

# La formation des magistrats judiciaires à l'étranger : source d'inspiration ou de rejet?

Autor(en): **Paychère, François**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **136 (2017)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-895911>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# La formation des magistrats judiciaires à l'étranger: source d'inspiration ou de rejet?

FRANÇOIS PAYCHÈRE\*

---

\* Magistrat titulaire à la Cour des comptes du canton de Genève, docteur en droit. Les opinions émises dans cette contribution n'engagent que leur auteur.



## Table des matières

A.	Introduction . . . . .	157
B.	Instruments internationaux . . . . .	159
I.	Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature . . . . .	159
II.	La Déclaration de Bangalore . . . . .	159
C.	Les outils du Conseil de l'Europe . . . . .	161
I.	Notion . . . . .	161
II.	Charte européenne sur le statut des juges . . . . .	163
III.	Checklist de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice . . . . .	164
IV.	Avis n° 4 du comité consultatif de juges européens . . . . .	168
V.	Recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités . . . . .	170
VI.	Une réponse européenne ou romano-germanique? . . . . .	171
VII.	Attentes à l'égard des juges dans la tradition de <i>common law</i> . . . . .	171
D.	Visite chez nos voisins . . . . .	175
I.	Allemagne . . . . .	177
II.	Autriche . . . . .	180
III.	France . . . . .	182
IV.	Italie . . . . .	185
E.	Synthèse . . . . .	186
F.	Conclusion . . . . .	187

### A. Introduction

Lorsqu'il décède en 2010, John Aneurin Grey Griffith, enseignant à la *London School of Economics and Political Science (LSE)* de 1948 à 1984, laisse à la postérité un ouvrage<sup>1</sup> qui amène le lecteur<sup>2</sup> à s'interroger notamment sur le poids de l'héritage social qui pèse sur les épaules des magistrats judiciaires anglo-saxons. *The Politics of the Judiciary* a connu cinq éditions de 1977 à 1997 et il est désormais impensable de s'intéresser aux membres du pouvoir judiciaire sans s'interroger sur leur ouverture au monde, comme Griffith le fit pour les juges anglais. Certes, l'histoire donna à la magistrature anglaise – et plus particulièrement à la haute magistrature – une place particulière et les questionnements de Griffith ne sauraient être transposés dans les mêmes termes dans d'autres pays et d'autres cultures. En revanche, la sensibilité à certaines

1 JOHN ANEURIN GREY GRIFFITH, *The Politics of the Judiciary*, 5<sup>e</sup> éd. (1<sup>re</sup> éd.: 1977), Londres 1997.

2 Dont personne ne doute qu'il peut être aussi une lectrice; on admettra avec Georges Dumézil et Claude Lévi-Strauss et par souci de préserver ce texte de toute lourdeur que le masculin est le genre non marqué: « [qui] désigne indifféremment des hommes ou des femmes » (Féminisation des titres et des fonctions, GEORGES DUMÉZIL et CLAUDE LÉVI-STRAUSS: <<http://www.academie-francaise.fr/actualites/feminisation-des-titres-et-des-fonctions>> [consulté le 13 mars 2017]). C'est d'ailleurs le sens exact du terme épïcène, qui désigne un substantif dont la forme ne varie pas selon le genre: un juge est donc aussi une juge.

questions comme celle du rapport à la société demeure. Dans le domaine particulier de la formation des magistrats, il est primordial de ne pas comprendre la formation comme un sujet qui s'épuiserait par la simple maîtrise d'outils propres à la conception occidentale du droit: le contenu de la caisse à outils doit être vaste et plus différencié. Pour bien saisir les attentes, il convient de porter une grande attention à la demande de formation (*demand side*) au lieu de se contenter de s'interroger sur la seule offre (*supply side*). Une difficulté particulière nous attend alors: les acteurs de la demande sont nombreux et ne se limitent pas aux destinataires de la formation. Il s'agit bien plus d'être en mesure de satisfaire toutes les parties prenantes du système judiciaire, à commencer par les justiciables. Ceux-ci expriment leurs attentes de différentes manières, notamment à travers les enquêtes de satisfaction, dont l'usage s'est développé dans plusieurs pays européens. La demande de formation est ainsi en lien avec la demande de justice. Plus les attentes d'une société sont fortes vis-à-vis du troisième pouvoir, plus les membres de celui-ci sont soumis à la pression croissante que représente la montée de ces attentes. Il ne s'agit plus seulement de juger rapidement, mais encore de juger dans le respect des parties et de la diversité de leurs attentes. La capacité du magistrat du vingt et unième siècle à maîtriser les *soft skills*<sup>3</sup> requis devient ainsi une composante majeure du bon fonctionnement de la justice.

L'ambition de la présente contribution est de rendre compte des réponses proposées à cette demande de justice au travers de différents instruments internationaux, principalement européens, qui traitent de la formation des magistrats et d'examiner en quoi les parcours offerts dans les pays voisins de la Suisse constituent des expériences pertinentes. Le recrutement et la place dans chaque système judiciaire considéré du ministère public sont si différents qu'ils nous ont contraint à limiter la présente étude à la formation de la magistrature assise.

Les particularités de la culture helvétique, les spécificités du système fédéral, dont le partage des tâches, malgré un Etat national lui-même de taille restreinte, rendent illusoire l'importation directe de solutions étrangères. Nous pouvons en revanche nous inspirer de ce qui se fait au-delà du Rhin, des Alpes et du Jura<sup>4</sup> pour développer un modèle spécifique de formation des magistrats, qui est encore largement en devenir.

---

3 *Soft skills* se traduit parfois par «compétences relationnelles». Cette expression a un sens encore plus large; elle décrit toutes les compétences qui ne relèvent pas strictement du cœur du métier.

4 Nous remercions Maxime Antier (magistrat, France), Fabio Bartolomeo (ministère de la justice, Italie), Anke Eilers (magistrat, Allemagne), Yannick Meneceur (Conseil de l'Europe) et Georg Stawa (ministère de la justice, Autriche) de leurs renseignements; toute erreur ou imprécision serait notre fait.

## B. Instruments internationaux

### I. Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature

Adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature<sup>5</sup> ne font pas de la formation leur objet principal:

« 10. Les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives. La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation [...] »

L'intérêt de ce texte pour notre sujet réside dans le lien qui est fait entre l'indépendance, objet principal de cette déclaration, et la formation, traitée au dixième paragraphe. Le juge ignorant ne peut pas être un juge indépendant, car il ne disposera pas des outils qui lui permettront de se prémunir des empiètements par les autres pouvoirs sur ses propres fonctions, ou de l'influence d'une partie prenante, faute de maîtriser les instruments légaux nécessaires à son travail. S'agissant de la Suisse, il faut noter – *cum grano salis* – que le juge doit être non seulement formé, mais encore sélectionné sans considération d'opinion politique<sup>6</sup>. Les « principes » ne font pas de distinction entre formations initiale et continue, ni n'indiquent quel devrait être le contenu de telles formations, hormis le lien déjà mentionné.

### II. La Déclaration de Bangalore

La Déclaration de Bangalore repose sur les travaux menés par un groupe informel de présidents de cours suprêmes et de juges appartenant à des juridictions supérieures au début des années 2000. Ces magistrats ont alors pris le nom de « groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice » ou de « Groupe sur l'intégrité de la magistrature ». Ils se sont employés à écrire une charte dont le projet a été élaboré en 2000 et adopté par différents hauts magistrats en 2002 à La Haye. Si ces juges sont issus d'Afrique, d'Amérique du Nord

5 <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>> (consulté le 4 avril 2017).

6 Un très récent rapport d'évaluation de la Suisse par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), paru le 15 mars 2017, discute à nouveau la question du lien entre accès à la magistrature judiciaire et appartenance à un parti politique: cf. notamment paragraphe 99 p. 30. (<<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iv-2016-5-f.pdf>> [consulté le 4 avril 2017]).

et du Sud, d'Europe ainsi que d'Océanie, il y a lieu d'observer que l'économie générale de leurs travaux procède largement d'une inspiration venant des pays de tradition romano-germanique. Un dialogue s'est instauré entre le Groupe sur l'intégrité de la magistrature et le Conseil consultatif de juges européens ou « CCJE », émanation du Conseil de l'Europe, dont le premier avis a été émis en 2001<sup>7</sup> et représente la contribution européenne au débat initié par le Groupe sur l'intégrité de la magistrature. Dans ce premier travail, les membres du CCJE n'ont guère développé le thème de la formation, si ce n'est pour considérer qu'elle devait – tout comme l'activité judiciaire proprement dite – être protégée par le principe de l'indépendance<sup>8</sup>.

Dans sa version définitive de 2002, la Déclaration de Bangalore traite des principes essentiels de l'activité judiciaire, déclinés sous forme de six valeurs: indépendance, intégrité, impartialité, convenances, égalité, compétences et diligence. Ce sont les développements relatifs à ces deux dernières aptitudes qui comportent deux articles quant à la formation:

«6.3 Le juge prendra des mesures raisonnables pour entretenir et améliorer les connaissances, aptitudes et qualités personnelles nécessaires à une bonne exécution de ses fonctions de magistrat, faisant usage à cet égard des possibilités de formation et autres pouvant être mises à la disposition des juges, sous contrôle judiciaire.

6.4 Le juge se tiendra informé sur l'évolution du droit international revêtant de l'importance, y compris les conventions internationales et autres instruments établissant des normes en matière de droits de l'homme.»<sup>9</sup>

Dans le commentaire<sup>10</sup> de la Déclaration de Bangalore, publié en 2013 par l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime que la nature, l'ampleur et les responsabilités ayant trait à la formation sont détaillées. La forme peut surprendre, car elle semble opposer la vie des tribunaux à la « vraie vie »: « Les connaissances requises peuvent porter non seulement sur des aspects du droit matériel et procédural, mais aussi sur l'incidence du droit et des tribunaux sur la vraie vie. »<sup>11</sup>

Les auteurs du commentaire entendent en fait souligner l'importance de l'acquisition de connaissances dans des domaines exorbitant de la formation juridique au sens étroit: différences entre les sexes, les cultures, problématique le cas échéant des peuples autochtones, orientation sexuelle, impact de la maladie ou de l'invalidité sont des thèmes qui ne se traitent pas sur les bancs de la fa-

---

7 Cf. <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_fr.asp)> (consulté le 26 mars 2017).

8 Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les normes relatives à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges, ch. 11 p. 4.

9 Cf. <[http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20091111151702\\_bangalore\\_FR.pdf](http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20091111151702_bangalore_FR.pdf)> p. 24 (consulté le 27 mars 2017).

10 Cf. <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Commentary\\_on\\_the\\_Bangalore\\_Principles\\_French.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Commentary_on_the_Bangalore_Principles_French.pdf)> (consulté le 27 mars 2017).

11 Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, ch. 199 p. 119.

culté ou qui ne se maîtrisent pas à travers une pratique professionnelle d'avocat. L'usage des termes « aptitudes » et « qualités » est d'un intérêt particulier, car il renvoie à des compétences qui ne reposent pas sur un savoir livresque ou académique. Selon la Déclaration, le juge est responsable du maintien et de l'amélioration de ses propres compétences et doit faire usage des possibilités qui lui sont offertes en matière de formation continue. Ce texte prend donc le parti de faire du juge non seulement l'acteur de sa formation continue, mais encore le moteur de celle-ci. Comme nous le verrons dans d'autres contextes, la réflexion sur les capacités appelées *soft skills* peut s'appuyer sur la notion de « vraie vie ». Il faut y voir un premier pas vers la place croissante que ces *soft skills* prendront dans la conception des programmes de formation des magistrats judiciaires.

