rapport général - *La place des Ecoles de la Magistrature dans le système judiciaire et leur rôle dans la formation des magistrats – Le Réseau de Lisbonne et l'avenir de la formation professionnelle des magistrats dans une Europe élargie* – présenté lors de la 6<sup>ème</sup> réunion des membres du Réseau européen d'échange d'informations entre les responsables et les entités chargés de la formation des magistrats (Réseau de Lisbonne), Bucarest, Roumanie, 18-19 novembre 2003.

devrait être recommandé de veiller à l'existence d'une période initiale de formation commune<sup>4</sup> ;

- c) la nécessité d'une "formation commune" des procureurs et des juges représente une étape supplémentaire vers la reconnaissance de la "*complémentarité... des missions*", et notamment "*la nécessité pour les deux professions de disposer de garanties analogues en matière de qualifications, de compétence et de statut*"<sup>5</sup> (soulignement ajouté par l'auteur) ;
- d) une approche similaire est adoptée au niveau de l'Union européenne, par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), qui réunit les systèmes de formation des deux professions, pour ce qui des pays dans lesquels la similarité de statut ci-dessus mentionnée existe déjà.

**Par conséquent, le Réseau de Lisbonne devrait engager des actions visant à identifier les conditions selon lesquelles l'approche par la "formation commune" pourrait être bénéfique et susceptible d'être proposée aux pays qui jusqu'à présent, ne l'ont pas prise en considération.<sup>6</sup>**

3. Il est également intéressant de savoir si les **institutions compétentes en matière de formation continue le sont également pour la formation initiale.**

A deux exceptions près, toutes les délégations ont indiqué que, dans leur pays, les institutions de formation assuraient (ou allaient assurer – pour ce qui est de la Bosnie-Herzégovine, de l' « ex-République yougoslave de Macédoine » et du Monténégro) les deux types de formation.

*Les exceptions sont l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne et l'Espagne : l'Autriche confie aux Présidents des cours d'appel la responsabilité de la formation initiale, tandis que le ministère de la Justice se charge de la formation continue ; le Danemark (qui reflète une tendance observée dans d'autres pays de la région, comme la Norvège) confie la formation des juges au greffe d'une juridiction nationale (instance qui jouit d'une certaine autonomie sous la responsabilité du ministère de la Justice), alors que la formation des procureurs est prise directement en charge par le ministère de la Justice ; en Estonie<sup>7</sup>, le Centre du droit estonien est compétent pour les juges et le Parquet général pour les procureurs (bien que les deux dispositifs semblent coopérer l'un avec l'autre) ; en Allemagne, en vertu de la structure fédérale de l'Etat,*

---

<sup>4</sup> Voir paragraphe 29, Avis n° 4 (2003), Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sur la formation initiale et continue appropriée des juges au niveau national et européen (ci-après désigné, pour des raisons de concision, Avis n° 4 du CCJE).

<sup>5</sup> Voir l'exposé des motifs au paragraphe 18 de la Recommandation Rec (2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, dans laquelle, même s'il est admis que "la notion même d'harmonisation européenne autour d'un seul principe" en ce qui concerne le parquet "semble prématurée" on a pris position, lorsque les Etats l'autorisent, pour que la même personne puisse remplir tour à tour les fonctions de procureur général et de juge et vice versa.

<sup>6</sup> Une telle action du Réseau pourra aussi se révéler bénéfique sur le plan de la coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe : ainsi, il faut savoir que le Conseil consultatif des procureurs européens, récemment créé, a tenu sa première réunion plénière en juillet 2006 et qu'en 2008, le Conseil consultatif de juges européens consacra ses travaux aux relations entre juges et procureurs.

<sup>7</sup> Il convient de noter que la réponse de l'Estonie aux questionnaires ne porte que sur la formation des procureurs.

*pratiquement chaque Land confie aux tribunaux locaux la formation initiale, commune par tradition nationale à toutes les professions juridiques (juristischer Vorbereitungsdienst), tandis que la formation continue des juges et des procureurs relève à la fois du ministère de la Justice fédéral et de celui des Länder, qui financent conjointement l'Ecole allemande de la Magistrature ; celle-ci organise et propose des formations au niveau interrégional<sup>8</sup>. En Espagne, L'Ecole judiciaire (à Barcelone et à Madrid) est la structure technique du Conseil général de la Justice, qui est totalement indépendant du Gouvernement et qui est responsable du recrutement et de la formation des juges, tandis que le Centre d'études juridiques (Madrid) est chargé de la formation des procureurs au sein du ministère de la Justice.*

4. Les délégations ont indiqué, dans leur réponse aux questions, **les entités nationales chargées de former les juges et les procureurs.**

Celles-ci sont souvent décrites comme **indépendantes** des pouvoirs exécutif et législatif, mais il convient d'examiner attentivement le sens de ce qualificatif.

5. La plupart des institutions de formation – même qualifiées d' "indépendantes" – semblent assujetties à des décisions politiques (prises en dehors de la sphère judiciaire, par les pouvoirs législatif et/ou exécutif) pour ce qui est de **l'affectation de moyens financiers** ainsi que, dans certains cas, de **matériels et ressources humaines.**

On pourrait imaginer que les décisions budgétaires (à la fois dans le sens d'une restriction sélective et/ou d'une augmentation des crédits alloués) ne sont pas neutres par rapport à l'indépendance des programmes de formation tels que va les élaborer l'organisme responsable<sup>9</sup>. Pour assurer la continuité de la formation, les Etats devraient en tout cas lui attribuer des moyens budgétaires suffisants, conformes aux normes du Conseil de l'Europe<sup>10</sup>. Certaines délégations ont fait valoir que, dans le cadre de l'affectation des ressources, certaines institutions de formation bénéficiaient d'une liberté administrative complète pour dispenser les formations, mais les

---

<sup>8</sup> Il convient de mentionner ici que les réponses fournies par la délégation allemande – bien qu'elles soulignent l'impossibilité d'apporter des informations détaillées dans certains domaines – semble très intéressante, notamment quant au fait que la *Deutsche Richterakademie* semble jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la formation continue (alors que par le passé, c'est le rôle joué par les ministères fédéral et régional qui avait été mis en avant). Alors que le système de financement de la DRA est pleinement décrit, la délégation allemande aurait pu fournir de plus amples informations, comme par exemple en termes de procédures de sélection des fonctionnaires de l'Académie et d'approbation et de supervision des programmes de formation (une procédure est décrite : elle indique que la Fédération et les *Länder* – c'est-à-dire probablement les ministères régionaux de la Justice – disposent du même nombre de voix au vote, tandis qu'un rôle consultatif est attribué aux associations de juges). Ces aspects pourraient faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

<sup>9</sup> Voir les conclusions de la réunion du Réseau de Lisbonne, qui s'est tenue à Strasbourg les 13-15 mai 1996 sur le thème : "la formation des juges et des procureurs aux questions relevant de leurs obligations professionnelles et de la déontologie de la profession".

<sup>10</sup> Voir Avis n° 4 du CCJE, paragraphe 11, qui se limite toutefois à établir que "L'Etat a l'obligation de mettre à la disposition du pouvoir judiciaire ou d'un autre organe indépendant chargé de l'organisation et du contrôle de la formation tous les moyens nécessaires". Ce qui laisse sans réponse la question de la procédure d'évaluation de ce qui est "nécessaire". Du point de vue institutionnel, le problème est analogue à celui que pose l'allocation de ressources financières au système des tribunaux ; sur ce dernier sujet, voir, à titre de comparaison, l'Avis n°2 (2001) du Conseil consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'Article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

réponses dans leur ensemble ne nous donnent pas une image claire des procédures de négociation des budgets, pas plus que de la prise en compte des besoins de formation de l'institution en termes de personnel et d'équipement par d'autres branches de l'Etat.

