

RESEAU EUROPEEN DES CONSEILS DE LA JUSTICE
BARCELONE 2-3 JUIN 2005

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EVALUATION DES JUGES

RAPPORT FINAL

Présentation par Jean-Paul SUDRE, Conseil Supérieur de la Magistrature (France)

Lors de l'assemblée générale du RECJ à Rome, le 21 mai 2004, je conclus la présentation du groupe de travail consacré à l'évaluation des juges dans les termes suivants : "Le thème de l'évaluation des juges est complexe et particulièrement riche : il rend nécessaire la participation active des membres du RECJ à son examen pour échanger les informations utiles et contribuer à la réflexion commune".

Cette présentation a été amplement confirmée dans les faits, qu'il s'agisse de la complexité du thème choisi ou de la somme de travail nécessaire pour mener ce projet à son terme provisoire.

Je souhaitais donc particulièrement remercier :

- tous ceux qui ont participé à l'élaboration des présentations nationales des systèmes d'évaluation,
- les coordinateurs des sous-groupes de travail qui m'ont aidé à réaliser la synthèse des travaux (Jacques Hamaide, Giovanni Mammone, Luigi Marini)
- le secrétariat général du RECJ qui a fourni la majeure partie des traductions.

Je vous dirai quelques mots de nos méthodes de travail avant d'exposer la synthèse de nos réflexions puis de conclure provisoirement les travaux de notre groupe.

Je vous invite naturellement à vous reporter aux documents de présentation et d'organisation du groupe, aux présentations nationales et aux rapports de synthèse des sous-groupes qui figurent sur le site web du RECJ.

I) Les méthodes de travail de notre groupe :

De nombreux membres ou observateurs du réseau ont souhaité participer à ce groupe de travail lors de l'assemblée générale de Rome : quinze se sont inscrits et cinq autres ont donné leur accord pour nous fournir les informations sur leurs systèmes nationaux d'évaluation des juges ; ils ont été représentés par trente-cinq personnes.

Le calendrier de travail du groupe a comporté trois phases :

- première phase : élaboration des présentations nationales des systèmes d'évaluation des juges sur la base d'une note d'orientation et d'un questionnaire diffusés au début du mois de juin 2004,
- deuxième phase : exploitation par sous-groupe de travail des informations recueillies pendant la première phase,
- troisième phase : synthèse des travaux.

Nos échanges ont été ponctués par deux réunions : la première à Rome, le 21 mai 2004, pour organiser le fonctionnement du groupe, et la seconde à Paris, le 4 avril 2005, pour discuter des résultats des sous-groupes.

La transmission des informations et des documents à l'intérieur du groupe de travail, ainsi qu'à destination du secrétariat général du RECJ, a été rendue possible par l'utilisation intensive du courrier électronique.

II) Les résultats des sous-groupes de travail :

La notion d'évaluation des juges se comprend a priori comme étant relative à l'appréciation de l'activité individuelle des juges par opposition à l'évaluation de l'activité collective et de la performance des juridictions à laquelle ils appartiennent.

Afin de mieux organiser l'échange d'informations et la réflexion, nous avons retenu quatre thèmes confiés aux sous-groupes de travail :

- "contenu et procédure d'évaluation des juges",
- "évaluation des juges, carrière, discipline, indépendance",
- "évaluation des juges et évaluation de la justice",
- "évaluation des juges et rôle des Conseils supérieurs".

Cette articulation n'exclut évidemment pas des chevauchements naturels entre les thèmes traités par les sous-groupes.

En ce qui concerne les membres du ministère public, je rappelle qu'ils ont été intégrés dans les présentations nationales pour les organisations judiciaires dans lesquelles ils relèvent d'un Conseil supérieur ou d'un organe assimilé.

A) La diversité des systèmes d'évaluation des juges :

Il convient d'abord de souligner la très grande diversité des systèmes d'évaluation examinés qui trouve son origine dans la variété des dispositifs légaux et des usages régissant la situation des juges dans chaque système national.