## C. Les outils du Conseil de l'Europe

### I. Notion

Le caractère impératif des outils développés par le Conseil de l'Europe dépend bien entendu de leur mode d'adoption, qu'ils le soient par des entités internes au Conseil, par le Comité des ministres, voire ouverts à l'adhésion par les quarante-sept Etats membres. D'un véritable traité comme la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>12</sup> à de simples lignes directrices émises par un groupe de travail, puis approuvées par une commission spécialisée<sup>13</sup>, voire aux avis de conseils, comme celui de procureurs européens<sup>14</sup>, organe consultatif, le caractère impératif diffère. Certains instruments, comme la Charte européenne sur le statut des juges<sup>15</sup>, ont même été conçus en dehors de tout cadre formel, par la simple réunion de spécialistes du sujet. Toutefois, l'activité jurisprudentielle dans les Etats membres tend à accorder du poids à des instruments qui ne sont pas des traités: il en va ainsi des *Règles pénitentiaires européennes*<sup>16</sup>, approuvées par le Comité des ministres, mais citées par le Tribunal fédéral:

*« Nach der Praxis der Strassburger Rechtsprechungsorgane, welche mit derjenigen des Bundesgerichtes übereinstimmt, kann auch die Verpflichtung von Gefangenen, sich periodischen Urinkontrollen zu unterziehen, mit der EMRK vereinbar sein [...] Nr. 29 der Europäischen Haft- und Strafvollzugsgrundsätze (Règles pénitentiaires*

12 CEDH – RS 0.101.

13 Cf. Lignes directrices de la CEPEJ, s.l., s.d.: <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/Guidelines\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/Guidelines_fr.pdf)> (consulté le 5 avril 2017).

14 Cf. <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccpe/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccpe/default_fr.asp)> (consulté le 5 avril 2017).

15 Cf. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true>> (consulté le 4 avril 2017).

16 Cf. <<http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/PCCP%20documents%202015/REGLES%20PENITENTIAIRES%20EUROPEENNES.pdf>> (consulté le 27 mars 2017).



*européennes*) empfiehlt zwar, dass der Gefängnisarzt <jeden Gefangenen so bald wie möglich nach der Aufnahme und später nach Bedarf> untersucht (vgl. Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Gemeinsame Übersetzung für die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Österreich und die Schweizerische Eidgenossenschaft, Heidelberg 1988, S. 39). »<sup>17</sup>

Les principes contenus dans ces *Règles* tendent à la formation d'un *ius commune* du fait de leur reprise par les juridictions internes. La Cour européenne des droits de l'homme recourt au même procédé lorsqu'elle cite des travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ):

« [...] la Cour attire l'attention sur les «Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe» (CEPEJ(2014)14), émises le 12 décembre 2014, par la [...] CEPEJ. Elle estime que la perspective stipulée au point n° 138 de cet instrument, qui somme les Etats membres à soit adopter des dispositions juridiques relatives aux droits et aux responsabilités des experts dans le processus judiciaire, soit vérifier si leurs dispositions existantes à ce sujet sont conformes aux normes minimales présentées ci-dessus concernant la conduite des experts, suffirait à guider l'Etat défendeur dans son choix des moyens à mettre en place au regard de l'article 46 de la Convention. »<sup>18</sup>

Le corps de la *soft law* européenne se développe ainsi non seulement du fait de la reprise de ces lignes directrices ou autres avis par les juridictions suprêmes nationales ou internationales, mais aussi par d'autres biais comme leur diffusion dans les cercles qui, au sein des Etats, déterminent l'élaboration des règles de droit. Lors de changements institutionnels comme les pays dits du « bloc de l'Est » en ont connu à la fin des années quatre-vingt, la réflexion en cours notamment sur le statut des juges a été d'importance cardinale et les principes développés au sein d'organisations internationales ont trouvé leur écho dans les constitutions et lois d'organisation judiciaire des pays de l'Est. La création au sein du Conseil de l'Europe en 1990 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit<sup>19</sup>, plus connue sous le nom de Commission de Venise, lieu

---

17 ATF 123 I consid. 2b p. 235–236; cf. également le dernier en date des arrêts publiés dans la collection officielle: ATF 141 I 141 consid. 6.3.3 p. 145: « Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en application de l'art. 15 let. b du Statut du Conseil de l'Europe (RS 0.192.030), a adopté le 11 janvier 2006 la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes (RPE). Ces règles ont été précisées dans un Commentaire établi par le CPT (Commentaire de la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, in Règles pénitentiaires européennes, Strasbourg 2006, p. 41 ss). »

18 Arrêt CEDH *Acedh aydoğ du c. Turquie* du 30 août 2016 par. 121: <<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-166481>> (consulté le 26 mars 2017).

19 <[http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL\(2002\)027-f&lang=FR](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-f&lang=FR)> (consulté le 5 avril 2017). Dans deux documents relatifs aux juges et publiés récemment (avis n° 403/2006 CDL-AD(2007)028 relatif aux nominations judiciaires adopté en mars 2007 et étude n° 494/2008 sur l'indépendance du système judiciaire, la Commission de Venise n'établit aucun lien entre nomination, indépendance et formation. Ces deux rapports ne sont donc d'aucune utilité pour notre propos.

habituel de ses réunions, est une manifestation de la nécessité de fournir à ces pays le « matériau » indispensable pour concevoir des textes constitutionnels et légaux dans la tradition pluraliste des pays de l'ancienne Europe. Le même phénomène se reproduit lors du printemps arabe, une collaboration s'établissant entre la Commission de Venise et des pays comme la Tunisie et le Maroc: le soutien à la rédaction de nouvelles constitutions ou de nouvelles lois relatives à l'organisation judiciaire servant à la « percolation » de principes relatifs notamment au statut des magistrats judiciaires dans le droit national des pays concernés<sup>20</sup>.

## II. Charte européenne sur le statut des juges

Cette charte a été élaborée en 1997 et 1998, puis adoptée lors d'une réunion en juillet 1998. Les premiers travaux avaient réuni une année auparavant les représentants de treize pays d'Europe occidentale, centrale et orientale, auxquels se sont joints des représentants de l'Ecole nationale de la magistrature de France (ENM) et de deux associations européennes de magistrats. Les auteurs du texte recommandent la mise sur pied d'une autorité indépendante, chargée notamment de la gestion des carrières, composée pour moitié au moins de magistrats. Cette autorité indépendante, modèle des conseils de la justice ou des conseils supérieurs de la magistrature qui se sont développés dans les pays européens, devrait également prendre en charge la formation, ou à tout le moins chapeauter celle-ci. L'aptitude à l'exercice des fonctions judiciaires devrait être établie par des exigences liées à des diplômes obtenus ou aux fonctions antérieures. Quant à la formation spécifique, elle devrait être prise en charge par l'Etat.

Comme les « principes », la charte recommande que le choix des magistrats judiciaires ne soit pas en relation avec leurs opinions politiques.

L'exposé des motifs contient une référence au système helvétique, quoique de manière fort discrète:

« Beaucoup de dispositions de la charte ne peuvent s'appliquer dans les systèmes où les juges sont directement élus par les citoyens [...] La Charte ne se propose pas non plus <d'invalider> en quelque sorte les systèmes d'élection qui peuvent être regardés, par les ressortissants des pays où ils sont mis en œuvre, comme la quintessence de la démocratie. Il y a lieu de considérer que ses dispositions s'appliquent autant que cela est possible aux systèmes d'élections des juges. »<sup>21</sup>

Elaborée voici vingt ans, cette charte a marqué une étape importante dans la reconnaissance de la nécessité pour le pouvoir judiciaire d'assurer son indépendance par l'instauration de « hauts conseils ». Dans le domaine de la formation,

---

20 Il faut préciser toutefois que les questions relatives à la légitimité et à l'effectivité de ces démarches en dehors de l'Europe n'ont pas à être discutées dans la présente contribution.

21 Charte européenne sur le statut des juges et exposé des motifs, p. 11.

elle ne marque pas une avancée significative par rapport aux textes produits dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

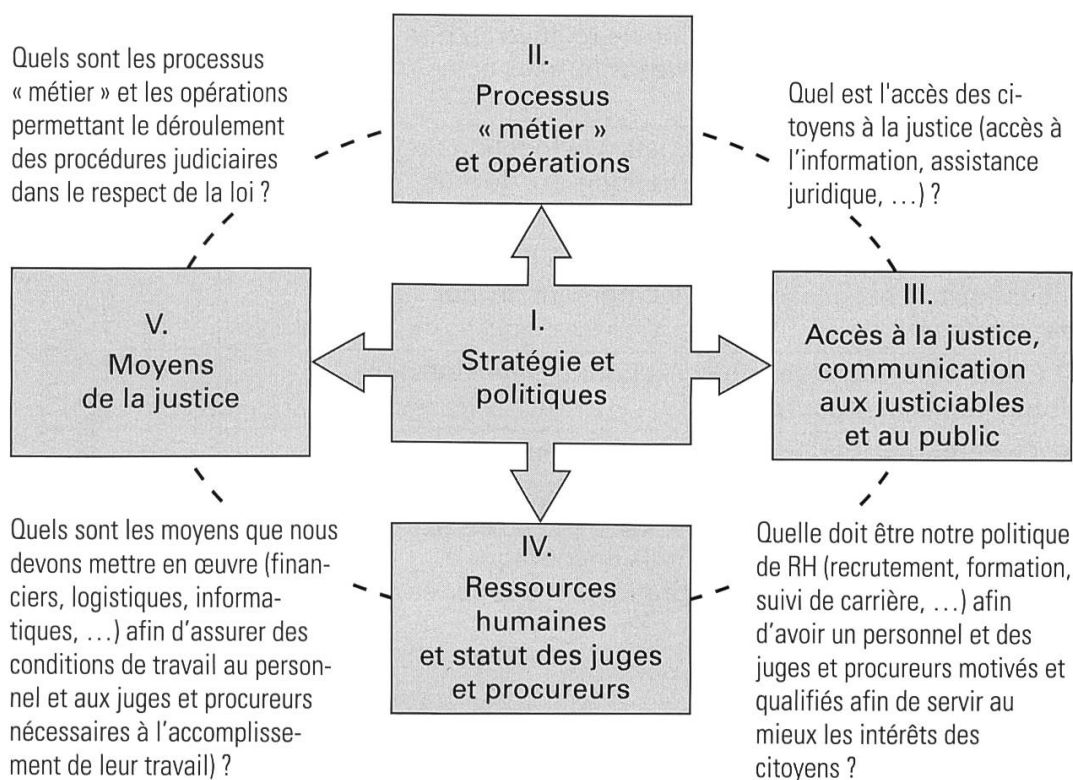
### III. Checklist de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

Créée par une résolution du Comité des ministres en 2002<sup>22</sup>, la CEPEJ a constitué en son sein en 2007 un groupe voué à la qualité de la justice. Le premier document produit par ce groupe, soit une *Checklist*<sup>23</sup> favorisant la réflexion sur la qualité d'un système judiciaire, que ce soit au niveau étatique, régional, d'une juridiction, voire d'un magistrat, comporte de nombreuses questions ayant trait au statut des juges. L'ensemble du questionnaire repose sur cinq piliers qui représentent autant d'éléments fondamentaux d'un système judiciaire: le système doit se doter d'une stratégie et développer des politiques (I), la maîtrise des processus « métiers » et des opérations doit être acquise (II), l'accès à la justice et la communication avec les justiciables et le public doivent être garantis (III), les questions relatives aux ressources humaines et au statut des magistrats doivent être traitées (IV) et les moyens de la justice assurés (V). L'ensemble du document est conçu de manière à prendre en compte la demande des usagers de la justice (*demand side*), alors que l'offre (*supply side*) est vue comme un moyen de satisfaire les attentes légitimes. Il ne s'agit donc pas de dessiner les contours d'un système judiciaire « idéal », mais d'un système possible, en tenant compte des données propres à chaque Etat, région, tribunal ou à l'activité de tel ou tel juge.

