

Colophon

Editeur responsable: M. Yves Kreins
Secrétaire général
Email: yves.kreins@juradmin.eu
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Rédacteur en chef: Mme Martine Baguet
Secrétaire général adjoint
Email : martine.baguet@juradmin.eu
Conseil d'Etat
Rue de la Science, 33
B-1040 Bruxelles

Cette publication a été réalisée grâce au soutien de l'Union européenne.

La version électronique de la présente publication peut être consultée sur le site Internet de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (www.juradmin.eu).

Liste des personnes de contact:

Pays	Nom	Email
CJE	M. Thomas Von Danwitz	thomas.vondanwitz@curia.europa.eu
Allemagne	M. Michael Groepper	groepper@bverwg.bund.de
Autriche	Mme. Annemarie Ginthör	Annemarie.ginthoer@vwgh.gv.at
Belgique	M. Tom De Waele	tom.dewaele@raadsvst-consetat.be
Bulgarie	M. Konstantin Penchev	chairman@sac.government.bg
Chypre	Mme. Anastasia Papanicolaou	npapanicolaou@sc.judicial.gov.cy
Danemark	M. Jon Stokholm	jonulrikstokholm@hoejesteret.dk
Espagne	M. Manuel Campos Sanchez Bordona	m.campos@ts.mju.es
Estonie	Mme. Sirje Kaljuma	Sirje.kaljuma@nc.ee
Finlande	Mme. Hannele Klemettinen	hannele.klemettinen@oikeus.fi
France	Mme Sophie-Justine Lieber M. Damien Bottheghi	sophie.lieber@conseil-etat.fr damien.bottheghi@conseil-etat.fr
Grande-Bretagne	M. Stanley Burnton	sjbuk42@o2.co.uk
Grèce	M. Vassilis Androulakis	v.androulakis@ste.gr
Hongrie	M. Nagy Gabor	nagy@legfelsobb.birosag.hu
Irlande	M. Nial Fennelly	nialfennelly@Courts.ie
Italie	M. Giuseppe Barbagallo	giubarbagallo@tiscali.it
Lettonie	M. Janis Neimanis	Janis.neimanis@at.gov.lv
Lituanie	M. Ricardas Piliciauskas	rpiliciauskas@lvat.lt
Luxembourg – CA	M. Henri Campill	henri.campill@ja.etat.lu
Luxembourg – CE	M. Marc Besch	marc.besch@ce.etat.lu
Malte	M. David Scicluna	david.scicluna@gov.mt
Pays- Bas	M. Johan van Haersolte	j.haersolte@raadvanstate.nl
Pologne	Mme. Marta Kulikowska	mkulikowska@nsa.gov.pl
Portugal	M. Rosendo Dias José	rjose@sta.mj.pt
Roumanie-HCCJ	Mme Dana Iarina Vartires	dvartires@scj.ro
Roumanie-CL	M. Bogdan Dobrescu	bogdan@clr.ro
Slovaquie	M. Miroslav Gavalec	gavalec@supcourt.gov.sk
Slovénie	Mme Nevenka Rihar	Nevenka.rihar@sodisce.si
Suède	Mme Kristina Ståhl	Kristina.Stahl@dom.se
Tchéquie	M. Michal Lovrits	michal.lovrits@nssoud.cz
Croatie	M. Ivica Kujundzic	ivicakujundzic@upravnisudrh.hr
Turquie	Mme. Özlem Erdem Karahanogullari	bimhakim2@danistay.gov.tr

Tables des matières

EDITORIAL DU SECRETAIRE GENERAL.....	3
<i>Par Yves Kreins, Secrétaire général de l'ACA-Europe</i>	
RAPPORT GENERAL	4
<i>Par Philippe BOUVIER, Auditeur général au Conseil d'Etat de Belgique</i>	
OBJECTIFS ET CRITERES D'EVALUATION	17
<i>Par André SCHILTE, Président de la Cour administrative d'appel de Douai (France)</i>	
ETAPES (ENTRETIEN/CONSTITUTION DU DOSSIER D'EVALUATION) ET FREQUENCE DE L'EVALUATION.....	19
<i>Par le Dr Ulrich MAIDOWSKI, Juge à la Cour fédérale administrative d'Allemagne</i>	
PROCESSUS DE DECISION D'EVALUATION ET SES CONSEQUENCES	23
<i>Par ROSENDO JOSÉ DIAS, Vice-Président de la Cour Administrative Suprême, Portugal</i>	
CONCLUSIONS GENERALES	28
<i>Par Philippe BOUVIER, Auditeur général au Conseil d'Etat de Belgique</i>	
CONCLUSIONS DE CLOTURE.....	30
<i>Par Georges RAVARANI, Président de la Cour administrative du Luxembourg, Président de l'ACA-Europe</i>	

EDITORIAL DU SECRETAIRE GENERAL

Le concept d'une justice de qualité soulève la question de l'évaluation des magistrats, en termes d'efficacité et de rapidité, quant aux jugements qu'ils prononcent. Il est apparu essentiel de consacrer un examen à la conception et au fonctionnement des systèmes d'évaluation des magistrats existant dans les Conseils d'Etat et Juridictions administratives suprêmes, pour permettre de valoriser les expériences acquises en cette matière par chacune des juridictions membres de l'ACA-Europe.

Le séminaire qui s'est déroulé à Bruxelles, le 30 novembre 2009, sous l'égide de l'ACA-Europe avec le soutien scientifique du Conseil d'Etat de Belgique, s'est avéré constituer une excellente occasion, au départ d'une vue d'ensemble de la situation existant dans les juridictions membres de l'Association, de débattre de l'une des préoccupations qui animent aujourd'hui toutes les juridictions, à savoir l'amélioration du management de la Justice en vue d'accroître la confiance du public dans les instances judiciaires et d'en faciliter l'accès.

Pour ce faire, un questionnaire a été établi qui, au départ de quatorze thèmes, visait à cerner, pour chacune des juridictions membres de l'ACA-Europe, les objectifs et les critères de l'évaluation, la procédure suivie et les conséquences qui en découlent. La quasi-totalité des juridictions membres ont fourni des réponses qui ont été exploitées par l'Auditeur général au Conseil d'Etat de Belgique, Monsieur Philippe BOUVIER, qui a élaboré et présenté, à l'entame du séminaire, un rapport général très éclairant. Il a été suivi de trois interventions qui ont lancé un échange de vues particulièrement riche, sous la présidence de Monsieur Robert ANDERSEN, Premier Président du Conseil d'Etat de Belgique, sur les trois axes autour duquel le séminaire s'est articulé :

- La première intervention faite par Monsieur André SCHILTE, Président de la Cour administrative d'appel de Douai (France), concernait les objectifs et les critères d'évaluation.
- La deuxième, présentée par Monsieur Ulrich MAIDOWSKI, juge à la Cour fédérale administrative d'Allemagne, visait les étapes et la fréquence de l'évaluation.
- La troisième, assurée par Monsieur ROSENDO JOSE DIAS, Vice-Président de la Cour administrative suprême du Portugal, portait sur le processus de décision d'évaluation et ses conséquences.

De cet échange de vues, Monsieur Philippe BOUVIER a tiré des conclusions qu'il a soumises, au terme de la journée, aux participants au séminaire.

Monsieur Georges RAVARANI, Président de la Cour administrative de Luxembourg et Président de l'ACA-Europe a clôturé ce séminaire en posant les jalons d'une réflexion tournée vers l'avenir quant aux enjeux de l'évaluation en termes de transparence mais aussi d'efficacité, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, de la justice administrative.

L'ensemble de ces interventions fait l'objet de la présente lettre d'information. Le questionnaire et les réponses des juridictions membres sont consultables sur le site de l'ACA-Europe : www.juradmin.eu (rubrique colloque/séminaire).

Yves KREINS
Secrétaire général

RAPPORT GENERAL

Par Philippe BOUVIER, Auditeur général au Conseil d'Etat de Belgique

INTRODUCTION

A la lecture des réponses fort instructives que chaque membre de notre association a bien voulu réserver au questionnaire sur l'évaluation des magistrats, je n'ai pu m'empêcher de songer à Jean de la Fontaine : *ils n'en mouraient pas tous, mais tous étaient frappés*. Certes, loin de moi l'idée d'assimiler à la peste l'évaluation des magistrats, au virus A/ H1 N1 serait-on tenté de dire aujourd'hui ! Mais comment ne pas être frappé, si j'ose encore ainsi m'exprimer, par le caractère à ce point contagieux de l'évaluation, que les magistrats eux-mêmes sont désormais touchés par cette contamination galopante. Si les générations des pairs qui nous ont précédés devaient renaître de leurs cendres, sans doute n'en reviendraient-ils pas. Air du temps, effet de mode?

Le phénomène demeure encore récent. Mesurer son impact sur le fonctionnement de la justice reste dès lors une entreprise hasardeuse. Sur l'opportunité d'importer cet outil de gestion des ressources humaines au coeur de l'appareil juridictionnel, les réponses apportées donnent de mesurer que les opinions sur le sujet varient du tout au tout. Nul doute que nos travaux d'aujourd'hui viendront conforter ou infirmer cette impression ...

Il est des Etats dans lesquels l'évaluation des magistrats n'est pas à l'ordre du jour et qui, semble-t-il, ne s'en portent pas plus mal. D'autres, qui ne connaissent pas non plus ce régime, seraient plutôt demandeurs de sa mise en place. A la vérité, bien des Etats paraissent avoir survécu à la greffe de l'évaluation, sans avoir eu à déplorer un quelconque rejet!

La situation de la Tchéquie est suffisamment symptomatique que pour servir de fil conducteur à notre tour d'horizon, voire même à la poursuite de nos réflexions. Nos collègues tchèques ont bien connu un système d'évaluation des magistrats, mais sur le papier uniquement! C'est qu'une loi relative à cet objet a été adoptée en 2002, mais elle a été tout aussitôt annulée par la Cour constitutionnelle parce que l'évaluation de l'aptitude professionnelle des juges ainsi instaurée était, pour partie en tout cas, entre les mains du ministère de la justice. "Incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'indépendance du pouvoir judiciaire" a dit la Cour constitutionnelle tchèque. Et comme ni le Parlement, ni le Gouvernement tchèques ne semblent vouloir entendre parler de la création d'un conseil autonome de la magistrature, la question de l'évaluation des juges en Tchéquie n'est plus à l'ordre du jour.

Notre parcours dans les pays visités est jalonné de 14 étapes : elles correspondent aux 14 séries de questions auxquelles chacun a bien voulu répondre. Vous me permettrez cette précaution oratoire : j'espère avoir bien interprété les propos de chacun. Si, ici ou là, tel n'a pas été le cas, vous disposerez bien évidemment des moments à venir pour "tirer sur le pianiste" !

I. DE L'EXISTENCE D'UN RÉGIME D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS ET DE SON ÉTENDUE

1.1. Comme je viens de l'indiquer, certains Etats ne connaissent pas de régime d'évaluation de leurs magistrats. A la vérité, ils forment une minorité : je dénombre Chypre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, la Pologne et la Tchéquie, soit 9 pays sur les 28 Etats qui ont bien voulu donner suite au questionnaire qui leur a été adressé. Vous m'autoriserez à laisser de côté la Belgique, sur laquelle je reviendrai en guise de conclusion.

Cela ne signifie pas que dans les neuf pays énumérés, aucune observation critique n'est exercée sur les activités des magistrats. Mais ils ont en commun de ne pas avoir de système d'évaluation organisé par la loi. Cela n'empêche d'ailleurs pas certains de disposer de statistiques permettant d'évaluer le travail des juges et de s'en satisfaire (Chypre), de juger des capacités professionnelles des candidats à une promotion (Espagne, Finlande), de disposer d'une commission consultative de contrôle du bon fonctionnement des juridictions (Malte), voire d'appeler de leurs vœux la mise sur pied d'un système d'évaluation en bonne et due forme, placé sous l'égide d'un conseil de la justice indépendant des pouvoirs législatif et exécutif, à l'effet d'objectiver les nominations et les promotions (Luxembourg) ou encore pour permettre aux magistrats de bénéficier d'informations sur la manière dont l'exercice de leur fonction est apprécié (Conseil d'Etat des Pays-Bas). La situation de la Pologne est un peu singulière : il n'y existe pas de régime d'évaluation commun à l'ensemble des magistrats, mais des mécanismes de contrôle au fonctionnement des juridictions existent cependant bel et bien.