Ainsi, l'évaluation individuelle, considérée comme naturelle dans les systèmes marqués par l'existence d'un corps de juges régis par une organisation de carrière, ne l'est pas dans les systèmes où le recrutement s'effectue parmi des professionnels du droit expérimentés non soumis à des mécanismes de carrière, même si, par exception dans de tels systèmes, il existe parfois un processus limité et informel de promotion parmi les juges à plein temps.

Par exemple, aucun dispositif d'évaluation individuelle des juges n'existe en Angleterre, Pays de Galles et Irlande.

De même, dans plusieurs systèmes judiciaires du Nord de l'Europe (Danemark, Finlande, Suède, Pays-Bas), les juges ne font pas plus l'objet d'une évaluation individuelle personnalisée que leurs collègues d'Angleterre, du Pays de Galles ou d'Irlande ; toutefois, des mécanismes d'évaluation y sont très présents dans une logique d'amélioration des performances du système judiciaire.

Sous réserve de nuances importantes, l'Espagne se rattache plutôt à cet ensemble.

A côté de ces deux premières catégories, se dessine par contraste un troisième ensemble de systèmes judiciaires dans lequel l'évaluation individuelle du juge est principalement orientée vers la gestion du déroulement de sa carrière et repose sur l'appréciation de ses mérites.¹

Ainsi, lorsqu'ils existent, les dispositifs d'évaluation individuelle des juges semblent pouvoir être distingués selon les deux finalités principales qui les sous-tendent : le déroulement de la carrière du juge et/ou l'amélioration des performances du système judiciaire

L'on peut constater que l'objectif de plus en plus souvent recherché est d'assurer la synthèse entre ces deux finalités qui ne sont évidemment pas exclusives l'une de l'autre : leurs places respectives dans un système donné ne déterminent-elles pas en fait l'organisation et les principes de l'évaluation des juges qui y sont appliqués ?

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie.

B) Contenu et procédure d'évaluation des juges :

Le premier sous-groupe de travail a examiné le contenu de l'évaluation et les procédures applicables.

1°) Contenu de l'évaluation :

Les points suivants ont été mis en exergue :

- la définition des critères généraux d'évaluation,
- le contrôle qualitatif ou quantitatif du travail,
- l'évaluation des décisions rendues,
- la prise en considération du comportement éthique,
- les modalités concrètes d'évaluation,
- l'évaluation des membres du ministère public.

1. La définition des critères généraux d'évaluation :

Il paraît important de souligner que les principes et les directives générales qui régissent le système d'évaluation sont le plus souvent définis par la législation primaire (loi ou parfois même Constitution) et que chaque système judiciaire a défini ses critères en fonction de la finalité prédominante de l'évaluation.

Au-delà de cette distinction des finalités, certains rapports ont indiqué, plus ou moins explicitement, que les critères fondamentaux d'évaluation sont l'indépendance et la capacité du juge à répondre de façon satisfaisante aux exigences des usagers du système judiciaire.

2. Le contrôle quantitatif ou qualitatif du travail :

Les rapports qui ont abordé ce thème peuvent être différenciés en deux catégories.

Pour certains rapports, l'évaluation du travail du juge a principalement pour objet de vérifier le degré d'efficacité des structures judiciaires et la rapidité de la réponse aux demandes des citoyens. Cette position met surtout l'accent sur l'efficacité globale du système et attribue donc une grande importance à la quantité de travail accomplie par le juge (Danemark, Espagne, Suède).

D'autres rapports ont souligné que l'évaluation ne se limite pas à la seule dimension quantitative par le biais de l'examen statistique du travail accompli, mais qu'elle concerne aussi la dimension qualitative du travail du juge (Allemagne, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie).

