



Strasbourg, le 27 novembre 2003
[ccje/docs 2003/ccje(2003) op n° 4f]

CCJE (2003) Op. N° 4

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS
(CCJE)

AVIS N° 4

DU CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)

**A L'ATTENTION DU COMITE DES MINISTRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE
APPROPRIEE DES JUGES,
AUX NIVEAUX NATIONAL ET EUROPEEN**

Introduction

1. Au moment où l'on s'intéresse de plus en plus au rôle et à l'importance du pouvoir judiciaire, considéré comme ultime garant d'un fonctionnement démocratique des institutions, tant au sein des Etats que sur un plan européen et sur la scène internationale, la question des modalités de formation prévue à l'attention des futurs juges, avant leur prise de fonction, et de formation continue, prend un relief particulier (voir Avis du CCJE N° 1 (2001), paragraphes 10-13 et Avis N° 3 (2002), paragraphes 25 et 50.ix).

2. L'indépendance de la justice confère à chaque juge de toute juridiction et de tout niveau des droits et leur impose des obligations éthiques. Parmi ces dernières, figure le devoir de s'acquitter des fonctions judiciaires avec professionnalisme et diligence, ce qui implique de la part du juge une compétence professionnelle forte, constituée, entretenue et développée au moyen de la formation à laquelle il a le devoir de se consacrer, mais à laquelle il a également droit.

3. Une formation élaborée, approfondie et diversifiée des juges sélectionnés à l'issue des études juridiques complètes, est indispensable pour que ceux-ci exercent leur métier de manière compétente.

4. Elle est aussi une garantie de leur indépendance et de leur impartialité, conformément aux exigences de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

5. Elle est enfin une condition nécessaire pour que la justice soit respectée et respectable. La confiance des citoyens en la justice sera renforcée si les juges ont des connaissances approfondies et diversifiées qui s'étendent au-delà des domaines de la technique juridique à des domaines de grand intérêt social, s'ils présentent des qualités professionnelles et personnelles et s'ils font preuve de compréhension leur permettant de traiter des affaires et d'être en contact avec toutes les personnes concernées de manière appropriée et ouverte. Une formation est donc indispensable pour que les juges exercent leurs fonctions judiciaires de manière objective, impartiale et avec professionnalisme, et pour les protéger contre les influences indues.

6. Il existe une grande diversité entre les différents pays d'Europe pour ce qui est de la formation initiale et en cours d'emploi des juges. Ces différences peuvent être en partie liées à des caractéristiques particulières de différents systèmes judiciaires, mais à certains égards elles ne semblent pas être inévitables ou nécessaires. Certains 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.

7. La formation devrait néanmoins, quelles que soient la diversité des systèmes institutionnels nationaux et les difficultés rencontrées dans certains Etats, être reconnue comme essentielle au regard de la nécessité d'améliorer non seulement les compétences des acteurs du service public de la justice mais également le fonctionnement même de ce service public.

8. L'importance de la formation des magistrats est reconnue dans des textes internationaux tels que les principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés en 1985, et les textes du Conseil de l'Europe, adoptés en 1994 (Recommandation N° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges) et en 1998 (Charte européenne sur le statut des juges), et a été évoquée dans le paragraphe 11 de l'Avis N° 1 du CCJE.

I. Droit à la formation et niveau auquel celui-ci devrait être garanti

9. Les principes constitutionnels devraient garantir l'indépendance et l'impartialité du juge qui constituent sa légitimité. Pour leur part, les juges devraient veiller à maintenir un niveau élevé de compétences professionnelles (voir le paragraphe 50 (ix) de l'Avis n°3 du CCJE).

10. Dans de nombreux pays, la formation des juges fait l'objet d'une réglementation particulière. Ce qui est essentiel, c'est l'inscription dans le statut des juges de la nécessité d'une formation; cette réglementation ne devrait pas définir dans le détail le contenu de la formation mais confier cette tâche à un organe spécifique qui aura en charge l'élaboration du programme de formation, son exécution ou le contrôle de son exécution.

11. 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 et de faire face à des frais encourus par les juges et par d'autres instances concernées.

12. Le CCJE recommande en conséquence que les textes de chaque pays relatifs au statut des juges prévoient la formation du juge.

II. L'autorité chargée de la formation

13. La Charte européenne sur le statut des juges (paragraphe 2.3) précise que toute autorité chargée de veiller à la qualité du programme de formation doit être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif et être composée au moins pour moitié de magistrats. L'exposé des motifs indique également que la formation des magistrats ne devrait pas se limiter à une formation juridique technique, mais devrait aussi tenir compte du fait que la nature de la fonction judiciaire nécessite souvent une intervention du juge dans des situations complexes et difficiles.

