



Strasbourg, le 10 novembre 2005

RES/LISB/PL/RAP (2005)1

PROGRAMME DE COOPERATION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LE RENFORCEMENT DE L'ETAT DE DROIT POUR 2005

SEPTIEME REUNION PLENIERE DU RESEAU DE LISBONNE
(Réseau européen d'échange d'informations entre les responsables et les
entités chargés de la formation des magistrats)

(RESEAU DE LISBONNE)

Palais de l'Europe (Salle 8), Strasbourg, 23 novembre (9h 00) – 24 novembre 2005

Site web du Réseau de Lisbonne: www.coe.int/lisbon-network

**La qualité de la formation des Magistrats et les normes communes
européennes pour la formation judiciaire**

THEME 1

*La qualité de la formation judiciaire à la lumière des récents
développements, aux plans national et international, dans le domaine de la
formation des magistrats*

**Rapporteur : M. Michel ALLAIX, Directeur Adjoint de l'Ecole Nationale de la
Magistrature (ENM) de la France**

Rapport de Monsieur Michel ALLAIX
Directeur adjoint de l'Ecole Nationale de la Magistrature - France

La recherche de qualité est aujourd'hui une exigence qui s'impose dans tous les domaines et se traduit notamment par des procédures de certification, qui dépassent largement le seul domaine des échanges commerciaux pour investir également le champ des services publics.

Parmi les normes de mesure de la qualité d'un service figurent toujours en bonne place le niveau et les méthodes de formation des personnes qui contribuent à rendre ces services.

La justice n'échappe pas à cette logique.

Ainsi la qualité de la justice d'un pays se mesure t-elle notamment au regard du dispositif de recrutement et de formation de ses magistrats

Dans le domaine de la qualité de la justice, les réflexions menées dans le cadre des enceintes européennes, et notamment de la CEPEJ ou encore du CCJE, désignent la formation des juges comme un paramètre essentiel .

La place centrale occupée par la formation dans la mesure de la qualité de la justice nous renvoie inévitablement à la mesure de la qualité de cette formation.

Dans ce domaine, cette question se pose inévitablement à chacune de nos institutions de formation judiciaire, et les unes et les autres ont développé des réflexions et des expériences au plan national.

C'est là une étape nécessaire, mais insuffisante.

Un partage d'expériences est également indispensable au plan européen.

Nous disposons par ailleurs ***d'instruments européens*** qui nous fournissent de précieuses indications.

Le réseau de Lisbonne constitue une enceinte particulièrement adaptée pour un tel partage.

Mais les objectifs d'échanges et de mobilité des magistrats que nous souhaitons développer entre pays commandent une ambition plus large, et la recherche d'une

harmonisation entre nos systèmes de formation, dans le respect des particularités de chacun.

Au terme d'une seconde étape, dans la quelle nous sommes d'ores et déjà engagés, il est donc souhaitable que nous puissions *déterminer ensemble un certain nombre de critères à l'aune desquels nous pourrons, de manière partagée, évaluer la qualité de nos formations judiciaires.*

Au delà, nous disposons d'un socle important de travaux réalisés dans le cadre de notre réseau.

Qu'il me soit permis de rappeler à cet égard les réflexions développées

- à Strasbourg du 13 au 15 mai 1996, sur le thème de la formation des magistrats aux questions relevant de leurs obligations professionnelles et la déontologie de la profession
- à Bordeaux, du 2 au 4 juillet 1997 sur le thème de la formation des magistrats à l'application des conventions internationales
- à Varsovie les 17 et 18 décembre 1998 sur les notions de compétence, d'impartialité et d'indépendance dans les processus de recrutement des magistrats
- à Budapest, les 25 et 26 octobre 1999 sur la formation des formateurs,
- à Vilnius les 30 septembre-1^{er} octobre 2002 sur la formation des juges et procureurs aux pratiques professionnelles,
- à Bucarest les 18 et 19 novembre 2003 sur la place des écoles judiciaires et leur rôle dans la formation des magistrats.

Les travaux de notre rencontre se situent dans cette continuité.