Mais, il s'agit aussi parfois de vérifier les aptitudes réelles du juge aux diverses fonctions judiciaires (Belgique, France).

3. L'évaluation des décisions rendues :

Plusieurs rapports ont souligné l'aspect particulièrement délicat de l'évaluation des décisions rendues par les juges : elle peut entraîner l'intervention de l'autorité d'évaluation dans l'activité juridictionnelle du juge évalué.

Dans certains cas, le contenu des décisions n'est jamais soumis à évaluation (Belgique, France).

Lorsque les décisions sont examinées, l'appréciation porte sur leur régularité formelle, la logique des dispositions adoptées, la rapidité avec laquelle elles ont été prononcées ou l'actualisation des connaissances doctrinales et jurisprudentielles du juge.

Dans certains systèmes sont examinées les décisions qui ont fait l'objet d'un appel et les raisons pour lesquelles elles ont été modifiées ou confirmées (Bulgarie, Lituanie).

4. La prise en considération du comportement éthique :

Peu de rapports ont abordé le sujet spécifique du comportement éthique et déontologique du juge.

Lorsqu'il est pris en compte, il concerne principalement la sphère d'activité professionnelle.

Certains rapports précisent que le comportement privé du magistrat n'est pas pris en considération sauf si des répercussions sur la crédibilité de l'exercice professionnel et l'image de l'institution judiciaire peuvent en découler (France).

5. Les modalités concrètes d'évaluation :

Dans les systèmes de progression de carrière, l'évaluation individuelle du magistrat est effectuée selon des modalités extrêmement variées.

Le plus souvent, les éléments de l'évaluation proviennent de sources diverses qu'il s'agisse de l'évalué lui-même, du supérieur hiérarchique, d'autres juges ou d'organes collégiaux.

L'évaluation du juge est souvent formalisée par un classement, soit global soit détaillé, dans une échelle de valeur comportant plusieurs niveaux.

Dans les systèmes centrés sur la mesure des performances de la justice, le recueil de données individuelles est plutôt orienté vers le traitement des affaires : leur utilisation à des fins de nomination est cependant parfois possible.

6. L'évaluation des membres du ministère public :

Dans les pays où les membres du ministère public appartiennent à la même carrière que celle des juges (Belgique, Bulgarie, France, Italie, Roumanie), les évaluations utilisent le plus souvent les mêmes critères.

Dans d'autres modes d'organisation de carrière, le mécanisme d'évaluation prévu pour le ministère public est parfois semblable à celui des juges (Autriche, Portugal).

2°) Procédure de l'évaluation :

Le sous-groupe de travail a retenu les points suivants :

- la généralisation de l'évaluation,
- la définition de l'autorité d'évaluation,
- le caractère périodique ou occasionnel de l'évaluation,
- la participation du juge à l'évaluation et son droit de la contester.

1. La généralisation de l'évaluation :

Généralement, dans les pays qui prévoient une évaluation individuelle non anonyme, tous les juges sont soumis à évaluation, même si la périodicité et les critères de celle-ci varient.

Parfois cependant, certaines catégories de magistrats ne sont pas évaluées (Autriche, Belgique, France).

2. La définition de l'autorité d'évaluation :

Dans les systèmes d'évaluation individuelle personnalisée, l'organisation comporte le plus souvent deux niveaux :

- d'une part, une pré-évaluation est réalisée soit par un juge d'un niveau supérieur à celui du juge évalué, soit par un service d'inspection soit par un organe collégial,
- d'autre part, une autorité supérieure (individuelle ou collégiale) adopte la décision finale au vu des résultats de la pré-évaluation.

Dans les systèmes centrés sur l'évaluation des performances des juridictions, ce sont souvent des organes ad hoc, de composition et de nature variables, ou les autorités administratives qui interviennent.

3. Le caractère périodique ou occasionnel de l'évaluation :

Le rythme des évaluations est variable selon les systèmes et leur objet principal.