1.2. Si des systèmes d'évaluation des magistrats existent effectivement dans les 19 autres Etats, une grande diversité est observée quant aux régimes applicables. Cette diversité est, en quelque sorte, le reflet de la manière dont la fonction juridictionnelle est organisée dans les différents pays. Certains connaissent un régime d'évaluation unifié pour l'ensemble de leurs magistrats (Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Turquie, les hauts magistrats de ce dernier pays exceptés). Dans d'autres Etats, il existe deux systèmes bien distincts qui correspondent à la coexistence, en leur sein, de magistrats "judiciaires" et de magistrats administratifs (Grèce, les conseillers d'Etat exceptés, Portugal). Il est encore des cas où les magistrats de l'ordre judiciaire sont soumis à l'évaluation, mais pas les juges administratifs : telle est la situation en Italie, parce que le nombre de magistrats administratifs est limité et pour garantir leur indépendance (promotions sur la base de l'ancienneté, *salvo demerito*).

Les membres des Conseils d'Etat de France et des Pays-Bas, quant à eux, ne sont pas évalués. En France toutefois, un régime d'évaluation est commun à l'ensemble des magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs; ce régime, similaire à celui des magistrats de l'ordre judiciaire, ne s'étend pas aux présidents des cours administratives, lesquels sont conseillers d'Etat. En Autriche, il existe un régime d'évaluation applicable aux juges de première et de deuxième instance des juridictions ordinaires, mais qui ne concerne ni les juges de la Cour suprême, ni les membres de la Cour administrative. En Slovénie, le régime d'évaluation des juges diffère de celui des procureurs. En Allemagne, la structure fédérale de l'appareil judiciaire imprime sa marque aux modes d'évaluation : des systèmes spécifiques sont en effet institués dans les Etats fédérés. Ces procédures d'évaluation formelle - il en existe donc des "informelles" - ont pour commun dénominateur d'être périodiques ou incidentes. J'y reviendrai. Parfois enfin, l'évaluation ne concerne que les magistrats en début de carrière, à l'exclusion de tout autre : telle est la situation en Estonie, où les magistrats sont évalués pendant les 3 premières années de leur carrière, pour être ensuite

déclarés définitivement aptes ou inaptes.

2. Les modes d'évaluation sont-ils à géométrie variable? Je veux dire par-là, existe-t-il des différences, selon que les magistrats exercent des fonctions exclusivement juridictionnelles ou des fonctions dirigeantes de gestion et d'organisation, managériales comme on se plaît à dire aujourd'hui? Ici encore, cela varie.

Trois cas de figure se présentent : soit les chefs de juridiction rendent compte de leur aptitude à exercer des fonctions dirigeantes (Bulgarie, France, Hongrie, Lituanie, Pologne), soit ils ne sont soumis à aucune évaluation (tel est le cas du président de la Cour administrative fédérale d'Allemagne, des président et vice-président de la Cour administrative d'Autriche, du Vice-président du Conseil d'Etat de France, des présidents des cours administratives d'appel en France), soit encore l'étendue de leur évaluation ne diffère pas de celle de leurs collègues (Croatie, Grèce, Lettonie, Portugal, Slovaquie).

La situation en Croatie et en Slovénie se distingue par cela que le nombre d'affaires à traiter par les chefs de juridiction est déterminé compte étant tenu des devoirs propres à leur charge.

II. DE LA NATURE DES RÈGLES QUI INSTITUENT ET ORGANISENT L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS

Dans la grande majorité des Etats, le principe de l'évaluation des magistrats est inscrit dans la loi. Quant aux modalités d'application, elles font l'objet de règlements le souvent plus adoptés par un organe collégial indépendant, représentatif des juridictions elles-mêmes.

On observera qu'en Grèce, le principe même de l'évaluation des magistrats est formellement inscrit dans la Constitution, même si la disposition paraît avoir pour principale portée de confier la mission d'évaluation à des "magistrats de grade supérieur". En Turquie, la Constitution réserve expressément à la loi, "*dans le respect des principes de l'indépendance des tribunaux et de la garantie d'inamovibilité dont jouissent les juges*", toutes les questions qui touchent à leur statut. En Allemagne, la loi relative aux magistrats fédéraux porte que la surveillance de ceux-ci ne peut pas compromettre leur indépendance. En Pologne, ce sont des directives qui instituent et organisent l'évaluation des magistrats encore que, à proprement parler, il n'y a pas de régime d'évaluation commun à l'ensemble de ceux-ci.

III. DES BUTS RECHERCHÉS PAR LE RÉGIME D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS

Sous l'aspect des objectifs assignés aux régimes d'évaluation, les Etats peuvent être regroupés en trois catégories. Un premier groupe entend, par le truchement de cet instrument, contribuer à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des juridictions (Chypre, Lituanie, Malte, Pologne). D'autres utilisent plutôt le mécanisme de l'évaluation comme un outil de développement de la carrière de chaque magistrat pris individuellement; dans ce deuxième cas de figure, un lien est alors généralement opéré entre l'évaluation et les promotions (Autriche, Lettonie, Suède). Dans une troisième catégorie, la plus importante en nombre, figurent les Etats qui, par le biais de l'évaluation des magistrats, cherchent tout à la fois à améliorer les performances de la juridiction prise dans son ensemble et à tester les aptitudes de chacun, notamment dans la perspective de promotions à intervenir (Bulgarie, Croatie, France, Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Turquie).

La situation de l'Allemagne est un peu particulière. Deux systèmes d'évaluation y cohabitent : l'une est formelle, l'autre est informelle. La première est périodique ou incidente. Comme son nom le laisse entendre, l'évaluation incidente survient à l'occasion de procédures de promotions; quant à l'évaluation périodique, elle est centrée sur les aptitudes individuelles des magistrats. Les instruments informels d'évaluation, que sont notamment l'obligation de faire rapport sur l'état de la juridiction ou encore les négociations annuelles des comités de gestion des juridictions, tendent plutôt à améliorer le fonctionnement global des juridictions.

Ici, se pose la question de savoir si l'évaluation des magistrats peut, dans le même temps, servir de vecteur pour l'amélioration du fonctionnement de la justice et pour la progression individuelle de chaque magistrat. Tel paraît en tout cas être le pari du plus grand nombre de pays. Au reste, les progrès de chaque membre d'une juridiction n'aboutissent-ils pas, finalement, à l'amélioration du fonctionnement de cette dernière dans son ensemble? Mais, dès lors que l'évaluation viendrait à être comprise par l'évalué dans la seule perspective d'une carrière qu'il entend naturellement prometteuse, la tendance ne pourrait-elle pas être de masquer des déficiences pourtant peut-être bien réelles, au détriment de la bonne administration de la justice? Peut-être dira-t-on que tout dépend de la manière dont l'évaluation est menée, ainsi que de l'évaluateur et de l'évalué. Sans doute, la question mériterait-elle d'être débattue.

IV. DES CRITÈRES D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS ET DE LEUR PONDÉRATION

Si la pondération des critères (Bulgarie, Lituanie, Portugal, Slovénie) et l'existence de tableaux d'évaluation (France, Hongrie, Lituanie, Portugal où une grille d'évaluation est en formation) font plutôt figure d'exception, une très grande convergence est observée quant aux critères et autres indicateurs de comportement utilisés pour les évaluations. Ils tiennent pêle-mêle, aux connaissances juridiques, à l'esprit de décision, à la capacité d'organisation, à la productivité et au respect des délais, à l'éthique professionnelle, à l'ouverture au changement, à la formation continuée, à la collégialité, aux relations avec les justiciables, au degré d'implication dans la vie de la juridiction également. Les aptitudes au management sont également appréciées chez les chefs de corps soumis à l'évaluation.

Le critère de la qualité du travail accompli mérite toutefois d'être soustrait de ce constat. Certains pays font figurer ce critère parmi les éléments de l'évaluation des juges (Bulgarie, Croatie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Turquie). D'autres l'exceptent expressément, au nom de l'indépendance des magistrats : tel est notamment le cas de l'Allemagne, de la France, de l'Estonie, de la Lituanie, de la Suède. Il est piquant de relever ici que, dans certains Etats, l'aptitude à faire montre d'indépendance et d'impartialité dans l'exercice de la fonction de juger figure précisément au nombre des critères d'évaluation des magistrats!

Mais la grande question demeure : peut-on apprécier la qualité des décisions juridictionnelles rendues sans, du même coup, porter atteinte à l'indépendance de leurs auteurs ? Qu'il me soit permis de citer ici l'article 74/7, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat de Belgique, selon lequel l'évaluation du magistrat vise aussi la qualité de ses prestations, "sans porter atteinte de ce fait à son indépendance et à son impartialité". Sauf le respect que nous devons au législateur, ce bout de phrase me paraît être emblématique de la difficulté de toute entreprise qui cherche à marier l'eau et le feu. La principale limite à tout système d'évaluation ne tient-elle pas au respect de l'indépendance intellectuelle des magistrats? Je nous pose la question.

V. DES GARANTIES VISANT À PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DES MAGISTRATS

La préoccupation de protéger l'indépendance et l'impartialité des magistrats est, au demeurant, largement partagée par les différents Etats. Dans une égale mesure, chacun entend que les régimes d'évaluation mis en place n'y portent pas atteinte.

En Allemagne, la situation est des plus claires : la loi protège l'indépendance du magistrat contre tout mode d'évaluation, formel ou informel; il dispose d'ailleurs, à cette fin, d'un recours juridictionnel auprès d'un tribunal spécialisé. En Grèce également, les auditeurs et les maîtres des requêtes, seuls magistrats du Conseil d'Etat soumis à l'évaluation, bénéficient d'une indépendance fonctionnelle et personnelle consacrée par la Constitution. Et, de même qu'en Allemagne, tout juge slovène qui s'estime touché dans son indépendance peut s'en remettre au Conseil de la magistrature, lequel dispose du pouvoir de faire cesser pareille atteinte.

Dans la plupart des pays, c'est le système d'évaluation lui-même, tel qu'il est organisé, qui prémunit l'indépendance et l'impartialité des magistrats. Cette garantie réside principalement dans la qualité des autorités qui interviennent dans le processus d'évaluation. Les évaluateurs sont le plus souvent eux-mêmes magistrats et les décisions finales sont généralement prises à l'intervention du chef de corps (France, Slovaquie), de conseils d'évaluation institués au sein de la juridiction elle-même (Grèce, Slovaquie), d'un collège de juges (Lettonie) ou d'organes collégiaux et spéciaux dont la composition et le fonctionnement assurent l'autonomie par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, voire au pouvoir judiciaire lui-même : le Conseil judiciaire suprême de Bulgarie, la Commission permanente d'évaluation des juges en Lituanie, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux du Portugal et le Conseil supérieur des juges et procureurs de Turquie en constituent des illustrations.

Le cas de la Bulgarie mérite d'être épinglé : si la décision finale relève du Conseil judiciaire suprême, les évaluations sont menées sous l'égide d'une commission instituée en son sein, à savoir la Commission des propositions et d'évaluation. Cette dernière travaille avec des commissions d'évaluation auxiliaires dont les membres, tous magistrats, sont choisis selon le principe de la désignation aléatoire, sachant que l'évaluateur occupe toujours un rang supérieur à l'évalué.

VI. DE LA FRÉQUENCE ET DES ÉTAPES DU RÉGIME DES ÉVALUATIONS DES MAGISTRATS

Les procédures d'évaluation sont fort variables d'un pays à l'autre. Trois hypothèses méritent d'être distinguées.