**Les actions à venir du Réseau de Lisbonne pourraient donc traiter cet aspect, et notamment rechercher les solutions qui ont été envisagées pour éviter le risque que – moyennant une allocation sélective des ressources – l'indépendance de la formation puisse subir des influences adverses.**<sup>11</sup>

6. Pour ce qui est des solutions structurelles, on se souviendra que, dans le domaine de **la formation des juges**, où les **liens existant entre l'indépendance et la formation** sont plus manifestes<sup>12</sup>, la Charte européenne sur le statut des juges indique que l'on doit conférer la compétence de formation à l' "autorité indépendante", estimant que toute autorité chargée de contrôler la qualité des programmes doit être **indépendante du pouvoir exécutif et législatif** et qu'au moins la moitié de ses membres doivent être des juges<sup>13</sup>. Le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) adopte une position similaire en préconisant que les responsabilités liées à la formation, étant donné qu'elles relèvent de l' "*intérêt public*", "*soient confiées, non au ministère de la Justice ou à une autre autorité relevant des pouvoirs législatif ou exécutif, mais au pouvoir judiciaire lui-même ou à un autre organe indépendant (y compris un Conseil Supérieur de la Magistrature)*". Il ajoute que "*les associations de juges peuvent également jouer un rôle important en encourageant et facilitant la formation, en travaillant de concert avec un organe judiciaire ou un autre organe indépendant qui en est directement responsable*". La même autorité **ne devrait pas être compétente pour la discipline, les nominations et les promotions** ; Si de telles responsabilités venaient à être conférées conjointement à un **organisme indépendant** comme un Conseil Supérieur de la Magistrature, il faudrait veiller à une **claire séparation des branches**. Le CCJE recommande comme étant la meilleure solution la création d'un établissement autonome spécifique doté de son propre budget, placé sous l'autorité du pouvoir judiciaire ou d'un autre organisme indépendant, compétent pour concevoir et mettre en œuvre les programmes de formation en concertation avec les juges<sup>14</sup>.

Il n'y a à ce jour aucune recommandation similaire pour la **formation des procureurs**, mais la reconnaissance de leur statut particulier a incité le Réseau de Lisbonne à insister sur le fait que leur formation devrait être placée "*sous le contrôle d'associations professionnelles de juges et de procureurs ou d'organismes au sein desquels leurs représentants occupent une place importante*"<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> On trouve en Espagne un exemple d'affectation indépendante de fonds à la formation, où le budget des écoles judiciaires est proposé par le directeur des écoles et adopté en plénière par Conseil général de la justice, qui décide de l'affectation de son propre budget en toute indépendance (près de 33% du budget du Conseil a été consacré à la formation en 2005). Il y a un dispositif analogue en Italie.

<sup>12</sup> L'Avis n° 4 du CCJE, paragraphe 14, établit clairement que le principe de l'indépendance de la formation des magistrats est un "*corollaire*" de l'indépendance de la justice.

<sup>13</sup> Voir paragraphe 2.3 de la Charte.

<sup>14</sup> Voir Avis n° 4 du CCJE, paragraphe 16.

<sup>15</sup> Le Réseau de Lisbonne a déjà insisté sur le fait que la formation des procureurs doit être placée "*sous le contrôle d'associations professionnelles de juges et de procureurs ou d'organismes au sein desquels leurs représentants occupent une place importante*" (conclusions de la réunion du Réseau de Lisbonne, qui a eu lieu à Strasbourg les 13-15 mai 1996 sur le thème : "*la formation des juges et des procureurs aux questions relevant de leurs obligations professionnelles et de la déontologie de la profession*").

7. Dans la perspective des éléments précités, l'analyse des réponses au questionnaire est une tâche complexe, car :

- a) l'éventail des solutions structurelles avancées dans les réponses des différentes délégations est large et incompatible avec une approche de "regroupement" ;
- b) il convient de tenir compte de l'écart entre le modèle théorique proposé par les instruments du Conseil de l'Europe et la pratique, telle qu'elle ressort des réponses au questionnaire<sup>16</sup> ; même dans les pays où les institutions de formation jouissent (y compris dans l'opinion publique) d'une image d'indépendance, des contraintes existent sur le plan normatif, par exemple le placement des institutions de formation sous la supervision des ministères, ou l'exercice des fonctions de nomination et de décision budgétaire par le pouvoir politique des Etats quant, ou encore une séparation insuffisante entre la fonction de formation et les autres fonctions de la gouvernance judiciaire.

Par conséquent, on ne peut reconnaître les caractéristiques structurelles des institutions de formation que par le biais d'analyses individuelles.

*8. En Albanie, la loi garantit l'indépendance formelle de l'Ecole de la magistrature, laquelle est compétente pour la formation initiale et permanente des juges et des procureurs ; en revanche, la nomination des administrateurs et des enseignants de cette école n'est pas du ressort du pouvoir judiciaire, ni d'un organisme indépendant au sein desquels les représentants du pouvoir judiciaire occuperaient une position dominante. Les limitations budgétaires – en tant que décisions globales d'affectation prises par les pouvoirs exécutif et législatif – restreignent considérablement l'autonomie de l'école.*

*En Autriche, il n'existe pas d'institution indépendante responsable de la formation. Celle-ci incombe aux Présidents des Cours d'appel en matière de formation initiale et au ministère fédéral de la Justice en matière de formation continue. Le pouvoir budgétaire relève du ministère qui – cependant – se prévaut d'un "bureau consultatif pour la formation continue" et consulte les associations professionnelles et les juges en chef ; dans la pratique, la plupart des programmes de formation sont élaborés sous l'autorité du ministère et sont dispensés au sein des Cours d'appel.*

*En Belgique, l'organisme indépendant de la sphère judiciaire (le Conseil supérieur de la Justice) n'a aucun pouvoir sur l'organisation pratique des sessions de formation et a seulement la possibilité de faire des propositions. Celles-ci peuvent être approuvées ou pas par le ministère de la Justice, qui contrôle également le budget, à l'exception des frais de personnel que le Conseil*

---

<sup>16</sup> La seule exception est la Roumanie, dont le modèle juridique (entré en vigueur en 2004 seulement, ce qui rend impossible, à ce jour, toute expérience pratique) est très proche des références et n'expose qu'un écart mineur concernant l'admissibilité d'un professeur d'université, et non pas d'un magistrat, comme responsable de l'institution de formation. La Roumanie a résolu le problème de l'indépendance budgétaire en incluant le budget de l'organisme de formation dans celui du Conseil Supérieur de la Justice ; ainsi, et dans la mesure où cette institution bénéficierait du budget suffisant, les contraintes financières sur la formation ne proviendraient que d'une institution judiciaire indépendante.

*supérieur engage pour travailler sur les questions de formation. Le Conseil supérieur de la Justice paye ces frais sur son budget alloué par le parlement.*

*Dans les deux entités de Bosnie-Herzégovine, c'est un Conseil supérieur indépendant de la magistrature (debout et assise) dans la Fédération de Bosnie-herzégovine et un Centre de formation de la magistrature (debout et assise) en Republika srpska qui supervisent les programmes et l'organisation de la formation continue ; le ministère de la Justice exerce une influence par le biais de l'allocation de fonds. La formation initiale est actuellement à l'étude.*

*Le système danois a été déjà mentionné précédemment (voir aussi pour comparaison le système norvégien ci-dessous) : le service des ressources humaines de l'administration des tribunaux danois (dirigé par un conseil d'administration qui relève du Ministre de la Justice ; Cependant, celui-ci ne peut influencer les décisions du Conseil, qui ne peuvent pas non plus, ainsi que le prévoit la loi, faire l'objet de directives parlementaires). Le Conseil d'administration est compétent pour la plupart des aspects de la formation, financée au titre du budget général de l'Etat. D'autres renseignements sur le système de nomination des membres du conseil d'administration et sur les procédures de négociation du budget pourraient compléter le tableau de ce modèle intéressant.*

*S'agissant de l'Estonie, les informations officielles qui ont été communiquées ne permettent pas une analyse fiable.*

*En Finlande, des services du ministère de la Justice sont responsables de la formation continue des juges, ainsi que de la formation initiale et continue des procureurs.*