Dans les systèmes de carrière, la périodicité est liée à la nécessité de vérifier régulièrement le degré de professionnalisme du juge et/ou à celle de contrôler son aptitude à l'avancement lorsqu'il doit bénéficier d'une promotion.

La périodicité de l'évaluation, nécessaire à la mesure régulière des performances, caractérise également les systèmes d'évaluation marqués par cette finalité.

Parfois, des évaluations occasionnelles existent dans les systèmes de carrière : elles interviennent soit à la demande du juge lui-même soit sur décision de l'autorité d'évaluation.

Mais même dans les systèmes dans lesquels, à défaut d'une véritable carrière, il existe un mécanisme limité de promotion aux fonctions de grade supérieur, les choix sont souvent effectués sur la base d'une appréciation, même informelle, portée sur la qualité du travail du juge à l'occasion de cette promotion.

4. La participation du juge à son évaluation et son droit de la contester :

Lorsque l'évaluation est utilisée dans le déroulement de la carrière du juge, les rapports ont dégagé une série de garanties procédurales dont le juge bénéficie généralement dans le processus d'évaluation :

- entretien entre le juge évalué et l'autorité d'évaluation,
- communication au juge du projet d'évaluation,
- droit pour le juge de présenter des observations à l'autorité d'évaluation avant que l'évaluation ne soit définitivement décidée,
- droit de déférer l'évaluation à un organe juridictionnel.

C) Evaluation des juges, carrière, discipline, indépendance :

Le deuxième sous-groupe a dégagé les rôles principaux de l'évaluation individuelle liée au déroulement de la carrière avant d'aborder les questions spécifiques de ses rapports avec la discipline et le concept d'indépendance du juge.

1°) Le principe de l'appréciation du mérite du juge :

De nombreux textes internationaux de référence ont admis la légitimité du principe de l'appréciation du mérite des magistrats, qu'il s'agisse de juges ou de membres du Ministère Public, en l'analysant essentiellement sous l'angle du déroulement de leur carrière².

Lorsque le déroulement d'une carrière, dans les systèmes où elle existe, n'est pas soumis au seul critère de l'ancienneté et que l'on veut éviter des choix guidés par des considérations étrangères à des critères objectifs de qualité, la promotion des juges ne peut être assurée sans une évaluation de leurs mérites.

2°) Les rôles principaux de l'évaluation liée au déroulement de carrière

1. Les systèmes d'évaluation du mérite du juge se caractérisent par l'existence d'une évaluation périodique et/ou d'une évaluation préalable à toute décision de nomination ou promotion ;

Dès lors qu'une carrière non exclusivement régie par l'ancienneté existe, l'instrument utilisé pour réaliser un franchissement de grade ou décider d'une nomination, en opérant un choix entre plusieurs candidats au même poste, est l'évaluation individuelle du juge.

Toutefois, l'évaluation du juge, régulièrement réalisée et versée à son dossier, n'est pas nécessairement liée à une décision ponctuelle de nomination ou de promotion : elle a alors pour objet d'assurer un suivi régulier des performances

² Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985), Recommandation R (1994) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges du 13 octobre 1994, Charte européenne sur le statut des juges (juillet 1998), Recommandation R (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du Ministère Public dans le système de justice pénale.

professionnelles du juge comparable à celui qui existe pour tout agent ou fonctionnaire relevant de l'Etat.

Selon les systèmes judiciaires, l'évaluation individuelle du juge peut répondre soit à l'un de ces deux objectifs soit aux deux réunis.

2. L'évaluation individuelle du mérite du juge peut servir à lui attribuer une fonction judiciaire spécifique ;

Peu de présentations nationales ont abordé cette question soit parce que, par principe, le juge est considéré comme polyvalent et apte à assumer toutes les fonctions soit parce que les systèmes d'évaluation ne sont pas destinés à orienter le juge vers telle ou telle fonction en raison des qualités spécifiques qu'elle exigerait.

