

Strasbourg, 14 janvier 2014

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)

Questionnaire pour la préparation de l'Avis n° 17 (2014) du CCJE sur justice, évaluation et indépendance Réponse de la France

Introduction

Le questionnaire vise à recueillir, autant que possible, des informations sur l'évaluation de la performance des juges en fonction. Par conséquent, le questionnaire n'est pas lié au processus de sélection et/ou de recrutement des juges. Les réponses au questionnaire permettront d'identifier les règles en vigueur dans les États membres, et seront utilisées pour la préparation de l'Avis n° 17 (2014) du CCJE, indiqué ci-dessus.

A. L'évaluation individuelle des juges: but et cadre réglementaire

1. L'évaluation individuelle des juges existe-t-elle dans votre pays?

L'évaluation des magistrats est prévue par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (article 12 – de cette ordonnance) et est organisée dans son détail par un décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 (articles 18 à 21).

2. Si oui, quel est son but et la raison?

Il s'agit, aux termes de l'article 12-1 de l'ordonnance susvisée, d'évaluer « l'activité professionnelle » du magistrat.

L'article 20 du décret susvisé précise que l'autorité chargée de l'évaluation porte sur l'activité du magistrat une appréciation d'ordre général, énonce les fonctions auxquelles il est apte et définit, le cas échéant, ses besoins de formation.

3. Est-elle obligatoire ou facultative, et s'applique-t-elle à tous les juges dans le pays?

Elle est obligatoire et doit avoir lieu tous les deux ans.

Elle ne s'applique, ni aux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, ni aux chefs des cours d'appel.

4. Comment est-elle établie et réglementée:

- par la loi;
- par la législation subordonnée;
- par des instruments réglementaires institutionnels.

Comme indiqué ci-dessus, l'évaluation professionnelle des magistrats est établie par la loi et précisée par un décret.

B. Les critères d'évaluation

5. Existe-t-il des indicateurs quantitatifs de performance qui doivent être pris en compte, tels que:

- le nombre d'affaires dans lesquelles la décision a été rendue par un juge;
- une durée moyenne de traitement de chaque affaire;
- le nombre moyen d'audiences par affaire;
- le taux de variation du stock d'affaires pendantes (le nombre d'affaires résolues par rapport au nombre total d'affaires transmises au juge);
- la durée moyenne de jugement (le temps nécessaire pour rendre un arrêt par un juge à la fin de l'audience);
- d'autres indicateurs quantitatifs.

Il n'existe pas de normes générales d'ordre quantitatif s'appliquant à l'ensemble des juridictions.

Mais l'ensemble des critères susvisés est pris en compte par les évaluateurs, en tenant compte des spécificités de chaque juridiction, des contentieux traités par le magistrat et des contraintes auxquels il est soumis, notamment en cas de sous-effectif de la juridiction, spécialement de la formation de jugement auprès de laquelle le magistrat exerce ses fonctions.

Il est certain par exemple, qu'un magistrat exerçant ses fonctions dans un tribunal ne connaissant aucune difficulté particulière de fonctionnement et qui se trouve dans l'incapacité de rédiger ses jugements dans un délai raisonnable fera l'objet d'une évaluation professionnelle négative.

6. Existe-t-il des indicateurs qualitatifs de performance qui doivent être pris en compte, tels que:

- l'analyse du type, du sujet et de la complexité d'affaires traitées par un juge, et ses décisions;
- le nombre d'appels par rapport au nombre d'affaires dans lesquelles une décision a été rendue;
- le nombre de décisions renversées et/ou d'affaires renvoyées par la cour d'appel;
- les types d'affaires où les décisions ont été renversées et/ou d'affaires renvoyées (pénales, civiles, administratives ou autres);
- les motifs pour renverser des décisions et/ou renvoyer des affaires;
- d'autres indicateurs qualitatifs.

Bien que les décisions prises par la juridiction de recours soient communiquées à la juridiction dont les décisions sont réformées, le taux d'appel, le pourcentage de décisions approuvées ou contredites par la juridiction de recours ne font pas généralement partie des critères d'évaluation des magistrats, à moins que de graves défiances dans la connaissance

ou l'application des règles de droit, souvent dues à une insuffisance de formation ou à une négligence dans les efforts de formation continue, soient signalées de manière réitérée à l'attention des évaluateurs.

Ceux-ci s'attachent surtout à l'existence et à la qualité des motivations données aux jugements, le juge étant par principe (sauf les défiances précédemment signalées) libre de statuer dans le sens qui lui paraît appropriée aux situations de fait et de droit qui lui sont soumises.

7. Existe-t-il d'autres indicateurs qui sont pris en compte dans l'évaluation du juge, tels que les avis des usagers de la justice, de la hiérarchie judiciaire, des experts judiciaires et des autres parties concernées par la procédure judiciaire, ainsi que des articles de presse?

Les avis des tiers à l'institution ne sont pas pris en compte en principe par les évaluateurs, en raison de leur caractère parcellaire et subjectif.