*Dans l' "ex-République yougoslave de Macédoine", le Centre de formation continue créé en 1999 par l'Association des Juges sera converti – en vertu d'un programme gouvernemental – en Ecole Nationale des Juges et des Procureurs, laquelle sera compétente pour la formation continue et initiale (cette dernière, en ce moment, n'est pas dispensée) et impliquera des représentants des pouvoirs judiciaire et politique. Actuellement, nous ne disposons pas des informations suffisantes en ce qui concerne son indépendance structurelle.*

*En France, l'Ecole Nationale de la Magistrature offre depuis longtemps un enseignement de qualité pour la formation à la fois initiale et continue des juges et des procureurs. Elle est placée sous la double tutelle du ministère de la Justice et du ministère du Budget, et dispose d'une certaine autonomie que lui confère son statut d' "établissement public". Le directeur de l'école est nommé par décret du Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice. Pour l'essentiel, les personnels de l'Ecole, magistrats ou non magistrats, dépendent de la Direction des Services Judiciaires (DSJ) du Ministère de la Justice, qui nomme ces personnels. Cette école n'est pas autonome en termes de budget. Le budget de l'Ecole est préparé par le Directeur et présenté au Conseil d'Administration, qui le vote. Ce budget est principalement alimenté par une subvention du Ministère de la Justice, dont le montant est établi au cours d'un « dialogue de gestion » avec l'ENM et le Ministère du Budget. Les opérations budgétaires sont soumises au visa du contrôleur financier, qui est un agent du Trésor, conformément au principe français de séparation de l'ordonnateur et du comptable.*



*Comme cela a déjà été indiqué, l'Ecole nationale française de la magistrature est aussi chargée de la formation des juges et des procureurs du Luxembourg, par accord avec ce pays et en collaboration avec le ministère de la Justice de celui-ci.*

*Selon un projet de loi qui n'était pas encore entré en vigueur au moment où la réponse aux questionnaires a été envoyée, le centre de formation judiciaire du Monténégro sera une unité de la Cour suprême, gérée par un conseil d'administration où les magistrats sont majoritaires ; cependant, une représentation est garantie au Ministre de la Justice ; le Président de la Cour suprême et le Procureur suprême de l'Etat doivent approuver la nomination du directeur du Centre.*

*En Allemagne, pratiquement chaque Land confie aux tribunaux locaux la compétence de la formation initiale, qui est commune à toutes les professions juridiques (juristischer Vorbereitungsdienst), tandis que la formation continue est placée sous la responsabilité des ministères de la Justice de la Fédération et des Länder, qui financent conjointement l'Académie allemande de la Magistrature. Cette académie est financée par la Fédération et les Länder selon une certaine proportionnalité et ces deux pouvoirs votent les programmes sur une base égalitaire. Elle organise des formations au niveau interrégional, lesquelles sont ensuite, dans la pratique, confiées aux administrations de la Fédération ou d'un Land, pour ce qui est de la mise en œuvre. Des informations complémentaires seraient les bienvenues comme par exemple pour ce qui est des procédures de nomination des administrateurs de l'académie, et de l'approbation et de la supervision des programmes de formation. La participation du judiciaire semble limitée au rôle consultatif reconnu, en matière d'élaboration des programmes, aux associations de juges.*

*L'Ecole Nationale grecque de Formation des Juges est une organisation de droit public placée sous la supervision du ministère de la Justice ; elle est compétente pour la formation initiale et continue des juges et des procureurs. L'ensemble de son personnel est constitué de juges expérimentés. De plus amples informations seraient les bienvenues.*

*En Hongrie, la formation des juges est confiée au Conseil National de la Justice pour la formation continue et aux tribunaux locaux pour la formation initiale. La formation des procureurs est placée sous la compétence du Bureau du Procureur général. De plus amples informations seraient les bienvenues.*

*En Italie, le Conseil Supérieur de la Magistrature, vénérable organisme indépendant au sein duquel les juges et les procureurs sont largement représentés, se dote lui-même des compétences nécessaires pour assurer tous les types de formations des juges et des procureurs. La IX Commissione du Conseil est spécifiquement compétente pour la formation, mais elle l'est également en matière de recrutement. La session plénière du Conseil (également compétente pour les promotions des juges et y compris pour les magistrats siégeant au Tribunal disciplinaire – une section autonome du Conseil siégeant en tant qu'autorité judiciaire et sans interférence de la part de la session plénière du Conseil) statue sur les propositions faites par la commission de la formation. Aucun rôle consultatif formel n'a été décrit pour les associations judiciaires.*

*En Lettonie (pour ce pays, les réponses ne concernent que la formation des juges et non pas celle des procureurs), la responsabilité de la formation des juges est confiée par la loi à l'Administration des tribunaux qui – malgré tout – a signé un accord de coopération à long terme avec une fondation (une ONG privée) créée par l'association nationale des juges, l'UNDP,*

*la Fondation Soros et l'ABA-CEELI. Cette fondation, appelée LJTC (Latvian Judicial Training Centre, Centre letton de Formation Judiciaire)<sup>17</sup>, offre des sessions de formation initiale et continue. Son financement provient du Gouvernement letton à raison de 55 % et des projets internationaux à raison de 45 %. En présence d'informations complémentaires, il serait possible de débattre de la cohérence entre ce type d'accord de partenariat avec une ONG, lequel existe également dans d'autres pays, avec les normes établies. La formation des procureurs relève du Parquet général, qui n'a pas communiqué d'information.*

*En Norvège, la NCA (National Court Administration, Administration nationale des tribunaux) endosse la responsabilité globale de la formation initiale et continue des juges, ainsi que des décisions budgétaires. Elle établit les conditions de référence à l'intention du Conseil pour la Formation Professionnelle des Juges, créé en 2004 et composé de six juges chargés d'organiser des sessions de formation et de choisir des intervenants. D'autre part, un représentant de la NCA assiste aux réunions du Conseil. Nous ne disposons d'aucune information quant au système de nomination des juges siégeant au Conseil, ni quant à la nature des directives qu'il reçoit de la NCA.*

*Le Centre d'Etudes Juridiques du Portugal a la responsabilité de la formation initiale et continue des juges et des procureurs ; dans la forme, il est indépendant, mais il reste sous la supervision du ministère de la Justice et en association avec les Conseils Supérieurs des Juges et des procureurs. Son directeur est nommé par le Premier Ministre et le ministre de la Justice, ce dernier nommant également des directeurs-adjoints après consultation avec le Conseil d'administration.*

*En Roumanie, l'Institut National de la Magistrature a la responsabilité générale de la formation initiale et continue des juges et des procureurs, bien que la formation continue soit également dispensée de manière décentralisée au niveau des Cours d'appel, sous la coordination de l'Institut. Une loi de 2004 a mis un terme à la subordination de l'Institut au ministère de la Justice et a confié au Conseil Supérieur de la Magistrature (organisme indépendant chargé de la sphère judiciaire) la charge de coordonner les activités de l'Institut. Cet organisme nomme la Commission scientifique de l'Institut et – sur proposition de cette commission – le Directeur de l'Institut (qui peut être un magistrat expérimenté, mais également un professeur de droit), ainsi que ses directeurs-adjoints. Le budget de l'Institut constitue une partie distincte du budget du Conseil Supérieur.*

*La Slovaquie a créé par la loi une académie judiciaire chargée de former les juges, les procureurs et le personnel des greffes, qui revêt la forme d'une association à but non lucratif au sein du ministère de la Justice ; le programme est établi en collaboration avec le Conseil supérieur des magistrats ; le personnel enseignant est nommé par une procédure qui associe des conseils judiciaires sur proposition du Ministre de la Justice.*

*En Espagne, alors que le Centre d'études juridiques (Madrid) est responsable de la formation des procureurs au sein du Ministère de la Justice, un exemple pertinent d'indépendance est à relever concernant la formation des juges. En fait, l'Ecole judiciaire (Barcelone et Madrid) constitue une articulation technique du Conseil général de la Justice, qui est totalement*

---

<sup>17</sup> Bien que le LJTC soit décrit, dans le formulaire, comme un prestataire privé travaillant pour l'Etat letton, il apparaît également que le centre lui-même (et non pas l'autorité de l'Etat concernée) prend part aux activités du Réseau de Lisbonne, ainsi qu'à celles du REFJ.