---

22 Résolution Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ): <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/cepej\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/cepej_fr.asp)> (consulté le 26 mars 2017).

23 Cf. <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CEPEJ\(2008\)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CEPEJ(2008)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6&direct=true)> (consulté le 26 mars 2017).



Le quatrième pilier traite précisément de la problématique de la formation et du partage des connaissances. En voici les questions<sup>24</sup> relatives à la formation des magistrats:

<b>IV. RESSOURCES HUMAINES ET STATUT DES JUGES ET PROCUREURS ET DES AGENTS</b>					
<b>IV.1. Politique de Ressources Humaines</b>	<b>E</b>	<b>R</b>	<b>T</b>	<b>J</b>	<b>n.a.</b>
1. Existente-t-il une stratégie et une politique de long terme régissant la sélection, la formation, l'évaluation, le développement de la carrière et la rémunération des juges et procureurs et des agents des tribunaux?					
2. Existe-t-il une politique de court terme régissant le recrutement et la sélection, l'évaluation et la reconnaissance, la formation, le déroulement de carrière, la mobilité des juges et procureurs et du personnel?					
<b>Les grands axes du fonctionnement de la justice</b>	<b>E</b>	<b>R</b>	<b>T</b>	<b>J</b>	<b>n.a.</b>
3. Existe-t-il un institut national de formation des juges et procureurs (école de la magistrature) indépendant?					

24 Dont seule la numérotation a été modifiée pour la compréhension de l'exposé; cf. note 23.

4. Existe-t-il une politique nationale relative au partage des connaissances entre les tribunaux et les juges?					
5. Les compétences des candidats à la fonction de magistrat sont-elles évaluées au moment de leur recrutement?					
6. L'éthique personnelle des candidats à la fonction de magistrat est-elle évaluée au moment de leur recrutement?					
7. Existe-t-il des critères objectifs pour la sélection des futurs juges et procureurs?					
8. Ces critères sont-ils connus des candidats?					
<b>IV.2. Statut et compétences des juges et procureurs</b>					
1. Les juges et procureurs sont-ils encouragés à adopter des codes de bonne pratique et des codes de déontologie?					
<b>IV.3. Formation et développement des compétences</b>					
1. L'administration judiciaire garde-t-elle la trace des conditions requises en matière de connaissances et de compétences des juges et procureurs et des agents?					
2. L'administration judiciaire a-t-elle formulé une politique en ce qui concerne l'expertise et le comportement de tous les membres du personnel?					
3. Les compétences organisationnelles et les techniques de gestion des audiences font-elles l'objet d'une formation préalable à l'entrée dans la magistrature?					
4. Les juges et les procureurs suivent-ils une formation initiale/continue?					
5. Existe-t-il une norme pour la formation initiale/continue?					
6. L'éthique personnelle des futurs juges et procureurs fait-elle l'objet d'un enseignement avant l'entrée dans la magistrature?					
7. Les questions d'éthique font-elles partie de la formation continue?					
8. L'éthique propre à des fonctions particulières – comme les tribunaux pour mineurs – est-elle traitée de manière spécifique?					
<b>Les grands axes du fonctionnement de la justice</b>	<b>E</b>	<b>R</b>	<b>T</b>	<b>J</b>	<b>n.a</b>
9. Insiste-t-on suffisamment sur la place importante qui doit être accordée aux compétences concernant le traitement [des parties] par les juges et les procureurs et l'attitude de ces derniers?					

10. Les compétences organisationnelles et les techniques de maîtrise des audiences sont-elles traitées dans le cadre de la formation continue?					
11. Les techniques de rédaction font-elles l'objet d'une formation préalable/ou initiale à/lors de l'entrée dans la magistrature?					
12. Les techniques de rédaction sont-elles incluses dans la formation continue?					
13. Les fonctions particulières – comme la prise en charge de la présidence d'une chambre ou d'un tribunal – sont-elles liées à un programme spécifique de formation?					
14. Les fonctions particulières – comme celles liées aux juridictions pour mineurs ou du commerce – sont-elles liées à un programme spécifique de formation?					
15. Le tribunal organise-t-il des réunions régulières pour les juges, des conférences pour l'amélioration de la qualité et d'autres moyens de faire participer tous les juges à des discussions sur des questions judiciaires – outre leurs charges administratives –, notamment celles posées par les juges eux-mêmes?					
<b>IV.4. Partage des connaissances, groupes qualité et mesures alternatives</b>					
1. Les juges et les procureurs pratiquent-ils des formes d'intervision (discussion de cas entre collègues) ou de supervision (discussion de cas avec un collègue plus qualifié)?					
2. Les juges participent-ils à des « groupes qualité » au sein de leur tribunal pour discuter leur propre jurisprudence au regard de celles des juridictions supérieures?					
3. Les juges participent-ils à des fora de discussions de leurs propres décisions: – avec des collègues d'autres juridictions? – avec des intervenants réguliers, comme les avocats? – avec d'autres tiers?					
4. Existe-t-il suffisamment de possibilités d'auto-formation des juges et procureurs?					
5. Existe-t-il suffisamment de possibilités de réflexion sur les décisions prises par les juges?					
6. Les techniques alternatives de résolution des conflits sont-elles enseignées?					
7. Des discussions (méthodiques et planifiés) relatives au développement personnel sont-elles organisées annuellement avec les juges/procureurs et les agents? Les objectifs poursuivis dans le cadre de ces discussions sont-ils atteints et suivis?					

Cette grille d'analyse porte la marque de son origine: conçue au sein d'une commission du Conseil de l'Europe dont le but principal est d'améliorer le respect de la Convention européenne des droits de l'homme dans les États membres et singulièrement de l'article 6, elle n'a pas vocation à s'intéresser à la formation universitaire *stricto sensu* des magistrats. Les membres de la CEPEJ, soit un représentant par État au Conseil de l'Europe, sont conditionnés par l'évolution historique et politique de leur pays. Dans le contexte politique spécifique de la transition démocratique dans les pays de l'ancien bloc de l'Est, la question de la formation des magistrats a pris une importance particulière. En temps de changements institutionnels importants, l'idée de promouvoir des établissements de formation indépendants revêtait un poids particulier et conduisit à la constitution d'un réseau de ces écoles<sup>25</sup>. Il n'est pas interdit de penser que le développement de ces instituts étant acquis, le poids du questionnaire, s'il devait être rédigé maintenant, porterait plus sur les contenus. Il en va de même des questions relatives à la sélection des futurs magistrats à l'entrée en formation, voire en activité: l'objectivité du recrutement occupait considérablement les esprits, notamment parce qu'elle participe de la construction d'une image positive de la magistrature judiciaire.

Dans la discussion relative au choix des autres questions, un consensus s'est rapidement dégagé quant à l'éthique et à la déontologie, ces points étant à la fois suffisamment importants et suffisamment spécifiques pour être abordés tant à l'occasion de la formation initiale que de celle continue. La sensibilité aux questions de gestion devait également être améliorée, car elle représente le verso d'une médaille dont le recto est l'indépendance dans la gestion des tribunaux. Un poids important a été accordé également à des formes innovatrices de formation continue, comme l'intervision et la revue par les pairs. Enfin, les formations doivent s'inscrire dans un plan raisonné, qui tient compte tant des intérêts personnels du magistrat concerné que des besoins de la juridiction. L'indépendance du juge réside dans sa compétence pour dire le droit, non dans la gestion d'éléments comme la formation continue. Ce suivi permet de prendre en compte la dimension diachronique de la formation. Enfin, la formation continue s'appuie également sur l'échange avec des parties prenantes, comme les avocats.

#### **IV. Avis n° 4 du comité consultatif de juges européens**

Le comité consultatif de juges européens (CCJE) a pour vocation de produire des « avis », dénués de toute portée normative. L'influence de ces rapports est fonction de leur seule pertinence dans le concert des nations membres du

---

25 <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Lisbon/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Lisbon/default_fr.asp)> (consulté le 28 mars 2017).

Conseil de l'Europe. Le CCJE étant composé uniquement de magistrats du siège, il ne saurait échapper totalement au reproche de la défense d'intérêts catégoriels. Dans l'avis qui sera analysé ici, il est révélateur que le CCJE défende la conception d'un institut de formation indépendant d'un ministère de la justice, voire de tout organe en lien avec le pouvoir exécutif ou législatif, mais n'envisage pas de collaboration avec le monde académique; il en va de même de l'insistance mise à défendre une approche strictement volontaire de la formation continue, qui nous paraît contradictoire avec la volonté de donner toute son importance à la profession de juge.

L'avis n° 4<sup>26</sup> du CCJE « à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la formation initiale des juges, aux niveaux national et européen », émis le 27 novembre 2003, pose comme principe en son quatrième paragraphe le droit du magistrat à être formé et le devoir de se soumettre à une formation. La formation est vue comme un élément conduisant à la délivrance d'un service public de qualité (paragraphe 7). Les paragraphes 23 à 30 présentent une distinction intéressante d'un point de vue helvétique en exposant la nécessité de distinguer le contenu des formations en fonction du passé professionnel des futurs magistrats. Dans les deux hypothèses, les questions de déontologie et d'éthique doivent faire l'objet d'un enseignement spécifique à la profession de juge.

Le CCJE ne propose pas de rendre obligatoire la formation continue obligatoire, au motif que « le volontariat [est] la meilleure garantie de l'efficacité de cette formation » (paragraphe 34). Une telle approche ne saurait être défendue alors que le thème de l'inflation législative est rebattu, de même que celui des changements législatifs fréquents. Si l'obsolescence des normes est de plus en plus rapide, les besoins de formation continue augmentent d'autant. La position d'une formation continue *facultative* est donc indéfendable.

L'avis du CCJE n'aborde pas non plus la question de l'intégration des cursus de cours en vue d'exercer une magistrature judiciaire dans des formats universitaires reconnus, comme les certificats de formation continue universitaire<sup>27</sup> ou les diplômes de formation continue universitaire<sup>28</sup>.

Emis en 2003, l'avis n° 4 du CCJE porte aussi, comme la *Checklist* de la CEPEJ, la marque de son temps. Si l'affirmation de la nécessaire indépendance du pouvoir judiciaire et des institutions de formation revêtait alors une impor-

---

26 Cf. pour une version en langue allemande et un commentaire: Juria, Stellungnahme des CCJE über die Aus und Fortbildung für Richter, « Justice – Justiz – Giustizia » 2010/2.

27 *Certificate of Advanced Studies* ou « CAS », comportant environ 100 heures de travail et valant au minimum 10 crédits ECTS.