En revanche, si ces avis révèlent des dysfonctionnements (exemples : comportement anormal d'un magistrat à l'audience ; motivation comportant des appréciations excédant les limites de ce qui est admissible vis-à-vis des parties), les évaluateurs sont en droit, et ont même le devoir, d'en vérifier la réalité et, s'il y a lieu, d'en tenir compte au moment de l'évaluation

8. L'évaluation prend-elle en compte d'éventuelles violations des règles/normes éthiques et professionnelles de juges?

Le respect des normes éthiques et professionnelles est un élément important de l'évaluation.

9. Existe-t-il une échelle définie pour mesurer l'importance ou la priorité des différents indicateurs de performance? (veuillez préciser)

Non

C. Les procédures et les mécanismes

10. Qui est responsable de l'évaluation individuelle des juges? Veuillez indiquer toutes les institutions et les fonctionnaires qui prennent part à ce processus (y compris le ministère de la Justice, les présidents des tribunaux, le Conseil de la Justice, des organismes d'inspection des tribunaux), et indiquer leurs rôles spécifiques.

Ni le Conseil supérieur de la magistrature, ni les organismes d'inspection des tribunaux n'ont de rôle en ce qui concerne l'évaluation des juges.

L'évaluation est établie :

Par le premier président de la cour d'appel pour les magistrats du siège de leur ressort ;

Par le procureur général près la cour d'appel pour les magistrats du parquet de leur ressort ;

Par le premier président de la Cour de cassation pour les conseillers référendaires et les auditeurs à la Cour de cassation ;

Par le procureur général près la Cour de cassation pour les avocats généraux référendaires de cette Cour ;

Par le directeur ou le chef de service pour les magistrats de l'administration centrale du ministère de la justice en fonctions dans leur direction ou dans leur service.

Il existe quelques règles particulières, prévues par l'article 19 du décret susvisé, pour les magistrats exerçant des fonctions dans les collectivités territoriales d'outre-mer, pour ceux qui sont en position de détachement ou auprès de certaines juridictions particulières.

11. Existe-t-il des procédures d'évaluation différentes pour les différentes catégories de juges, en fonction de leur position dans la hiérarchie judiciaire, leur expérience ou tout autre aspect?

Comme indiqué précédemment, il n'y a pas d'évaluation pour les magistrats placés au sommet de la hiérarchie judiciaire.

Ceci ne signifie pas qu'ils soient soustraits à toutes règles :

Le régime disciplinaire des magistrats est applicable à tous ;

Les fonctions de chefs de cours d'appel sont limitées à 7 ans et peuvent ne pas être renouvelées par le Conseil supérieur de la magistrature ;

L'activité professionnelle des magistrats de la Cour de cassation est contrôlée par les présidents des chambres de la Cour et par le premier président de cette Cour.

12. L'évaluation est-elle un processus continu ou périodique, si ce dernier, quelle est la périodicité de l'évaluation des juges?

L'évaluation doit avoir lieu tous les deux ans.

13. Les évaluations sont-elles faites régulièrement, ou de manière unique ou supplémentaire pour des occasions et/ou des raisons spécifiques?

En cas de présentation du magistrat pour un avancement, une évaluation spécifique de son activité doit être réalisée.

14. Comment l'évaluation est-elle effectuée? (veuillez préciser les procédures, y compris une éventuelle pré-évaluation, des entretiens, des audiences, des présentations orales et verbales et le rôle des évaluateurs et d'un juge)

L'évaluation commence par une présentation par le magistrat évalué de son activité.

Un entretien a lieu ensuite avec le chef de sa juridiction ou avec le chef du service dans lequel le magistrat exerce ses fonctions.

L'évaluation définitive est enfin faite par l'un des magistrats ou responsables de services précédemment indiqués.

15. Quelles sont les appréciations (ratings) utilisées lors des évaluations?

Appréciation sur les compétences professionnelles générales

Appréciation sur les compétences professionnelles juridiques et techniques

Appréciation sur les compétences professionnelles spécifiques, selon les fonctions exercées

Appréciation générale (aptitude générale à l'exercice des fonctions de responsabilités ; besoins de formation).

16. Quelles sont les conséquences de l'évaluation et comment peut-elle affecter la carrière d'un juge? Quel peut-en être le résultat:

- la promotion ou la rétrogradation d'un juge;
- la distinction professionnelle d'un juge;
- les mesures disciplinaires ou autres;
- la demande de formation continue;
- la destitution;
- d'autres actions ou mesures (positives ou négatives).

Aucune mesure de rétrogradation ou de destitution ne peut être prise sans procédure disciplinaire préalable.

L'évaluation, si elle n'est pas favorable, peut en revanche avoir des incidences négatives sur les possibilités de promotion d'un magistrat.

17. Comment sont enregistrées l'évaluation et les mesures recommandées, où sont déposés les dossiers et pour quelle durée, et qui peut les examiner?

Les dossiers des magistrats comportent, pendant toute la durée de leur carrière, les évaluations dont ils ont fait l'objet.