*indépendant du Gouvernement et qui est également responsable du recrutement. L'Ecole établit son propre budget, qui est approuvé par le Conseil, qui met à disposition ses propres fonds. Il y a lieu de remarquer l'indépendance de l'Ecole également en termes d'indépendance « interne » au sein du système judiciaire (à savoir indépendance par rapport à l'influence des juges de haut rang et des cours supérieures) ; les trois Directeurs de l'Ecole nommés jusqu'à ce jour par le Conseil ont toujours été des juges ayant moins de 15 ans d'expérience.*

*L'Académie turque de la Justice est responsable de la formation initiale et continue des juges et des procureurs ; elle est indépendante dans la forme et gérée par un Président, une Assemblée générale (composée de représentants ministériels de tout rang, de membres de hautes cours, de membres de barreaux et de facultés de droit et d'un membre représentant le Conseil supérieur des juges et des procureurs, les anciens présidents étant membres d'office), et un Comité de direction émanant de l'Assemblée. Le Président et les Vice-présidents de l'Académie, qui sont des membres de hautes cours, sont nommés par le Conseil des Ministres. L'Académie est financée au titre du budget de l'Etat. De plus amples informations seraient les bienvenues, notamment en ce qui concerne l'indépendance véritable de l'Académie.*

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que les **caractéristiques structurelles sont l'un des aspects les plus importants que le Réseau de Lisbonne doit étudier de manière plus approfondie**. Ajoutons que, parmi ces caractéristiques, les **modalités de financement ne sont pas à négliger**<sup>18</sup>.

9. Le questionnaire pose plusieurs questions quant à la **qualification, à la sélection des formateurs et à leur nombre** ; il enquête également sur la **coopération entre organismes de formation**.

De manière générale, les réponses au questionnaire indiquent que seuls quelques organismes de formation **ne garantissent pas que des juges et des procureurs soient les principaux enseignants**. Le pourcentage de formateurs donne explicitement l'avantage aux non-magistrats en Albanie uniquement (et – probablement, mais cela reste à vérifier – en Lettonie), tandis que certains autres systèmes vont jusqu'à une proportion de cinquante-cinquante ; Certaines réponses aux questionnaires n'étaient pas claires sur ce point.

On remarquera également que **la plupart des systèmes font appel uniquement à des formateurs occasionnels**. Les systèmes qui bénéficient de formateurs à temps plein ou à temps partiel (la France en est le principal exemple) restent exceptionnels.

Les juges et les procureurs qui dispensent des formations bénéficient parfois d'**allègements d'horaires**.

**La formation de formateurs ne semble pas être une pratique répandue.**

---

<sup>18</sup> Il n'est pas inutile de mentionner, en marge de cette réflexion, qu'un grand nombre d'institutions de formation des nouvelles démocraties, sont largement financées par des donations internationales et étrangères. Si cela apparaît comme nécessaire dans ces pays où l'argent manque, le principe du financement doit être clair : les **donations ne doivent avoir aucun effet adverse sur l'autonomie de l'institution** lorsqu'il s'agit de déterminer les actions de formation à entreprendre, la manière de réinvestir les donations en actions, etc. De plus, ces pays ne doivent dépendre de donations extérieures que de manière transitoire, tant que le financement public n'est pas envisageable. Voir aussi paragraphe 22, plus loin dans ce document.

Les **critères de sélection des formateurs** sont déterminés par rapport à l'expertise théorique dans le sujet concerné (parfois sur la base de l'ancienneté, des publications, etc.) ; seules certaines délégations ont fait référence aux aptitudes didactiques. On pourrait en retirer le sentiment que les aptitudes judiciaires ne sont pas suffisamment prises en compte dans les critères de qualification des formateurs. A mon avis, le profil idéal d'un formateur juridique inclut simultanément des **aptitudes à la formation juridique et à la pédagogie**, tandis que les autres critères (publications, ancienneté, etc.) sont moins pertinents.

De nombreuses délégations fournissent des données concernant la **coopération internationale** dans le domaine de la formation judiciaire.

De plus, du fait de l'**excès de synthèse de certaines réponses**, un cadre comparatif des aspects susmentionnés (et d'autres aspects connexes) pour le premier questionnaire sur plusieurs pays, ainsi que des données chiffrées, se traduirait en un exercice peu, voire pas du tout, significatif. Un tel exercice doit par conséquent être reporté tant que le **Réseau n'aura pas entrepris de collecter un ensemble complet d'informations**.

## SECTION B - ANALYSE DES REPONSES AU DEUXIEME QUESTIONNAIRE

### *Le rôle des institutions de formation dans le recrutement et la formation initiale des juges et des procureurs*

10. Les réponses au deuxième questionnaire montrent les différents systèmes de **recrutement judiciaire** (y compris l'évaluation du nombre de postes à pourvoir<sup>19</sup>) et de **formation initiale** en vigueur dans les pays examinés.

Ces différences peuvent être en partie liées aux caractéristiques particulières des différents systèmes judiciaires, qui se retrouvent dans les modes de nomination des juges.

On pourrait citer ici le CCJE, qui déclarait que "*certaines pays proposent une formation institutionnalisée de longue durée dispensée dans un **établissement spécialisé** et suivie d'une formation continue intensive. D'autres prévoient une sorte d'**apprentissage** sous la tutelle d'un juge expérimenté qui dispense connaissances et conseils professionnels sur des exemples concrets, en montrant la marche à suivre et en évitant toute forme de didactisme. Les pays de common law comptent beaucoup sur une **longue expérience professionnelle, communément en tant qu'avocats**. Entre ces possibilités, il existe toute une variété de pays dans lesquels la formation est plus ou moins organisée et plus ou moins obligatoire*"<sup>20</sup>

11. Voici quelques aspects intéressants à mentionner à propos des systèmes nationaux :

- *En Albanie, l'examen de recrutement et la formation initiale théorique et pratique est assurée par l'Ecole albanaise de la Magistrature dont les formateurs – au cours des trois années que dure la formation – gèrent les sujets d'examen. Il n'y a pas d'examen de fin d'études, mais une évaluation finale des candidats est assurée par le Conseil des enseignants de l'école. De nombreux cours semblent relativement proches des formations universitaires classiques.*
- *En Autriche, les Présidents des Cours d'appel sélectionnent les futurs juges et présentent les propositions de nomination au ministre de la Justice fédéral. Les apprenants suivent ensuite une formation pratique de quatre ans, laquelle est confiée aux Cours d'appel elles-mêmes. Ensuite, il faut réussir un examen à final pour être incorporé au milieu professionnel.*
- *En Belgique, les jeunes juristes peuvent participer à un concours public, organisé par une Commission du Conseil Supérieur de la Justice ; ce concours donne accès à*

---

<sup>19</sup> Il est très important de noter que le questionnaire a permis d'établir un **lien entre la question des postes à pourvoir**, d'une part, et celle de l'**organisation du recrutement et de la formation initiale**, d'autre part. En fait, **seule une estimation précise des postes à pourvoir à l'avenir et de la programmation des recrutements peut assurer que les personnes compétentes et les formations soient sélectionnées sur de bonnes bases**, sans tomber dans des excès dangereux (un excès de postes à pourvoir donnerait lieu à des pressions politiques pour simplifier les systèmes de recrutement ou à un abrégement de la formation initiale, tandis que des périodes exemptes de postes à pourvoir ôteraient tout sens à la mise en œuvre de formations permanentes). Cet aspect pourrait faire l'objet d'une enquête plus approfondie, conduite par le Réseau, afin de passer en revue l'ensemble des **politiques de "ressources humaines"** de la sphère judiciaire.

