



Paris, le 10 février 2010

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRETARIAT GENERAL
SERVICE DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES
BUREAU DU DROIT COMPARE

L'évaluation professionnelle des magistrats

(Allemagne, Canada, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Turquie)

Dans certains pays, l'évaluation professionnelle des magistrats porte sur les qualités individuelles du magistrat et est utilisée à l'appui du déroulement de carrière ; elle est surtout un outil en matière de nomination et d'avancement (Italie, Allemagne, Turquie). Dans d'autres pays, comme l'Espagne, où le déroulement de la carrière est strictement basé sur l'ancienneté, l'évaluation professionnelle du magistrat est fondée sur des critères uniquement quantitatifs et s'inscrit dans le cadre plus global de l'évaluation de l'activité de la juridiction. Dans les pays anglo-saxons enfin, l'évaluation des compétences individuelles du magistrat du siège n'existe pas car elle constituerait une atteinte aux garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire; seules des lignes de conduite tenant à l'éthique et aux exigences de qualité de la justice sont expressément édictées (Royaume-Uni). Ces pays confient aux services d'inspection des services judiciaires le traitement des dysfonctionnements individuels à l'occasion de leurs missions de contrôles ou dans le cadre d'une enquête disciplinaire.

Les magistrats du siège et du parquet peuvent relever de la même autorité d'évaluation (Italie, Turquie) ou bien faire l'objet d'un traitement distinct (Allemagne, Pays-Bas, Russie). Selon les pays étudiés, l'évaluation peut être réalisée par les chefs de juridiction ou la hiérarchie directe (Allemagne, Pays-Bas) ou bien être confiée à un organe collégial déconcentré (Italie). En Turquie, l'évaluation professionnelle des magistrats est gérée par l'administration centrale, effectuée par les services de l'inspection judiciaire et validée par le Conseil Supérieur des juges et procureurs. En règle générale, les procédures d'évaluation restent sous le contrôle de l'autorité indépendante en charge de la carrière des magistrats, laquelle fixe et harmonise les critères d'évaluation.

Dans la plupart des pays étudiés, il existe des procédures spéciales d'évaluation pour les postes à responsabilité ou en mobilité externe. Dans tous les cas, l'évaluation donne lieu à un document écrit formalisant un avis ou attribuant un niveau de qualité professionnelle, chiffré ou non.

1. Les procédures d'évaluation professionnelle

Dans certains pays, la procédure d'évaluation professionnelle peut se dérouler dans le cadre d'un entretien individuel avec la hiérarchie (Allemagne, Pays-Bas). Dans d'autres pays, la procédure d'évaluation peut se dérouler en plusieurs étapes avec un premier bilan établi au niveau déconcentré, puis des conclusions finales établies par une autorité centralisée (Italie, Turquie). En règle générale, le regard porté sur le magistrat au cours de l'évaluation n'est pas exclusivement hiérarchique et certains pays ont développé des modes d'évaluation collégiale ouverts à d'autres partenaires professionnels susceptibles de porter une appréciation sur l'évalué (Italie, Pays-Bas). En Espagne, la procédure d'évaluation individuelle du magistrat consiste à quantifier le travail fourni et aboutit à un mode de rémunération individuelle différenciée selon le résultat obtenu.

En Italie, l'évaluation professionnelle du magistrat s'appuie non seulement sur les rapports rédigés par les chefs de juridiction mais également sur les observations et avis des « conseils judiciaires », organes collégiaux constitués auprès de chaque cour d'appel et composés de magistrats, de représentants du barreau et du monde universitaire. Des communications du Conseil de l'Ordre des avocats sur des incidents individuels peuvent également être pris en compte par l'autorité d'évaluation. Le conseil supérieur de la magistrature émet un « avis » après consultation du dossier d'évaluation effectué au niveau déconcentré par l'organe d'évaluation compétent. Le magistrat peut faire des observations devant le conseil judiciaire dont il dépend ou devant le conseil supérieur de la magistrature qui rend un avis (décision « positive » si les notes obtenues au cours de l'évaluation sont suffisantes pour obtenir la promotion correspondant à son ancienneté; décision « non conforme » lorsque l'évaluation fait apparaître l'existence de carences; décision « défavorable » lorsque l'évaluation fait apparaître l'existence de carences graves portant sur deux ou plusieurs desdits critères). Cet avis peut être contesté devant le tribunal administratif.