Dans certains pays cette fonction de l'évaluation lui donne une orientation plus marquée vers la gestion des ressources humaines (France, Italie).

Cette orientation pose la question plus générale de l'utilisation effective de l'évaluation individuelle comme outil de gestion globale des ressources humaines pour l'administration de la justice, quel qu'en soit le mode, permettant d'orienter le juge vers une filière professionnelle pour laquelle il apparaîtrait particulièrement adapté.

3. Dans les systèmes de promotion au mérite, l'évaluation individuelle du juge compense le poids de l'ancienneté dans le déroulement de la carrière ;

Dans les systèmes de carrière reposant sur le mérite, l'ancienneté et l'expérience conservent une place non négligeable dans les décisions de nomination et/ou de promotion : lorsqu'elle est excessive, la place qui leur est accordée peut retirer toute importance au mérite des candidats.

La question de l'influence respective de ces deux critères d'appréciation est très délicate et relève d'une véritable appréciation qualitative de la performance et de l'efficacité de chaque système d'évaluation.

Toutefois, plusieurs présentations nationales font référence à cette problématique pour des systèmes dans lesquels il est expressément prévu de compenser le poids l'ancienneté par celui du mérite (Hongrie, Portugal).

4. L'évaluation individuelle peut avoir des conséquences financières pour le juge ;

Dans certains cas, une évaluation médiocre peut entraîner une sanction financière pour le juge (Belgique).

Au-delà, le déroulement d'une carrière peut être freiné en raison d'évaluations insuffisantes pour obtenir un franchissement de grade dans les délais les meilleurs ou une promotion dans un poste soumis à un choix entre plusieurs candidats.

3°) Evaluation des juges et discipline :

En matière disciplinaire, une première interrogation s'est posée : dans les systèmes judiciaires qui comportent à la fois un régime disciplinaire et un système d'évaluation individuelle du juge, l'évaluation individuelle peut-elle entraîner des conséquences disciplinaires ?

La réponse est très souvent affirmative : le juge dont l'évaluation révèle des carences professionnelles caractérisées relèvera d'un mécanisme de poursuites disciplinaires.

Les présentations nationales n'ont pas abordé une deuxième interrogation portant sur l'existence éventuelle d'un lien entre la place occupée par le système d'évaluation individuelle du juge et celle occupée par le système de poursuites disciplinaires.

Lorsqu'il existe un système d'évaluation périodique du juge, n'a-t-il pas pour effet de limiter le recours aux procédures disciplinaires dans le traitement des insuffisances professionnelles du juge et des autres manquements aux devoirs de son état ? L'évaluation régulière n'est-elle pas alors un moyen de prévention de tels manquements permettant au juge lui-même et aux responsables des juridictions de réagir avant tout recours à des poursuites disciplinaires ?

Ces interrogations renvoient à la question infiniment plus délicate de la crédibilité des évaluations individuelles réalisées et donc à celle de la mesure de l'efficacité du système d'évaluation existant.

4°) Evaluation des juges et indépendance :

La question des rapports entre évaluation et indépendance est à l'arrière-plan de toutes les réflexions de notre groupe de travail.

Les réponses données relèvent de trois orientations majeures :

1. Certains systèmes judiciaires ont exclu tout système d'évaluation individuelle du juge.

Les traditions institutionnelles et les cultures nationales concernées placent très haut le pouvoir du juge, son autorité et le respect qui lui est dû. Cette position du juge, traditionnellement admise par le corps social, explique que l'évaluation de son activité professionnelle par tout autre que par lui-même paraît être considérée comme une forme de contrôle incompatible avec les impératifs d'indépendance.

Toutefois, cette position de principe n'exclut cependant pas l'existence de processus informels de contrôle par un juge de niveau supérieur.