<sup>20</sup> Voir Avis n° 4 du CCJE, paragraphe 6.

*une formation initiale courte (dix-huit mois) ou longue (trois ans) qui n'est pas superposable aux formations universitaires. La formation courte donne accès à des postes de procureur public ; la formation longue aux mêmes postes ou à des postes de juge. Un juriste expérimenté peut participer à un concours public de plus haut niveau pour accéder directement à un poste de juge (sans passer par la période de formation). Qu'elle qu'ait été leur porte d'entrée, les admis peuvent ensuite postuler auprès du ministère (qui a, jusqu'à présent, toujours fourni des postes aux candidats qui avaient réussi leur formation). Il n'y a pas d'examen final à l'issue de la formation, mais un inscrit peut être placé dans l'obligation de prolonger ou interrompre sa formation pour raisons d'inaptitude.*

- *En Bosnie-Herzégovine, le Conseil supérieur de la magistrature (debout et assise) évalue le nombre de postes de juges et de procureurs à pourvoir et mène la procédure de recrutement, qui est publique et qui a concerné récemment l'ensemble des juges et des procureurs (procédure de renomination) ; la formation initiale est en train d'être mise en place ;*
- *Au Danemark, un Conseil de nomination judiciaire (composé de deux juges, d'un avocat et de deux membres d'organisations représentant la société danoise) est chargé de recommander la nomination de juges stagiaires (sur la base des compétences vérifiées par l'administration des tribunaux danois) au Ministre de la Justice, qui normalement suit ces recommandations ; alors qu'aucun examen ou formation initiale ne sont prévus, le juge stagiaire doit, au cours de ses trois premières années de service, réussir un test écrit et un test oral, qui sont organisés par l'Administration des tribunaux avec l'aide d'un comité de juges ;*
- *En Estonie (pays qui a uniquement soumis des réponses au sujet des procureurs), l'évaluation du nombre de postes à pourvoir et la nomination des procureurs relèvent du Ministre de la Justice et du Procureur général ; un comité de sélection, composé du procureur général, d'autres procureurs, d'un juge, d'un avocat et d'un fonctionnaire ministériel, est chargé d'organiser l'examen des candidatures. Aucune formation initiale n'est prévue, mais les procureurs adjoints sont formés par leur supérieur hiérarchique (les procureurs d'Etat ou de circonscription) ;*
- *En Finlande, les juges sont nommés par le Président de la République, à l'issue d'une procédure d'évaluation conduite par un comité de nomination judiciaire ; une réforme doit mettre en place une formation initiale, qui existe pour l'instant uniquement pour les procureurs (pendant un an) ; il serait souhaitable de disposer de compléments d'information ;*
- *Dans l' "ex-République yougoslave de Macédoine", c'est le parlement qui détient le pouvoir de nomination : il élit les juges et les procureurs parmi les avocats qui ont plusieurs années d'expérience pratique ou les professeurs d'université, sur recommandation du Conseil judiciaire (pour les juges) ou du gouvernement (pour les procureurs, après avis du Conseil des procureurs publics). Il n'existe pas de formation initiale et des réformes de ce système sont envisagées.*

- *L'expérience française est bien connue. Elle repose sur un système de concours public ouvert selon trois axes et suivi d'une formation à l'Ecole Nationale de la Magistrature. Le premier axe concerne les jeunes diplômés des universités, sans être réservé aux diplômés en droit. Le deuxième est ouvert aux fonctionnaires publics. Le troisième fonctionne selon trois possibilités : réservé à certains professionnels expérimentés et aux magistrats honoraires ; moyennant une sélection sur titres pour les professionnels de la sphère juridique (avec un passage ensuite à l'école nationale) ; ou par accès direct au monde judiciaire pour les professionnels très expérimentés. On a également introduit récemment une procédure extraordinaire sur une base "ad hoc". Par conséquent, la plupart des magistrats suivent une période de formation sous l'égide de l'Ecole Nationale de la Magistrature (normalement de 31 mois, avec des formations théoriques et pratiques qui ne font pas double emploi avec les enseignements universitaires). L'école est dotée d'un personnel stable composé de formateurs juridiques, qui ont suivi des "formations de formateurs", lesquelles sont également proposées aux intervenants ponctuels. A l'issue de la formation, un examen final a lieu et des candidats peuvent être exclus ou devoir prolonger leur formation.*
- *En Allemagne, le principe selon lequel la formation juridique est unifiée pour les avocats, les juges et les notaires rend possible le fait que, en dépit des différences entre les Länder, la réussite à l'examen universitaire (Premier examen d'Etat) donne aux diplômés l'accès à un apprentissage généraliste, mais également pratique, d'une durée de deux ans (Referendariat). A l'issue de celui-ci, la réussite au Deuxième examen d'Etat est nécessaire pour obtenir un poste de juge (ou exercer toute autre profession juridique). Les nominations sont confiées aux ministres régionaux de la Justice, qui sélectionnent les "juges stagiaires" parmi les diplômés ayant obtenu les meilleurs résultats. Au bout d'une période probatoire pouvant aller de trois à cinq ans, les juges sont titularisés. Dans la moitié des Länder environ, des commissions de sélection des juges, habilités à émettre des recommandations, sont impliqués dans le processus de sélection, lequel peut dans certains cas faire intervenir également des juges en chef. Parfois, le recrutement est basé sur des concours publics annoncés périodiquement.*
- *En Grèce, l'Ecole Nationale de Formation des Juges offre une formation de seize mois à laquelle on accède par le biais d'un concours public ouvert aux diplômés en droit. Un examen final donne accès à la profession. La formation initiale est à la fois théorique et pratique.*
- *En Hongrie, la procédure de sélection des juges est déterminée par les présidents des tribunaux. Par ailleurs, la loi prévoit un concours public pour le recrutement des procureurs. La période probatoire, pour les procureurs, et la formation initiale, pour les juges, est de trois ans. A l'issue de la formation des juges, un examen de validation des qualifications intervient ; en ce qui concerne l'incorporation d'un procureur stagiaire, c'est la hiérarchie qui prend les décisions. On envisage une réforme de la loi afin de créer une Académie Nationale des Juges.*
- *En Italie, la loi prévoit l'ouverture d'un concours public unique pour la sélection des juges et des procureurs. L'accès à ce concours est soumis à la réussite à un test*

*informatique préliminaire (basé sur un questionnaire à choix multiples), sur une base transitoire ou à l'issue de deux années d'études universitaires. Un certain nombre de catégories (parmi lesquelles les avocats) sont exemptées de ces exigences. Après avoir réussi à ce concours, organisé par une commission nommée par le biais d'une résolution du Conseil Supérieur de la Magistrature, les apprenants participent à un apprentissage décentralisé, d'une durée de dix-huit mois, dans les tribunaux, ainsi qu'à des cours organisés de manière centralisée. Il n'y a pas d'examen final, mais une évaluation basée sur les résultats de la formation<sup>21</sup>.*

- *En Lettonie, (pays qui a retourné une réponse au questionnaire uniquement s'agissant des juges), l'Administration des tribunaux effectue une sélection après examen et tests psychologiques. La formation initiale a une durée de 20 jours et est administrée par le Centre letton de Formation Judiciaire (voir plus haut).*
- *Au Luxembourg, les personnes souhaitant occuper un poste de juge ou de procureur (le nombre de postes à pourvoir est évalué par le Parlement dans le cadre d'une planification pluriannuelle) se portent candidates après avoir achevées un stage d'apprentissage postgrade qui est commun aux avocats, aux juges et aux procureurs ; un examen final des candidats a lieu après une formation initiale assurée en partie en collaboration avec l'Ecole nationale française de la magistrature, et en partie au Luxembourg ; sur la base des notes obtenues aux différentes étapes de la procédure, la nomination est décidée par le Ministre de la Justice sur la proposition du procureur général ;*
- *Au Monténégro, le système de recrutement des juges et des procureurs prévoit une délibération du Parlement sur les propositions émanant des conseils des juges et des procureurs ; le système, qui a essuyé les critiques de la communauté internationale, pourrait être modifié ; le nombre de postes à pourvoir est évalué par les conseils (avec la participation du Ministre de la Justice, et, en ce qui concerne les postes de procureurs à pourvoir, sur la proposition du Procureur général d'Etat) ; une loi en cours d'examen instituera une formation initiale prévoyant des examens d'entrée et de sortie des participants qui la suivent ;*
- *Au Portugal, après avoir réussi un concours public (qui comprend un entretien avec un psychologue), les stagiaires rejoignent le Centre d'études juridiques pour une période de formation initiale de deux ans, qui s'articule autour de périodes de formation au centre et de stages dans les tribunaux. Il n'y a pas d'examen final, mais chaque segment de formation est évalué et noté.*