Les dossiers sont consultables : par le magistrat lui-même ; par la commission qui statue sur les contestations des évaluations (voir infra) ; par les autorités de nomination en cas de proposition du magistrat pour un avancement ; par les autorités en charge de la discipline, si le magistrat fait l'objet d'une procédure disciplinaire.

18. En plus des évaluations formelles indiquées ci-dessus, des évaluations informelles sont-elles effectuées? (par exemple, des consultations informelles et des conseils de juges de rang plus élevé)

Elles peuvent avoir lieu, mais toute appréciation tirée de ce type de consultation doit indiquer sa source, car, en cas de contestation de l'appréciation par le magistrat évalué, celui-ci doit être en mesure de savoir l'origine d'une évaluation négative.

19. Veuillez fournir, si possible, un exemple (anonyme) d'une forme/feuille/bulletin d'évaluation rempli (si possible, en anglais ou en français).

D. L'évaluation vis-à-vis de l'indépendance des juges

20. Par quels moyens la transparence du processus d'évaluation est-elle assurée? L'organisme d'évaluation est-il clairement défini? Existe-t-il des lignes directrices publiées pour définir les critères d'évaluation et les règles pertinentes de procédure?

Les lignes directrices relatives à l'évaluation des juges ont été élaborées par le ministère de la justice, notamment par une circulaire du 18 février 2011.

L'organisme d'évaluation est l'un de ceux précédemment cités et dépend des fonctions exercées par le magistrat.

Tout magistrat évalué a connaissance des évaluations dont il fait l'objet et peut la contester.

21. Existe-t-il des mesures de protection pendant l'évaluation afin d'éviter des avis personnalisés ou des pressions politiques?

Les mesures de protection consistent, d'une part en l'élaboration par le supérieur direct d'une évaluation provisoire portée à la connaissance du magistrat qui peut présenter ses observations, d'autre part en l'attribution du pouvoir d'évaluation définitive aux chefs des cours d'appel (ou de certaines autres autorités précédemment désignées pour des catégories particulières de magistrats), enfin en la possibilité de contestation de l'évaluation définitive ouverte au magistrat évalué devant la commission d'avancement, présidée par le président de chambre le plus ancien de la Cour de cassation et composée exclusivement de magistrats, désignés de droit ou élus par leurs pairs.

22. Comment est assurée la participation d'un juge dans la procédure d'évaluation et la prise en compte de son avis ?

Le juge doit élaborer un état de son activité au début du processus d'évaluation.

Il peut présenter toutes observations utiles lors des entretiens organisés, avec son supérieur direct et avec le chef de cour qui procède à l'évaluation définitive.

Il peut contester, comme indiqué ci-dessus son évaluation définitive.

23. Une auto-évaluation par un juge ou une évaluation par ses pairs au même niveau hiérarchique est-elle possible?

Elle n'est pas pratiquée en France.

24. Un juge peut-il demander la destitution (temporaire ou permanente) d'un membre de l'organisme d'évaluation? (par exemple, en cas des raisons sérieuses de croire que ce membre peut avoir une attitude *a priori* négative envers le juge évalué)

Non, pas de demande de destitution possible, mais, en cas de contestation de l'évaluation devant la commission d'avancement, ce moyen de préjugé à l'encontre de l'évaluateur fait partie de ceux qui peuvent être invoqués pour justifier une modification de l'évaluation.

25. Quelles sont les possibilités d'une révision (y compris judiciaire) d'évaluation d'un juge, si ce dernier n'est pas d'accord avec l'évaluation et les mesures prises à la suite de ses conclusions?

Comme indiqué ci-dessus, le magistrat évalué peut contester son évaluation devant la commission d'avancement de la magistrature.

Celle-ci émet un avis et peut demander au chef de cour de modifier son évaluation en cas d'erreur manifeste d'appréciation de sa part.

Si le chef de cour ne suit pas l'avis de la commission d'avancement, le magistrat évalué peut former un recours juridictionnel qui sera porté devant le Conseil d'Etat.

E. Le progrès et les problèmes

26. Veuillez décrire brièvement le bilan et les problèmes du système d'évaluation utilisé dans votre pays.

Le système d'évaluation des juges en France fait l'objet de critiques régulières émanant, soit des magistrats évalués qui lui reprochent notamment de ne pas tenir compte suffisamment de la réalité d'exercice des fonctions dans les différentes juridictions, soit des autorités de nomination à des fonctions supérieures qui estiment parfois que ces évaluations passent sous silence des éléments d'appréciation négatifs.

Cette tendance s'explique notamment par la crainte que l'élément négatif, s'il est d'une importance relative (par exemple, la difficulté à rendre les jugements dans les délais prescrits) et même s'il a disparu au fil du temps, pèse d'une manière défavorable sur les évolutions de carrière du magistrat.

Le système actuel d'évaluation devrait être reconsidéré, mais aucun consensus n'existe encore quant aux orientations susceptibles de l'améliorer.