Parfois, il n'est procédé à des évaluations qu'en raison de circonstances particulières, telles la mise en compétition d'un emploi, la demande du magistrat lui-même, voire la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire. Ainsi, en Espagne, qui ne connaît pas de système d'évaluation organisé par la loi, les nominations et promotions sont effectuées, en règle, sur la base du mérite et de la capacité, ce qui suppose une évaluation en fait. Chypre, la Finlande, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne s'inscrivent dans un schéma similaire. La Suède également appartient à cette catégorie, mais songe à instituer un régime d'évaluation périodique qui servirait de fondement à un système de rémunération individualisée des magistrats. En Slovaquie, la procédure d'évaluation est entamée lorsque le juge intéressé le demande, en cas de promotion, mais aussi sur l'initiative de toute personne autorisée à intenter une action

disciplinaire.

La deuxième hypothèse concerne les évaluations périodiques. En France, par exemple, l'évaluation des magistrats administratifs prend place chaque année; par le biais d'entretiens avec son président de chambre et le chef de juridiction, le magistrat évalué participe activement à sa propre évaluation. Au Portugal, l'évaluation n'est périodique que pour les magistrats des juridictions administratives du premier degré et des entretiens entre l'évaluateur et l'évalué se déroulent au début et à la fin de l'évaluation. En Grèce, les auditeurs et les maîtres des requêtes sont évalués en interne tous les deux ans; le système tend à fournir des éléments objectifs et fiables au Conseil supérieur de la magistrature, organe chargé de décider des promotions des maîtres des requêtes et des auditeurs. L'Estonie connaît une situation particulière puisque l'évaluation des magistrats se limite aux trois premières années de leur carrière.

Dans la troisième hypothèse figure un condensé des deux premières. Avec ses modes d'évaluation périodique et incident, l'Allemagne figure au nombre des pays qui entrent dans cette dernière catégorie. Encore que la périodicité varie selon les états fédérés, les évaluations y interviennent en règle tous les 4 ans et ne sont plus de mise lorsque le magistrat atteint l'âge de 50 ans. Quant à l'évaluation incidente, seule modèle applicable à la Cour administrative fédérale, elle survient à l'occasion de procédures de promotion et se nourrit principalement d'un échange entre l'évalué et l'évaluateur. La Bulgarie, la Hongrie et la Lituanie connaissent également ce double système d'évaluation périodique ou spéciale; dans ce cas également, un véritable dialogue peut se nouer entre le magistrat évalué, d'une part, et l'évaluateur ou la commission d'évaluation, d'autre part. La Croatie, la Lettonie, la Slovénie et la Turquie me paraissent également pouvoir être rangées dans cette troisième catégorie, étant toutefois entendu que les processus d'évaluations y revêtent plutôt un caractère unilatéral.

VII. DE LA COLLECTE DES INFORMATIONS EN VUE DE L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS

L'on ne sera pas trop surpris d'apprendre qu'en vue de procéder à l'évaluation d'un magistrat, aucun évaluateur ne part de rien. Sous cet aspect, aucun pays ne se distingue des autres. Les informations de tous ordres sont généralement collectées au sein de la juridiction dans laquelle le magistrat évalué exerce ses fonctions et la nature des renseignements sélectionnés est étroitement liée aux buts de l'évaluation, aux critères utilisés, ainsi que, le cas échéant, aux objectifs assignés au magistrat évalué.

Nul ne s'en étonnera non plus, les données statistiques (délais de traitement, affaires en cours) prennent ici une part prépondérante, mais pas exclusive pour autant. Il advient souvent que d'autres magistrats, hiérarchiquement supérieurs ou appartenant à la juridiction d'appel, seraient interrogés. Il peut aussi arriver aussi que la teneur du travail accompli par l'intéressé soit "passée à la loupe", si j'ose ainsi m'exprimer. Par le biais d'"échantillons" (Allemagne) parfois choisis au hasard (Italie), la qualité des décisions peut être prise en compte dans les procédures de promotion.

VIII. DES OBJECTIFS À ATTEINDRE PAR LES MAGISTRATS ÉVALUÉS

Sous l'angle des objectifs à atteindre par les magistrats, le contraste est, du moins à première vue, saisissant : il y en a bel et bien dans certains Etats, il paraît ne pas y en avoir dans d'autres ou, sans doute plus justement, n'ont-ils pas été explicitement énumérés.

Je retiens quand même que, lorsqu'il y est fait mention, figurent les objectifs suivants :

- en bonne place, les normes de rendement, en ce compris l'élimination du stock le plus ancien;
- les normes de qualité;
- la formation professionnelle;
- la publication des décisions les plus remarquables;
- le bon encadrement des assistants de justice.

Cela étant, l'absence d'objectifs préétablis ne se confond pas avec l'absence pure et simple d'objectifs. Comme le fait judicieusement observer le représentant de la Bulgarie, l'appréciation quantitative et l'évaluation de la qualité du travail donnent à l'évaluateur la faculté d'émettre des recommandations à l'évalué lors de l'évaluation globale; il appartiendra à ce dernier d'en tenir compte dans la perspective de l'évaluation suivante. Le représentant de la Lituanie abonde dans le même sens, lorsqu'il fait valoir que les objectifs peuvent se déduire des critères servant de base à l'évaluation, tels les indices de performance qualitative et quantitative.

Enfin, j'observe qu'en Turquie l'évaluation débouche sur des notations : plus le pourcentage obtenu est élevé, plus grandes sont les chances de promotion.

IX. DE L'AUTORITÉ CHARGÉE DE PROCÉDER À L'ÉVALUATION ET DE LA FORMATION DES ÉVALUATEURS

1. Qui décide de l'évaluation ? Le sujet a déjà été abordé sous le point V, consacré aux garanties visant à préserver l'indépendance et l'impartialité des magistrats. Ainsi donc, soit la décision est prise au sein de la juridiction, soit elle est prise à l'extérieur de celle-ci. A partir de là, les variantes ne manquent pas.

Lorsqu'elle est prise à l'intérieur de la juridiction, la décision relève du chef de celle-ci (Cour administrative d'Allemagne, cours et tribunaux administratifs de France, juridictions slovaques, Hongrie) ou d'un organe collégial institué en son sein (Autriche, Conseil d'Etat de Grèce, Slovaquie).

Dans d'autres Etats, la décision d'évaluation relève d'un organe collégial indépendant, composé le plus souvent exclusivement de magistrats, mais aussi parfois de représentants du pouvoir législatif, des barreaux, des universités, voire du président de la République ou du ministre de la Justice. Entrent dans ce schéma, avec toutefois une composition variable selon les pays, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Lettonie, le Portugal, la Suède, la Turquie.

2. Dans la majorité des pays, aucune formation particulière n'est organisée au bénéfice des évaluateurs. Le cas de l'Allemagne est alors d'autant plus parlant, qui compte une Académie de la magistrature, au sein de laquelle des cours de formation à la technique de l'évaluation sont effectivement dispensés. En France, il existe un module de formation à l'entretien professionnel, mis au point par le centre de formation du Conseil d'Etat.

X. DE LA DÉCISION D'ÉVALUATION, DE SON FONDEMENT ET DE SES CONSÉQUENCES

1. Dans bon nombre de pays, l'évaluation est formalisée par l'attribution d'une mention. Les mentions varient d'insuffisant ou médiocre à exceptionnel ou excellent, en passant par suffisant ou satisfaisant.

En Bulgarie, selon les points attribués pour chaque critère, l'évaluation globale sera positive ou négative. En Lettonie, la décision prend la forme d'une résolution positive ou négative, qui est dépourvue de toute motivation.

En France, le système des mentions a été délaissé au profit d'une appréciation phraséologique circonstanciée fondée sur des items d'appréciation. Dans la même ligne, l'évaluation prend, en Hongrie, la forme de constatations étayées, en Lituanie, de conclusions motivées et, en Slovaquie, d'une appréciation écrite et détaillée.

2. Les données au départ desquelles l'évaluation se construit sont habituellement rassemblées sous des formes fort proches. Quatre exemples suffisent à illustrer ce constat :

- en Bulgarie, les commissions de soutien d'évaluation se chargent de reproduire dans un formulaire toutes les informations nécessaires à l'établissement de l'évaluation;
- en Grèce, les rapports d'évaluation rédigés par les conseillers d'Etat sur les activités des auditeurs et des maîtres des requêtes avec lesquels ils collaborent, forment une pièce maîtresse dans le processus d'évaluation;
- au Portugal, des évaluateurs, magistrats plus anciens que l'évalué et désignés par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux, sont chargés de rédiger à l'attention de ce Conseil, un rapport très complet, contenant toutes les informations sur les mérites de l'évalué ainsi qu'une proposition d'évaluation;
- en Turquie, des inspecteurs judiciaires, qui sont choisis par des juges expérimentés, procèdent à l'inspection de chaque juridiction et inscrivent leurs observations dans les dossiers d'évaluation des magistrats en vue de la décision d'évaluation elle-même.

3. Dans la plupart des pays, une appréciation négative aura pour seul effet de ralentir ou d'arrêter toute progression dans la carrière du magistrat. Il arrive que l'appréciation positive entraîne des conséquences pécuniaires favorables (Bulgarie, France, Lettonie, Portugal, Slovénie) et la mention défavorable, la mise en oeuvre d'une action disciplinaire (Lituanie, Portugal, Hongrie, Slovaquie), voire une déclaration d'inaptitude à l'exercice des fonctions (Estonie, Hongrie, Slovénie).

Il est intéressant de souligner qu'en Allemagne, le concept de rémunération au mérite est jugé contraire à la Constitution par la plupart des auteurs. En Suède, un nouveau système, cependant non encore expérimenté et d'ailleurs déjà contesté, tend à individualiser le traitement des magistrats en fonction de l'évaluation dont ils font l'objet; cette dernière ne porte cependant pas sur les activités juridictionnelles elles-mêmes, mais sur d'autres paramètres comme, par exemple, la prise en charge des nouveaux collègues ou encore le remplacement d'un collègue éloigné du service pour cause de maladie.

XI. DE LA CONTRIBUTION DU MAGISTRAT ÉVALUÉ DANS LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ET DES VOIES DE RECOURS

Il importe d'abord d'opérer une distinction entre l'existence d'éventuels entretiens entre l'évaluateur et l'évalué en amont de l'évaluation elle-même et l'hypothèse où la faculté est offerte à l'évalué de réagir par rapport à la première appréciation portée par l'évaluateur, avant même que l'évaluation ne revête un caractère définitif. La première hypothèse a déjà été effleurée sous le point VI, consacré à la fréquence et aux étapes du régime des évaluations des magistrats. Il me semble que plus tôt l'évalué est associé au processus d'évaluation, plus la part d'auto-évaluation est de nature à gagner en importance dans l'évaluation globale. Cette part ne disparaît pas pour autant lorsque l'évalué est mis en mesure de faire entendre sa voix au départ d'un projet, avant que le "couperet ne tombe". Pareille faculté est prévue en Bulgarie, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, au Portugal et en Turquie.

La question de savoir si le magistrat évalué dispose de voies de recours contre le résultat de l'évaluation dont il fait l'objet donne des réponses partagées. Il y a des pays où aucun recours n'existe : tel est le cas en Bulgarie, en Lettonie et en Estonie. Un recours juridictionnel est organisé en Allemagne, en Croatie, en France, en Hongrie, en Grèce, au Portugal et en Lituanie. Un recours est également prévu en Autriche, en Slovaquie, en Slovénie et en Turquie.

Il sied quand même de souligner qu'aucun Etat ne cumule l'absence de recours *ex ante* et *ex post*. Moins fréquents, mais tout de même, sont les systèmes qui permettent à l'évalué de réagir tout à la fois en amont de la décision d'évaluation et d'introduire ultérieurement un recours contre la décision elle-même : la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, le Portugal et la Turquie (réexamen) offrent cette double garantie à leurs magistrats.