---

<sup>21</sup> En juillet 2005 (c'est-à-dire après la soumission du questionnaire), le Parlement italien – au bout d'une longue procédure ayant compté un renvoi par le Président de la République – a finalement approuvé, et le Président de la République a ratifié, une réforme approfondie des Règles de l'organisation judiciaire, avec des changements pertinents et entre autres, en ce qui concerne le recrutement et la formation initiale des juges et des procureurs. Ces changements prendront effet après la publication des décrets d'application. La réforme a été contestée par le Conseil Supérieur de la Magistrature, qui la considère comme contraire à la Constitution.



- *En Norvège, le recrutement des juges s'effectue sur la base de recommandations émises par un Comité de nomination des juges qui organise des entretiens avec les candidats et propose jusqu'à trois candidats par poste à pourvoir. La formation initiale dure trois semaines et il n'y a pas d'évaluation finale. Une réforme est à l'étude.*
- *En Roumanie, le recrutement ordinaire des juges et des procureurs s'effectue par le biais de l'admission à l'Institut National de la Magistrature, laquelle nécessite la réussite à un examen d'entrée. Les candidats admis suivent des cours pendant deux ans. A l'issue de cette période, un examen de passage les qualifie comme juges ou procureurs stagiaires pour une période probatoire de trois ans. Après avoir réussi à leur examen de qualification, les juges et les procureurs sont titularisés. Il existe également une porte d'entrée exceptionnelle dans la magistrature. Un concours est organisé dans des circonstances inhabituelles, lorsqu'un déficit est constaté dans le nombre de magistrats en poste.*
- *En Slovaquie, tous les tribunaux et services du parquet déterminent eux-mêmes le nombre de postes à pourvoir ; la sélection se fait, sur la base d'une procédure juridique, par le biais de tests définis par chaque juridiction ou service du parquet et par un comité de sélection (composé exclusivement de juges ou de procureurs) ;*
- *Comme cela a déjà été indiqué, l'Espagne assure le recrutement des juges par un concours ouvert et une formation de deux ans à l'Ecole judiciaire sous l'autorité du Conseil général de la justice, qui est aussi compétent pour évaluer le nombre de postes à pourvoir ;*
- *En Turquie, les candidats aux postes de juge et de procureur à pourvoir, dont le nombre est évalué par la Commission des juges et des procureurs, sont sélectionnés grâce à un examen écrit et oral sous l'autorité de la Commission ; les candidats retenus participent à une formation de deux ans au Centre de formation des candidats à la fonction de juge et de procureur, créé au sein de l'Académie de justice ; ils sont nommés après un examen final postérieur à la formation.<sup>22</sup>*

12. Des problèmes fondamentaux pourraient être pris en considération par le Réseau de Lisbonne, sur la base des réponses aux questionnaires<sup>23</sup>. Les voici :

---

<sup>22</sup> Les informations reprises dans le texte sont tirées de la réponse de la délégation au questionnaire telle qu'amendée dans le texte, qui était disponible au 31 août 2006 ; la réponse précédente concernant le recrutement en Turquie indiquait que "les diplômés désireux d'intégrer l'Académie turque de la Justice devaient d'abord réussir un examen écrit, organisé par l'OSYM, une organisation indépendante dont la nature n'était pas spécifiée. Ensuite, un entretien oral (comprenant une évaluation psychologique) était organisé devant une Commission ministérielle de la Justice, qui se composait de juges et de procureurs. La réponse précisait que la formation initiale était de sept mois au sein de l'académie et de 16 mois dans les tribunaux. Des renseignements complémentaires pourraient être utiles pour concilier les données qui figurent sur les deux formulaires de réponse.

<sup>23</sup> On pourrait ajouter à cela la nécessité de mener à son terme la procédure de réponse comme cela a déjà suggéré dans la note de bas de page n° 1.

- a) la nécessité qu'un **organisme, indépendant** des pouvoirs législatif et exécutif, soit chargé des nominations (tout au moins pour les juges) et que soient adoptés à cette fin des **critères objectifs et rendus publics, basés sur le mérite**<sup>24</sup> ;
- b) la possibilité qu'un tel organisme soit l'école de la magistrature elle-même, si elle existe, une commission de service judiciaire ou un conseil supérieur de la justice ;
- c) le contenu optimal des **examens d'entrée (et de fin de cycle) aux centres de formation** (avec une attention particulière portée aux tests psychologiques et/ou de personnalité)<sup>25</sup> ;
- d) la composition des **jurys d'examen** pour les épreuves d'entrée et finales (tenant compte, entre autres, de la nécessité que cette composition ne produise pas de conflits de rôles avec le personnel enseignant de l'école) ;
- e) les **normes de contenu** optimales de la formation aux professions judiciaires, avec une prise en compte particulière de la différenciation avec le cursus universitaire et de la nécessaire opportunité de formation commune à toutes les professions juridiques.

Naturellement, il s'agit là d'aspects secondaires si on les compare aux problématiques cruciales déjà abordées dans les questions (et notamment le rôle des institutions de formation vis-à-vis des ministères, des commissions de service judiciaire ou des conseils supérieurs de la justice.

---

<sup>24</sup> Voir par exemple l'Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de Juges Européens sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, paragraphe 37 (voir aussi paragraphe 36 pour un commentaire sur les dispositions concernées de la Recommandation n° R (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

<sup>25</sup> Il faut sans doute établir une distinction entre un simple examen médical (comprenant la vérification de l'absence de pathologies de nature à empêcher l'exercice des fonctions visées, et notamment les pathologies de nature psychiatrique) et une évaluation psychologique de l'adéquation du candidat aux fonctions de juge ou de procureur. En ce qui concerne l'éventualité de cette évaluation psychologique, prévue par la réforme en cours en Italie, les membres de la Société italienne de psychanalyse et de la Société italienne de psychothérapie psychanalytique ont signé un document, en novembre 2004, en vertu duquel ils s'interdisent de déterminer, par le biais de techniques scientifiques telles que des tests ou des entretiens, l'adéquation psychologique spécifique d'un candidat à la profession de juge ou de procureur. En effet, ils estiment que les critères méthodologiques empêchent la construction de cadres fiables pour ces fonctions complexes, dans lesquelles entrent en jeu des idéaux, des passions, des centres d'intérêt et pas seulement des aptitudes objectivement mesurables (voir Association italienne des juges, *Una riforma dell'ordinamento giudiziario nel rispetto dei principi costituzionali*, document du 26 janvier 2005).

## **SECTION C - ANALYSE DES REPONSES AU TROISIEME QUESTIONNAIRE**

### ***Le rôle des institutions de formation dans la formation continue des juges et des procureurs***

13. Le troisième questionnaire aborde les principales caractéristiques de la formation continue des juges et des procureurs dans les différents pays.

On pourrait lancer cette analyse en déclarant que pratiquement tous les pays disposent d'un programme de formation continue et que la participation des juges et des procureurs aux initiatives de formation est considérée comme un droit professionnel.

