



**Allocution du directeur lors de la conférence annuelle  
du réseau des Procureurs généraux des Cours suprêmes de l'Union européenne  
à la Cour de cassation le 18 mai 2018**

**« Le rôle international de l'ENM »**

Mesdames et messieurs les Procureurs généraux,

C'est un grand honneur pour mon institution, l'École nationale de la magistrature, d'être présente parmi vous aujourd'hui pour évoquer une dimension importante de son activité, son rôle international.

L'École nationale de la magistrature est en France l'institution chargée de la formation initiale et continue des juges et procureurs (« les magistrats »). Il s'agit du cœur de son mandat, dans lequel elle s'est pleinement investie depuis sa création en 1958. L'ensemble des magistrats français sont passés par ses bancs depuis cette date. Tous les magistrats français en exercice actuellement ont donc bénéficié de sa formation à Bordeaux avant leur prise de fonction, puis continuent de se rendre dans nos locaux parisiens chaque année une semaine dans le cadre de leur formation continue.

Il en résulte un lien ancien et étroit entre l'école et la magistrature française, jusque parmi ses plus hauts représentants. Le Conseil d'administration de l'ENM, organe qui définit les grandes orientations de l'établissement, est en effet co-présidé par le premier président et le procureur général de la Cour de cassation. Je remercie donc très sincèrement M. Jean-Claude MARIN, en sa qualité de vice-président du Conseil d'administration de l'ENM, pour son invitation à intervenir aujourd'hui.

A la demande de M. le Procureur général et devant cette enceinte des procureurs généraux de 28 Etats-Membres de l'Union européenne, je souhaiterais tout naturellement évoquer le rôle international de mon institution.

L'idée qu'un institut de formation judiciaire joue un rôle international pourrait de prime abord surprendre, au regard de son cœur de métier, de sa mission première de formation des magistrats de son pays.

L'ouverture internationale est toutefois consubstantielle à nos écoles de formation judiciaire. Nos juges et procureurs agissent dans un espace européen intégré et dans un environnement profondément mondialisé. Leur formation ne peut donc se limiter aux frontières d'un seul pays. Afin d'être elles-mêmes en mesure d'ouvrir leurs publics à l'international, nos écoles doivent se tourner vers l'extérieur, en favorisant les échanges et la réflexion commune.

Dès ses premiers mois d'existence, l'ENM s'est engagée dans cette direction. Les premiers échanges de magistrats remontent à 1960. Ils se sont déroulés avec l'Allemagne, avant même la réconciliation officielle de nos deux pays en 1963 par le traité de l'Élysée. L'ENM a également assuré la formation initiale des magistrats de pays africains et du Maghreb dans les premières années de leur indépendance. Depuis cette période, l'ENM a donc été amenée à jouer un rôle international pour ses propres magistrats, mais également au bénéfice de magistrats d'autres pays, cette deuxième dimension la distinguant de la plupart des autres écoles européennes.

Son action internationale actuelle s'inscrit dans la continuité de cette tradition, tout en ayant connu une progression exponentielle au cours des dix dernières années.

Mais au-delà de la recherche d'ouverture des magistrats français vers l'international, l'ENM est fortement tournée vers l'extérieur, selon trois formats.

- 1) Tout d'abord, l'ENM est particulièrement investie dans la formation directe de magistrats étrangers :

Ces formations se déroulent tantôt en France, tantôt à l'étranger.

Ainsi, l'Ecole offre chaque année un catalogue comportant une **trentaine** de formations à destination des magistrats étrangers, sur des thèmes internationaux, telles que la lutte anti-terroriste, la lutte contre la criminalité organisée, les litiges civils transfrontaliers ou l'éthique et la déontologie.

Les formations peuvent se dérouler dans le pays demandeur. Nous avons organisé **73** missions à l'étranger au cours de l'année 2017.

Au total, l'ENM a formé plus de 5 500 magistrats étrangers en 2017.

- 2) Ensuite, l'ENM participe directement à la création et au renforcement des capacités d'écoles de la magistrature :

Contrairement au format décrit précédemment, il s'agit non pas de former directement des magistrats étrangers mais de renforcer les structures de formation nationales, qui elles-mêmes formeront leurs magistrats.

Il peut s'agir d'interventions ponctuelles comme des formations de formateurs ou des interventions structurées, dans des projets pluriannuels comportant un grand nombre de mission.

