

La formation des magistrats en droit communautaire
Conclusions du séminaire tenu les 15 et 16 mars 1993 au
Centre européen de la Magistrature et des professions juridiques
Institut européen d'administration publique, Antenne Luxembourg*
Sous les auspices de la Commission européenne
Présidé par Spyros A. Pappas

La conférence visait à identifier les besoins de formation en droit communautaire pour les juges et magistrats nationaux dans la perspective d'une application uniforme de la législation communautaire. Tout en reconnaissant que la formation des juges et magistrats relève de la compétence des Etats membres, les différences importantes qui existent dans la pratique ont des conséquences sur la mise en oeuvre du droit communautaire dans les systèmes nationaux des Etats membres. Les moyens devant requise pour l'exercice de la fonction judiciaire, à l'heure actuelle, les juges et magistrats nationaux non seulement ne possèdent pas dans leur majorité une connaissance suffisante du droit communautaire, mais de plus il s'est avéré qu'un préjugé répandu dans le monde judiciaire des Etats membres faisait du droit communautaire un droit extraordinaire. Or, de l'avis général, le droit communautaire est de plus en plus présent dans le travail quotidien des juges nationaux. C'est pourquoi, la conférence a mis l'accent sur la nécessité de modifier l'attitude des juges nationaux vis-à-vis du droit communautaire. En d'autres termes, il faudrait avant tout leur faire prendre conscience qu'ils appartiennent à une Communauté des juges, à une profession qui est de plus en plus souvent appelée à appliquer le droit communautaire et, par conséquent, qu'ils ont vocation à agir en tant que juges communautaires de droit commun.

Dans ce contexte, les juges nationaux doivent être en mesure de confronter la norme nationale à la norme communautaire et faire prévaloir cette dernière qui est à appliquer en tant que droit interne dans le cadre des règles et modalités du droit national des Etats membres.

A cette fin, la conférence a exploré les moyens appropriés pour faire émerger un sentiment d'appartenance à une communauté de juges dans les Communautés européennes. Il est apparu que trois voies sont possibles dans la poursuite de cet objectif:

1. La formation;
2. Les rencontres et échanges de vues;
3. La documentation.

1. La formation

En ce qui concerne la formation, la conférence a examiné quels devraient être le type, la nature, le groupe cible ainsi que les responsables de cette formation.

a. Une distinction a été faite entre la formation de base d'une part et la formation ponctuelle et de mise à jour d'autre part.

La formation de base devrait être commune à tous les Etats membres. Néanmoins, lors de la discussion, il est apparu que même si les problèmes sont comparables, la situation dans les Etats membres n'est pas toujours la même. Par exemple, dans certains Etats membres il n'y a que des juges professionnels tandis que dans d'autres certains juges exercent cette activité à titre accessoire. Les autres différences se manifestent au niveau de l'accès à la magistrature et du statut des juges. La question de l'ancienneté de chaque Etat membre dans la Communauté et son niveau d'expérience en droit communautaire a également été soulevée. C'est pourquoi, il n'est pas exclu que cette formation de base - bien que commune - tienne compte de la réalité de chaque Etat membre.

b. Une grande part de la discussion a porté sur les rôles respectifs des instituts et institutions ou écoles nationales de la magistrature d'une part et des instituts et institutions au niveau européen d'autre part. Trois niveaux ont ainsi été identifiés: les niveaux régional, national et européen. L'impression générale de la conférence était que la *formation de base* devrait être exécutée au niveau régional et national. Cependant, certains aspects ponctuels ne devraient pas être exclus de la compétence des instances nationales, à condition que ces dernières puissent les couvrir le cas échéant en coopération avec des instituts de niveau européen.

Par ailleurs, pour autant que le principe de subsidiarité le justifie à chaque fois, en d'autres termes s'il n'intervient pas en faveur d'une formation au niveau national, la conférence estime que les instituts au niveau européen doivent dispenser la *formation ponctuelle et de mise à jour* sans exclure à l'occasion des activités portant sur une formation de base qui aborde les principes généraux ainsi que les méthodes d'interprétation du droit communautaire.

De plus, les instituts à l'échelon européen pourront assurer un rôle de *coordination* pour la formulation et l'exécution de la formation de base ainsi que pour l'élaboration et la diffusion de la documentation.

Ils pourront également apporter une contribution à la *formation des formateurs* et à *l'élaboration et la diffusion des décisions des juridictions nationales*.

c. Destinataires de la formation: Formation de base ouverte à tous et portant sur quelques thèmes délimités ponctuellement. A cet égard, il fut souligné que les différents types de juges nationaux ont des besoins différents: par exemple, pour ceux qui traitent essentiellement ou exclusivement d'affaires criminelles ou familiales, le besoin de connaître le droit communautaire sera faible.