Le "**droit à la formation**" a un fondement légal (ce qui semble être le cas pour *l'Albanie, l' "ex-République yougoslave de Macédoine", la France, la Hongrie [tout au moins pour les procureurs], la Lettonie, la Roumanie [jusqu'à dix journées de formation par an], l'Espagne et la Turquie*) ou est vécue "de facto" par la communauté de juges et de procureurs (*Autriche, Belgique, Allemagne, Italie et, sans doute, Portugal; ainsi que Monténégro, pays où un droit légal pourrait être affirmé sur la base d'une réforme de la législation, qui est envisagée*).

Seuls quelques pays permettent aux juges ou aux procureurs de choisir les formations dont ils ont besoin, même en dehors de l'offre de formation du système de formation national. Les pays les plus progressistes en la matière sont la *Norvège (où chaque année, dix juges peuvent bénéficier d'un congé sabbatique pouvant aller jusqu'à six mois afin de développer leurs compétences professionnelles) et la Roumaine (où les magistrats ont droit à un maximum de dix jours de congé payé pour participer à des formations dans le pays ou à l'étranger)*. De même, le *Bureau du Procureur hongrois aide financièrement les procureurs qui souhaitent présenter un diplôme de troisième cycle*.

Ces approches contrastent avec les systèmes dans lesquels le magistrat absent pour cause de formation a l'obligation de rattraper les audiences manquées du fait de son absence (*la délégation hongroise a souligné ce même problème pour les juges*).

Dans certains pays, alors que le principe de la gratuité de la formation est théoriquement acquis pour les personnes concernées (*au Portugal, cela va jusqu'à trois séminaires par an*), son application dans la pratique est laissée à l'appréciation des responsables hiérarchiques des tribunaux ou des parquets, en fonction des besoins du service, qui passent avant les besoins de formation. (*voir les réponses de la Belgique, du Danemark, de l' "ex-République yougoslave de Macédoine", de la Bosnie-Herzégovine et de la France [s'agissant de ces deux derniers pays, uniquement en cas de dépassement du minimum garanti par la loi de quatre à six jours par an en moyenne], la Grèce, la Hongrie, le Monténégro et l'Espagne. En Allemagne, il appartient au ministère compétent de trouver un juste équilibre entre les besoins*).

*La Roumanie propose une solution intéressante selon laquelle les magistrats remplissent leur demande de formation (par le biais d'un formulaire sur Internet) et l'Institut National le traite dans un délai suffisant pour que les chefs de service puissent planifier le calendrier de l'année à venir. Ce système garantit le droit à la formation et permet en même temps un fonctionnement harmonieux des activités des tribunaux (sans reports d'audiences)*.

Seules quelques délégations décrivent en détail les critères employés pour départager les juges ou procureurs candidats à une formation, lorsque leur nombre est supérieur à celui des places disponibles : tandis que certains systèmes s'en remettent au choix des présidents de tribunaux, d'autres (*comme, l'Italie qui, cependant, tient compte aussi d'autres critères et donne la priorité aux candidats ayant suivi le moins de formations*) prennent en considération la pertinence de la formation demandée par rapport au poste occupé par le candidat. Cela dit, cette approche semble contreproductive dans les cas où le candidat souhaite se former pour se lancer dans une autre branche de la profession. Certains pays (*par exemple, l'Autriche*) respectent des règles liées à l'ancienneté (ce qui paraît contradictoire dans la mesure où les juges expérimentés ont, en règle générale, moins besoin de formation).

Il conviendrait de vérifier si les critères d'admission ne laisse aucune place au favoritisme, surtout lorsque la participation à une formation peut procurer un avantage en termes de carrière .

14. Dans pratiquement tous les pays, **la formation continue des juges et des procureurs est optionnelle**. Dans certains cas seulement, la loi ou autre instrument réglementaire fait de la formation une condition préalable à l'avancement des magistrats ("**formation conditionnelle**" : par exemple, en Belgique, les juges qui souhaitent devenir juges d'instruction doivent suivre une formation de six jours. En Roumanie, il est obligatoire d'avoir suivi des cours spécifiques pour accéder à certains postes dans des tribunaux spécialisés).

Les seuls exemples de **formation obligatoire** sont ceux proposés par les systèmes qui ont entrepris des réformes, et dans lesquels les juges ou les procureurs ont besoin d'acquérir des connaissances spécifiques (par exemple, en Finlande, en Lettonie et en Turquie, à la suite de la mise en place de la nouvelle législation ; en Turquie, en matière de droits de l'homme ; le Monténégro est aussi en passe de rendre obligatoire la formation ; voir aussi la réponse de la Slovaquie).

Il faut également mentionner l'apparition d'**une sorte d'utilisation disciplinaire de la formation obligatoire**: en Roumanie, les juges qui n'ont pas satisfait aux critères de performance sont obligés de suivre des formations (la Lettonie semble appliquer le même concept : l'ONG chargée de la formation dispense des cours obligatoires à l'ensemble des magistrats sur des sujets tels que les interprétations judiciaires discutables et l'emploi d'un langage impropre dans les décisions de justice).

15. De manière générale, les réponses au questionnaire manquent de précision sur les méthodes employées pour **identifier les besoins de formation des juges et des procureurs et sur le développement des techniques et des projets de formation**.

Rappelons ici que, au sein du Réseau de Lisbonne, ces deux activités ont été considérées comme cruciales car elles sont au cœur de la formation judiciaire qui constitue une garantie de maintien de la primauté du droit.

Dans un système judiciaire, les "points d'observation" du fonctionnement de la justice étant nombreux, beaucoup d'acteurs institutionnels devraient être en mesure de conseiller les organismes de formation sur les actions à mener (par exemple, en matière de gestion des tribunaux, où les compétences administratives et judiciaires sont étroitement liées). Une telle **consultation**, fondée sur une coopération loyale, pourrait en principe rassembler les ministères

de la Justice, les associations de juges et de procureurs, les barreaux, etc. Les décisions finales et la supervision, comme cela a été dit, devraient incomber à un organisme indépendant, tout au moins pour ce qui est de la formation des juges.

Les réponses des délégations montrent que, dans certains systèmes, les décisions finales en matière de formation incombent toujours aux ministères de la Justice (*c'est le cas, notamment, en Autriche, en Belgique et en Allemagne ; en Lettonie, l'administration des tribunaux approuve les programmes proposés par le Centre letton de formation judiciaire*). Pour ce qui est des procureurs, la compétence est parfois interne (*par exemple, en Hongrie, le Procureur général est responsable des programmes*). Il est évident que, s'il existe une institution spécialisée dans la formation, c'est elle qui (*parfois son bureau, parfois son personnel enseignant*) détermine les besoins et les initiatives de formation.

16. **Les formations sont de nature très diverse.** Dans la plupart des pays, toutes les questions se rapportant à la pratique professionnelle, ainsi que les phénomènes culturels et sociaux sont abordés (cependant, des sujets tels que l'égalité des chances homme-femme et le respect de la vie privée à l'ère de l'électronique, etc. n'ont été que peu mentionnés).

Par ailleurs, une certaine place est accordée aux questions et techniques scientifiques qui peuvent être utiles dans les enquêtes et les poursuites judiciaires.

Il aurait été intéressant également de connaître les actions envisagées pour sensibiliser les juges et les procureurs aux problèmes liés au terrorisme international.

Seuls quelques systèmes proposent des formations spécifiques sur la médiation et les techniques de gestion.

La plupart des systèmes proposent des formations en informatique.

17. Bien que la plupart des délégations se soient montrées sensibles au fait qu'il est très important d'**aider les magistrats en cas de mutation à un nouveau poste et/ou secteur de la profession** (par exemple, pour passer du civil au pénal, ou, mieux encore, au tribunal des mineurs, de la famille ou des affaires sociales), l'existence de programmes de formation spécifiques n'a été mentionnée que par les délégations de *l'Autriche, de la France, de l'Italie et de l'"ex-République yougoslave de Macédoine"*.

*A l'exception de la possibilité, déjà évoquée, qu'ont les procureurs hongrois d'obtenir une aide pour des études de troisième cycle, les programmes de formation personnalisés ne sont envisageables qu'en France.*

18. Certaines délégations indiquent que la **formation complémentaire** (à savoir, la formation continue des juges et procureurs nouvellement recrutés) fait l'objet de dispositions particulières.