En 2017, l'ENM a ainsi apporté son concours à des centres de formation judiciaires de 8 pays.

- 3) Enfin, l'Ecole nationale de la magistrature est fortement impliquée dans les réseaux d'instituts de formation judiciaire :

En effet, vous le savez, depuis les années 2000, les écoles de la magistrature se sont constituées en différents réseaux, tant régionaux qu'au niveau mondial.

L'ENM joue un rôle particulièrement actif dans ces enceintes, puisqu'elle préside le Réseau européen de formation judiciaire, le REFJ, et elle fait partie des conseils d'administrations du réseau euro-arabe et du réseau mondial, l'IOJT (*International organization for judicial training*).

Vous retrouverez mention de ces 3 formats - formation de magistrats étrangers, renforcement de centres de formation et animation de réseaux d'écoles - dans la suite de mon propos.

Mais intervenant aujourd'hui dans une enceinte éminemment européenne, je vous propose de vous présenter successivement l'action de l'ENM :

- au sein de l'Union européenne (I),
- puis en dehors de l'Union européenne (II),
- enfin, au soutien de la formation des magistrats comme vecteur de l'Etat de droit (III).

## **I L'ACTION DE L'ENM AU SEIN DE L'UE :**

La création de l'ENM en 1958 est contemporaine du traité de Rome et des débuts de la construction des communautés européennes.

A son échelle et dans son champ d'activité, mon institution a toujours entendu et entend pleinement contribuer à cette construction, et plus spécifiquement au renforcement d'un espace judiciaire commun au sein de l'Union européenne.

Après la chute du mur de Berlin, l'ENM s'est fortement investie dans le renforcement des écoles de pays d'Europe de l'Est, afin de préparer l'adhésion à venir de ces pays.

Ainsi, elle a envoyé ses meilleurs experts assister dans leur développement notamment les écoles de Roumanie, de Hongrie et de Bulgarie<sup>1</sup>.

Le renforcement de ces structures poursuivait bien sûr l'objectif de faire progresser les compétences des magistratures de ces futurs membres de l'Union européenne, d'atteindre les standards de préadhésion (chapitres 23 et 24) et permettre aux justices des futurs pays entrants d'intégrer rapidement l'acquis communautaire.

Ces écoles ont alors construit leurs structures, ainsi que leurs formations initiales et continues sur l'expérience française, bien sûr adaptées aux spécificités de chacune de ces nations.

Depuis le début des années 2000, l'ENM s'engage pleinement dans la construction d'un espace judiciaire européen. C'est dans ses propres murs, à Bordeaux, qu'a été signé en 2000 l'acte fondateur du Réseau européen de formation judiciaire.

Le transfert de la formation judiciaire européenne en compétence partagée par le Traité de Lisbonne en 2009 (article 82 du TFUE) a permis une accélération forte de l'intégration européenne dans ce domaine.

Ce réseau est actuellement au cœur de la formation des magistrats à l'échelon européen.

Corollaire en matière de formation du Réseau judiciaire européen, il s'agit désormais d'une structure particulièrement importante, dotée d'un secrétariat comprenant une vingtaine de personnes et d'un budget annuel excédant 10 M€, lui permettant de former plus de 6 000 magistrats chaque année sur des thématiques européennes.

Ce réseau offre en outre des occasions multiples pour les magistrats européens de se rencontrer, d'échanger, de mieux se connaître.

Son programme phare est un vaste programme d'échanges entre magistrats européens, véritable programme Erasmus de la justice, qui permet aux magistrats de s'immerger quelques jours dans un autre système judiciaire.

Initié en 2003 par l'ENM et l'école portugaise, dans un cadre bilatéral, ce programme a été ensuite élargi à l'ensemble de l'Union européenne et bénéficie à plus de 3 000 magistrats chaque année.

Il contribue à accroître la confiance mutuelle entre les magistrats de l'Union européenne, confiance indispensable aux coopérations civile et pénale et à la constitution d'un réel espace judiciaire européen.

---

<sup>1</sup> Liste non exhaustive. Il s'est avéré difficile de retracer dans nos archives la liste exacte de ces pays...

La création d'un espace judiciaire européen passe également par l'organisation par les écoles de la magistrature de formations sur les grandes problématiques européennes.

L'ENM organise régulièrement des conférences européennes sur des thématiques actuelles et prioritaires, en partenariat avec d'autres écoles.