28 *Diploma of Advanced Studies* ou « DAS », comportant environ 300 heures de travail et valant au minimum 30 crédits ECTS. L'un des intérêts d'une démarche commune est l'intégration des formations dans le système des crédits européens ECTS qui permettrait de tirer parti de la nécessaire co-gestion avec un établissement d'enseignement universitaire; de tels parcours de formation sont proposés aux magistrats français.



tance particulière, la pertinence d'une concentration des forces en matière de formation professionnelle s'impose à l'heure actuelle. Le CCJE recommande néanmoins des formations communes aux juges et aux autres acteurs de la justice, comme les procureurs et les avocats.

#### **V. Recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités**

La Recommandation CM/Rec(2010)12 a pour vocation de remplacer la Recommandation R (94) 12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, qui datait de 1994. Elle s'inscrit clairement dans une autre perspective que celle qu'elle est appelée à remplacer. En une quinzaine d'années, le thème de la responsabilité des magistrats, notamment en matière d'efficacité des systèmes judiciaires, a fait son apparition. Il ne s'agit plus seulement de proclamer des droits, mais également d'affirmer des devoirs. Cette conception, qui tient un plus grand compte de l'intégration de l'office du juge dans le système judiciaire, a été influencée par des travaux de la CEPEJ, visant de manière générale à une meilleure efficacité des tribunaux. Selon le paragraphe 31 de la Recommandation CM/Rec(2010)12, chaque juge porte la responsabilité de rendre des décisions de qualité dans un délai raisonnable. Cette obligation est reprise aux paragraphes 62 et 63 qui détaillent les obligations des magistrats judiciaires en matière de clarté des décisions et de respect de la notion de délai raisonnable.

L'orientation en faveur d'une formation dans une institution centrale se retrouve dans ce document, dont le paragraphe 56 recommande à nouveau un passage de tous les futurs magistrats dans le même moule de formation:

« Les juges devraient bénéficier d'une formation initiale et continue théorique et pratique, entièrement prise en charge par l'Etat. Celle-ci devrait inclure les questions économiques, sociales et culturelles nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires. L'intensité et la durée de cette formation devraient être fixées en fonction de l'expérience professionnelle antérieure. »

Le paragraphe suivant traite notamment du contenu de la formation et de l'exigence d'« ouverture » pour le bon exercice des fonctions judiciaires:

« Une autorité indépendante devrait veiller, en respectant pleinement l'autonomie pédagogique, à ce que les programmes de formation initiale et continue répondent aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité inhérentes aux fonctions judiciaires. »

Les juges portent en outre la responsabilité d'une poursuite de leur formation au-delà de la formation initiale selon le paragraphe 65:

« Les juges devraient régulièrement mettre à jour et développer leurs connaissances. »

Selon le commentaire « authentique »<sup>29</sup>, la formation doit viser à développer une sensibilité sociale, dans des termes assez voisins du commentaire de la Déclaration de Bangalore:

« La formation aux questions économiques, sociales et culturelles vise à prendre en considération le besoin d'une sensibilité sociale et d'une compréhension de différentes disciplines rendant compte de la complexité de la vie en société. »

Enfin, les auteurs du commentaire plaident aussi pour des cursus de formation différents en fonction de l'expérience professionnelle antérieure des nouveaux magistrats.

## VI. Une réponse européenne ou romano-germanique?

Il y a lieu d'admettre qu'une véritable réponse européenne aux questions ayant trait à la justice s'est développée au sein des différentes institutions liées au Conseil de l'Europe. Elle a été rendue d'autant plus importante que les circonstances historiques se prêtaient – du fait de l'écroulement du bloc de l'Est – à une réflexion nouvelle et des réponses également nouvelles pour réussir la transition vers des systèmes pluralistes. Si les mêmes besoins se font bien sentir durant ce qu'il est convenu d'appeler le printemps arabe, le caractère récent des événements ne permet pas de conclure quant à la réussite de la « greffe » européenne en matière de justice.

Il n'est pas abusif en outre de considérer que cette réponse se situe dans la continuité des développements propres à la tradition continentale, s'agissant tant des événements de la fin des années quatre-vingt dans l'est de l'Europe que de ceux des dernières années dans le monde arabe. Elle se construit sur le modèle d'une codification de la sélection, de la formation et l'expression des droits et devoirs des magistrats judiciaires, selon des formules romano-germaniques.

Or, en Europe, il y a plusieurs traditions en matière de sélection et de formation des juges. Outre la tradition romano-germanique, il faut considérer celle anglo-saxonne, qui accorde un poids prépondérant à l'expérience professionnelle antérieure des nouveaux magistrats judiciaires. Il y a donc lieu d'observer le « modèle » qui vient d'outre-Manche.

## VII. Attentes à l'égard des juges dans la tradition de *common law*

La comparaison entre les systèmes romano-germaniques et les pays de *common law* oscille entre la reconnaissance de certaines similitudes et la réaffirmation de

---

29 CONSEIL DE L'EUROPE, Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités: recommandation CM/Rec(2010)12 et exposé des motifs, ch. 58 p. 32. cf. <[https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E\\_%20judges.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf)> (consulté le 4 avril 2017).

différences. Dans une étude commandée par le *Judicial College*<sup>30</sup>, Thomas met en avant le mouvement continental vers l'ouverture à la carrière judiciaire à des candidats expérimentés et le mouvement parallèle en Angleterre et au pays de Galles vers une entrée plus précoce dans la profession<sup>31</sup>. L'auteur soutient également l'idée que, dans les deux types de système, la conception selon laquelle la justice est un service public, dont les acteurs doivent délivrer une prestation de qualité, progresse. Cet auteur voit dans l'attention portée par les media aux questions de justice une source de stress supplémentaire pour les juges, et donc de nécessité d'une formation adéquate<sup>32</sup>, leur métier antérieur ne les y préparant pas. De surcroît, le phénomène nouveau qu'est l'arrivée dans la carrière judiciaire de personnes extérieures au monde des tribunaux serait susceptible d'accroître la demande de formation, ces « nouveaux arrivants » ayant plus d'exigences en la matière. Ils auraient en effet acquis l'habitude de se former tout au long de leur vie professionnelle.

Dans le monde des juges d'Angleterre et du pays de Galles, la distinction entre formation initiale et formation continue n'a guère de sens, les nouveaux juges étant au bénéfice d'une carrière professionnelle antérieure, sauf en ce qui concerne les compétences qui forment le cœur du métier de juge, par opposition à celles acquises antérieurement comme avocat. Les candidatures à des postes de juge sont maintenant soumises à un processus de sélection qui laisse une large place à l'appréciation de qualités qui ne sont pas strictement juridiques: il est procédé entre autres à une évaluation du caractère du candidat, qui devra participer en outre à des jeux de rôle et se soumettre à des entretiens en situation, après avoir été présélectionné grâce à des tests écrits portant sur des questions de droit<sup>33</sup>. Quant à la nomination, elle est le fait du *Lord Chancellor*, sur recommandation de la commission qui aura constitué un dossier grâce aux tests subis par chaque candidat et aux informations recueillies auprès de tiers.

Les attentes en matière strictement juridiques s'expriment donc au travers de ce processus de sélection; quant aux *soft skills*, ils font l'objet d'une attention particulière tant à l'égard de l'ensemble de la magistrature que s'agissant des rapports avec les parties prenantes. Dans une étude publiée<sup>34</sup> sous l'égide du réseau de Lisbonne<sup>35</sup> en 2006, Hall, directeur des études au sein du *Judicial Stu-*

30 Appelé autrefois *Judicial Studies Board*, responsable de la formation des magistrats d'Angleterre et du Pays de Galles: cf. <<http://www.ejtn.eu/About/EJTN-Affiliates/Members/UK-England-and-Wales/>> et <<https://www.judiciary.gov.uk/>> (consultés le 4 avril 2017).

31 CHERYL THOMAS, *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions*, London 2006, p. 4.

32 THOMAS (note 31), p. 13 et 132.

33 DANIELA PIANA/PHILIP LANGBROEK/TOMAS BERKMANAS/OLE HAMMERSLEV/OTILIA PACURARI, *Legal Education and Judicial Training in Europe*, La Haye 2013, p. 119 et 134.

34 VICTOR HALL, *Judgecraft and the judicial process*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2006.

35 Le réseau de Lisbonne rassemble depuis 1995 les représentants d'institutions nationales chargées de la formation initiale et continue des juges et des procureurs au sein du Conseil de l'Europe: <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Lisbon/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Lisbon/default_fr.asp)> (consulté le 5 avril 2017).

*dies Board*, développe le contenu d'un terme que nous considérons comme largement intraduisible et que nous utiliserons donc dans la langue anglaise: *judgecraft*. Ce mot désigne notamment la capacité d'être « équitable, humain et courtois » à l'égard de toutes les parties, quel que soit le litige et quelles que soient leurs caractéristiques. L'auteur ne se contente pas d'énoncer un principal général, mais il donne une liste exemplative des justiciables qui peuvent vivre une expérience difficile devant les tribunaux:

« *Those at a particular disadvantage may include: people from minority ethnic communities, those from minority faith communities, individuals with disabilities (physical or mental), women, children, those whose sexual orientation is not heterosexual; and/or those who through poverty or any other reason are socially or economically excluded.* »<sup>36</sup>

Or la capacité de traiter correctement ces usagers de la justice ne s'apprend pas dans d'autres fonctions ou professions. Elle doit dès lors faire l'objet d'un enseignement spécifique lors de l'entrée en fonction et tout au long de la carrière du juge. *Judgecraft* suppose même la capacité d'adopter un comportement inquisitorial lorsqu'une attitude plus active du juge permet de compenser le déséquilibre entre deux parties:

« *Adopt to the extent necessary an inquisitorial role to enable the unrepresented party fully to present their case (but not in such a way as to appear to give the unrepresented party an undue advantage).* »<sup>37</sup>

Quant au guide<sup>38</sup> destiné aux juges d'Angleterre et du pays de Galles, il est fondé sur les principes de la Déclaration de Bangalore et mentionné dans les travaux du CCJE.

Le juge anglais ou gallois entre ainsi en fonction muni d'une solide expérience professionnelle, ce qui rend inutile toute formation initiale en matière strictement juridique. En revanche, une importance certaine est donnée aux *soft skills* nécessaires au juge. Ils ne peuvent pas être acquis autrement et doivent faire l'objet d'une formation spécifique tant en début que durant la carrière.

Dans le système anglais, une grande importance est accordée à l'indépendance du *Judicial College*: il est sous la responsabilité du *Lord Chief Justice of England and Wales* et le conseil (*Board*) est responsable tant pour la stratégie générale de l'institution que pour la planification et la tenue des cours<sup>39</sup>. L'indépendance judiciaire y est considérée comme s'étendant jusqu'à et y compris les actions de formation.

---

36 HALL (note 34), p. 3.

37 HALL (note 34), p. 3.

38 Guide to Judicial Conduct, s.l. 2016: cf. <<https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2010/02/guidance-judicial-conduct-v2016-update.pdf>> (consulté le 5 avril 2017).