2. Le respect du principe de l'indépendance du juge a conduit d'autres systèmes judiciaires à ne retenir l'évaluation individuelle que comme un élément de l'appréciation de la qualité de la juridiction.

Le plus souvent, dans ces systèmes, l'évaluation individuelle reste anonyme, n'est pas versée au dossier personnel du magistrat et n'a aucune incidence sur les nominations.

Il ne s'agit ni d'assurer un suivi dans le temps des performances du juge ni de permettre de comparer les mérites des candidats à un même poste mais de constituer un élément de gestion de la juridiction.

Cependant, ces données individuelles peuvent parfois être utilisées de manière informelle dans des mécanismes de promotion.

3. Dans d'autres systèmes judiciaires, l'existence de l'évaluation de l'activité individuelle du juge n'a pas été considérée comme incompatible avec le principe d'indépendance.

Toutefois, pour garantir cette indépendance, ces systèmes ont mis en place de nombreux mécanismes de protection à tous les niveaux du dispositif d'évaluation.

Cette protection apparaît d'abord dans l'existence de normes publiées fixant le contenu des critères d'évaluation et des règles procédurales applicables.

La définition de l'autorité d'évaluation constitue également un élément essentiel des garanties données au juge.

Enfin, les garanties procédurales offertes au juge dans le processus d'évaluation apparaissent indispensables pour assurer l'équilibre et la transparence du mécanisme d'évaluation et éviter les risques de dérive.

D) Evaluation des juges et évaluation de la justice :

Le troisième sous-groupe a analysé la distinction entre les systèmes d'évaluation centrés sur la personne du juge et ceux orientés vers les performances du système judiciaire avant d'illustrer concrètement la prise en compte des éléments individuels dans l'évaluation de la qualité de la justice.

1°) La distinction entre les systèmes d'évaluation :

1. Il résulte clairement de l'examen des présentations nationales que chaque pays a adopté un processus d'évaluation déterminé par son système juridique et ses valeurs sociales en l'adaptant selon les mécanismes de contrôle et d'équilibres existant au niveau constitutionnel à l'égard du système judiciaire.

Ainsi, certains pays disposent de Conseils supérieurs principalement compétents en matière de carrière des juges et, parfois seulement, en matière d'organisation et d'administration de la justice.

D'autres, sont caractérisés par un haut niveau d'autonomie des services judiciaires pour l'organisation et l'administration de la justice, leurs Conseils supérieurs ou organes assimilés ayant des fonctions et des compétences moindres en matière de carrière des juges.

Pour les premiers, l'évaluation est un concept essentiellement individuel dont les mécanismes sont calibrés pour accompagner le juge au cours de sa carrière.

Se fondant sur des outils documentaires, ils comportent des logiques de

protection contre les abus, les erreurs ou les conditionnements du juge ; gérés parfois par les juges eux-mêmes (autorité d'évaluation ou organe de contrôle de l'évaluation), ils sont souvent assujettis à un contrôle juridictionnel (Belgique, France, Italie, Portugal...)

Pour les autres, l'objectif est avant tout de mesurer et d'évaluer les performances des cours et tribunaux ; la problématique de la carrière, si elle existe, ne détermine pas les exigences imposées aux mécanismes d'évaluation qui relèvent d'une logique de gestion administrative tant en ce qui concerne la définition des normes d'évaluation que les outils utilisés et les organes intervenants (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède ...)

En fait, la logique de l'approche individuelle repose sur l'idée que le contrôle et l'amélioration des qualités attendues de chaque juge conduiront à l'amélioration de l'ensemble du corps des juges et, avec elle, de la réponse judiciaire donnée.

Dans la seconde approche, la confiance est accordée a priori au juge et l'investissement porte essentiellement sur l'organisation et la qualité des services judiciaires.