Elle a ainsi organisé au cours des deux dernières années un cycle de 5 conférences internationales dédiées à la réponse judiciaire au terrorisme au regard de la protection des droits fondamentaux, avec la collaboration des instituts belges, bulgares, suédois et du Conseil de l'Europe.

Elle a développé et développe des outils de formation à distance concernant des textes européens nouveaux et complexes, tels que le règlement applicable aux successions transfrontalières au sein de l'Union européenne ou ceux relatifs aux régimes matrimoniaux et aux partenariats civils enregistrés.

L'Ecole est également en train de créer une formation linguistique en ligne permettant de découvrir les systèmes judiciaires européens tout en acquérant le vocabulaire anglais nécessaire aux échanges entre magistrats européens.

La création prochaine du parquet européen engendrera nécessairement des besoins de formation, pour lesquels l'ENM et ses homologues européens pourront utilement être mobilisés.

## **II L'ACTION DE L'ENM EN DEHORS DE L'UNION EUROPEENNE**

En dehors de l'Union européenne, l'action de l'ENM s'inscrit dans une perspective tout à fait différente. Il ne s'agit pas de contribuer à la création d'un espace intégré, mais de participer au renforcement des systèmes judiciaires et donc de l'Etat de droit dans les pays qui nous sollicitent.

Nous avons tous un intérêt direct au fonctionnement efficace des systèmes judiciaires de nos pays partenaires.

Un système judiciaire fiable favorise l'entraide et apporte une meilleure protection à nos ressortissants confrontés à la justice.

Un système judiciaire fiable est également et surtout une garantie de protection des droits fondamentaux, valeurs que la France comme l'Europe portent, ainsi qu'une garantie de développement économique.

En tant qu'institut de formation judiciaire, l'ENM peut contribuer au renforcement de ces systèmes judiciaires de plusieurs manières.

Tout d'abord en contribuant à la formation des magistrats de ces pays situés hors Europe.

Comme je vous l'indiquais, nous avons formé presque 6 000 magistrats étrangers en 2017.

Ces actions de formations peuvent être **ponctuelles**, répondant à un besoin spécifique du pays demandeur.

A titre d'exemple, nous sommes intervenus régulièrement pour former des magistrats égyptiens en matière de propriété intellectuelle, afin de leur permettre de protéger leurs œuvres cinématographiques et télévisuelles, particulièrement prisées au sein du monde arabe.

Mais ces actions sont en réalité souvent **structurelles**.

Nous sommes en effet sollicités pour permettre à de nouvelles institutions de se constituer.

Tel est le cas des pôles financiers ou anti-corruption de plusieurs pays africains, dont nous avons reçus les magistrats au moment de leur prise de fonction.

Tel est également le cas des membres de Conseils supérieurs de la magistrature anciens ou nouvellement constitués, avec lesquels nous avons travaillé sur l'éthique et la déontologie, par exemple au Maroc ou au Sénégal.

Enfin, il nous arrive de nous voir confier l'organisation de la formation continue d'un pays, en partenariat bien sûr avec son école de la magistrature, notamment en Côte d'Ivoire ou au Bénin.

L'ENM intervient par ailleurs de façon croissante sur les structures de formation elles-mêmes.

Nous avons contribué à la création d'écoles de la magistrature, la plus récente étant l'institut judiciaire du Laos, inauguré en 2015.

Nous renforçons actuellement les écoles de formation judiciaire de plusieurs pays, directement ou par l'intermédiaire de notre opérateur « Justice Coopération Internationale ».

A ce jour, nous sommes impliqués dans des projets structurés de ce type avec :

- le Maroc,
- l'Algérie,
- la Tunisie,
- la Côte d'Ivoire,
- le Sénégal,
- l'émirat d'Abu Dhabi,
- la Géorgie.

En aidant un institut partenaire à améliorer sa gouvernance et à moderniser sa pédagogie, nous lui permettons de dispenser de meilleures formations.

Ces formations modernisées conduiront à des magistrats plus efficaces et plus indépendants, et par conséquent à un système judiciaire lui-même plus indépendant, respectueux des droits et rendant des décisions prévisibles permettant des investissements étrangers.

Par ce mécanisme identifié des bailleurs comme des pays partenaires, l'ENM entend donc contribuer, à son échelle et dans son champ de compétence bien sûr, à faire progresser la démocratie et à le développement économique des pays partenaires.