XII. DE LA CONSERVATION DU DOSSIER "ÉVALUATION", DE SA CONSULTATION ET DE SA CONFIDENTIALITÉ

Dans le domaine de la conservation du dossier d'évaluation, l'éventail est particulièrement étendu : dans certains cas, il n'y a pas de dossier conservé (Estonie), dans d'autres, seules la décision finale et les observations de l'évalué sont classées dans le dossier de l'évalué (Allemagne, Lituanie), et dans le plus grand nombre, tous les documents préparatoires à la décision sont rassemblés avec celle-ci (Croatie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Portugal, Slovaquie, Slovénie). La Turquie appartient aussi à cette dernière catégorie et, aux pièces propres à l'évaluation des magistrats, sont d'ailleurs ajoutées leurs déclarations de patrimoine! Soulignons encore qu'en France comme en Bulgarie, les dossiers "évaluation" sont dématérialisés, système de sécurité à l'appui.

Il n'y a pas non plus d'uniformité quant au lieu de conservation. Il reste que le dossier demeure le plus souvent auprès de l'autorité investie du pouvoir de statuer sur l'évaluation. Ainsi donc, il se trouvera, selon les cas, au sein même de la juridiction dont l'évalué fait partie ou en dehors d'elle. Il arrive aussi qu'il y ait plusieurs dossiers individuels par magistrat, qui figurent alors dans des lieux différents (autorité chargée de la décision finale, président de la juridiction du magistrat évalué, ministre de la Justice).

La confidentialité de ces dossiers est de mise partout et le plus souvent garantie par la loi. Généralement, les premiers intéressés y ont accès, de même que les membres du service

chargé de la conservation, voire ceux qui y ont intérêt comme, par exemple, les autorités investies du pouvoir de nommer, à l'occasion d'une procédure de promotion. En pareille occurrence, ce sont plus spécialement les conclusions de l'évaluation qui sont communiquées : telle est, par exemple, la situation en Lituanie. Dans la même ligne, mérite assurément d'être relevée, cette décision prise par une juridiction administrative slovène, selon laquelle la décision du Conseil de la magistrature confirmant une évaluation négative portée sur les fonctions judiciaires d'un juge, échappe à la règle de la confidentialité, mais pas l'évaluation proprement dite, ni les éléments à caractère personnel qu'elle contient.

XIII. DE LA CONFORMITÉ DU RÉGIME D'ÉVALUATION AUX NORMES DE DROIT NATIONAL ET INTERNATIONAL

Dans la plupart des pays, les juridictions n'ont jamais eu à se prononcer sur la conformité des systèmes d'évaluation de leurs magistrats au droit national et international.

Il y a, nous l'avons vu, l'exception notable de la Tchéquie où le régime d'évaluation des magistrats, tel qu'il avait été institué par une loi de 2002, a été annulé par la Cour constitutionnelle au motif qu'en confiant à cette occasion un rôle prépondérant au pouvoir exécutif, il méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs. Au surplus, selon la Cour, tout système d'évaluation des magistrats devrait être subordonné à l'établissement d'un organe juridictionnel autonome, car l'indépendance des juridictions est à ce prix.

En Espagne, la Cour suprême a été amenée à annuler, pour non-conformité à la loi, un règlement qui attachait des conséquences pécuniaires négatives à la rémunération des juges prenant un nombre de décisions inférieur aux normes de rendement fixées.

Tant la Cour fédérale de justice d'Allemagne que la Cour constitutionnelle fédérale de ce pays ont eu l'occasion de valider les modes d'évaluation formels et informels des magistrats au regard de la Constitution et de la loi. La Cour fédérale a toutefois jugé que toute évaluation qui déboucherait, directement ou non, sur des instructions quant à la manière de traiter des affaires serait illégale. Elle a également considéré que l'évaluation des aptitudes professionnelles des magistrats serait incomplète si elle ne se fondait que sur des aspects quantitatifs, tels que la rapidité ou le nombre d'affaires tranchées dans le délai envisagé.

En France également, un arrêt du Conseil d'Etat du 25 janvier 2006 a jugé que la notation et l'évaluation d'un magistrat ne portaient pas atteinte à son indépendance.

XIV. DES OBSERVATIONS ET RÉFLEXIONS

Même là où elle n'est pas officiellement évaluée, la qualité de la justice rendue n'en constitue pas moins une préoccupation première. Ainsi, dans certains des Etats fédérés en Allemagne, des groupes autonomes de magistrats se sont constitués, sur une base volontaire, dans le but de dégager des propositions d'amélioration de la qualité du travail judiciaire. Les magistrats du Portugal, pour leur part, aimeraient voir leur système d'évaluation s'approfondir, notamment par une meilleure circulation de l'information à destination des évalués, du moins pour tout ce qui n'est pas strictement personnel, ou encore par l'établissement d'objectifs fixés en commun par l'évaluateur et l'évalué.

D'autres mécanismes pourraient également être encouragés, visant à promouvoir l'exercice d'une justice de qualité, rendue dans un délai raisonnable. Nous avons vu qu'une

participation active du magistrat évalué dans le processus qui conduit à son évaluation, fait de lui un partenaire de celle-ci au point, en pareille occurrence, de faire finalement coexister l'évaluation et l'auto-évaluation. Il est un autre mécanisme qui est sans doute également de nature à contribuer à l'amélioration de la qualité de la justice. Je veux parler ici de l'intervision, préconisée par l'Ecole nationale de la magistrature en France. L'intervision s'identifie comme étant une méthode bienveillante d'observation et de réflexion sur les pratiques professionnelles des magistrats. Elle consiste en un regard croisé entre deux magistrats qui échangent sur leurs pratiques professionnelles, en toute confiance, en toute confidentialité et moyennant un choix du partenaire librement consenti. L'intervision nous éloigne de l'évaluation, celle-ci ne pouvant d'ailleurs se servir de celle-là. C'est pourtant au même titre que ces procédés sont susceptibles de participer à une bonne administration de la justice.

CONCLUSION : LA BELGIQUE, À LA CROISÉE DES CHEMINS

1. Dans le domaine de l'évaluation des magistrats, la Belgique est, en quelque sorte, à la croisée des chemins. Les magistrats de l'ordre judiciaire sont soumis à un régime d'évaluation consacré par l'article 151, § 6, de la Constitution, institué par une loi du 22 décembre 1998 et mis en oeuvre par un arrêté royal du 20 juillet 2000. Ce système, qui a déjà connu quelques adaptations et dont on sait qu'il en subira encore, est opérationnel depuis quelques années. A l'autre extrémité, si je puis ainsi m'exprimer, figurent les membres de la Cour constitutionnelle, pour lesquels ni la Constitution ni la loi ne prévoient d'évaluation. Et à mi-chemin, il y a les magistrats du Conseil d'Etat, ainsi d'ailleurs que les membres du Conseil du contentieux des étrangers, lequel est une juridiction administrative du premier degré. En l'absence de toute indication dans la Constitution, une loi du 15 septembre 2006 a institué et organisé des mécanismes d'évaluation à leur intention. S'agissant du Conseil d'Etat, un arrêté royal déterminant les modalités et les critères d'évaluation des membres du Conseil d'Etat est actuellement en préparation. Les premières évaluations sont attendues à partir du 1^{er} juin 2010.

2. Le régime d'évaluation des magistrats du Conseil d'Etat de Belgique s'inspire de celui qui existe, depuis plusieurs années, pour les juridictions de l'ordre judiciaire.

Il comprend un régime général et un régime particulier. Ce dernier, proche du régime général et trouvant à s'appliquer pendant neuf années, concerne seulement les titulaires de fonctions dirigeantes, soit les présidents de chambre, les premiers auditeurs chefs de section et les premiers référendaires chefs de section.

Les chefs de corps, soit le premier président, le président, l'auditeur général et l'auditeur général adjoint ne sont pas soumis au régime de l'évaluation. Ils sont toutefois titulaires d'un mandat limité dans le temps (période de 5 ans, renouvelable une fois maximum).

Le régime général d'évaluation offre les principaux traits suivants :

1°) il est exclusivement interne : l'évaluation des magistrats est effectivement réalisée par ceux d'entre eux qui exercent une fonction dirigeante, à savoir les quatre chefs de corps, les présidents de chambre, les premiers auditeurs chefs de section et les premiers référendaires chefs de section;

2°) il se veut également périodique : une première évaluation intervient un an après la

prestation de serment de l'intéressé et ensuite, une fois tous les trois ans;

3°) la procédure d'évaluation se subdivise en six étapes : un premier entretien dit de "planning", des entretiens de fonctionnement au cours des cycles d'évaluation, l'établissement d'un projet d'évaluation, un entretien dit d'"évaluation", une décision d'évaluation provisoire, puis définitive ;

4°) l'évaluation négative fait l'objet de la mention "insuffisant" et l'évaluation positive ne fait l'objet d'aucune mention;

5°) contre toute décision définitive prise en matière d'évaluation, la loi organise un recours; l'organe de recours est purement interne au Conseil d'Etat et revêt toujours un caractère collégial;

6°) une mention "insuffisant" entraîne, pour le magistrat qui en fait l'objet, une réduction de sa rémunération durant 6 mois, l'interruption, pour la même période, des activités qu'il aurait été autorisé à exercer en cumul, telle une charge d'enseignement; pareille mention peut également faire obstacle à une promotion; en l'absence de mention défavorable, une majoration de traitement est prévue pour les magistrats qui n'exercent pas de fonction dirigeante, moyennant une condition d'ancienneté de grade et l'avis favorable de leur chef de corps;

7°) confidentielles et consultables par les intéressés, les évaluations sont conservées au sein du Conseil d'Etat; elles sont transmises à l'autorité investie du pouvoir de nommer en cas de promotion.

Dans le régime particulier - lequel ne concerne que les présidents de chambre, les premiers auditeurs chefs de section et les premiers référendaires chefs de section qui ne sont pas encore nommés à titre définitif en cette qualité - l'évalué est maintenu dans sa fonction dirigeante en cas de mention "bon" et perd cette fonction en cas de mention "insuffisant". Après neuf années dans ce régime et pour autant qu'il ait donné satisfaction, il est soumis à l'évaluation périodique générale.

3. Commentant le système d'évaluation institué par la loi du 15 septembre 2006, Michel LEROY a pu écrire que la loi contenait un "luxe de détails aberrant", que "l'utilité d'un mécanisme objectif et uniforme d'évaluation des aptitudes n'a pas de raison d'être dans une petite institution où tout le monde se connaît" et que si ces règles "étaient correctement appliquées... une partie des magistrats devraient passer leur temps à évaluer leurs collègues et discuter les évaluations au lieu de traiter les dossiers" (*Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 4^{ème} éd., pp. 149-150).

Pour sévère qu'il soit, le jugement interpelle. Au reste, il n'est pas sans faire songer à la position de nos collègues italiens pour lesquels, je le rappelle, le nombre réduit de juges administratifs ne s'accorde pas avec un véritable régime d'évaluation. Quoi qu'il en soit, le point de vue tranché de Michel LEROY, président de chambre au Conseil d'Etat et chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, est assurément aussi de nature à nourrir nos échanges de ce jour.

4. Il est un autre avis qui alimente la réflexion. Il est émis cette fois par le Conseil supérieur de la Justice de Belgique et date de quelques jours à peine, soit plus précisément du 25 de ce

mois.