14. Ces indications soulignent le caractère très important de l'indépendance et de la composition de l'autorité chargée de la formation et de son contenu. Il s'agit d'un corollaire au principe général de l'indépendance de la magistrature.

15. La formation relève de l'intérêt public, et l'indépendance de l'autorité en charge de définir les programmes et de décider quelle formation devrait être dispensée devrait être préservée.

16. Le pouvoir judiciaire devrait jouer un rôle majeur ou être lui-même chargé d'organiser et de contrôler la formation. A cette fin, dans la continuité des dispositions de la Charte européenne sur le statut des juges, le CCJE préconise que dans chaque Etat membre ces attributions 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). 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.

17. Il importe cependant, pour clarifier les attributions de chacun, de ne pas confier directement à la même autorité la charge de la formation et de la discipline des magistrats. Dans cette perspective, le CCJE recommande que, sous la responsabilité générale du pouvoir judiciaire ou d'un autre organe indépendant, la formation soit assurée par un établissement particulier bénéficiant d'un statut d'autonomie et doté de son propre budget, lui permettant de définir lui-même, en concertation avec les juges, les programmes de formation et d'en assurer la mise en œuvre.

18. Les personnes chargées de la formation des juges ne devraient pas être, en outre, directement responsables de leur nomination ni de leur promotion. Si l'organe (par exemple un conseil supérieur de la magistrature) mentionné dans l'Avis n°1 du CCJE aux paragraphes 73 (3), 37 et 45 est compétent pour la formation et la nomination ou la promotion, une séparation claire devrait exister entre les sections de cet organe qui sont responsables de ces tâches.

19. Pour soustraire l'établissement aux influences extérieures inappropriées, le CCJE recommande que le personnel de direction et les formateurs de cet établissement soient nommés par le pouvoir judiciaire ou un autre organe indépendant chargé d'organiser et de contrôler la formation.

20. Il importe que la formation soit assurée par des juges et par des experts dans chaque discipline. Les formateurs devraient être choisis parmi les meilleurs de leurs professions et sélectionnés avec soin par l'autorité en charge de la formation tant pour leur connaissance des matières enseignées que pour leur aptitude à la pédagogie.

21. Lorsque des juges sont chargés des activités de formation, il importe que ces juges conservent un contact avec la pratique juridictionnelle.

22. La méthodologie de la formation devrait être définie ou renouvelée par l'autorité en charge de la formation, qui devra, en outre, organiser des rencontres périodiques des formateurs destinées à confronter leurs expériences et perfectionner leurs pratiques professionnelles.

III. La formation initiale

a. La formation doit-elle être obligatoire ?

23. Si l'obligation de formation est évidente lorsque les juges sont recrutés au début de leur carrière professionnelle, la question de sa nécessité se pose lorsque le choix du juge s'opère parmi les meilleurs juristes bénéficiant d'une grande expérience, comme (par exemple) dans les pays de *common law*.

24. De l'avis du CCJE, une formation initiale doit être envisagée pour les deux groupes de juges : l'exercice des fonctions judiciaires constitue, en effet, pour tous une nouvelle profession, comportant une approche particulière dans de nombreux domaines, notamment ceux de la déontologie du juge, de la procédure, des relations avec toutes les personnes impliquées dans les procédures judiciaires.

25. Il importe, en revanche, de tenir compte des spécificités des modes de recrutement pour cibler et adapter les programmes de formation de manière appropriée, les juristes expérimentés devant recevoir exclusivement celle requise par leur nouvelle profession. Dans certains petits pays avec une magistrature restreinte, les opportunités de formation locale peuvent être plus limitées et non officielles, mais ces pays-là peuvent bénéficier d'opportunités de formation partagées avec d'autres pays.

26. Le CCJE recommande, en conséquence, une formation initiale obligatoire avec des programmes adaptés à l'expérience professionnelle des candidats retenus.

b. Le programme de la formation initiale

27. Selon le mode de recrutement des juges choisi, le programme et l'intensité de la formation initiale requise diffèrent profondément. La formation ne devrait pas comporter uniquement une initiation aux techniques de traitement des litiges par les juges mais devrait aussi prendre en considération le besoin d'une sensibilité sociale et d'une compréhension étendue de différentes disciplines rendant compte de la complexité de la vie en société. En outre, l'ouverture des frontières signifie que les futurs juges devront être conscients qu'ils sont des juges européens et donc être plus informés des questions européennes.