Construire des indicateurs de qualité partagés entre nos écoles constitue une œuvre de longue haleine et nécessitera plusieurs étapes.

Je me limiterai aujourd'hui à proposer quelques pistes de réflexion pour aborder ce travail.

Quatre types de questions :

- La première concerne le contexte dans lequel sont appelés à évoluer les magistrats que nous sommes appelés à former
- Il conviendra ensuite d'interroger les modes de recrutement des magistrats, qui permet d'éclairer la question des pré-requis, qui constitue la base sur laquelle nous aurons à construire notre pédagogie
- Nous devons enfin nous intéresser successivement à nos dispositifs de formation initiale, et continue.

D) Quelques éléments de contexte

Pour mesurer la qualité de nos formations judiciaires, il paraît en premier lieu essentiel de poser la question de l'adaptation des formations que nous dispensons au contexte dans lequel seront appelés à travailler les magistrats.

1.1. La première question à se poser à cet égard consiste à déterminer précisément les publics auxquels s'adressent nos instituts.

- Ainsi, la justice judiciaire en France, ce sont :
 - *7675 magistrats juges et procureurs répartis dans 1 cour de cassation, 35 cours d'appel (+ 2 tribunaux supérieurs d'appel) ; 181 TGI.
 - ces 7675 magistrats sont aujourd'hui tous issus de l'école nationale de la magistrature où ils ont bénéficié d'une formation initiale, et qui leur offre chaque année la possibilité de suivre au moins une action de formation continue d'une durée de cinq jours.
 - *Des juges de proximité (au 26 août 2005, 829 recrutés dont 436 en fonctions)
 - *271 conseils de prud'hommes et 191 tribunaux de commerce, outre un certain nombre de collaborateurs tels par exemple que les assesseurs auprès des tribunaux pour enfants .
- Cet ensemble forme la « clientèle » de l'ENM.

Quelles sont les « clientèles » de chacun de nos écoles ou instituts, et quelles sont leurs particularités :

- juges seulement, ou juges et procureurs ?
- magistrats de l'ordre judiciaire, ou également magistrats administratifs, financiers, fiscaux ?
- magistrats seulement ou également collaborateurs du juge, greffiers, assistants, délégués des procureurs ?

1.2. Au delà de cette délimitation des publics concernés, nous devons également prendre en compte un certain nombre de considérations générales relatives à la justice dans nos pays respectifs

Ainsi peut-on avancer que la justice dans nos pays respectifs se caractérise en outre par la ***place de plus en plus importante*** qu'elle occupe dans la vie des citoyens.

S'inspirant des divers travaux menés dans le cadre de notre réseau, comme dans celui, plus large du conseil de l'Europe, on peut citer, au titre de caractéristiques partagées :

- Le rôle de plus en plus central de la justice vécue comme instance régulatrice de la vie sociale
- Une judiciarisation de la vie quotidienne (la justice vécue comme dernier recours possible ex : extension du contentieux de la responsabilité, politique active d'accès au droit)
- un fort accroissement des contentieux (en nombre de dossiers- contentieux de masse - , en nouveaux contentieux...)
- une inflation législative

- La justice est par ailleurs *source de dépenses importantes et croissantes*- c'est là un second type de constat que nous faisons tous. Nos bailleurs de fonds, et le législateur national en premier lieu, expriment de plus en plus fortement le souhait légitime de contrôler ces dépenses, non forcément pour les réduire, mais dans le souci de mieux dépenser. Un tel contrôle implique de nouvelles méthodes de travail : ainsi en France, la récente Loi organique relative aux lois de finances nous impose-t-elle de nouveaux cadres, incluant une prévision précise de la dépense, et un dispositif d'évaluation – Ces orientations se traduisent par une évolution des métiers du magistrat, désormais et de plus en plus appelé à rendre des comptes sur l'emploi des fonds publics, à caractère limitatif, consacrés à la justice.

Cette évolution est particulièrement sensible à l'égard des chefs de juridiction, dont le rôle de gestionnaire sera décisif. Il nous faut désormais intégrer le fait que chaque magistrat, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, engage des fonds publics et peut être amené à jouer un rôle et devoir rendre des comptes dans la maîtrise des dépenses liées à l'administration de la justice...