Organe constitué et autonome, le Conseil supérieur de la Justice de Belgique exerce ses compétences à l'endroit du seul pouvoir judiciaire, à l'exclusion donc des autres juridictions, telles la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat. Lui-aussi vient de dénoncer la dimension bureaucratique de la procédure d'évaluation applicable aux membres des juridictions de l'ordre judiciaire, et donc de la charge de travail considérable qu'elle implique. De la même manière, il fustige les sanctions financières et le système de pondération qui entraînent, chez le magistrat la démotivation et l'absence de remise en question. Il en appelle aussi à une nette séparation entre l'évaluation et la discipline des magistrats; selon lui, cette dernière ne peut, en aucun cas constituer la finalité de l'évaluation. A son estime encore, il s'impose d'encourager l'évaluation, quantitative et qualitative, où les entretiens de planification et de fonctionnement occuperaient une place centrale. Les entretiens de fonctionnement trouvent particulièrement grâce aux yeux du Conseil supérieur de la Justice de Belgique car, et l'observateur ne sera pas surpris, ils permettent de nouer un véritable dialogue entre l'évaluateur et le magistrat évalué. Or, quand l'évaluation et l'auto-évaluation se rapprochent, peut-être l'intervision n'est-elle plus si éloignée...

Et le Conseil supérieur de la Justice de scander :

“La priorité doit être donnée à l'optimisation du fonctionnement individuel du magistrat et celui de la juridiction ou du corps dans son ensemble”.

Mais le sceptique se laissera-t-il convaincre? Cela est-il bien réaliste? N'est-ce pas une pure vue de l'esprit? Et puis, porter un jugement de valeur sur les activités du juge, n'est-ce pas là, déjà, juger le juge? Sans compter les éventuels “dégâts collatéraux”, qu'en est-il de son indépendance, à tout le moins intellectuelle, indépendance dont l'article 151, § 2, de la Constitution dit d'ailleurs expressément que le Conseil supérieur de la Justice doit être le premier à la respecter?

La formation des évaluateurs, quels qu'ils soient, mettrait-elle la justice à l'abri de tous ces périls? Ici, le non-initié que je suis prend le parti de se taire, dans toutes langues...

5. Certes, l'avenir nous dira où tout cela nous conduira. Quoi qu'il advienne, les derniers propos que je vous livre sont empruntés à Jean-Paul SUDRE qui, en 2005, fut l'auteur d'un rapport final sur l'évaluation des juges, rédigé dans le cadre du réseau européen des conseils de la justice. Il affirmait alors, tout à la fois, qu'aucun système ne peut plus échapper aux interrogations des citoyens sur la qualité de la justice, des juges et des décisions qu'ils rendent, mais que la question de l'efficacité des mécanismes d'évaluation demeure au coeur de nos réflexions dans nos différents systèmes judiciaires.

Voilà qui me paraît pouvoir tenir lieu de transition entre le rapport général et la poursuite de nos travaux!

OBJECTIFS ET CRITERES D'EVALUATION

Par André SCHILTE, Président de la Cour administrative d'appel de Douai, France

I. Objectifs et critères de l'évaluation des magistrats administratifs : le système français

Le système français d'évaluation des magistrats administratifs se caractérise à la fois par une remarquable stabilité s'agissant des membres du Conseil d'Etat et une évolution très importante pour les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Remarquable stabilité s'agissant des membres du Conseil d'Etat puisque de tradition, les membres du Conseil d'Etat ne font l'objet ni d'une notation ni d'une évaluation, l'avancement de grade (auditeur, maître des requêtes, conseiller d'Etat) se faisant strictement à l'ancienneté ce qui a toujours été considéré comme un gage absolu d'indépendance. Du fait de la séparation du grade et de l'emploi, la nomination à des postes fonctionnels (président d'une formation de jugement) se fait après avis des principaux responsables de la section du contentieux.

Mais ce qui peut s'appliquer à un petit groupe de magistrats (moins de 250 membres du Conseil d'Etat) regroupés sur un même lieu ne peut trouver à s'appliquer à un corps beaucoup plus nombreux géré au plan national (plus de 1000 magistrats membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). Pour ces derniers l'évaluation a considérablement évolué ces dernières années et cette mutation illustre à bien des égards le changement des objectifs de l'évaluation et, dans une mesure au moins aussi importante, celui des critères d'évaluation.

II. Les objectifs tout d'abord :

Le système précédent était assez fruste et n'avait en réalité, si l'on voulait être caricatural, qu'un seul objectif qui était de comparer et de classer les magistrats au moyen d'une note, note allant de 0 à 20 en théorie mais qui variait en réalité généralement de 16 à presque 20.

Cette notation était solidement encadrée par une circulaire prévoyant par exemple qu'un magistrat débutant de bonne qualité devait démarrer à 16 et progresser ensuite chaque année par quart de point au maximum.

S'ajoutait à cette notation une évaluation des qualités du magistrat selon une grille appréciant ses qualités juridiques, son implication dans la vie de la juridiction, ses capacités de travail. L'appréciation, subjective par définition allait d'insuffisant à exceptionnel pour chacun des critères. La notation se terminait par une appréciation d'ensemble des qualités du magistrat. Le magistrat disposait enfin, d'un court espace pour formuler ses propres observations avant de signer le document.

L'objectif était clair qui était de choisir les conseillers susceptibles d'accéder au grade supérieur puis le moment venu, de devenir président de chambre et enfin, éventuellement chef de juridiction pour ceux qui démontraient des qualités de gestionnaires.

Le système a dans un premier temps été amendé en ajoutant une fiche d'évaluation dans laquelle apparaissaient des objectifs pour l'année à venir, l'évaluation de la réalisation des objectifs de l'année passée, les besoins de formations et les souhaits d'évolution du magistrat.

Mais cette deuxième fiche, séparée de la notation proprement dite, n'était pas utilisée pour l'appréciation de l'avancement du magistrat.

Le nouveau système mis en place en 2009 ne se borne pas à réunir les deux documents de notation et d'évaluation ; bien que ce ne soit pas explicité il s'articule par ailleurs avec une nouvelle obligation qui est pour chaque juridiction de se doter d'un projet de juridiction.

Les principales innovations sont les suivantes :

- disparition de la note chiffrée ;
- possibilité pour le magistrat de porter sa propre appréciation à différents endroits du document qu'il s'agisse de la réalisation des objectifs, des difficultés rencontrées par rapport à ces objectifs, de ses besoins de formation, de la qualité de l'entretien ;
- renforcement et diversification des critères d'appréciation des qualités du magistrat en abandonnant les qualificatifs (insuffisant... Exceptionnel) mais en appréciant ces qualités par rapport à un optimum au regard du poste occupé ;
- différenciation des documents selon que le magistrat est conseiller, président de chambre ou chef de juridiction.

Ces innovations marquent un profond changement dans les objectifs de l'évaluation :

- chercher à aboutir à une analyse partagée de la situation du magistrat ;
- faire progresser le magistrat dans la connaissance de ses qualités, des points à améliorer ;
- distinguer des profils de carrière entre les magistrats qui ont un profil de manager et ceux qui ont plus un profil de juriste plus ou moins spécialisé ;
- permettre de reconnaître très tôt des qualités sans s'enfermer dans une progression linéaire ;
- améliorer le service rendu aux justiciables ;
- traduire au niveau individuel les objectifs de la juridiction.

Au final et pour résumer nous sommes passés d'un simple classement à trois objectifs principaux :

- une recherche d'adéquation entre le poste occupé et les qualités du magistrat ;
- un profil de carrière pour ce même magistrat (juriste/gestionnaire) ;
- une déclinaison au niveau de magistrat du projet de la juridiction et par la même une amélioration du service rendu aux justiciables.

III. Les critères d'évaluation

Ils sont différents selon le grade et la fonction du magistrat. Trois documents différents ont été mis au point au lieu d'un seul précédemment.

Pour les conseillers et premiers conseillers, les critères sont regroupés sous trois rubriques comprenant chacune plusieurs items:

- aptitude à l'exercice des fonctions juridictionnelles comprenant un volet important sur les qualités de juriste proprement dites (précision des connaissances, sens de l'application du droit, participation au délibéré, qualité de l'expression ...) ;
- aptitude professionnelle générale : puissance de travail, aptitude au changement ;
- manière de servir : disponibilité, sens du service public.

Pour les présidents de chambre, les critères sont recentrés sur les capacités d'encadrement, d'organisation et d'animation, de l'exercice de l'autorité, d'implication dans la vie de la juridiction, d'anticipation et de proposition.

Enfin, s'agissant des chefs de juridiction, outre les critères précédents relevant de la gestion, on relèvera l'aptitude à conduire des relations publiques, l'attention portée à la cohésion de la juridiction entre magistrats et agents du greffe et l'attention portée aux besoins de formation des magistrats et agents du greffe.

Je précise que le nouveau système d'évaluation doit lui-même ... faire l'objet d'une évaluation. Sa première application en 2009 est trop récente pour que cette évaluation ait été faite.

ETAPES (ENTRETIEN/ CONSTITUTION DU DOSSIER D'ÉVALUATION) ET FREQUENCE DE L'ÉVALUATION

Par le Dr Ulrich MAIDOWSKI, Juge à la Cour fédérale administrative d'Allemagne

Introduction

Deux choses essentielles contribuent à une évaluation réussie des magistrats. La première tient au choix des critères, comme nous l'avons vu ce matin, et la seconde, à la conception même de la procédure d'évaluation.

L'importance des procédures dans la réalisation des droits fondamentaux en général relève presque du lieu commun et c'est pourquoi, la confiance des juges est acquise lorsque les procédures sont clairement définies. En fait, nous aimons parler procédure et considérons que des procédures bien pensées sont à même de changer la face des choses. Toutefois, dans le contexte de l'évaluation des magistrats, un doute raisonnable peut se révéler justifié quant au bien-fondé de cette confiance.

L'objectif principal de la procédure d'évaluation repose sur une limite à ne pas franchir, celle de l'indépendance des juges. Obtenir des résultats à la fois justes et viables sans violer pour autant les prérogatives constitutionnels du pouvoir judiciaire est tout sauf facile. Aux termes de la législation et des règles de compétence judiciaires allemandes, il est légalement permis de faire savoir à un juge que ses qualités professionnelles ne sont pas excellentes ni d'ailleurs bonnes mais qu'elles sont seulement moyennes, voire même mauvaises. Il est également licite, et même nécessaire pour respecter les principes de l'État de droit, d'indiquer de manière détaillée les motifs qui sous-tendent un tel verdict et ce, d'autant plus qu'il s'avère lourd de conséquences pour une carrière. Toutefois, il n'est pas permis d'influencer le processus de prise de décision du juge et l'évaluation ne peut donc concerner des affaires en

particulier ou des attitudes juridiques. Pour citer un exemple: la phrase “la conduite des audiences du tribunal par le juge X devrait être moins hésitante” a été jugée illégale parce qu'elle vise une attitude juridique aux termes de laquelle tout un chacun a le droit de s'exprimer aussi complètement qu'il le désire. En revanche, la phrase “le juge Z devrait préparer les audiences du tribunal de manière moins fragmentaire” a été acceptée par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, au motif qu'il n'existe pas d'attitude juridique autorisant un juge à avoir mal préparé l'audience. Pourtant, à y regarder de plus près, la différence entre ces deux phrases est minime. Dans le même ordre d'idées, l'on discute beaucoup la question de savoir s'il est légitime d'inviter un juge à réduire la motivation de ses décisions, en formulant un commentaire négatif à ce sujet dans la décision finale d'une procédure d'évaluation.

I. Étapes procédurales relatives aux instruments formels d'évaluation

Comment l'implémentation de règles de procédure peut-elle être d'une aide dans le contexte de notre discussion? Les considérations suivantes se fondent sur la pratique des tribunaux administratifs allemands, y compris des tribunaux de première instance et des cours d'appel. Je souhaiterais relever cinq aspects:

(1) L'évaluation des magistrats doit s'effectuer **sur la base de données disponibles en quantité suffisante**. La première étape de la procédure d'évaluation implique donc de réunir toutes les informations pertinentes sans porter atteinte à l'indépendance du juge. Je vois quatre sources principales d'information:

- Avant toute chose, l'autorité chargée de l'évaluation doit mettre à jour les informations d'ordre général relatives au juge évalué, telles que la connaissance de langues étrangères, les formations complémentaires achevées avec succès, etc. Ces informations doivent se trouver dans le dossier personnel du juge, et peuvent être fournies par le juge lui-même.
- En deuxième lieu, il est indispensable de disposer de statistiques actualisées quant à la charge de travail du juge et sa vitesse de travail.
- En troisième lieu, le juge président le panel de magistrats doit contribuer à l'évaluation en ce que, étant celui qui connaît le mieux le juge évalué, il est en mesure de rendre un avis circonstancié.
- En quatrième lieu, l'évaluateur – généralement le président du tribunal – doit pouvoir assister à une audition publique à laquelle participe le juge évalué. Cette pratique considérée comme licite, n'est toutefois que peu appliquée.