*Ce type de formation est obligatoire en Albanie, Danemark, Grèce, France, Allemagne, Hongrie (pour les juges) et Italie ; il est parfois réservé aux magistrats recrutés selon des procédures extraordinaires (en Roumanie, les magistrats qui viennent d'être nommés suivent une formation obligatoire de six mois à l'Institut national de la magistrature.*

19. L'**offre de formation** et les ressources correspondantes doivent être proportionnelles au nombre de personnes formées.

Compte tenu des contraintes financières qui sont particulièrement fortes dans certains pays, la plupart des réponses font état d'une offre de formation suffisante. Une seule délégation a signalé que l'offre annuelle de formations était très réduite.

20. Quant aux **méthodes de formation**, les débats au sein du Réseau de Lisbonne montrent que les initiatives de formation destinées aux juges et aux procureurs expérimentés devraient éviter le didactisme et privilégier l'enseignement actif ; Les méthodes employées doivent inciter les membres des multiples branches et niveaux de la magistrature et du ministère public à échanger leurs expériences et à unifier leurs points de vue<sup>26</sup>.

Or, les cours et les conférences traditionnels semblent encore prévaloir en matière de formation, même si certains pays ont commencé à différencier subtilement les méthodologies dans ce domaine, en instaurant un télé-apprentissage par le biais de contacts électroniques.

21. Se référant aux principes du Conseil de l'Europe (qui a soutenu la création de locaux destinés à la formation judiciaire dans les pays qui l'ont rejoint récemment) le Réseau de Lisbonne a souligné lors de ses précédents débats la nécessité de disposer de **locaux de formation** adéquats pour renforcer l'image même d'importance et d'indépendance de ce type de formation.

En cohérence avec cette approche, plusieurs délégations ont indiqué que les formations se déroulent exclusivement, ou de préférence, dans les **locaux** des centres de formation (*voir par exemple Albanie, Belgique, Finlande [en partie] ; France, Allemagne [pour ce qui est de la formation dispensée à la DRA], Hongrie [pour les procureurs], Luxembourg, Roumanie, Espagne et Turquie*).

Malheureusement, d'autres pays ne disposent pas de locaux et les formations ont lieu alors dans des hôtels ou des centres de conférence (au détriment un peu de l'image des initiatives de formation).

*En Lettonie, les institutions louent des locaux universitaires, ce qui constitue une solution intermédiaire.*

22. En règle générale, on procède à l'**évaluation des besoins de formation et à l'établissement des programmes** sur une base annuelle, dans le cadre d'une procédure circulaire qui lie étroitement les résultats des initiatives passées et leur évaluation avec les initiatives à venir.

On peut donc penser que les sujets et les méthodes qui ont été bien acceptés par les personnes formées, parmi d'autres évaluateurs, tendront à être reconduits à l'avenir.

Les réponses au questionnaire ne font état d'aucune planification à long terme de la formation.

---

<sup>26</sup> Voir Avis n° 4 du CCJE, paragraphe 37, vi.

Dans la plupart des systèmes, l'évaluation se fait essentiellement à partir de **questionnaires**, que l'institution de formation demande aux participants de remplir. Les participants y évaluent la formation dans son ensemble, la pertinence des sujets abordés pour leur développement professionnel et formulent leurs préférences quant aux initiatives de formation à venir ; ils évaluent la performance individuelle des formateurs et autres conférenciers.

*La délégation allemande a souligné qu'une évaluation conduite immédiatement après la formation ne permet pas au participant d'apprécier la pertinence de la formation pour son développement personnel ; pour y remédier, on adresse aux participants un second questionnaire environ six mois après la fin de la formation.*

*En ce qui concerne le retour d'information aux participants, la réponse lettone montre qu'un rapport général sur la formation tenant compte de leurs commentaires leur est adressé, ce qui les encourage à fournir des évaluations pertinentes lors de formations futures.*

23. A l'exception d'un seul pays, toutes les délégations indiquent que la **performance des participants à la formation** ne fait l'objet d'aucune évaluation<sup>27</sup>

En revanche, en Lettonie, l'ONG en charge de la formation adresse à l'Administration des tribunaux un rapport d'évaluation des performances individuelles. Une forme d'évaluation semble aussi être pratiquée au Monténégro.

Dans certains pays, le principe selon lequel "*la participation elle-même, considérée en toute objectivité, puisse être prise en compte pour une évaluation professionnelle*"<sup>28</sup> a été mis en œuvre : *c'est le cas en Albanie, Autriche, Belgique et Roumanie, où le simple fait qu'un juge ait participé à une formation lui donne des avantages en matière de mutation (parfois sur des postes spécialisés).*

24. Pour la formation continue, les **modalités de financement** semblent des plus importantes, car un financement conditionnel pourrait avoir une influence adverse sur l'indépendance de la justice. Par exemple, si des organismes publics ou privés financent les initiatives de formation à la seule condition qu'un sujet donné soit abordé, que certaines idées soient exprimées ou qu'un certain conférencier intervienne, cela pourrait déboucher sur une **orientation indirecte des décisions de justice** dans le domaine concerné tout en écartant les ressources et l'attention nécessaires que pourraient requérir d'autres sujets.

Par conséquent, le financement public doit être la principale source de revenus de la formation judiciaire.

La plupart des réponses sont rassurantes sur cet aspect<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Voir Avis n° 4 du CCJE, paragraphe 39, en vertu duquel « *l'évaluation des performances des participants aux formations judiciaires [est] beaucoup plus discutable* ». La formation continue des juges ne peut porter ses fruits que lorsque leur participation aux programmes de formation est libre et n'est pas influencée par des considérations de carrière ».

<sup>28</sup> *Ibidem*, paragraphe 42, ii.

<sup>29</sup> Voir, cependant, la note 14 ci-dessus.

Les donateurs pourraient souscrire à des principes (sous forme par exemple de codes d'éthique) les engageant à ne pas influencer les choix de formation. La transparence des relations entre les donateurs et les institutions de formation peut également jouer un rôle dans ce sens.

25. Les recherches menées par le Réseau sur la formation continue devraient servir à mon avis, non seulement à "compléter le paysage", comme cela a été dit<sup>30</sup>, mais aussi à effectuer une comparaison méthodique des programmes et des ressources.

De plus, les actions du réseau pourraient aussi se concentrer sur la **coopération en matière de méthodes de formation, de développement d'actions de formation "modèles" et d'échanges judiciaires, d'apprentissage à distance et de politiques de donation.**

### Conclusion

26. Pour conclure ce rapport, j'aimerais aborder un point que l'on ne retrouve pas dans les questionnaires, mais qui est étroitement lié aux actions que le Réseau de Lisbonne pourrait entreprendre sur la base des travaux effectués (et qu'il devrait entreprendre pour "compléter le paysage" - voir Introduction).

Un certain nombre de problèmes qui émergent des réponses aux questionnaires montre qu'il faudrait non seulement améliorer "l'échange d'informations entre les responsables et les institutions chargées de la formation des magistrats" – ce qui constitue les "conditions de référence" du Réseau de Lisbonne en leur interprétation actuelle – mais aussi se préparer à une coopération et éventuellement, à un débat sur la pertinence de "normes communes" qui, dans l'entier respect de l'autonomie de chaque pays et du maintien d'institutions nationales de formation, pourraient être considérés comme des **références** qui permettraient de procéder à l'évaluation des actions et des procédures de formation.

Une telle réflexion - qui pourrait déboucher sur un nouveau rôle pour le Réseau – semble particulièrement importante à l'heure où le Conseil de l'Europe, après le Sommet de Varsovie en 2005, en appelle à une réflexion générale sur sa structure et ses priorités et où plusieurs initiatives du Conseil sont en cours dans le domaine des professions juridiques.

---

<sup>30</sup> Voir Introduction et note 1.