-Il est enfin indispensable d'entendre les *critiques* que « clients » de la justice justiciables et partenaires de l'institution- portent sur son fonctionnement :

Ces critiques se résument en trois qualificatifs : *lente, chère , obscure* (difficile à comprendre, difficile à faire exécuter).

Ces éléments de contexte constituent évidemment de précieux indicateurs pour la formation, censée contribuer à l'amélioration de la qualité de la justice.

Pour les formateurs judiciaires que nous sommes, les critiques portées sur le fonctionnement de la justice peuvent se traduire, de façon positive, par trois groupes d'attentes, qui sont autant d'exigences :

Premier groupe d'exigences : *l'excellence technique. Par la formation, nous devons contribuer à une justice fiable, rendant des décisions applicables dans la pratique.*

Second groupe d'exigences : *l'accueil, l'écoute, l'explication, la bonne orientation du justiciable, un comportement du juge adapté à ces attentes*(économie de temps, d'argent et de moyens). Il nous appartient sans doute d'intégrer ce second groupe d'attentes dans nos formations.

Troisième groupe d'exigences : *une justice rapide et bien administrée*- choix de procédures adaptées, gestion des stocks et des flux, contrats de procédure, brefs délais d'audiencement des affaires, de délibérés, et de frappe des décisions....Cette dimension de gestion, d'administration et de management est sans doute le paramètre le plus nouveau dans nos formations . Traditionnellement et culturellement, les juges, appelés à travailler sur des dossiers traitant de situations individuelles, ne sont pas des administrateurs. C'est sans doute sur ce dernier point que nous rencontrerons les plus

grandes difficultés . C'est donc sur ce champ que nous devons notamment faire porter nos efforts dans le domaine de la formation.

Pour l'institution en charge de la formation des magistrats, ces trois types d'attentes se traduisent en autant d'objectifs pédagogiques à atteindre, combinant chacun des « savoirs », des « savoir faire » et des « savoir être » ...

Dans le temps, ces objectifs peuvent se travailler à trois niveaux : au moment du recrutement, au cours de la formation initiale et en formation continue.

II- Les « pré-requis » : la question des modes de recrutement des magistrats

Le dispositif de sélection des futurs magistrats occupe une place essentielle au regard des objectifs de qualité que s'assigne l'institution judiciaire.

C'est aussi par référence à ces pré-requis que nous pourrions mesurer la plus value apportée par nos formations et notre réflexion sur les indicateurs de qualité en matière de formation judiciaire ne peut faire l'impasse sur l'examen des instruments de mesure de ces pré-requis.

Comment et sur quelles bases sélectionner ceux qui vont avoir en charge de rendre la justice : quelles connaissances ? quelles qualités ?

2.1. Deux systèmes sont possibles pour recruter les magistrats :

Le recrutement par *concours* (démocratique, garant d'un niveau de connaissances vérifié)

Le recrutement *sur titre* (avec sélection par une commission ad hoc, ou, dans les pays anglo-saxons, par élection ...)

Ces deux conceptions, l'un de tradition romano-germanique, l'autre d'inspiration anglo-saxonnes, tendent à se fondre aujourd'hui pour donner naissance à des systèmes mixtes, alliant les avantages de l'un et l'autre des modèles. Ainsi par exemple, la France connaît elle aujourd'hui un système combinant des recrutements sur concours et des recrutements sur titre.

Dans tous les cas, le dispositif de recrutement doit constituer un *filtre à deux niveaux* et assurer la vérification d'un *niveau de connaissances* et d'aptitudes intellectuelles (analyse- synthèse) , mais aussi de *qualités humaines et personnelles* indispensables à l'exercice des fonctions de magistrat (comme le souligne le CCJE dans son avis N° 4).

Cette double vérification s'effectue selon des modalités variables et combinées entre elles selon les modes de recrutement ..

2.2. Le niveau de connaissances peut être mesuré au travers d'un niveau de diplômes exigé des candidats aux fonctions judiciaires.