Peut-être avez-vous remarqué que j'ai laissé de côté une source d'information qui, pourtant, semble à première vue être la plus évidente pour obtenir des informations sur les qualités professionnelles d'un juge à savoir les décisions de justice que celui-ci a lui-même rédigées. À mon avis, cette source d'information est sujette à caution, voire même contraire à la loi. Il pourrait en être de même des informations fournies par un magistrat d'une instance supérieure, qui a généralement à juger des appels interjetés contre les décisions du juge évalué. Cette question mériterait à elle seule un débat. Le pourquoi de ma réticence à accepter cette source d'information ne tient pas uniquement au fait que l'indépendance du juge pourrait en être affectée, mais plus simplement à ce que l'évaluateur ou le juge appartenant à la juridiction supérieure peuvent se tromper dans le jugement qu'ils portent sur les décisions rédigées par le juge évalué.

Il existe cependant une exception à la règle selon laquelle les décisions du juge évalué ne doivent pas faire l'objet d'une évaluation : il s'agit du cas d'un candidat postulant à un siège à la Cour fédérale administrative; celui-ci doit fournir six échantillons de son travail qui sont évalués par une commission consultative de la Cour fédérale administrative (composée de son président et de son vice-président, ainsi que de trois juges élus de ce tribunal). L'évaluation de ces échantillons doit être strictement limitée aux compétences méthodologiques du juge et ne peut porter sur le bien-fondé de la décision.

- (2) La deuxième étape de la procédure d'évaluation implique l'élaboration d'un **projet de décision**. La question qui se pose à cet égard est la suivante : le juge évalué a-t-il le droit de consulter le projet de décision et de formuler des commentaires sur son contenu? J'estime qu'il en a bien évidemment le droit, et qu'il ne saurait y avoir de doute sur ce point. Toutes les lignes directrices édictées en la matière au niveau des tribunaux de première instance et des cours d'appel en Allemagne reconnaissent au juge évalué le droit de prendre connaissance du projet de décision. Mes raisons pour soutenir cette idée sont une fois de plus simples : le respect de l'équité dans la procédure d'évaluation exige la transparence, faute de quoi la complétude et la validité de l'évaluation – ainsi que son potentiel à atteindre ses objectifs – se trouvent compromises.
- (3) La troisième étape de la procédure d'évaluation concerne l'établissement de la **décision finale**. Celle-ci doit être soumise au juge évalué qui est en droit de formuler des observations, commentaires ou réclamations. La décision finale et la position du juge seront ajoutées à son dossier personnel, de sorte qu'aucun de ces deux documents ne pourra être considéré indépendamment de l'autre.
- (4) Les juges évalués sont habilités à introduire un **recours en révision** à l'encontre de la décision finale d'évaluation. S'ils estiment qu'il a été porté atteinte à leur **indépendance**, ils peuvent soumettre la question à un tribunal spécialisé qui traite exclusivement du contrôle juridictionnel des magistrats (*Richterdienstgericht*). S'ils invoquent d'autres méconnaissances de la législation, telles que, par exemple, **un vice de forme dans la décision finale**, ils disposent d'un recours devant les tribunaux administratifs. Le reste est détail mais ce qui ne l'est pas, c'est la possibilité offerte de porter la décision finale d'évaluation devant un tribunal composé de juges indépendants.
- (5) Examinons brièvement quelques **points plus précis**:
 - **Fréquence** : en Allemagne, l'évaluation a lieu tous les 4 ans jusqu'à ce que le juge ait atteint l'âge de 50 ou de 55 ans. Au cours des 3 premières années, un juge sera évalué plus fréquemment (au bout de 6, 18 et 36 mois). Au-delà de 50 ans, tout juge a le droit mais non l'obligation, d'être évalué. La question de savoir si le droit de refuser une évaluation au-delà d'un certain âge est approprié ou non peut être sujette à discussion.
 - **Autorité d'évaluation** : il est déterminant de savoir quelle est l'autorité qui procède à l'évaluation. En Allemagne, c'est le président du tribunal agissant en qualité de membre de l'administration. Autrement dit, le juge chargé de l'évaluation n'agit pas comme juge indépendant, il est donc susceptible de recevoir des instructions. Cet élément est, à mon sens, de nature à limiter les effets

juridiques de l'évaluation comme telle. La situation pourrait être différente si l'évaluation était effectuée par un panel de juges indépendants, comme c'est le cas en Autriche.

- **Professionalisme** : c'est un aspect qui mérite aussi d'être abordé. L'un des objectifs de l'évaluation consiste à pouvoir comparer les magistrats entre eux. Or, cela exige, à mon avis, un certain degré de compétences professionnelles en matière d'évaluation. Je pense que nous avons tout d'abord besoin d'un standard commun en termes de langage utilisé dans les décisions finales d'une procédure d'évaluation, car il est impossible, sans cela, d'établir des comparaisons. En outre, il est requis, pour pouvoir effectuer une évaluation, d'avoir des compétences dans les domaines de la psychologie et de la communication. En Allemagne, des formations continues ainsi que des formations ciblées peuvent être suivies, mais elles ne sont pas obligatoires.

II. Instruments informels d'évaluation

Une procédure d'évaluation bien conçue peut aider à réaliser des évaluations sans porter atteinte à l'indépendance du juge. Néanmoins, nous devrions nous demander si l'évaluation formelle des magistrats est réellement importante. Je suis certain que la plupart d'entre vous savent parfaitement quelles sont les qualités professionnelles de tel ou tel collègue, si elles sont excellentes, satisfaisantes ou inadaptées, sans jamais devoir pour cela consulter son dossier d'évaluation. Vous savez tout simplement si tel ou tel est ou non un bon juge. Pourquoi? Parce que les **instruments informels d'évaluation** sont beaucoup plus efficaces que les instruments formels.

Si l'on examine ce qui se passe à la Cour fédérale administrative allemande, on s'aperçoit que les juges doivent remplir des tâches de compte rendu qui visent à améliorer - si nécessaire - leurs qualités professionnelles telles que leur efficacité et leur célérité. Permettez-moi de vous donner deux exemples:

(1) Après l'audience finale d'une affaire, un projet de commentaire raisonné doit être soumis au panel de juges dans un délai de six semaines, et la version finale, signée par tous les membres du panel ayant jugé l'affaire, doit être disponible dans un délai de deux mois à compter de l'audience. Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, l'administration du tribunal en est avertie. Bien que ces rapports ne soient pas communiqués aux autres membres du tribunal, le simple fait que cette obligation de compte rendu existe aboutit, dans la très grande majorité des cas, au respect des délais susmentionnés.

(2) Tous les six mois, chaque panel de juges doit rendre compte du nombre d'affaires relevant de sa responsabilité et qui sont en instance de jugement depuis plus de 6 mois (procédures de plainte) ou plus d'un an (procédures de révision). Les résultats de ces rapports sont alors repris dans un relevé statistique communiqué à tous les membres du tribunal, ce qui assure la diffusion d'informations à jour relatives à la charge et à la vitesse de travail de tous les panels du tribunal, et permet de discuter de leur efficacité.

Ces obligations de compte rendu ont pour effet d'établir un classement officieux, informel en fait de vitesse de travail et d'efficacité de tous les juges du tribunal. Les juges sont ainsi conscients d'être en quelque sorte observés même si aucune évaluation écrite, formelle n'en résulte. Ces instruments non formels conduisent, par le biais d'une certaine forme de "publicité", à influencer sur la manière dont les magistrats assument leurs responsabilités. Ce

faisant, ils ont de considérables répercussions sur l'évaluation des magistrats. Il semble ainsi que l'approche informelle domine la gestion du personnel au niveau de la Cour fédérale administrative allemande. En effet, qui donc souhaite se retrouver au bas des classements officiels à la suite de commérages tenus à la cafétéria?

PROCESSUS DE DECISION D'ÉVALUATION ET SES CONSÉQUENCES

Par ROSENDO JOSÉ DIAS, Vice-Président de la Cour Administrative Suprême du Portugal

Introduction

Nous pouvons dire que l'évaluation des magistrats au Portugal est une tradition séculaire et que les racines de cette activité de contrôle de la qualité de l'exercice du pouvoir judiciaire plongent dans la "correction" que les rois ordonnaient aux juges de la couronne, envoyés dans les tribunaux en représentation du monarque afin de vérifier et de rendre compte de ce qu'il fallait corriger dans l'administration de la justice¹.

Cette "correction", qui fut d'abord un signe de la concentration des pouvoirs dans la personne du roi, allait donner lieu aux inspections, désormais sous la direction du Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs et Fiscaux, un organe collégial, présidé par un juge élu par ses pairs – le Président de la Cour Administrative Suprême – et composé des membres suivants : deux désignés par le Président de la République ; quatre élus par le Parlement et quatre juges élus par leurs pairs selon le principe de la représentation proportionnelle.

Les nombreuses critiques et plaintes de mauvais fonctionnement et de mauvais résultats qui se sont élevées au cours des dernières décennies ont entraîné des adaptations et des réformes successives de ce modèle. Cependant, malgré ses défauts, il est de telle sorte sous-jacent à la culture juridique qu'il est difficile d'entrevoir clairement une meilleure solution et, partant, d'envisager son remplacement total. Il est plus probable qu'il soit maintenu, avec de nouvelles adaptations.

Depuis plusieurs années, l'évaluation des juges de l'ordre administratif est conduite par des inspecteurs, qui sont juges de la Cour Administrative Suprême. Mais il est prévu qu'ils puissent être aussi juges des cours d'appel, voire juges du premier degré ayant plus de 15 ans d'ancienneté, auxquels le Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs et Fiscaux reconnaît impartialité, bon sens, formation intellectuelle, qualification technique, capacités de relations humaines et d'orientation pour exercer les fonctions d'évaluation. Les inspecteurs sont nommés par l'assemblée plénière du Conseil avec leur accord préalable, ou sur requête.

I. Objectifs de l'évaluation

L'objectif essentiel ou ultime de l'évaluation des magistrats de la juridiction est le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire, en termes d'efficacité et de rapidité.

Dans la pratique, l'inspection vise à évaluer le mérite du magistrat en fonction de la qualité ou

¹ *Ordenações Afonsinas – Afonso V – meados do século XV, livro 2, 63, 2.*

de la valeur de son travail, c'est-à-dire les qualités appliquées au fil du temps aux différentes composantes de la fonction de juger et leur adaptation dynamique à l'obtention des meilleurs résultats, puisque ces résultats concourent, au bout du compte, à la bonne administration de la justice.

L'évaluation vise également à détecter les cas où il y a une anomalie et où la prestation du magistrat est en deçà du raisonnable, auquel cas l'évaluateur propose la mention "médiocre", qui entraîne la suspension des fonctions et l'ouverture d'une enquête destinée à déterminer l'éventuelle inaptitude à l'exercice de telles fonctions.

Les évaluations ordinaires ont lieu tous les quatre ans.

Connaître le mérite de chaque magistrat est aussi important du point de vue individuel, en tant que distinction capable de développer l'émulation pour maintenir une notation élevée, avoir la reconnaissance des collègues et de l'organe de gestion et être en meilleure position pour progresser dans la carrière, puisque l'avancement se fait actuellement sur concours pour la juridiction d'appel (Tribunaux Centraux Administratifs) et pour la Cour Suprême.

