



**Conseil d'Etat de Belgique
Raad van State van België**

Evaluation des magistrats

*Séminaire organisé par l'Association des Conseils d'Etat et des
Juridictions administratives suprêmes de l'UE*

En collaboration avec le Conseil d'Etat de Belgique

Avec le soutien de la Commission européenne

PRESENTATION

ROSENDO JOSE DIAS

**Bruxelles
30 novembre 2009**

1. Remerciements.

Je tiens tout d'abord à saluer les personnes ici présentes et à remercier l'Association qui, grâce à la précieuse collaboration du Conseil d'État de Belgique et au soutien de la Commission européenne, a organisé ce séminaire qui se penche sur un thème aussi important.

Monsieur le Président de l'Association nous a lancé le défi de vous adresser quelques mots qui serviront d'amorce au débat, en présentant des points de vue sur une réalité à laquelle sont confrontées toutes les juridictions et que je résumerai par cette question : comment établir aujourd'hui un équilibre entre l'indépendance du magistrat dans l'exercice de ses fonctions d'applicateur du droit et d'« artisan » de la justice et l'évaluation de son travail et de ses compétences ?

2. Évolution.

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

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

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.

3. 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 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.

4. 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.

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

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.

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.

6. 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.

ROSENDO JOSÉ

Vice-Président de la Cour Administrative Suprême, Portugal