28. Tenant compte de la diversité des systèmes applicables à la formation des juges en Europe, le CCJE recommande :

- i. que tous les candidats retenus aux fonctions judiciaires bénéficient ou acquièrent avant d'entrer en fonction des connaissances juridiques étendues dans les domaines du droit substantiel national et international ainsi que de la procédure ;
- ii. que les programmes de formation plus spécifiques à l'exercice de la profession de juge soient déterminés par l'établissement en charge de la formation, les formateurs et les juges eux-mêmes ;
- iii. que ces programmes théoriques et pratiques ne soient pas limités aux techniques du domaine purement juridique mais comportent également une formation à l'éthique ainsi qu'une ouverture sur d'autres domaines pertinents pour les activités judiciaires, comme par exemple la gestion des affaires et l'administration des tribunaux, les technologies de l'information, les langues étrangères, les sciences sociales et les modes alternatifs de solution des litiges ;
- iv. que la formation soit pluraliste afin de garantir et renforcer l'ouverture d'esprit du juge ;
- v. qu'en fonction de l'existence et de la durée d'une expérience professionnelle antérieure, la formation ait une durée significative afin d'éviter son caractère purement formel.

29. Le CCJE recommande la pratique consistant à assurer une période de formation commune aux différentes professions juridiques et judiciaires (par exemple les avocats, les procureurs pour les pays où ceux-ci exercent des fonctions séparées de celles des juges). Cette pratique est en effet de nature à favoriser une meilleure connaissance et compréhension réciproque entre les juges et d'autres professions.

30. Le CCJE a constaté aussi que de nombreux pays subordonnaient l'accès aux fonctions judiciaires à une expérience professionnelle antérieure. S'il n'apparaît pas possible d'imposer à tous un tel modèle et si l'adoption d'un système mêlant différents types de recrutement peut aussi présenter l'avantage de la diversité de l'origine des juges, il importe que la période de formation initiale comporte, pour les candidats issus de l'université, des stages d'une durée significative dans le milieu professionnel (avocats, entreprises, etc...).

IV. La formation continue

31. Indépendamment des connaissances de base qu'ils doivent acquérir avant leur entrée en fonction, les juges sont « condamnés à perpétuité à étudier et à apprendre » (voir rapport de R. Jansen « Comment préparer les magistrats à devenir des juges compétents en 2003 ? », doc. CCJE-GT (2003) 3).

32. Cette formation continue est rendue indispensable, non seulement par l'évolution du droit, des techniques et des connaissances requises pour l'exercice des fonctions judiciaires, mais aussi par la possibilité offerte dans de nombreux pays aux magistrats de découvrir, à l'occasion d'un changement de fonctions, de nouvelles responsabilités. Les programmes de formation continue devraient donc offrir la possibilité de formation dans le cas des changements de carrière, comme le passage d'un tribunal pénal à un tribunal civil ; la prise en charge d'une juridiction spécialisée (tribunal de famille, pour enfants, social) et la prise en charge d'un poste comme la présidence d'une chambre ou d'un tribunal. Un tel changement de fonction pourrait être subordonné au suivi d'un programme de formation approprié.

33. S'il apparaît indispensable d'organiser une formation continue, puisque la société a le droit à avoir un juge bien formé, encore faut-il assurer la diffusion dans le corps judiciaire d'une culture de formation.

34. Il est irréaliste de rendre en toutes hypothèses obligatoire la formation continue. On peut craindre, en effet, qu'elle prenne dans ce cas un caractère bureaucratique et purement formel. La formation proposée devrait être attractive pour convaincre les juges d'y participer, le volontariat étant la meilleure garantie de l'efficacité de cette formation. Cela devrait également être facilité par la nécessaire conscience, en tout juge, de l'existence d'une obligation déontologique à l'entretien et au renouvellement des connaissances.

35. Le CCJE encourage aussi, dans le cadre de la formation continue, la collaboration avec d'autres organismes professionnels responsables de la formation continue dans le domaine juridique portant sur des questions d'intérêt commun (par exemple, une nouvelle législation).

36. Il souligne, en outre, l'opportunité d'organiser la formation judiciaire continue de telle sorte que celle-ci englobe tous les niveaux du pouvoir judiciaire. Chaque fois que c'est possible, ces derniers devraient être représentés aux mêmes sessions, ce qui leur fournira l'occasion d'échanger des vues entre eux. Cela contribuera à briser les tendances hiérarchiques, à tenir tous les niveaux du pouvoir judiciaire au courant des difficultés et préoccupations de chacun d'eux ainsi qu'à promouvoir une cohésion et une cohérence accrue dans l'ensemble de ce pouvoir.