L'articulation de nos système de recrutement avec le dispositif européen de formation universitaire, dit dispositif de Bologne, constitue à cet égard une question importante et difficile. Rappelons brièvement à cet égard que le dispositif de Bologne prévoit une réorganisation des études supérieures en trois niveaux : baccalauréat + 3ans, correspondant à la licence, baccalauréat + 5 ans, correspondant au master, baccalauréat + 8 ans, correspondant au doctorat. Cette progression ne correspond pas à la réalité des dispositifs de recrutement des magistrats dans un certain nombre de nos pays, ainsi, à titre d'exemple, peut on rappeler que les magistrats allemands sont recrutés au titre d'un premier Examen d'Etat , de niveau bac + 4 , puis du second Examen d'Etat, qui intervient deux ans plus tard.

En France, le concours d'accès à l'ENM est ouvert aux étudiants titulaires d'un diplôme de niveau bac + 4, appelé à disparaître dans le cadre de l'application du dispositif de Bologne.

Si nous souhaitons un jour pouvoir disposer d'une batterie d'indicateurs partagés pour évaluer la qualité de nos formations, *il sera nécessaire de nous mettre d'accord sur le niveau d'entrée exigé pour accéder à nos formations initiales.*

2.3. Il est enfin utile de s'interroger sur le type d'épreuves ou de vérifications sur la base desquelles est opéré le recrutement.

Ce peuvent être des épreuves écrites et orales- examen ou contrôle continu- destinées à vérifier la réalité des savoirs du candidat Le système espagnol de concours en est une bonne illustration.

Le futur magistrat doit également être doté de qualités d'analyse et de synthèse : comment en vérifie-t-on l'existence, ce peut être au travers d'épreuves spécifiques et l'on peut mentionner à titre d'illustration l'épreuve, typiquement française, de « note de synthèse », ce peut aussi être à l'issue de stages.

Enfin, l'appréciation des qualités humaines et personnelles des candidats aux fonctions judiciaires est sans doute le point le plus délicat : intervention de tests psychologiques dans le cadre de la procédure de recrutement, épreuve de conversation ou de « grand oral », caractère probatoire de la formation... les solutions sont là aussi très diverses.

C'est dans tous les cas sur la base de ces pré-requis que pourra s'élaborer et se construire un dispositif de formation initiale des magistrats

III- La formation initiale

Comment élaborer des instruments de mesure de la qualité de nos formations initiales ?

3.1. La mesure de la qualité d'une formation suppose en premier lieu une identification claire des objectifs pédagogiques qu'elle poursuit.

Nous en avons eu une première idée lorsque nous avons abordé le contexte dans lequel est rendue la justice dans nos différents pays.

Il s'agit maintenant de *transformer ces attentes d'ordre encore très général en objectifs pédagogiques précisément énoncés, ce qui n'est pas forcément une tâche aisée.*

C'est à la lumière de ces objectifs que nous pourrons évaluer, à l'issue des formations que nous proposons, en quoi ils ont été totalement ou partiellement atteints, et quelle a été la progression effective des publics que nous avons formés.

Nos écoles ont pour mission de former des magistrats opérationnels à la sortie du dispositif de formation initiale, ce qui implique :

une formation technique (savoirs et savoir-faire):

- Le magistrat doit posséder une somme de connaissances de base. Comment compléter ses savoirs et sur quels points- l'essentiel des savoirs juridiques doit en principe avoir été acquis au cours de la formation universitaire précédant l'entrée dans le dispositif propre de formation des magistrats. Cette somme de connaissances peut cependant appeler quelques compléments très techniques et plus précisément liés à l'exercice du métier de magistrat.

- Le magistrat doit être capable de mettre en oeuvre ses connaissances juridiques et les appliquer de façon pertinente à des situations pratiques dans un cadre judiciaire. Cela concerne l'apprentissage de toutes les techniques propres au magistrat- techniques de l'écrit judiciaire: comment rédiger des réquisitions, un jugement, une ordonnance...techniques de l'oral judiciaire : comment procéder à un interrogatoire, entendre les parties, présider une audience, autant de savoirs faire indispensables notamment dans les pays connaissant des procédures à prédominance orale.