Pour donner une idée plus précise de l'importance de l'évaluation, il faut préciser qu'elle donne lieu à l'attribution d'une notation, dont dépend l'admission au concours des juges des tribunaux centraux (cours d'appel administratives), qui exige une mention "Bien avec distinction" ou "Très bien". De plus, la loi place la note d'évaluation au premier rang des critères qui doivent être pris en considération dans l'évaluation des dossiers. Cette évaluation est faite par un jury de cinq membres, présidé par le Président de la Cour Administrative Suprême (qui peut se faire remplacer par l'un des vice-présidents ou par un membre du Conseil (CSTAF) ayant au moins la catégorie de conseiller à la cour d'appel). Les autres membres sont un magistrat membre du Conseil ayant au moins la catégorie de conseiller à la cour d'appel, deux membres du Conseil non magistrats et un professeur universitaire de droit ayant au moins le grade de maître de conférence.

Pour le concours d'admission à la Cour Administrative Suprême, hormis le fait que peuvent être recrutés des juristes non magistrats de carrière – un sur six – et que les conditions d'admission sont différentes, les notations antérieures sont aussi le premier facteur d'évaluation.

Pendant longtemps, la pratique a été d'accorder un poids prépondérant aux notations obtenues pour évaluer le mérite des candidats et pour les classer. Cette pratique est aujourd'hui moins rigide.

II. Comment arrive-t-on à l'attribution d'une notation ?

Les services élaborent un programme des inspections à réaliser chaque année et le Conseil répartit ce travail entre les inspecteurs, qui se rendent au tribunal où, aidés d'un secrétaire, ils reçoivent tous les dossiers qu'ils veulent concernant les affaires traitées par le magistrat à évaluer, en faisant normalement une distinction entre affaires terminées et affaires pendantes.

L'inspecteur obtient et fait recueillir tous les éléments – listes des affaires attribuées au magistrat, listes des affaires terminées, durée de traitement des affaires, liste des affaires non traitées, liste des affaires traitées mais terminées en retard.

Pour chaque affaire, l'inspecteur vérifie et note si les actes du juge ont été pratiqués dans les délais ou s'il y a eu des retards, s'ils ont été systématiques ou ponctuels, si le magistrat a organisé son travail de manière efficace, s'il y a un rapport entre les retards et la quantité de travail à réaliser. L'inspecteur analyse aussi la qualité technique des décisions, si elles sont bien structurées, si elles sont écrites avec clarté, si elles sont motivées et si les motifs peuvent être considérés de bonne qualité, quel que soit le sens de la décision.

Le magistrat évalué peut choisir et proposer jusqu'à dix travaux professionnels représentatifs de la qualité de son travail. Il peut aussi indiquer à l'inspecteur les mesures qu'il a prises pour une meilleure organisation et un meilleur fonctionnement des services.

Les informations recueillies par l'inspecteur font l'objet d'un rapport qui doit tenir compte des critères d'évaluation visés à l'article 13 du Règlement.

En ce qui concerne la capacité humaine à l'exercice de la profession, l'article 13, paragraphe 2, du RIJ établit une évaluation générale qui doit être effectuée par l'inspection et qui doit tenir compte, entre autres, des facteurs suivants :

- a) Honorabilité civique ;
- b) Indépendance, impartialité et dignité de la conduite ;
- c) Relations avec les justiciables, les autres magistrats, les avocats, les autres professionnels judiciaires, les fonctionnaires de justice et le public en général ;
- d) Prestige professionnel et personnel ;
- e) Sérénité et réserve dans l'exercice de ses fonctions ;
- f) Capacité de compréhension des affaires concrètes à juger et sens de la justice, au regard du milieu socioculturel où est exercée la fonction ;
- g) Aptitude et implication dans la formation des magistrats.

L'évaluation du paramètre "adaptation à la fonction" s'appuie sur les facteurs énoncés au paragraphe 3 de l'article 13 du RIJ :

- a) Bon sens ;
- b) Assiduité, zèle et dévouement ;
- c) Productivité ;
- d) Méthode ;
- e) Célérité dans la décision ;
- f) Capacité de simplification des procédures ;
- g) Direction du tribunal, des audiences et autres actes, notamment en ce qui concerne le respect des délais et des calendriers.

En ce qui concerne le critère de "préparation technique", le paragraphe 4 de l'article 13 du RIJ stipule que, dans l'ensemble, l'évaluation doit tenir compte des facteurs suivants, entre autres :

- a) Qualité intellectuelle ;
- b) Capacité à appréhender les situations juridiques concrètes ;
- c) Capacité à convaincre découlant de la qualité de l'argumentation utilisée pour motiver les décisions, en particulier l'originale ;
- d) Qualité juridique du travail évalué, appréciée essentiellement d'après la capacité de synthèse dans l'énonciation et le règlement des questions, la clarté et la simplicité

de l'exposé et du discours argumentatif, le sens pratique et juridique, ainsi que la pondération et les connaissances révélées dans les décisions.

L'inspecteur tient compte des évaluations précédentes et il a un entretien avec le magistrat au début et à la fin de l'évaluation. Le rapport indique les faits sur lesquels se base l'appréciation et il motive tout particulièrement les appréciations défavorables – article 14, paragraphe 1 du RIJ.

Le rapport d'inspection se termine par une proposition de notation et il est transmis au juge évalué, qui peut se prononcer à son sujet, présenter des observations, fournir des éléments, demander la pratique des actes qu'il juge utiles pour corriger les faits, voire la notation.

L'inspecteur peut pratiquer des actes complémentaires et répondre aux observations, afin de corriger ou de maintenir les aspects controversés.

Tous les éléments qui viennent d'être énoncés constituent un dossier qui est envoyé au Conseil. Celui-ci le transmet à l'un de ses membres, chargé de l'analyser et de faire une proposition de notation. La décision peut suivre ou non la proposition de l'inspecteur mais, si elle ne le fait pas, elle doit être dûment motivée.

Le Conseil n'utilise pas de grille de notation mais, en novembre 2008, il a adopté une délibération selon laquelle les rapports d'inspection doivent indiquer, pour tous les magistrats évalués, les affaires attribuées, terminées et pendantes et, parmi celles-ci, celles qui n'ont pas avancé depuis 6 mois ou qui attendent une sentence depuis plus de 3 mois. Les inspecteurs réunis en septembre et octobre 2008 ont produit un important document indicatif des pratiques à suivre pendant les évaluations².

L'évaluation va donc déboucher sur l'une des cinq mentions qualitatives visées à l'article 16 du RIJ, mais, comme nous l'avons vu, elle contient une appréciation préalable circonstanciée de l'exercice des fonctions, du moins en ce qui concerne les aspects imposés par le règlement.

III. Possibilités de contrôle de la décision qui attribue une notation

Le magistrat évalué qui n'est pas d'accord avec la notation qui lui a été attribuée pour saisir le Conseil pour demander la correction d'éventuelles erreurs et la modification de la notation.

Il y a eu quelques cas de réclamations, mais ils ont pratiquement disparu au cours des dernières années.

L'évaluation peut aussi être attaquée par la voie judiciaire, en cas de vices de procédure, de fautes dans l'organisation du dossier ayant influencé la décision finale ou d'erreurs d'appréciation des faits.

Certaines de ces actions pour vices de procédure ont été jugées bien fondées. Quant aux erreurs d'appréciation, la Cour Suprême a affirmé dans l'une de ces affaires :

En évaluant les magistrats, le CSTAF dispose d'une certaine liberté d'appréciation, en

² Ce document porte sur l'évaluation par la qualité du travail, la quantité de travail et les conditions d'exercice des fonctions. Il concrétise un certain nombre de situations et propose une grille de notation chiffrée expérimentale selon le nombre et la difficulté des décisions annuelles de chaque juge des tribunaux administratifs.

se fixant toujours comme limite l'attribution au juge d'une notation juste.

La décision rendue à ce niveau s'inscrit donc dans un domaine où la possibilité de contrôle contentieux s'en tient aux éléments contraignants de l'acte et à la vérification de l'existence d'une erreur manifeste ou de l'adoption de critères clairement inadaptés.

Quoi qu'il en soit, aucune procédure juridictionnelle connue n'a débouché sur l'annulation ou la correction de notations fondée sur une erreur d'évaluation ou d'appréciation.

IV. Les principaux problèmes du système d'évaluation

- Le système décrit ci-dessus est très ancré dans la tradition et dans une culture juridique où la conception du droit révélé à travers la jurisprudence des concepts occupe encore une place importante, de sorte que les évaluations valorisent particulièrement, dans le travail des magistrats évalués, les grandes et nombreuses citations de doctrine et de jurisprudence, la conceptologie, le raisonnement déductif, mais elles ne valorisent pas assez l'appréciation des caractéristiques particulières de l'affaire, l'effort pour bien statuer sur les faits, la conduite efficace et sensée de la production de preuves et des débats.
- Ce sont d'ailleurs des aspects plus difficiles à prouver, à contrôler et à valoriser, mais il ne faut pas pour autant renoncer à trouver des méthodes qui les placent au premier rang.
- Même s'ils n'ont pas engagé de procédures de contestation au cours des dernières années, les juges n'ont pas cessé pour autant de critiquer le système d'évaluation et de réclamer :
 - que soient fixés des critères plus objectifs et plus transparents, par la définition préalable d'un barème de difficulté des affaires en fonction du type ou du moyen de procédure, des demandes, du volume et du temps de travail requis ;
 - que soient fixés de façon précise et exhaustive les éléments à recueillir par les inspecteurs, afin d'éviter que certains ne mentionnent des aspects que d'autres ne présentent pas à l'organe de décision ;
 - que soit levée la confidentialité générale, prévue par l'article 20 du Règlement pour tout le dossier d'inspection, en ce qui concerne les éléments de statistique et autres relatifs aux aspects qui ne relèvent pas manifestement de la relation personnelle avec l'évalué, afin qu'ils puissent être consultés par les autres juges, ou du moins par ceux qui ont été évalués à la même époque ;
 - l'évaluation des audiences, de la qualité de la décision sur les faits et, en général, des actes oraux ;
 - l'évaluation en fonction du travail effectif et non de celui qui résulte de la statistique ;
 - la définition et la négociation d'objectifs, et l'évaluation fondée sur la qualité et sur les objectifs atteints.

Cependant, nous ne devons pas oublier que les objectifs ne peuvent aider à mesurer les compétences que lorsqu'ils sont associés à des quantifications, et celles-ci rencontrent les mêmes problèmes que les inspections.

Les critiques et les attentes des juges renferment un certain nombre de points qui peuvent servir de réflexion et de débat au cours de notre séminaire.

J'en profite pour livrer au débat deux autres propositions :

- La qualité de la prestation du service de justice peut être mesurée et chiffrée plus facilement si le magistrat travaille dans un groupe doté d'une hiérarchie de gestion et d'objectifs chiffrés eux aussi.
- Il est souhaitable qu'à partir de ce séminaire, l'ACA-Europe puisse émettre des recommandations sur les bonnes pratiques d'évaluation des magistrats.

Je vous remercie de votre attention et je vous adresse tous mes vœux de succès pour cette initiative.

CONCLUSIONS GENERALES

Par Philippe BOUVIER, Auditeur général au Conseil d'Etat de Belgique.

1. Forts de nos riches échanges, faisons retour à la réflexion de Jean-Paul SUDRE: s'il est bien vrai qu'aucun système ne peut plus échapper aux interrogations des citoyens sur la qualité de la justice, des juges et des décisions qu'ils rendent, la question de l'efficacité des mécanismes d'évaluation demeure bel et bien au cœur de nos réflexions dans nos différents systèmes judiciaires.

Nos travaux d'aujourd'hui confirment la pertinence du propos. La légitimité de l'objectif recherché - une justice de qualité dans un délai raisonnable - ne fait pas débat. La question se pose cependant de savoir sous quelle forme et selon quelles modalités l'évaluation peut y contribuer.