39 PIANA (note 33), p. 119.

Si nous pouvons donc considérer que l'instauration du *Judicial Studies Board*, remplacé par le *Judicial College*, représente une concession à la conception selon laquelle les juges doivent se former pour assumer leurs nouvelles tâches, les différences demeurent néanmoins. En raison de la longue expérience professionnelle antérieure dont bénéficient les nouveaux juges, toute formation strictement juridique est considérée comme n'ayant guère de sens. L'accent mis sur l'acquisition de *soft skills* et sur la prise en compte de la diversité démontre le mouvement récent de la magistrature vers une ouverture à la société dans laquelle elle vit. Il est significatif à cet égard que dans l'annexe au *Guide to Judicial Conduct* figure un commentaire de la loi du Royaume-Uni sur l'égalité de 2010<sup>40</sup>, précisant d'une part que les juges anglais n'y sont pas soumis dans le cadre strict de leur activité judiciaire, mais bien dans l'ensemble de leurs autres activités:

*« Whilst the <judicial function> is exempt from the prohibition on discrimination in the exercise of public functions, this exemption is likely to be limited to the core, adjudicative function. Ancillary functions, e.g. training, mentoring, conducting appraisals, managerial or committee functions and conduct towards colleagues or court staff will not be exempt. »*<sup>41</sup>

Parmi les exemples proposés à la réflexion des magistrats figure le suivant: il serait contraire à la loi sur l'égalité de ne pas inviter une collègue juge d'origine irakienne au service religieux à l'occasion de la rentrée judiciaire au motif – erroné – qu'elle serait musulmane:

*« A judge of Iraqi origin, unlike her colleagues, is not invited to the cathedral court service at the start of the legal year <because she is Muslim>. In fact she is not Muslim, but is perceived as such and treated less favourably because of this perception. »*<sup>42</sup>

Le lecteur conviendra avec nous que cet exemple démontre tant les profonds changements que connaît la magistrature judiciaire anglaise que la profonde insertion dans une société donnée des perceptions quant aux meilleurs modes de recrutement et de formation des juges.

L'étude de quelques instruments internationaux, singulièrement européens et du système ayant cours en Angleterre et dans le pays de Galles n'avaient pas pour but d'ôter toute légitimité ou toute pertinence à la démarche comparatiste *per se*. Il s'agit en revanche de toujours garder présent à l'esprit la portée des changements politiques (écroulement du bloc de l'Est, printemps arabe), et des traits sociologiques des pays concernés (Angleterre, pays de Galles), – *last but not least* – afin d'en tenir compte dans l'analyse des impacts de la tradition juridique des Etats (romano-germanique ou de *common law*) sur la formation des juges. Une institution judiciaire n'est pas un produit sur un marché et le

40 Equality Act 2010: cf. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>> (consulté le 6 avril 2017).

41 Guide to Judicial Conduct (note 38), p. 32.

42 Guide to Judicial Conduct (note 38), p. 33.

concept d'importation directe ne lui est pas applicable. L'analyse des mérites d'une « solution » étrangère ne peut être faite sans considération du cadre dans lequel elle a été élaborée. Il en va de même du diagnostic porté de l'extérieur quant aux faiblesses d'un système et le récent rapport du GRECO<sup>43</sup> est la démonstration de ce difficile exercice. En matière de sélection et de formation des magistrats judiciaires, et plus particulièrement encore du siège, le concept développé par la Cour européenne des droits de l'homme de « marge nationale d'appréciation »<sup>44</sup> est éclairant. Tout en prenant en considération le corpus de *soft law* pertinent pour les pays européens, quelles sont les limites de la marge nationale d'appréciation en matière de formation des magistrats du siège? En excluant certes toute forme de droit « justiciable », nous croyons pouvoir soutenir que les évolutions récentes en Europe ou sous l'influence de la *soft law* européenne démontrent le nécessaire engagement des Etats pour une formation spécifique de la magistrature, à tout le moins assise. Concession au vocabulaire de la Cour européenne des droits de l'homme, admettons ici qu'il s'agit d'une obligation positive – *lato sensu* –, voire (très) improprement dite des Etats. Les Etats doivent organiser une formation de leurs juges, la distinction entre formations initiale et continue n'ayant toutefois guère de sens suivant les systèmes judiciaires. Corollaire de ce résultat intermédiaire: existe-t-il un devoir d'abstention (obligation négative) des Etats dans la définition des programmes de formation? Tout en conservant les mêmes précautions quant au langage utilisé, nous considérerons que, dans les Etats nationaux, le pouvoir exécutif doit s'abstenir de toute influence dans les programmes de formation des magistrats du siège, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de celle continue.

#### D. Visite chez nos voisins

En se rapprochant des frontières de l'Helvétie, la variété des systèmes de formation demeure importante<sup>45</sup>. Malgré la tradition romano-germanique propre aux quatre pays qui nous entourent<sup>46</sup>, les solutions adoptées en matière de formation sont très différentes. Comparer ces systèmes en les mettant « bout à bout » n'est

43 Cf. note 6.

44 Cf. ACEDH AFFAIRE *MOUVEMENT RAËLIEN c. SUISSE* du 13 juillet 2012: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112157>> (consulté le 6 avril 2017). Les notions de marge d'appréciation, d'obligations positives et d'obligations négatives y sont développées.

45 Nous mentionnerons ici – par souci de complétude – que nos quatre voisins sont aussi membres du « Réseau européen de formation judiciaire », émanation de l'Union européenne et auteur d'un « Manuel sur les méthodes de formation judiciaire en Europe », paru en 2016. Une étude plus approfondie de ce réseau, qui se voue principalement à la diffusion du droit de l'Union, ne s'impose pas pour l'heure. Cf. à ce sujet: MATTHIAS STEIN-WIGGER/STEPHAN GASS, *Internationale Richterausbildung*, « Justice – Justiz – Giustizia » 2010/2.

46 Le lecteur voudra bien admettre que la situation de la principauté du Liechtenstein en matière de formation des magistrats du siège reste en dehors du champ d'examen de la présente contribution.

pas susceptible d'aider à la réflexion en matière de formation des magistrats judiciaires suisses. Les cultures historiques divergent les unes des autres. Les organisations politiques des quatre Etats concernés sont très différentes, malgré des termes identiques: un *Bundesministerium für Justiz* existe tant en Allemagne qu'en Autriche, sans que les mêmes tâches soient effectuées par ces ministères, pour ne pas parler de la portée d'une éventuelle comparaison avec le Département fédéral de justice et police. La France et l'Italie sont des Etats centralisés, mais cela signifie-t-il pour autant que la formation des juges y est identique? Au-delà des systèmes de formation, quel est l'impact de la rémunération sur le recrutement? Nous constatons en effet que, dans les quatre pays voisins de la Suisse, le salaire brut d'un juge à plein temps débutant dans une juridiction de première instance a évolué entre 2010 et 2014 de la manière suivante (sommes exprimées en euros)<sup>47</sup>:

**Salaires bruts annuels des juges professionnels en début de carrière  
(montant brut et rapporté au salaire annuel brut moyen – Q4, Q132)**

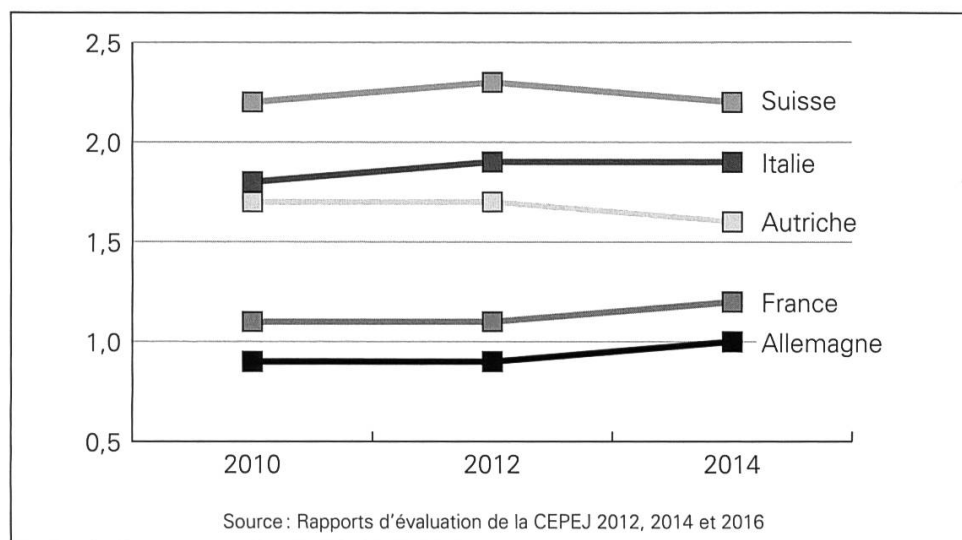
		Alle- magne	Autriche	France	Italie	Suisse
<b>2010</b>	Juges professionnels	41 127 €	47 713 €	36 165 €	50 290 €	126 206 €
	Salaire national moyen	44 532 €	28 715 €	33 512 €	28 041 €	57 398 €
	Rapport	0,9	1,7	1,1	1,8	2,2
<b>2012</b>	Juges professionnels	41 127 €	49 509 €	36 793 €	54 497 €	129 946 €
	Salaire national moyen	44 991 €	29 723 €	34 100 €	28 619 €	57 014 €
	Rapport	0,9	1,7	1,1	1,9	2,3
<b>2014</b>	Juges professionnels	45 294 €	50 403 €	41 552 €	56 263 €	143 694 €
	Salaire national moyen	44 991 €	30 655 €	34 500 €	29 327 €	65 180 €
	Rapport	1	1,6	1,2	1,9	2,2

Source: rapports d'évaluation de la CEPEJ 2012, 2014 et 2016 (valeurs relevées en 2010, 2012 et 2014): [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_fr.asp) (consulté le 11 avril 2017)

47 Cf. <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/default.asp> (consulté le 6 avril 2017).

Une représentation graphique permet de mieux saisir encore les écarts par rapport au salaire moyen:

**Evolution des salaires bruts annuels des juges professionnels en début de carrière par rapport au salaire national brut moyen (Q4, Q132)**



La corrélation entre ces chiffres et la valeur du recrutement peut ne pas être directe et il serait sans nul doute extraordinairement hasardeux de considérer que la qualité de la jurisprudence – si elle était mesurable – évolue de manière parallèle à l'ampleur de la rémunération. Nous n'ignorons pas non plus que ces chiffres pourraient susciter des réserves en raison de l'effet induit par la variation du taux de change entre le franc suisse et l'euro, lorsqu'ils sont considérés seulement en valeur absolue. En donnant l'écart par rapport au salaire brut moyen du pays considéré, nous évitons tout biais dû au niveau général des rémunérations ou à l'effet de la variation du taux de change. Le niveau relatif des rémunérations des magistrats judiciaires par rapport au salaire moyen peut être considéré comme un des reflets de la place dont ces agents publics jouissent dans une société donnée. C'est en Suisse que l'écart entre le salaire brut moyen d'un magistrat en début de carrière et le salaire brut moyen dans le pays, toutes professions confondues est le plus important, puisqu'il oscille entre 2.2 et 2.3. En Allemagne, nous constatons que le même juge gagnait, en 2010 et en 2012, 90% du salaire allemand brut moyen alors que, en 2014, il gagnait quasiment la même somme que la moyenne des salariés allemands.