- Le magistrat doit être enfin capable de gérer un cabinet, un type de contentieux, une juridiction. C'est là un troisième type de préoccupation dont nous avons souligné l'importance croissante lorsque nous avons évoqué les évolutions de contexte affectant nos institutions judiciaires.

une formation humaine (principalement axée sur les savoir-être) :

Si le métier de magistrat suppose la maîtrise d'un certain nombre de techniques, il est aussi et avant tout un métier à dimension humaine, dans l'exercice duquel la relation à autrui, qu'il soit justiciable, auteur ou victime, auxiliaire de justice, avocat, membre des services de police, personnel pénitentiaire, ou éducatif, revêt un caractère essentiel.

Le métier de magistrat est pour une bonne part un métier de communication.

Cela suppose une formation à l'audition,- et à l'écoute, son pendant- et plus largement une initiation aux techniques de l'oral, ...

Mais au delà, le métier de magistrat repose sur un socle éthique et déontologique indispensable, intégrant en premier lieu les valeurs de la convention européenne des droits de l'homme telles qu'indépendance et impartialité, respect des parties et de leurs droits.

Au delà d'un métier, l'appartenance à la magistrature est aussi un état appelé à imprégner la vie du magistrat, et reposant sur des valeurs de dignité, de loyauté, de diligence, de confidentialité et de respect du secret..

La culture du magistrat, c'est enfin celle du doute permanent, de la remise en cause, à commencer par celle de soi même.

Nos pédagogie doivent intégrer ces valeurs et y préparer les futurs magistrats, dans le cadre d'une formation éthique et déontologique.

Une bonne formation initiale sera celle qui conciliera cet ensemble d'objectifs pédagogiques et les aura atteints.

3.2. Une seconde série d'indicateurs de qualité se rapporte aux méthodes et supports pédagogiques utilisés.

Les programmes de nos écoles marient pour la plupart des périodes d'apprentissages théoriques au siège de l'établissement, complétées par des périodes de stages pratiques.

Quelles en sont les *durées*, peut-on identifier des critères de durée minimum de nos formation ?

S'agissant des apprentissages théoriques, nos expériences respectives nous permettent maintenant de penser que l'on apprend mieux en *petits groupes* que dans le cadre d'enseignements en amphithéâtre à caractère magistral.

De même, nous savons combien sont formateurs les exercices de *simulation*.

Nous avons appris également à travailler avec des *publics mixtes* : élèves magistrats et élèves policiers, gendarmes, avocats ou auxiliaires de justice et aujourd'hui, publics mixtes d'élèves magistrats en provenance de divers pays d'Europe.

L'apprentissage en *stage* est un complément indispensable aux apports théoriques.

Quelle alternance entre périodes de stage et périodes d'études ?

Quels types de stage utilisons- nous ? les stages en juridiction peuvent ainsi être utilement complétés par des stages auprès de diverses institutions partenaires de la justice : prisons, institutions éducatives, associations, services d'enquête...

S'agissant des stages en juridiction, s'agit-il d'une simple *observation*, d'une *assistance* du magistrat, ou de véritables stages de *plein exercice*, permettant à l'élève de réaliser tous les actes du magistrat, sous le contrôle du magistrat maître de stage ?

Les *supports pédagogiques* mis à disposition des élèves ont également vocation à entrer dans la mesure de la qualité de nos formations.

De quels types de supports disposons nous : fascicules pédagogiques, cas pratiques, documents audio et vidéo ?

Quelle est la place du numérique dans notre pédagogie : cédéroms, sites web, espaces de discussion, plate formes d'e.learning...

La *professionnalisation des formateurs* constitue un autre critère possible de mesure de la qualité de nos pédagogie.

Qui sont nos formateurs dans nos écoles ? Formateurs permanents ou occasionnels ? Magistrats, universitaires, ou autres ? Comment sont ils recrutés et sur la base de quelles qualités ? Comment sont ils formés, lors de leur prise de fonctions, puis tout au long de leur exercice en qualité de formateurs ?