2. Les critères d'évaluation de la fonction de juger touchent en règle à la quantité ou à la qualité du travail accompli.

L'appréciation de la quantité suppose l'établissement de normes de rendement. En dépit du degré variable des difficultés rencontrées selon les dossiers à traiter, il paraît généralement possible de dégager des moyennes escomptées pour l'avenir au départ des statistiques afférentes aux années antérieures. Pareil exercice est de nature à entraîner un bénéfique effet d'émulation sur les magistrats eux-mêmes.

L'appréciation de la qualité du travail offre des facettes multiples. Un large consensus se fait jour autour de l'idée qu'un jugement sur la décision juridictionnelle elle-même pose un sérieux problème au regard du principe de l'indépendance intellectuelle des magistrats. Pour autant, cette indépendance ne peut constituer un passe-droit. Un espace paraît demeurer pour un regard sur le travail accompli, compte étant tenu des objectifs préétablis ou encore du projet de juridiction. Au reste, peut-on affirmer sans nuance que l'appréciation portée sur des affaires clôturées ou encore celle sur le respect du devoir de prévisibilité affectent nécessairement le principe d'indépendance? Des garanties procédurales au profit du magistrat sont également de nature à le prémunir de tout empiétement de cette nature.

3. L'importance de la participation du magistrat évalué au cours du processus qui conduit à son évaluation est généralement reconnue. Associer l'évalué à la fixation d'objectifs permet d'aboutir, au bout du processus, à une décision mieux acceptée et de favoriser un effet d'entraînement.

Pour autant, le rapport "coûts - avantages" du mécanisme de l'évaluation ne peut pas être ignoré. Il s'indique, en tout cas, que le temps passé à évaluer ne soit pas disproportionné par rapport aux résultats obtenus en termes de qualité de la justice et du délai dans laquelle elle est rendue; une procédure souple, légère et axée sur la recherche du consensus s'impose.

4. La décision d'évaluation manquerait encore son objectif si elle devait aboutir à démotiver le magistrat évalué ou encore à le rendre imperméable à toute remise en question.

Animés par ce souci, d'aucuns préconisent l'abandon de toute mention, toujours quelque peu "scolaire", au profit d'une appréciation phraséologique circonstanciée. Dans le même esprit, se pose la question de savoir si l'évaluation ne devrait pas être envisagée indépendamment de tout lien avec d'éventuelles sanctions, fussent-elles dépourvues de tout caractère disciplinaire, voire également avec les procédures de promotion.

Même ainsi conçue, l'évaluation semble bien conserver ses limites: relève de l'exercice impossible, la volonté de "tirer vers le haut" un magistrat dont il serait avéré que les insuffisances procéderaient de son inaptitude à la fonction de juger.

5. Autour de l'autorité chargée de procéder à l'évaluation un fort courant se dégage pour considérer que le "système de la visitation" et celui du "regard spécialisé" importent tout autant l'un que l'autre.

Aux yeux d'un grand nombre, toute évaluation gagnerait en somme à être le fruit de regards croisés, les uns en provenance des membres des juridictions elles-mêmes et les autres, de l'extérieur de celles-ci. Serait-ce là que se trouverait le palliatif du déficit constaté, dans la plupart des pays, de formation à la fonction d'évaluateur?

6. L'on se plaît à le redire, le Conseil supérieur de la Justice de Belgique a, tout récemment encore, insisté sur l'impérieuse nécessité de donner la priorité à l'optimalisation du fonctionnement individuel du magistrat et celui de la juridiction ou du corps dans son ensemble.

Comment toutefois éviter l'écueil de la démotivation ou celui de l'absence de toute remise en question? Comment "tirer vers le haut" le magistrat évalué sans porter atteinte à son indépendance intellectuelle? Suffit-il pour ce faire que le "coach" fasse montre de "tact" et de "diplomatie"? Et s'il s'en révèle incapable?...

Il ne faudrait pas, en tout cas, que le remède (l'évaluation) soit pire que le mal qu'il entend combattre (une justice de piètre qualité rendue dans un délai déraisonnable!).

La formation à l'évaluation ne serait-elle pas cette potion magique qui nous prémunirait des écueils énoncés? Il nous faut bien observer qu'en ce domaine, c'est un peu comme le néant, les cas notables de l'Allemagne et de la France exceptés.

Etant lui-même "non-initié", l'auteur de ces lignes a expressément pris le parti de se taire,

“dans toutes les langues”, sur cette question. Mais, tout de même, si juger est un métier, évaluer n’en est-il pas un autre? Peut-on s’improviser évaluateur? L’évaluation, l’auto-évaluation, l’intervision, voire la supervision forment autant d’outils qui ne peuvent sans doute pas être laissés entre les mains du premier venu. L’évaluation des magistrats est un thème de réflexion. La formation de leurs évaluateurs ne lui est-il pas nécessairement complémentaire? A tout le moins, nul d’entre nous n’est dispensé de l’explorer.

CONCLUSIONS DE CLOTURE

Par Georges RAVARANI, Président de la Cour administrative du Luxembourg, Président de l’ACA-Europe

Après la si brillante et exhaustive synthèse par notre Collègue Philippe BOUVIER, il ne m’appartient pas de tirer *encore* des conclusions de celles qu’il vient de tirer.

Permettez-moi quand-même de dire quelques mots.

Je crois que le séminaire d’aujourd’hui nous a montré deux choses:

- D’une part, qu’une évaluation des magistrats est indispensable. Elles sont rares, en effet, les professions où l’on met en place quelqu’un et ne l’inquiète plus pour les quarante années à venir, et où celui-ci jouit de promotions automatiques, de manière totalement indépendante de ses mérites.

Une telle situation est, à l’évidence, mauvaise pour la qualité de la justice. – Elle est également néfaste pour le magistrat lui-même qui, immunisé contre toute mise en œuvre, d’une manière ou d’une autre, de sa responsabilité, risque de devenir un être irresponsable et de se comporter en conséquence. Il ne restera que son éthique personnelle. Or, éthique sans responsabilité, difficile pari ...

On dira qu’on peut s’en tenir à la seule ancienneté, système qui présente bien des avantages en ce que l’indépendance des magistrats qui ne font alors l’objet d’aucune pression – ni de l’intérieur, ni de l’extérieur – est extrêmement bien garantie. Tout le monde s’accorde pourtant à retenir un correctif: avancement automatique “*salvo demerito*” comme le Collègue italien l’a souligné. Or, qui apprécie s’il y a eu démerite et prend alors les décisions qui s’imposent ?

Paradoxalement, l’indépendance des magistrats est au prix d’une évaluation qui dit son nom. Il ne faut pas se leurrer, en effet: il y a *toujours* évaluation, même dans les systèmes qui n’en ont pas officiellement. La question est de savoir si l’évaluation est transparente ou non. Sans évaluation indépendante et objective, le danger est grand qu’elle devienne politique, que le monde politique occupe le terrain et applique des critères peu avouables pour la promotion des juges, au préjudice, bien entendu, de leur indépendance.

Il y a plus. Lorsque des supérieurs hiérarchiques ou les collègues des magistrats décident de la promotion en dehors de procédures d’évaluation bien arrêtées – p. ex.

moyennant des votes ou avis plus ou moins officiels, sans critères préétablis, sans discussions préalables et sans faire intervenir les magistrats concernés – il y a le risque d'une évaluation “en sous-marin” et sans possibilité, pour les concernés, de faire valoir leurs mérites et à se défendre contre des ragots ou appréciations à la légère, non fondées objectivement, voire tout simplement des animosités.

Il apparaît donc que l'évaluation des magistrats selon des procédures transparentes soit indispensable. La question n'est plus, évaluation ou non, mais *quelle* évaluation ?

- D'autre part, justement, le séminaire d'aujourd'hui a montré avec force que l'évaluation des magistrats est difficile et délicate.

Comment, en effet, évaluer la qualité des prestations d'un magistrat sans porter atteinte, d'une manière ou d'une autre, à son indépendance ? C'est, comme le Rapporteur général l'a appelé, tenter de marier l'eau et le feu. Mais, d'autre part, comme le Premier Président de la Cour de cassation de Belgique l'a souligné, il ne faut pas que l'indépendance devienne un passe-droit pour faire n'importe quoi et se soustraire à toute revendication de qualité et d'évaluation de celle-ci. Soit dit en passant que pour fondamentale qu'elle soit pour le statut du magistrat, l'indépendance n'est pas une fin en soi; elle ne constitue qu'un moyen, indispensable il est vrai, pour assurer une autre revendication plus fondamentale encore, à savoir l'impartialité des magistrats.

Si l'on dépasse les critères d'évaluation purement quantitatifs (nombre de décisions rédigées, délai d'évacuation des affaires, gestion des stocks, etc.), assez faciles à mettre en œuvre, pour apprécier d'autres capacités essentielles des juges, mais réfractaires à toute quantification (capacité de raisonnement, clarté de la décision, doigté avec les parties et avec les avocats, etc., etc.), comment éviter que, pour esquiver les difficultés inhérentes à une telle démarche, on s'achemine vers un système où l'on qualifie chaque magistrats d'excellent, voire plus (rappelons l'exemple de notre Collègue français qui nous a expliqué que, dans un système où l'on notait les magistrats sur 20 points, on avait, à un certain moment, abouti à des notes qui dépassaient 20 points, 21, 22, voire 23, sans être jamais inférieures à 19 points !; ou encore l'expression du Collègue bulgare: “*Tout le monde sait qui sont les bons juges et qui sont les mauvais, mais tout le monde est noté excellent*”), et que la vraie évaluation se fasse, de manière officieuse, en dehors de toute procédure officielle et transparente. Comment éviter un vocabulaire codé où l'on dit une chose et vise le contraire (du genre “se donne de la peine” = “n'est pas à la hauteur de la tâche”) ?

Mais comment faire autrement? L'on ne saurait, en effet, sous-évaluer le facteur humain; le problème a été souligné au cours du séminaire. Comment des magistrats peuvent-ils encore sereinement travailler ensemble si, dans le cadre d'une évaluation, le chef hiérarchique ou un comité de juges certifie à leur collègue qu'il ne connaît pas sa matière, qu'il est paresseux, qu'il n'a pas de capacité de raisonnement ...? Car il y a une vie après l'évaluation ...

Question banale: est-ce qu'il y a vraiment un saut de qualité entre la justice des pays qui ont un système d'évaluation et ceux qui n'en ont aucun ?

Comment finalement mesurer objectivement des qualités subjectives ?

En dernière analyse, comment évaluer les systèmes d'évaluation ? Est-ce qu'ils arrivent vraiment à distiller ce qui est finalement des qualités humaines, bien au-delà des connaissances juridiques, voire de la seule productivité: bonne volonté, dévouement, bon sens, désintéressement ?

Questions sur questions et même, comme le Collègue polonais l'a dit, plus de questions que de réponses. Mais ces questions ont le mérite d'avoir été posées, durant ce séminaire, peut-être sans solutions péremptoires, mais poser les bonnes questions constitue certainement déjà un premier pas vers des esquisses de solution du problème.

La qualité des contributions des différents intervenants et le travail extrêmement important du Rapporteur général nous ont en tout cas permis de mieux connaître et de comparer les différents systèmes européens d'évaluation et les pratiques qui y ont cours, ce qui nous a permis de clarifier nos idées sur ce sujet essentiel pour une justice acceptable et acceptée.

Il m'appartient donc, pour terminer, de remercier, au nom de l'ACA-Europe, les membres du Conseil d'Etat belge d'avoir initié le présent séminaire et de nous avoir si royalement accueillis, les orateurs de la qualité de leurs interventions et les participants de leur intérêt et de leurs contributions à la discussion. Je crois pouvoir m'exprimer au nom de tous ici présents en retenant que cette journée de réflexion sur un sujet aussi délicat a été une pleine réussite.