On parle souvent à cet égard d'influence par le Droit mais sans doute faudrait-il ajouter à cette notion d'influence par le Droit, l'influence par la formation judiciaire, préalable à tout Etat de droit.

Je me permets d'évoquer une évolution récente du rôle de l'ENM dans ce domaine.

Nous étions jusqu'à présents sollicités sur des pays stabilisés ou en cours de stabilisation.

A titre d'exemple, nous sommes intervenus en Côte d'Ivoire en 2011, pour renforcer l'Institut National de Formation Judiciaire, à un période où ce pays se reconstruisait après la guerre civile.

Il nous arrive désormais d'être sollicités pour contribuer à la sortie de crise de certains pays. Ainsi, nous avons récemment formés les magistrats de la Cour pénale spéciale de Centrafrique, juridiction compétente pour juger des crimes internationaux commis dans ce pays.

Nous avons également été sollicités par notre ministère des affaires étrangères pour contribuer à la réflexion sur une éventuelle transition politique en Syrie et les conditions d'une justice efficace et respectueuse des droits dans ce pays.

Enfin, nous débutons actuellement un projet au Mali.

Nous intervenons en outre de manière croissante dans le domaine de la justice pénale internationale.

Nous avons ainsi eu le privilège de réunir dans nos murs, le 16 octobre dernier, l'ensemble des présidents des juridictions pénales internationales et de nombreux juges internationaux, pour échanger sur la manière de renforcer l'efficacité de la justice pénale internationale.

Nos échanges se sont conclus par l'adoption d'une « déclaration de Paris », qui contient plusieurs pistes concrètes en ce sens.

### **III Le rôle de l'ENM au soutien de la formation des magistrats**

L'ensemble de ces actions menées par l'ENM, et les résultats qu'elles produisent, ne sont possibles que si l'importance de la formation judiciaire est reconnue et investie par les acteurs des systèmes judiciaires et, le cas échéant, les bailleurs internationaux.

Il appartient donc également à l'ENM de contribuer à faire reconnaître la formation judiciaire à l'international, en particulier dans son rôle structurant pour l'efficacité de tout système judiciaire et comme vecteur de l'Etat de droit.

La formation judiciaire a été créée il y a moins de 60 ans, avec l'ouverture des premières écoles de la magistrature (France, Pays-Bas...) et elle n'a atteint une certaine maturité que récemment, avec l'existence de structures dédiées dans tous les pays européens et dans la majorité des pays du monde.

Mais le réseau d'écoles de la magistrature le plus ancien, le réseau européen de formation judiciaire (REFJ) n'a pas encore fêté ses vingt ans.

Nous ne manquons par conséquent jamais une occasion de rappeler l'importance de la formation judiciaire, tant au plan national qu'international, dans des cadres bilatéraux comme multilatéraux.

Nous avons activement contribué à l'élaboration au cours des deux dernières années de deux textes majeurs pour notre domaine :

- la déclaration européenne des principes de la formation judiciaire (juin 2016, REFJ)
- la déclaration mondiale des principes de la formation judiciaire (novembre 2017, IOJT), texte dont l'ENM est à l'initiative directe, adopté à l'unanimité par 79 pays.

Ces deux textes, adoptés par la communauté des écoles de la magistrature, ont vocation à constituer des standards internationaux.

Ils rappellent tant l'importance de la formation des juges et procureurs que les conditions dans lesquelles elle doit intervenir, d'un point de vue institutionnel comme pédagogique.

Je vous invite à prendre connaissance et utiliser ces deux textes, susceptibles de guider l'action de vos instituts comme ils guident celle de l'ENM.

Je me permets d'appeler votre attention sur l'article 8 de la déclaration mondiale qui dispose qu'en raison de la complexité des fonctions judiciaires, la formation judiciaire doit être pluridisciplinaire et porter sur le droit, mais également sur les connaissances non juridiques, les compétences, le contexte social, la déontologie et les valeurs.

En quelques mots, cet article résume parfaitement les enjeux de la création de standards internationaux de formation judiciaire.

Puisse l'avenir, nous démontrer que ces standards seront mis en œuvre partout dans le monde et qu'ils deviendront des critères constitutifs d'un Etat de droit.

Je vous remercie de votre attention.

Olivier Leurent.

*Seul le prononcé fait foi.*