Comment sont encadrés les stages ? l'école forme t-elle les maîtres de stage et comment ?

Quels sont les liens que l'école tisse entre son équipe pédagogique et ses correspondants responsables de stages ?

La question de *l'évaluation des élèves* peut donner lieu à établissement d'une autre série d'indicateurs. S'agit-il d'une évaluation à caractère sommatif, limitée à la vérification de connaissances, voire de savoirs-faire ? ou d'une évaluation intégrant également un suivi et un accompagnement pédagogique de l'élève ? Comment est intégrée l'évaluation des « savoirs- être », dont on connaît l'importance pour l'exercice professionnel futur du magistrat ?

Nous ne pourrons enfin faire l'économie de la question de nos *locaux* de formation, qui doivent être adaptés à nos programmes et méthodes, et des équipements qui doivent être mis à disposition de la pédagogie : services documentaires et outils informatiques notamment.

Cet ensemble de questions pourrait nous aider à *bâtir un référentiel d'évaluation de nos formations partagé entre nos écoles.*

IV- La formation continue

La démarche proposée pour l'évaluation des formations initiales peut être transposée dans le domaine de la formation continue.

4.1 La définition des objectifs pédagogiques poursuivis en formation continue est une question délicate.

La période de formation initiale ne constitue qu'une introduction, indispensable, mais insuffisante, à l'exercice de la profession du magistrat.

La **formation tout au long de la carrière** fait partie de ses obligations et de sa responsabilité professionnelles .

Cette affirmation de principe englobe des **objectifs diversifiés**, et de nature différente, qu'il est important de bien cerner, dans la mesure où l'évaluation va précisément se donner pour but de vérifier en quoi ils ont été atteints.

Parmi les objectifs traditionnellement assignés à la formation continue, on peut citer les suivants :

- **Assurer un maintien ou une mise à niveau technique**
suivre les évolutions législatives et des pratiques
préparer à l'exercice de nouvelles fonctions
assurer des spécialisations
développer les compétences en matière de gestion
offrir des possibilités de développement de compétences techniques parallèles (langues)
- **Partager, capitaliser les bonnes pratiques** et favoriser leur développement
- **Offrir un espace de réflexion** sur des questions importantes ,
- **Offrir un espace d'ouverture sur la société** et les grandes questions qui la traversent

4.2. Dans tous les cas, cette formation continue va épouser un certain nombre de modalités pédagogiques qui pourront faire l'objet d'une évaluation.

La formation continue est un devoir professionnel du magistrat, elle peut être un droit : **Comment nos institutions assurent elles à chaque magistrat la possibilité de remplir régulièrement de devoir, ou d'être remplis de ce droit ?**

Dans le système français ce principe d'une formation tout au long de la vie professionnelle est assuré par un droit à la formation continue, reconnu par les textes, de cinq jours par an pour tout magistrat.

Ce droit peut devenir un devoir impératif dans certains cas, notamment lorsque le magistrat change de fonctions .

Quel est le lieu d'exercice de ce droit ou de ce devoir ? Nos systèmes proposent selon les cas des **dispositifs nationaux**, ou des **dispositifs déconcentrés**, voire une **combinaison** des deux.

La généralisation de l'outil informatique permet par ailleurs d'imaginer maintenant des lieux de formation virtuels.

Enfin, l'ensemble des questions concernant les méthodes, supports pédagogiques, les formateurs, l'évaluation des formés, et leur accompagnement sont bien sûr transposables au domaine de la formation continue

Tels sont quelques uns des éléments qui pourraient être pris en compte dans le cadre d'une évaluation de nos formations judiciaires.

Mais la liste évoquée ci dessus est loin d'être exhaustive.

Notre rencontre de ce jour est une étape de plus dans la construction d'outils que nous pourrons partager, et l'élaboration de standards ou normes de formation sur lesquels nous devons nous accorder.

C'est notamment à ce prix que la formation pourra contribuer efficacement à la qualité de nos systèmes de justice.