Cependant, la conférence estime qu'une formation de base doit être offerte à tous les juges et magistrats en tant que "minimum requis" de connaissances, comme le bagage nécessaire à tous les juges nationaux.

Par contre, une formation ponctuelle devrait toucher certaines autres catégories de juges et magistrats et porter sur des thèmes liés à leur domaine de compétences. Néanmoins, si l'on considère que certaines dispositions nationales pour la formation des juges au droit communautaire sont déjà impressionnantes, avant de songer à établir de nouveaux plans de formation à l'échelon communautaire, il faudrait approfondir l'analyse de

aa) ce que sont les besoins des juges nationaux, et

bb) des lacunes présentes dans la couverture de ces besoins.

d. Durée: Compte tenu de l'emploi du temps des juges et magistrats nationaux, la formation en question devrait être de courte durée. Néanmoins, on pourrait envisager une formation de plus longue durée pour les juges et magistrats qui sont en début de carrière ou pour ceux qui peuvent s'absenter de leur juridiction pour une période plus longue si cela s'avère souhaitable.

2. Recontres et échanges de vues

a. A cet égard, l'importance du rôle des rencontres entre juges nationaux de différents Etats membres ainsi qu'entre juges nationaux et juges de niveau européen a été soulignée. Néanmoins, ces rencontres ne doivent pas se limiter aux simples réunions. Dans ce cadre, référence a été faite aux visites organisées à la Cour de justice des Communautés européennes, qui devraient être précédées d'une formation de base et éventuellement combinées avec une formation ponctuelle.

b. Par ailleurs, un certain consensus s'est dégagé en faveur d'une formule de réunions périodiques, avec un soutien éventuel de la Commission, des instituts ou centres nationaux de formation des juges et magistrats afin qu'ils puissent procéder à des échanges sur leurs objectifs, leurs programmes et leurs méthodes en ce qui concerne la formation au droit communautaire. De tels échanges seraient de nature à améliorer, dans les différents Etats membres, et donc dans toute la Communauté, les actions de formation en ce domaine. Ces réunions des instituts ou centres nationaux ne seraient pas exclusives et pourraient être élargies à d'autres participants lorsque les sujets à traiter le justifiaient.

3. La documentation

La formation de base est sans effet si les juges nationaux ignorent comment recourir à la documentation existant en droit communautaire. C'est pourquoi, la formation de base devrait leur faire acquérir les capacités techniques nécessaires pour accéder à l'information. Il est apparu que cet accès était actuellement relativement complexe, ce qui décourage - voire empêche - les juges nationaux de recourir à cette documentation. Les instances européennes pourraient élaborer et diffuser un Bulletin afin de mettre à jour les connaissances des juges nationaux.

En outre, la conférence a estimé qu'il était nécessaire d'approfondir cette question par une réunion séparée à laquelle participeraient des spécialistes de ce domaine, afin de capitaliser sur la base de données existante et d'en faire un outil d'utilisation aisée pour les autorités judiciaires nationales.

Autres conclusions

La conférence a mis l'accent sur le fait que la formation des instituts devrait couvrir les pays qui adhéreront prochainement à la CE et considérer aussi les besoins de formation de leurs juges et magistrats. Elle a également insisté sur la formation des avocats sans néanmoins répondre à la question de savoir si cette formation devait être commune ou différente pour les juges et pour les avocats, de même en ce qui concerne l'indépendance de la justice par rapport à la nature administrative ou judiciaire des formateurs. Finalement, la conférence a jugé opportun que l'IEAP/Centre européen de la Magistrature et des professions juridiques agisse comme coordinateur des contacts avec les Etats membres et assure le suivi de ces propositions en coopération avec des instituts à vocation européenne comme l'Académie de droit européen de Trèves, l'Institut universitaire européen de Florence et le Collège d'Europe de Bruges, et en concertation avec la Commission et la Cour de justice des Communautés européennes.