## I. Allemagne

Il n'est pas inutile de rappeler que l'Allemagne est une république fédérale, composée de seize *Länder*, dont le plus peuplé compte près de dix-huit millions d'habitants (*Nordrhein-Westfalen*), alors que la population la moins nombreuse se trouve dans la *Freie Hansestadt Bremen*, soit environ sept cent mille



habitants<sup>48</sup>, pour un total national supérieur à quatre-vingt-un millions d'habitants. Ces *Länder* disposent pleinement de leur puissance étatique ou *Staatsgewalt*, sauf en matière de relations extérieures; ils édictent notamment leur propre législation en matière d'organisation judiciaire. Toutefois, le droit fédéral pose des règles communes s'agissant des juges à travers la « *Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), das zuletzt durch Artikel 132 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist* »<sup>49</sup>, en abrégé *Deutsches Richtergesetz*. Cette loi fédérale est complétée par des lois des *Länder*. Afin de conserver à notre propos toute lisibilité, nous nous contenterons de nous référer ici à la loi du *Land* de *Nordrhein-Westfalen*, le *Land* le plus important selon le critère de la population, qui a le mérite d'être récente<sup>50</sup>.

Celui qui compte embrasser l'office du juge en Allemagne doit être engagé dans un *Land* après avoir réussi le premier examen d'Etat, à l'issue d'études universitaires, mais avec une perspective très large, puisque le candidat doit être également capable de placer les notions juridiques qu'il a apprises dans un cadre philosophique, historique et social ainsi que dans leurs relations avec le droit européen. Ce premier examen d'Etat, qui comporte des épreuves dans les trois grands domaines du droit civil, pénal et administratif, contraint les candidats à s'y présenter en ayant des connaissances à jour au moment de leur contrôle. Quel qu'ait été le cursus universitaire, ce système empêche tout « bachotage » fondé sur une division de la matière en autant d'examens, comme cela se pratique à l'université dans les pays qui ont adopté le système dit de Bologne. En Allemagne, il n'est pas question de premier et de deuxième cycles d'études universitaires en droit, ni de *bachelor* ou de maîtrise.

L'appréciation globale du candidat se fera sur la base des épreuves<sup>51</sup> notées par une commission composée de professionnels comme des juges et également d'enseignants, de même que sur la base des résultats strictement universitaires.

Une fois engagé, le référendaire ou « *Rechtsreferendar* » va suivre un cycle de formation de vingt-quatre mois, qu'il accomplira en commun avec d'autres candidats à des fonctions dans la haute administration publique. Cette formation ne s'adresse donc pas exclusivement aux futurs juges. Le référendaire occupera l'emploi qui lui aura été assigné par le président de la cour d'appel, lequel demeurera responsable de l'ensemble de sa formation. La manière dont sont découpés ces vingt-quatre mois est aussi réglée par la loi du *Land*: cinq mois sont consacrés à un tribunal civil, trois à un parquet ou à une juridiction

48 Cf. <<http://www.lexas.de/europa/deutschland/bundeslaender/>> (consulté le 6 avril 2017).

49 Cf. <<https://www.gesetze-im-internet.de/drigr/BJNR016650961.html>> (consulté le 6 avril 2017).

50 Gesetz über die juristischen Prüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst (Juristenausbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen – JAG NRW): cf. <[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=2320031009101636983](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320031009101636983)> (consulté le 6 avril 2017).

51 PIANA (note 33), p. 96.

pénale, trois autres à une autorité administrative et dix à un stage auprès d'un avocat<sup>52</sup>. Le *Referendar* peut choisir un lieu de stage pertinent pour les trois mois restants.

Les *Referendare* sont réunis par groupe de vingt-cinq au maximum et forment un groupe de travail sous la direction d'un magistrat ou d'un avocat, voire d'un haut fonctionnaire. Au sein de ce groupe, ils doivent présenter des travaux oraux ou écrits. Le volume total d'heures d'enseignement est de cinq cents, dont deux cent soixante pour le droit civil, cent pour le droit pénal et cent quarante pour le droit public. En outre, le *Land de Nordrhein-Westfalen* offre aux *Referendare* sa propre académie judiciaire pour compléter leur formation initiale. Dans ce cadre, ils suivent encore trois cours de trois jours qui constituent une première approche de leur formation à venir<sup>53</sup>.

L'ensemble de ces stages doit conserver leur dimension pédagogique, comme le prévoit la loi: « *Das Ziel der Ausbildung, nicht die Nutzbarmachung der Arbeitskraft, bestimmt Mass und Art der den Referendarinnen und Referendaren zu übertragenden Aufgaben.* »<sup>54</sup>

A l'issue de ces vingt-quatre mois de formation, les candidats peuvent se présenter au second examen d'Etat, qui sert à déterminer leur capacité à devenir juge. L'examen comporte huit épreuves écrites et deux épreuves orales portant à nouveau sur tous les grands domaines du droit, en lien avec la période écoulée de stage. Celui qui a réussi ces épreuves devient alors « *Assessor* » ou « *Richter auf Probe* ». Pour la sélection des juges, certains *Länder* ne se contentent pas de la réussite du candidat aux deux examens d'Etat, mais exigent encore des notes particulières. Certains auteurs relèvent toutefois que les jeunes juges ont parfois le sentiment d'être « laissés seuls » en début de carrière, face aux difficultés de leur charge<sup>55</sup>.

Le nouveau « *Richter auf Probe* » ne pourra pas accomplir d'emblée toutes les tâches qui sont confiées à un juge; il devra notamment encore attendre une année pour statuer dans certains domaines du droit de la famille.

La formation continue des juges est assurée par la *Deutsche Richterakademie*<sup>56</sup>, qui dispose de deux sièges, à Trier et à Wustrau. Son offre de cours est répartie entre des séminaires spécialisés en matière juridique pour 45 %, des séminaires pluridisciplinaires pour 30 % et des séminaires de transmission de compétences sociales pour 25 %. En rythme annuel, environ cinq mille magistrats participent à cent cinquante cours.

---

52 Dont une partie éventuellement chez un notaire.

53 PIANA (note 33), p. 120; cf. également <<http://www.jak.nrw.de/behoerde/index.php>> (consulté le 9 avril 2017).

54 Art. 39 al. 5 Gesetz über die juristischen Prüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst (Juristenausbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen – JAG NRW).

55 PIANA (note 33), p. 134.

56 Cf. <[http://www.deutsche-richterakademie.de/icc/drade/nav/72e/72e301b7-0c90-e031-796c-326406350fd4&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&class\\_uBasAttrDef=a001a-aaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000054.htm](http://www.deutsche-richterakademie.de/icc/drade/nav/72e/72e301b7-0c90-e031-796c-326406350fd4&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&class_uBasAttrDef=a001a-aaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000054.htm)> (consulté le 6 avril 2017).

Son organisation est fondée sur un accord entre la République fédérale d'Allemagne et l'ensemble des *Länder*, qui date du 1<sup>er</sup> mars 1993 et remplace un accord antérieur de 1973. Le directeur est un juge ou un haut fonctionnaire ayant les qualifications nécessaires pour être juge. Le financement est assuré par moitié par l'Etat fédéral et par moitié par l'ensemble des *Länder*. Quant au *Land* de *Nordrhein-Westfalen*, il offre aussi une formation continue à ses propres magistrats dans son académie. Cette institution présente en outre l'intérêt de former d'autres acteurs de la justice que les juges, comme les *Rechtspfleger* ou le personnel des établissements pénitentiaires.

## II. Autriche

L'Autriche est également un Etat fédéral, qui compte près de neuf millions d'habitants<sup>57</sup>, soit un chiffre très comparable à celui de la Suisse, qui atteint les huit millions et demi<sup>58</sup>.

L'organisation judiciaire autrichienne diffère de l'organisation allemande en ce sens que la justice est une compétence exclusivement fédérale<sup>59</sup> (hormis en matière administrative). Le modèle développé pour la formation des juges est donc le même à travers tout le pays. De ce point de vue, le degré de centralisation est également largement supérieur à celui de la Suisse, pour une population équivalente.

L'accès à la formation en vue d'embrasser une carrière judiciaire est très décentralisé en Autriche. Il convient tout d'abord de mentionner que toute personne ayant terminé son parcours universitaire est en droit d'accomplir un stage de sept mois en juridiction, pour autant que ce stage soit une condition pour l'exercice ultérieur d'une profession. Dans les faits, pratiquement tous les étudiants en droit profitent de cette occasion de travailler dans un tribunal. Cette même faculté est également ouverte à des juristes étrangers, pour autant que leurs connaissances de l'allemand soient suffisantes.

L'entrée en formation proprement dite est possible pour autant que le candidat soit autrichien, jouisse de ses droits civils, présente les caractéristiques personnelles nécessaires pour l'exercice d'une charge de juge, y compris les qualités sociales, dispose d'une formation universitaire en droit autrichien et ait accompli le stage de sept mois<sup>60</sup>. Le candidat devra en outre se soumettre à une

57 Cf. <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/autriche/presentation-de-l-autriche/>> (consulté le 6 avril 2017).

58 Cf. <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.assetdetail.2240355.html>> (consulté le 6 avril 2017).

59 Cf. <<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/231/Seite.2310012.html>> (consulté le 6 avril 2017).

60 Art. 2 Gesamte Rechtsvorschrift für Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG), Fassung vom 06.04.2017: cf. <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10008187/RStDG%2c%20Fassung%20vom%2006.04.2017.pdf>> (consulté le 6 avril 2017).

épreuve écrite et à un entretien mené par des psychologues indépendants des tribunaux. Le dossier comportera également les attestations des magistrats qui auront suivi le candidat durant son stage initial. Une fois le dossier instruit, le candidat pourra être proposé à la nomination en qualité de *Richteramtsanwärter* dans la mesure des places disponibles. Il s'ensuivra une période de formation de quatre années en application de l'art. 9 RStDG:

« § 9. (1) *Der Ausbildungsdienst dauert vier Jahre; wird die Richteramtprüfung nicht innerhalb dieses Zeitraumes erfolgreich abgelegt, verlängert sich der Ausbildungsdienst bis zur erfolgreichen Ablegung der Richteramtprüfung.*

(2) *Der Ausbildungsdienst ist beim Bezirksgericht, beim Gerichtshof erster Instanz, bei einer Staatsanwaltschaft, bei einer Anstalt zum Vollzug von Freiheitsstrafen oder vorbeugenden Massnahmen, bei einem Rechtsanwalt oder bei einem Notar oder bei der Finanzprokuratur sowie bei einer Opferschutz- oder Fürsorgeeinrichtung zu leisten. »*

Comme en Allemagne, la loi autrichienne prévoit aussi des exercices destinés aux juges en formation, qui comportent non seulement des matières juridiques, mais qui doivent également contribuer à renforcer leurs compétences sociales, soit leurs *soft skills*:

« § 14. (1) *Beim Oberlandesgericht, erforderlichenfalls auch beim Gerichtshof erster Instanz sind Übungskurse zur Ausbildung der Richteramtsanwärter einzurichten.*

(2) *Die Übungskurse sollen den Richteramtsanwärter in Stand setzen, seine Rechtskenntnisse praktisch zu verwerten, seine Fähigkeit, Rechtsfälle mündlich und schriftlich darzustellen und zu entscheiden, fördern, seine sozialen Fähigkeiten (z.B. Kritik-, Konflikt-, Kommunikations- und Teamfähigkeit) stärken und sein Verständnis für die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge und ihre Bedeutung für die Rechtsanwendung wecken. »*

A l'issue de ses quatre années de formation, le futur juge devra réussir deux épreuves écrites comportant la rédaction d'actes judiciaires, d'une durée totale de dix heures au maximum et une épreuve orale d'une durée minimale de deux heures, voire de trois, si deux candidats sont examinés simultanément. Ces épreuves sont appréciées par une commission qui comporte des juges et des avocats.