2. Toutefois, ainsi qu'il a déjà été souligné, les systèmes se rapprochent.

Dans les systèmes centrés sur la carrière, les préoccupations relatives aux performances de l'institution sont présentes même si elles sont souvent prises en charge par les autorités administratives et traitées de manière autonome ; dans les systèmes centrés sur la mesure des performances de l'institution, des formes indirectes, et parfois informelles, d'évaluation individuelle liées aux impératifs de carrière existent et sont des sous-produits du contrôle d'efficacité des services.

Il apparaît en fait que ces deux approches sont beaucoup plus liées qu'il ne le semble a priori.

D'abord, il existe à l'évidence un rapport étroit entre la qualité de la justice et le professionnalisme de chaque juge.

Ensuite, un niveau élevé de qualité du corps des juges ne dépend pas uniquement du professionnalisme de chacun de ceux qui le composent mais également de celui des collaborateurs du juge et de l'efficacité des outils et services nécessaires aux activités judiciaires.

Enfin, les contenus des systèmes deviennent complémentaires : d'une part les comparaisons des cours et tribunaux intègrent de plus en plus les éléments qualitatifs de l'activité individuelle, d'autre part l'appréciation des qualités professionnelles du juge ne peut intervenir sans prendre un compte la réalité du service auquel il appartient.

2°) Evaluation individuelle et mesure de la qualité de la justice :

1. L'examen des systèmes orientés vers l'évaluation des performances des

cours et tribunaux montre que les données individuelles intégrées ont d'abord été des éléments de nature quantitative portant principalement sur la charge de travail du juge et sa productivité (Danemark, Espagne, Finlande, Suède).

A cet égard, l'Espagne a fourni l'exemple des « modules judiciaires de travail » qui caractérisent une démarche statistique individualisée dans une problématique de pure gestion administrative.

Ces éléments statistiques quantitatifs sont naturellement les plus aisés à élaborer et peuvent être très affinés.

2. L'évolution récente de ces systèmes est caractérisée par la part de plus en plus importante prise par une approche qualitative affirmée.

Ainsi, des outils d'amélioration de la qualité, reposant notamment sur l'exploitation de données individuelles, ont été mis en œuvre dans plusieurs pays.

Le système « Rechtspraak » aux Pays-Bas ou les démarches de qualité en Finlande en sont une illustration : il s'agit de parvenir à l'amélioration de la qualité des services par une définition de normes de qualité (en matière de procédure, décisions, organisation, délais, accueil, traitement des réclamations...) ainsi que par la mesure régulière de cette qualité.

L'approche qualitative individuelle est très présente dans les projets de réforme du système d'évaluation espagnol qui devrait reposer sur des « indices d'activité » individuels non seulement quantitatifs mais aussi qualitatifs (efficacité, délais, implication, formation), le tout replacé dans le contexte global de la situation du service.

Cette démarche qualitative intégrant des indicateurs de qualité individuelle se répand ainsi qu'en témoigne le projet de réforme entrepris en Italie pour mieux mesurer l'efficacité de l'institution judiciaire.

E) Evaluation des juges et rôle des Conseils supérieurs :

Le quatrième sous-groupe a dégagé les conclusions suivantes :

1°) Dans la majorité des pays qui connaissent un Conseil supérieur (ou organe comparable), celui-ci joue un rôle dans la définition et l'élaboration du système d'évaluation individuelle des juges :

Si les directives générales et les principes qui régissent le système d'évaluation sont plutôt définis par la législation primaire (Constitution et lois), le Conseil supérieur s'est vu parfois confier le soin de prendre un certain nombre de mesures d'exécution ou d'application (Belgique, Bulgarie, Espagne, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie).

Ce pouvoir normatif secondaire est exercé soit par voie de circulaires ou de règlements, soit par des propositions de textes élaborées pour le pouvoir exécutif, soit par l'approbation de textes préparés par les instances gouvernementales.

Dans quelques cas, une analyse du système d'évaluation en vigueur a été réalisée (Belgique, Bulgarie, France) : qu'il l'ait effectuée lui-même ou qu'il ait été

seulement associé à la réflexion, le Conseil supérieur a alors formulé des propositions d'amélioration.