37. Le CCJE recommande en conséquence :

- i. que la formation continue devrait normalement être fondée sur le volontariat des juges ;
- ii. que, par exception, une formation continue pourrait être imposée en certaines circonstances, un exemple en pourrait être (si le pouvoir judiciaire ou un autre organe responsable en a décidé ainsi) quand un

- juge accepte un nouveau poste ou un type de travail ou de fonction différent ou de fonctions particulières, ou en cas de changements fondamentaux de la législation ;
- iii. que les programmes de formation devraient être définis sous l'autorité d'un organe judiciaire ou autre chargé de la formation initiale et continue ainsi que par les formateurs et les juges eux-mêmes ;
 - iv. que ces programmes, mis en œuvre sous l'autorité du même organe, devraient être axés sur des questions juridiques et sur d'autres questions relatives aux fonctions exercées par les juges et répondre aux besoins des ceux-ci (voir paragraphe 27 ci-dessus);
 - v. que les juridictions elles-mêmes devraient inciter leurs membres à suivre des stages de formation continue ;
 - vi. que les programmes devraient s'attacher à et promouvoir un environnement dans lequel les membres des différents secteurs et niveaux des juridictions puissent se rencontrer et échanger leurs expériences et réaliser des idées communes ;
 - vii. que, alors que la formation est pour le juge un devoir déontologique, il est également du devoir des Etats membres de mettre à la disposition des magistrats les ressources financières, le temps et les autres moyens nécessaires à la formation continue.

V. Evaluation de la formation

38. Afin d'améliorer constamment la qualité de la formation des magistrats, l'organe responsable de cette formation devrait contrôler régulièrement les programmes et les méthodes. A ces fins, l'avis des participants aux formations est d'une grande importance et devrait être sollicité par des moyens appropriés (par exemple des questionnaires, des entretiens, etc).

39. S'il est certain que les prestations des formateurs devraient être contrôlées, l'évaluation des performances des participants aux formations judiciaires et l'utilisation de ces évaluations sont beaucoup plus discutables. 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.

40. Le CCJE estime que, dans les pays qui recrutent leurs juges au début de leur carrière professionnelle, une évaluation des résultats de la formation initiale est nécessaire, afin d'assurer les nominations des candidats les plus appropriés aux fonctions judiciaires. En revanche, dans les pays qui choisissent leurs juges parmi des praticiens expérimentés, des méthodes objectives d'évaluation précèdent la nomination et la formation n'intervient qu'après que le candidat a été retenu. Dans ces pays l'évaluation au cours de la formation initiale n'est donc pas appropriée.

41. Il importe néanmoins que, pour les candidats soumis à évaluation, ceux-ci bénéficient de garanties légales les préservant de l'arbitraire dans l'évaluation de leur travail. En outre, pour les Etats organisant une nomination provisoire des juges, l'éviction de ceux-ci à l'issue de la période de formation implique le respect des garanties applicables au juge lorsque la cessation de ses fonctions est envisagée.

42. Au vu de ce qui précède, le CCJE recommande :
- i. que les programmes et méthodes de formation soient contrôlés régulièrement par les organes responsables de la formation judiciaire ;
 - ii. que les performances des juges dans le cadre de la formation ne soient, en principe, pas soumises à une évaluation qualitative, leur participation en tant que telle à cette formation pouvant cependant être prise en compte dans leur évaluation professionnelle ;
 - iii. que les performances des participants aux programmes de formation soient, néanmoins, évaluées dans les systèmes où la formation initiale fait partie intégrante du processus de recrutement.

VI. La formation européenne des juges

43. Quelle que soit la nature de ses fonctions, aucun juge ne peut ignorer le droit européen, qu'il s'agisse de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou d'autres conventions du Conseil de l'Europe, ou, le cas échéant, de celui du Traité de l'Union Européenne et des textes qui en sont dérivés, puisqu'il est tenu de l'appliquer directement aux litiges dont il a la charge.

44. Pour promouvoir cette dimension essentielle de la fonction de juge, le CCJE estime que les Etats membres, après avoir renforcé l'étude du droit européen dans les universités, devraient promouvoir son inclusion dans les programmes de formation initiale et de formation continue proposés aux juges, en faisant référence tout particulièrement à leurs applications pratiques dans le travail quotidien.

45. Il préconise également le renforcement du réseau européen d'échange d'informations entre les personnes et entités chargées de la formation des juges (Réseau de Lisbonne), qui assure la promotion de la formation aux questions d'intérêt commun et au droit comparé, cette formation s'adressant aussi bien aux formateurs qu'aux juges eux-mêmes. Le fonctionnement de ce Réseau ne peut être efficace que si chaque Etat membre lui accorde son soutien, notamment en établissant un organe chargé de la formation des juges, comme indiqué dans la partie II ci-dessus, et au moyen d'une coopération paneuropéenne dans ce domaine.

46. Le CCJE estime en outre que la coopération avec d'autres initiatives visant le rapprochement des institutions chargées de formation des juges en Europe, en particulier avec le Réseau européen de formation judiciaire, pourrait contribuer efficacement à une meilleure coordination et à l'harmonisation des programmes et des méthodes de formation des juges sur tout le continent.