Après la réussite de ces épreuves, le candidat est alors en mesure de postuler à une place vacante.

L'organisation de la formation continue des juges autrichiens est assurée par le ministère de la justice; les *Richteramtsanwärter* ont la faculté de participer à ces cours<sup>61</sup>. Comme en Allemagne, le modèle d'une maîtrise de la formation par un haut conseil de la justice ou directement par un établissement central de formation n'a donc pas cours.

---

61 PIANA (note 33), p. 166.

### III. France

La France compte presque soixante-sept millions d'habitants<sup>62</sup>, répartis en treize régions en métropole<sup>63</sup>, dont le découpage ne correspond pas au ressort des vingt-huit cours d'appel sises sur le même territoire. Les régions n'exercent aucune compétence en matière de formation ou de recrutement des magistrats judiciaires. Les règles sont donc uniques, valables pour l'ensemble de la magistrature française<sup>64</sup>. Il convient de garder présent à l'esprit que la juridiction administrative (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat) est organisée de manière complètement différente: ses magistrats sont recrutés après avoir fréquenté l'Ecole nationale d'administration (ENA). Il existe certes quelques possibilités de détachement d'un corps dans l'autre, mais elles sont marginales.

Pour comprendre l'idéologie à la base de la formation des magistrats en France, il y a lieu d'emprunter à Dobkine, ancien directeur de l'ENM, quelques extraits d'un discours tenu devant l'académie des sciences morales et politiques:

« ... la formation des juges en France est dispensée par l'ENM qui existe depuis 1958 [...] En 1958, on raisonnait ainsi: la justice, la formation des juges se devaient d'être arrimées à l'Etat régalien. [...] le recrutement des magistrats postulait le concours; l'acquisition de la compétence de juger postulait une école. Nous vivons toujours selon ce schéma de recrutement. On devient juge après avoir passé un concours. Il existe, il est vrai, d'autres voies d'accès à la magistrature sur titre, mais le recrutement qui exemplifie le modèle français c'est celui du concours dit étudiant. C'est aussi sur ce mode de recrutement que se concentrent les critiques. Le concours ne garantirait rien. Mieux vaudrait, dit-on, devenir juge après, par exemple, avoir été avocat ou avoir exercé une autre activité. Les juges seraient trop jeunes par l'effet même du concours. Le fait que l'enseignement à l'école est dispensé par des magistrats enseignants permanents est aussi souvent critiqué. Manque d'ouverture dit-on, culture de l'entre-soi, propices à toutes les clôtures, à tous les corporatismes [...] Tout n'est pas à rejeter dans ce concert de critiques, mais les choses sont tout de même plus complexes qu'il n'y paraît. »<sup>65</sup>

Cet extrait des propos d'un ancien directeur de l'ENM illustre les difficultés de l'entreprise et les doutes qu'elle peut susciter. L'institution d'un établissement spécifique d'enseignement correspond à la même logique que celle de la

62 Cf. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1892086?sommaire=1912926>> (consulté le 6 avril 2017).

63 Cf. <<http://www.cartesfrance.fr/geographie/cartes-administratives/carte-13-nouvelles-regions.html>> (consulté le 6 avril 2017).

64 La persistance d'un droit local en Alsace et en Moselle, notamment l'existence d'un cadastre issu du régime allemand, proche des solutions helvétiques, établi sous le contrôle du juge du livre foncier, ne change rien à ce constat d'unicité.

65 MICHEL DOBKINE, séance du 22 juin 2006 de l'Académie des sciences morales et politiques: Cf. <<http://www.asmp.fr/travaux/communications/2006/dobkine.htm>> (consulté le 22 juillet 2016). Les délais rédactionnels nous ont empêché de tenir compte de la publication suivante: Pouvoirs n° 161 (2017), La France et ses élites, sortie de presse en avril 2017.

création de l'ENA, créée par un décret du gouvernement provisoire le 10 octobre 1945. Le pays devait se donner les moyens de former dans le même moule des « hussards » l'ensemble de sa haute fonction publique et la magistrature judiciaire devait suivre quelque quinze années plus tard.

L'entrée à l'ENM se fait donc sur concours: un premier est destiné aux étudiants âgés de moins de 31 ans et qui justifient d'une formation supérieure d'une durée de quatre ans. En pratique, après l'obtention d'un diplôme, beaucoup de candidats fréquentent une classe préparatoire, proposée par des universités et souvent dénommée « institut d'études judiciaires »<sup>66</sup>. Un second concours est destiné aux fonctionnaires âgés au plus de quarante-huit ans et cinq mois et un troisième est ouvert aux personnes âgées au plus de quarante ans et justifiant de huit années d'une expérience professionnelle pertinente. Enfin, quelques auditeurs de justice peuvent être recrutés sur titre à des conditions très restrictives, comme la titularité d'un doctorat en droit et l'exercice antérieur de recherches scientifiques et d'enseignement supérieur. Selon un arrêté ministériel du 25 avril 2016, la répartition des lauréats du concours d'entrée est la suivante: 216 places pour le premier concours, 51 pour le second et 15 pour le dernier. L'ouverture aux candidats au bénéfice d'une expérience professionnelle soit dans la fonction publique, soit hors de celle-ci, reste donc très modeste: elle représente moins du quart des « auditeurs de justice ».

Les branches faisant l'objet d'examens pour l'entrée à l'école sont les suivantes: connaissance et compréhension du monde contemporain, droit civil ou procédure civile, droit pénal ou procédure pénale, organisation de l'Etat, de la justice y compris les libertés publiques et le droit public.

Les candidats ayant satisfait à ces premières épreuves sont déclarés « admissibles » et peuvent alors se présenter aux épreuves suivantes, dites d'admission: mise en situation collective et entretien avec le jury, note de synthèse, droit européen et droit international privé, droit social et droit commercial, deux langues vivantes, l'un obligatoire: l'anglais et l'autre facultative soit l'allemand, l'espagnol, l'italien ou l'arabe littéral.

La durée totale de la formation est de trente et un mois, dont trente-quatre semaines de cours et quatre-vingt-quatre de stage.

Les cours sont organisés autour de huit « pôles de formation »: humanités judiciaires, processus de décision et de formalisation de la justice civile, processus de décision et de formalisation de la justice pénale, communication judiciaire, administration de la justice, dimension internationale de la justice, environnement judiciaire, vie économique et sociale. Les pôles sont dirigés par des magistrats, mais également par des personnes extérieures, comme des avocats ou des sociologues. Les stages pratiques comportent notamment douze semaines dans un cabinet d'avocat, sept autres semaines de stages extérieurs et un

---

66 A titre d'exemple: <<https://www.u-paris2.fr/fr/inscriptions-aux-preparations-de-liej>> (consulté le 6 avril 2017).

dernier stage de douze semaines de préparation spécifique aux nouvelles fonctions.

Neuf épreuves différentes jalonnent le parcours du candidat qui a été admis: à l'issue de la période d'études, il subit trois épreuves dans le domaine des techniques professionnelles pour les fonctions civiles et pénales et un contrôle de ses connaissances sur la matière des enseignements transversaux. Après le stage en juridiction, il est testé sur sa capacité à présider une audience correctionnelle et à y présenter des réquisitions, ainsi que sur son aptitude à tenir une audience civile en cabinet. En fin de scolarité, le futur juge sera soumis à un entretien avec un jury d'examen indépendant de l'école; il devra rédiger un jugement civil et un réquisitoire. Enfin, il sera testé dans une langue étrangère.

Ces examens finals donnent lieu à un classement et les « auditeurs de justice » pourront choisir leur premier poste en fonction de leur classement.

L'ENM propose également des enseignements spécifiques pour des magistrats étrangers et conclut des accords de coopération avec des écoles de formation judiciaire étrangères, dont l'académie suisse de la magistrature<sup>67</sup>. Elle assure aussi la formation continue des magistrats français, que ce soit dans ses locaux de Paris, dans les régions ou à l'étranger. Les magistrats français ont la faculté de suivre cinq jours de formation continue par an; si cette formation continue n'est pas obligatoire, des renseignements la concernant sont néanmoins consignés dans le dossier personnel de chaque juge. L'offre est très vaste<sup>68</sup>, comprenant environ cinq cents cours, stages ou colloques différents. Certains ont une visée professionnelle directe, par exemple dans le but d'occuper de nouvelles fonctions; d'autres permettent d'approfondir des connaissances, notamment linguistiques. Certaines formations, dites « diplômantes », sont organisées conjointement avec des universités et conduisent à la délivrance d'une maîtrise ou d'un « diplôme universitaire »<sup>69</sup>. Il convient de souligner particulièrement les séminaires qui rassemblent en début de carrière les jeunes magistrats selon le type de fonctions qu'ils prirent à la sortie de l'école ou ceux qui permettent – par exemple – aux récents présidents de juridiction de confronter leurs premières expériences après la prise de leurs nouvelles responsabilités. Interrogés sur ce point, plusieurs magistrats français soulignent que l'appartenance à une promotion, les échanges réguliers avec leurs camarades de promotion ou leurs collègues assumant les mêmes fonctions constituent des éléments importants de leur parcours professionnel. Nous constatons ainsi que, dans un système entièrement centralisé, les juges étant recrutés à l'échelon national et susceptibles d'être affectés dans n'importe quel tribunal de la métropole, pour

---

67 Cf. <<http://www.enm.justice.fr/?q=actu-29fevrier2016>> (consulté le 12 avril 2017).

68 Cf. <[https://formation.enm.justice.fr/Lists/EspaceDocumentaire/Catalogue\\_FC\\_2017.pdf](https://formation.enm.justice.fr/Lists/EspaceDocumentaire/Catalogue_FC_2017.pdf)> (consulté le 7 avril 2017).

69 Le catalogue 2017 de formation continue de l'ENM offre par exemple à ce titre des formations en médiation, en criminologie, en droit anglo-américain: <[https://formation.enm.justice.fr/Lists/EspaceDocumentaire/Catalogue\\_FC\\_2017.pdf](https://formation.enm.justice.fr/Lists/EspaceDocumentaire/Catalogue_FC_2017.pdf)> (consulté le 11 avril 2017).

ne pas parler des postes outre-mer, il se crée des sous-systèmes permettant aux individus de déployer un réseau professionnel dont la taille est maîtrisable. Le critère d'appartenance à ce réseau ne sera pas tant géographique, les magistrats français étant soumis à une obligation de mobilité tous les sept ans, que générationnel et fonctionnel<sup>70</sup>.

Comme en Allemagne s'agissant de la *Richterakademie*, l'ENM est rattachée au pouvoir exécutif, soit au Ministère de la justice.

#### IV. Italie

La République italienne compte environ soixante millions d'habitants et présente la particularité d'avoir une population en décroissance. L'Italie a procédé en 2010–2012 à une réforme de sa carte judiciaire<sup>71</sup>, qui a touché les tribunaux de première instance et les offices des juges de paix. Cette réforme a consisté à réduire le nombre de juridictions sans réduction correspondante du nombre de magistrats et de fonctionnaires; elle avait pour but une meilleure affectation des ressources humaines, compte tenu des mouvements de population de la campagne vers les villes.

Il faut noter que l'Italie a abandonné le système dit de Bologne en 2005, pour former des juristes en cinq années d'études, correspondant à 300 crédits ECTS. Certaines universités continuent toutefois à délivrer un premier titre après trois ans de formation destinée à des étudiants souhaitant devenir par exemple juristes d'entreprise, fonctionnaires ou greffiers.