** Ce séminaire a été organisé à la demande de la Commission des Communautés européennes et avec son soutien financier, suite à la décision prise lors de la réunion informelle du Conseil des ministres de la Justice des Etats membres de la CE le 18 mai 1992. Ce séminaire, placé sous la présidence de M. Spyros A. Pappas, Directeur général de l'IEAP, a réuni les représentants suivants des Etats membres et des institutions communautaires.*

BELGIQUE: *M. Claude Parmentier, Conseiller à la Cour de Cassation; Mme Marianne Dony, Directeur de l'Institut, d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles; M. Eric Stassyns, Conseiller à la Cour d'Appel*

DANEMARK: *Mrs Pia Petersen, Deputy Judge, Court of Appeal*

ALLEMAGNE: *Mr Gilbert Häfner, President of the Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie; Professor Dr S. Magiera, Hochschule für Verwaltungswissenschaften,*

Speyer; Dr Johann-Friedrich Staats in charge of training at the Bundesministerium der Justiz

GRECE: *Mr Krateros Ioannou, Director of the Centre of International and European Economic Law; Mr Elias Papageorgiou, Counsellor of State*

ESPAGNE: *Da. Rocío Cantarero Bandrés: Deputy Director in charge of Studies at the Judicial Studies Centre; D. Fernando Escribano Mora, in charge of training in the Technical Services of the General Council of the Judiciary*

FRANCE: *M. Jean-Baptiste Avel, Chef du Bureau du droit communautaire, Ministère de la Justice; Professeur Jean Charpentier, Directeur du Centre européen, Université de Nancy; M. Daniel Ludet, Directeur de l'Ecole nationale de la magistrature; M. Jean-Yves Rossi Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat français*

IRLANDE: *Ms Berenice O'Neill; Principal Officer Courts Division; Mr Peter A. Smithwick, President of the District Court*

ITALIE: *M. Fausto Capelli, Direttore di Collegio Europeo di Parma; Mme Bianca Tosco Jacopini, Secrétaire général Centro Alti Studi Europei, Università degli Studi di Urbino; Dott. Ernesto Stajano, Consigliere au Consiglio Superiore della Magistratura*

LUXEMBOURG: *M. Marc Fischbach, Ministre de l'Education, de la Justice et de la Fonction publique du Grand-Duché de Luxembourg; M. Charles Elsen, 1er Conseiller de Gouvernement au Ministère de la Justice; M. P. Neyens, Directeur de l'Administration du Personnel de l'Etat; M. Emile Penning, Président du Groupement des Magistrats luxembourgeois; M. Camille Wampach, Procureur général d'Etat*

PAYS-BAS: *Mr Paul Broekhoven, Supreme Judge of the District Court of Maastricht; Mrs Joke van Staveren, Director of the Legal Study Centre*

PORTUGAL: *M. Antonio da Costa Neves Ribeiro, Procurador-Geral Adjunto, Director of the Gabinete de Direito Europeu, Juge Armando Gomes Leandro, Juiz Desembargador, Directeur du Centro de Estudios Judiciarios*

ROYAUME-UNI: *Mr Gordon Murray, Scottish Courts Administration; The Right Hon. The Lord Slynn of Hadley, Chairman of the UK Association of European Law; Mr Philip Taylor, The Administrator of the Judicial Studies Board; Mr J.A.C. Watherston, Head International Division, Lord Chancellor's Department*

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES: *M. Raneiro Vanni d'Archirafi, Membre de la Commission Responsable des questions institutionnelles, Marché intérieur et service financier, politique d'entreprise; M. Francesco de Angelis Responsable de la Direction C, Direction générale XX: Contrôle financier, Commission des Communautés européennes; M. Lucien de Moor, Directeur général DG XX: Contrôle financier, Commission des Communautés européennes; M. Yannis Petrakakis, Direction C, Secrétariat-Général, Commission of the European Communities; Ms Mary Sharpe, Detached national expert to DG III: Internal Market and Industrial Affairs*

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES: *M. Marco Darmon, Avocat général à la Cour de justice des Communautés européennes; M. Tom Kennedy, Chef du Service d'information de la Cour de justice des Communautés européennes*

AUTRES ORGANISATIONS

Institut Universitaire Européen: Professeur Renaud Dehousse, Département des Sciences juridiques; M. Tomasso Giordano Adjoint du Directeur de la Bibliothèque

Collège d'Europe: M. N. Balodimos, Senior Assistant, Département juridique; Professeur Paul Demaret, Directeur du Département juridique

Académie européenne de droit de Trèves: Herrn Ministerialrat D. Hörner, Fortbildungsreferent of the Trier Academy of European Law; Mr Ernst Merz, Director of the Trier Academy of European Law

Institut européen d'administration publique: Spyros A. Pappas, Directeur général, Professeur de droit européen à l'IEAP; Christophe Soulard, Directeur du Centre européen de la Magistrature, IEAP Antenne Luxembourg; Vassili Christianos, Référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes, Professeur associé de l'IEAP, Veerle Deckmyn, Responsable de la bibliothèque/Publications; Alexis Pauly, Maître de conférences.