2°) Dans plusieurs cas, le Conseil est autorité d'évaluation ou joue un rôle dans l'évaluation individuelle du juge :

Dans la majorité des systèmes, l'évaluation n'est pas effectuée par le Conseil supérieur mais par le supérieur hiérarchique ou un collège d'évaluation.

Pourtant, dans quelques pays (Bulgarie, Espagne, Italie et Portugal), l'évaluation est réalisée par le Conseil supérieur soit directement (le cas échéant, par une commission spéciale créée en son sein) soit par l'intermédiaire d'inspecteurs désignés par lui.

3°) Souvent, le Conseil supérieur est utilisateur des évaluations :

Dans la grande majorité des pays, l'évaluation individuelle du juge et l'appréciation de ses mérites jouent un rôle important, voire déterminant, dans l'évolution de sa carrière professionnelle.

Souvent, les résultats de l'évaluation sont utilisés par le Conseil supérieur dans le cadre de la procédure de nomination ou de promotion.

Parfois, l'évaluation individuelle des juges est utilisée par le Conseil supérieur en tant qu'instrument permettant d'apprécier le fonctionnement global du système judiciaire.

En Allemagne et en Autriche, qui ne connaissent pas d'institution comparable au Conseil supérieur, les évaluations sont également utilisées pour les nominations et promotions.

4°) Le Conseil supérieur est rarement l'autorité de recours contre les évaluations individuelles :

La plupart des pays prévoient la possibilité pour le juge évalué de contester les résultats de l'évaluation.

Les instances de recours varient toutefois d'un pays à l'autre ; il peut s'agir, par exemple, d'un recours introduit auprès :

- du supérieur hiérarchique,
- du collège d'évaluation,
- des tribunaux ordinaires,
- des juridictions administratives.

En l'état des informations recueillies (toutes les présentations nationales n'ayant pas abordé cette question), le Conseil supérieur n'apparaît être l'instance de recours contre les évaluations individuelles qu'au Portugal et en Roumanie.

F) Conclusion :

1°) La diversité des systèmes d'évaluation du juge, déjà pressentie lors de notre réunion de Rome, a été amplement démontrée par le travail de notre groupe.

Toutefois, il apparaît possible d'évoquer une convergence certaine entre nos divers systèmes judiciaires tenant à la pression exercée par les exigences croissantes qui se manifestent à l'égard de la justice en raison de l'importance prise par les impératifs de qualité et d'efficacité.

Quel que soit le niveau de considération accordée à l'institution judiciaire et à ses acteurs, aucun système ne peut plus échapper aux interrogations des citoyens sur la qualité de la justice, des juges et des décisions qu'ils rendent.

Dans ce contexte, l'existence de mécanismes d'évaluation individuelle ou collective, selon les cas, est naturellement considérée comme un élément utile et nécessaire de tout système judiciaire.

Nul doute qu'au cours des prochaines années chaque juge ressentira les effets de ces exigences dans ses activités quotidiennes.

2°) Au terme de cette réflexion, l'évolutivité de nos dispositifs d'évaluation apparaît distinctement : de nombreux systèmes sont très récents et d'autres sont en cours de réforme.

Nous devons donc nous interroger sur la nécessité d'assurer la mise à jour des données que nous avons recueillies.

3°) Une question principale demeure : celle de la crédibilité des évaluations réalisées et donc de la mesure de l'efficacité et des performances des systèmes d'évaluation des juges, qui n'a été abordée par aucune présentation nationale.

Il apparaît seulement possible de déduire du caractère récent de nombreux dispositifs d'évaluation individuelle présentés et des réformes actuellement en cours que la question de l'efficacité des mécanismes d'évaluation est au cœur des réflexions menées dans nos différents systèmes judiciaires.