La formation initiale des magistrats italiens a été confiée dans les années quatre-vingt au Conseil supérieur de la magistrature<sup>72</sup> et se divisait entre stages en juridiction et cours que les candidats devaient suivre à Rome.

L'Italie est restée depuis fidèle au système du concours d'entrée, ouvert notamment aux titulaires d'une maîtrise en droit ou aux avocats, les candidats devant être âgés de moins de trente ans. Les professeurs d'université titulaires d'une chaire en droit et les avocats justifiant de quinze années d'expérience et inscrits sur les listes spéciales d'avocats admis à plaider devant les juridictions supérieures sont dispensés du concours.

Depuis l'année 2012, une institution indépendante, la *Scuola Superiore Della Magistratura*<sup>73</sup>, assure la formation initiale et continue des magistrats.

---

70 La taille réduite des circonscriptions électorales des magistrats helvétiques ne conduit pas à des stratifications sociales semblables; il sera néanmoins intéressant d'observer si le développement des tribunaux fédéraux de première instance, de même que le succès de formations supracantonales modifient à terme les modes de socialisation professionnelle des juges suisses.

71 Cf. <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013\\_7\\_cepej\\_Judicial\\_maps\\_guide\\_lines\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_Judicial_maps_guide_lines_fr.pdf)> (consulté le 7 avril 2017).

72 GIACOMO OBERTO, Recrutement et formation des magistrats en Europe: étude comparative, Strasbourg 2003, p. 42–46.

73 PIANA (note 33), p. 121.



S'agissant de la formation initiale, elle se divise en six mois d'enseignement au sein de l'école et en douze mois de stages pratiques, dont les six derniers correspondent au premier poste auquel se destine le candidat. Pour établir le programme des cours, la direction de l'école collabore avec le Conseil national du barreau et le Conseil national des universités.

La responsabilité de l'évaluation finale de chaque futur juge incombe au Conseil supérieur de la magistrature.

## E. Synthèse

Le présent exposé s'arrêtera là où commencent les frontières du pays: il ne nous revient pas de dessiner les contours précis d'une formation initiale et continue des juges en Suisse, mais de tenter de tirer quelques grandes lignes à travers le paysage européen que nous avons esquissé, voire de dessiner quelques perspectives.

Il ne nous appartient pas de faire la critique ou l'éloge du concours «à la française». Ce mode de sélection procède de la volonté de réduire l'inégalité des chances. Or il est acquis, à tout le moins depuis la diffusion des travaux de Boudon, que si l'inégalité des chances *scolaires* se réduit, l'inégalité des chances *sociales* tend à se maintenir, même dans un cadre général de développement de l'éducation<sup>74</sup>. D'où il découle que l'institution du concours ne contribue pas à la réduction de l'inégalité des chances. Au contraire, le concours constitue l'archétype d'un système dans lequel réussiront le mieux ceux qui auront le mieux assimilé les codes sociaux pertinents. Pour qualifier le système allemand, dans lequel la sélection à l'entrée dans la formation professionnelle est décentralisée, la notion de *Beamtentum*<sup>75</sup>, signifiant la volonté de former des fonctionnaires de haut niveau, affectés soit à l'administration publique, soit aux tribunaux s'impose. La tendance historique visant la construction de l'Etat sur la base d'une fonction publique puissante et bien formée demeure.

Alors même que l'idéologie sous-jacente est fort différente, de même que l'organisation politique, les deux plus grands de nos voisins présentent donc les systèmes de formation les plus complets. En France, le système est aussi centralisé que le pays alors que, en Allemagne, les *Länder* jouent un rôle important. Nous retiendrons à leur égard l'opposition entre un système monocentrique et un second, multacentrique.

L'Italie présente largement les traits d'une organisation monocentrique, soit ainsi «à la française», mais plus modeste dans son organisation.

---

74 RAYMOND BOUDON, *Effets pervers et ordre social*, Paris 1979, p. 37.

75 Le concept est emprunté à MAX WEBER et le terme est employé ici sans aucune connotation péjorative.

Qu'il s'agisse du système allemand de l'examen d'Etat ou du système français du concours, nous constatons que les candidats à un office de juge doivent faire la preuve de connaissances étendues de droit positif à un moment précis de leur cursus de formation. En ce sens, la procédure d'admission à l'ENM ou le premier examen d'Etat joue un rôle semblable, malgré des solutions institutionnelles différentes. Nous observons qu'une telle phase de concentration du contrôle des connaissances avant l'entrée dans une formation spécifique est absente en Suisse.

Les solutions autrichiennes reposent plus largement sur les ressources locales: le candidat à la magistrature doit être titulaire d'une maîtrise en droit délivrée par une université autrichienne et la suite du parcours de formation est organisée à l'échelon des cours d'appel. La longue durée de la formation initiale peut être mise en regard avec l'habitude répandue en Suisse d'exiger une certaine pratique en tant que greffier, au sens helvétique du terme.

Dans les quatre pays voisins, l'accent semble encore mis sur l'acquisition de savoir-faire et moins de savoir-être, alors que l'Angleterre et le pays de Galles paraissent avoir placé des accents différents, à mettre en relation avec l'expérience acquise dans une autre profession par les nouveaux magistrats judiciaires.

Là où ils existent, les établissements de formation continue sont largement autonomes à l'égard des universités, phénomène à nouveau explicable par la taille de la population des pays concernés, et donc du nombre de magistrats susceptibles de participer à un enseignement destiné à leurs futurs collègues.

Malgré les parcours professionnels antérieurs de beaucoup de juges suisses, nous pouvons admettre que l'analyse qui précède démontre que les pays qui nous entourent prennent mieux en compte la nécessité d'une formation spécifique en vue d'exercer le métier de juge et offrent des parcours de formation continue plus complets et mieux structurés.

## F. Conclusion

L'exercice des professions judiciaires semble parfois amener les intéressés à ne percevoir qu'un écho assourdi du bruit et de la fureur<sup>76</sup> de ce monde. La dernière heure des certitudes a pourtant sonné, même dans un pays comme l'Angleterre, dans lequel les juges ne sont plus nécessairement membres de cette oligarchie encore décrite par Griffith à la fin des années nonante. La formation devient dès lors le creuset principal d'une éthique professionnelle, qui n'est plus transmise par la seule grâce de l'« entre-soi ». Sur le continent et au-delà,

---

76 « La vie n'est qu'une ombre errante; un pauvre acteur/ Qui se pavane et s'agite une heure sur la scène/ Et qu'ensuite on n'entend plus; c'est une histoire/ Racontée par un idiot, pleine de bruit et de fureur,/ Et qui ne signifie rien » (SHAKESPEARE, *Macbeth*, acte V, scène 5).

les changements institutionnels de ces vingt dernières années ont fait du pouvoir judiciaire un acteur plus indépendant que par le passé, du fait de l'écroulement de régimes dictatoriaux à l'Est ou par de simples réformes à l'Ouest conduisant à un plus grand degré d'auto-administration des systèmes judiciaires.

Certes, les qualités fondamentales du juge restent les mêmes, telles qu'elles ont été parfaitement décrites par Pierre Drai, alors premier président de la Cour de cassation française, à propos des magistrats qui mirent un terme à l'affaire Dreyfus par un arrêt du 12 juillet 1906:

« Ils nous ont appris que juger, c'est aimer écouter, essayer de comprendre et vouloir décider. Ils nous ont appris que juger, ce n'est pas juger <comme d'habitude>, dans le train-train monotone et mécanique d'une noria de dossiers qui se gèrent et qui, un jour, s'évacuent. Ils nous ont appris que, dans l'action de juger, il fallait toujours laisser place au doute, mais que, jamais, la moindre place ne devait être laissée à la <rumeur>, au <préjugé>, au soupçon. Ils nous ont appris qu'il ne fallait jamais mépriser le droit, la règle de droit préexistante et objective. Ils nous ont appris qu'il fallait toujours avoir égard à la personne qui souffre dans sa liberté, dans sa réputation, dans sa vie familiale et affective. Ils nous ont appris qu'en se présentant devant un juge indépendant et libre, un homme ou une femme ne devait se sentir humilié, avant que justice soit passée. En bref, les juges du 12 juillet 1906 nous ont laissé une leçon dont nous devons toujours nous souvenir: <Juger, c'est aimer et respecter son prochain>. »<sup>77</sup>

Il n'en demeure pas moins que si nous nous livrions naïvement à l'exercice de la prédiction, nous écrivions que les révolutions des vingt années à venir seront techniques, l'avènement d'outils comme le *big data* et l'analyse automatique de texte étant de nature à transformer la nature même du rôle des juges. Dans les situations dans lesquelles ceux-ci seront encore demandés, ils devront fournir une réponse adéquate en faisant notamment usage d'un savoir-être qui sera de plus en plus requis, alors que le savoir purement technique passera au second plan, en raison de la capacité toujours croissante de l'intelligence artificielle à analyser une quantité de plus en plus grande de données. Les systèmes judiciaires dont les magistrats auront appris à apprendre seront en position d'être plus réactifs.

Il y a lieu de s'interroger sur la manière d'acquérir les savoirs indispensables à un juge, sur la dimension critique des institutions aptes à assurer une formation initiale et continue spécifique, en un mot (anglais), sur les éléments constitutifs de la *judgecraft* à l'horizon du demi-siècle.

S'agissant des institutions chargées de la formation des juges, il ressort de notre étude que les systèmes monocentriques sont le fruit d'une histoire nationale particulière, dans laquelle la valeur de l'unité du pays concerné joue un

---

77 Cf. <[http://www.cahiers-naturalistes.com/dra\\_centenaire\\_dreyfus.html](http://www.cahiers-naturalistes.com/dra_centenaire_dreyfus.html)> (consulté le 10 avril 2017); <[https://fr.wikisource.org/wiki/Arr%C3%AAt\\_de\\_la\\_Cour\\_de\\_cassation\\_du\\_12\\_juillet\\_1906](https://fr.wikisource.org/wiki/Arr%C3%AAt_de_la_Cour_de_cassation_du_12_juillet_1906)> (consulté le 7 avril 2017) et VINCENT DUCLERT, La mémoire et le service de l'Etat: l'affaire Dreyfus, Pouvoirs n° 117 (2006), p. 145–155.

rôle important. Conjugés à la formule du concours de recrutement, ces systèmes qui se veulent méritocratiques ne paraissent guère susceptibles d'être implantés entre le Bodan et le Léman.

Les systèmes multicentriques sont plus proches de l'*habitus* des juristes helvétiques. Ils sont consommateurs de ressources, notamment pour l'enseignement. Une collaboration avec les universités paraît indiquée. Ainsi, la question de l'offre de formation (*supply side*) pourrait être résolue.

Comme la mise sur pied d'une période probatoire paraît difficilement compatible avec le mécanisme de l'élection à tout le moins populaire, le fait de rendre obligatoire une solide formation initiale, préalable à l'élection ou la suivant immédiatement s'impose, pour autant que tous les enjeux relatifs à l'acquisition de *soft skills* soient pensés et satisfaits.

Toute réforme suppose toutefois qu'elle soit portée par un champion. La Société suisse des juristes sera-t-elle au vingt et unième siècle le champion d'une amélioration de la formation professionnelle initiale des magistrats du siège en Suisse?