Aux Pays-Bas, indépendamment de la procédure d'évaluation individuelle classique pratiquée localement par la hiérarchie, un mode d'évaluation original a été mis en œuvre sous l'égide du Conseil de la Magistrature (ou « Conseil de la Justice »). Cette pratique dite de l'« intervision » s'est développée dans les juridictions néerlandaises à partir de 2002 avec pour objectif de promouvoir la qualité de la justice. Pratiquée en groupe dans la plupart des juridictions, elle aboutit à une forme d'évaluation « par les pairs ». Chaque magistrat est à tour de rôle « observateur » et « observé », et les échanges doivent permettre aux magistrats de s'interroger sur leurs pratiques et comportements à l'audience, afin de les améliorer au besoin. Le Conseil a souhaité diffuser cette « bonne pratique », expérimentée d'abord dans quelques tribunaux de district (équivalent des TGI en France). A ce jour, chacun des 19 tribunaux de district a mis en œuvre l'« intervision ». Un programme unique, baptisé « *Rechtspraak* », permet de mesurer les performances des juridictions et la satisfaction des « utilisateurs », c'est-à-dire des justiciables. L'« intervision » s'inscrit moins dans une démarche d'évaluation individuelle des magistrats, que dans une recherche d'amélioration du fonctionnement de la juridiction tout entière. Elle repose sur le volontariat des magistrats concernés et n'empiète jamais sur le contenu des réquisitions ou des décisions. Concrètement, le programme *Intervision* s'applique tant aux magistrats du siège qu'à ceux du Parquet. Il est co-financé par le Conseil de la Magistrature et le Ministère Public et confié à un organe baptisé « *Prisma* », composé de 11 personnes, pour partie consultants extérieurs et pour partie juges et procureurs délivrant des prestations équivalentes à celle d'un « cabinet de conseil » au profit des juridictions.

En Espagne, il n'existe pas de contrôle du juge du premier degré par le juge du second degré, ni d'évaluation du magistrat par sa hiérarchie. Le seul contrôle individualisé est celui réalisé occasionnellement par les services d'inspection judiciaire agissant sur plainte ou dans le cadre de ses contrôles. L'évaluation professionnelle s'effectue au moyen d'une évaluation quantitative standardisée du travail basée sur le nombre de décisions rendues et du stock d'affaires en attente de traitement. Ce système sophistiqué a été élaboré en 2003 par le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire qui détermine les « standards » tant au niveau de la juridiction (modules d'entrée) qu'au niveau de chaque magistrat (modules de travail). Approuvé par les organisations syndicales et associations professionnelles de magistrats, ce mécanisme d'évaluation est aujourd'hui appliqué à l'ensemble des juridictions espagnoles et permet de fixer objectivement la masse de travail annuel que doit normalement réaliser chaque juge, selon sa spécialité. Si ce dernier réalise 120% du travail attendu, il reçoit une compensation économique. A l'inverse, il perdra une partie de sa rémunération s'il n'atteint pas 80% des objectifs attendus. Ces barèmes sont actuellement en cours de révision après leur annulation suite à un recours devant la chambre administrative du Tribunal Suprême. Il est proposé à certains magistrats de souscrire un engagement écrit d'augmenter de 30, 40, ou 50 % le nombre d'affaires traitées dans un semestre en sus de la charge normale de travail, contre une augmentation correspondante de leur salaire pendant cette période, versée sous forme de prime. Le service de l'Inspection classe les juges en quatre catégories : ceux qui ont dépassé l'objectif de 20 %, ceux qui ont atteint au moins 80 % de l'objectif sans toutefois le dépasser de 20 %, ceux qui n'ont pas atteint les 80 % pour des raisons légitimes, et, enfin, ceux qui n'ont pas atteint ces 80 %. Si ces fiches ne sont pas destinées en principe à l'évaluation ou la notation du magistrat, elles peuvent cependant être utilisées en cas d'enquête disciplinaire notamment en cas de plaintes pour retard.

2. Les procédures d'évaluation spéciales

Elles sont liées à la nature du poste occupé ou à celle de la mobilité demandée.

En Italie, indépendamment de l'ancienneté requise pour l'accès à certains emplois (deux années d'ancienneté pour être nommé magistrat, puis onze années pour être nommé magistrat de cour d'appel, puis 7 années d'ancienneté supplémentaires pour être déclaré magistrat de cassation, puis huit années supplémentaires d'exercice pour être apte aux fonctions de direction supérieures), une réforme récente a mis en œuvre une procédure d'évaluation spéciale pour la nomination à certains postes de responsabilité (magistrats de direction et de semi-direction nommés pour une durée limitée de quatre ans, renouvelable uniquement après évaluation positive du Conseil Supérieur de la Magistrature qui se fonde sur des critères d'ancienneté, de mérite et d'aptitude). Cette procédure spéciale est également appliquée préalablement à une mobilité entre magistrature du siège et magistrature du Parquet.

En Espagne, s'il n'existe pas de procédure individuelle d'évaluation du magistrat par sa hiérarchie directe, les candidats à certains emplois de chef de juridiction se soumettent à une évaluation professionnelle individuelle effectuée par la « Commission de Qualification » du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire (postes de présidents de Cour Provinciale, président et présidents de chambre du Tribunal Supérieur de justice, président et président de chambre de la Cour Suprême de Justice).

En Allemagne, il existe deux types de notations, toujours réalisées par la hiérarchie directe, celles « régulières » et celles « occasionnelles ». Les notations régulières ont lieu, selon les Länder, tous les 4 ou 5 ans. Les juges et les procureurs peuvent en être dispensés sous certaines conditions qui varient selon les régions (dispense d'évaluation après 50 ans dans le Land du Bade Württemberg, dispense pour un juge âgé de plus de 45 ans et ayant fait l'objet de 5 évaluations régulières dans le Land de Berlin). Les notations occasionnelles peuvent être réalisées, en cas de mutation, candidature à des postes en avancement, mise à disposition ou en disponibilité pour évaluer les « aptitudes, capacités et les performances professionnelles » du juge ou du procureur.

Aux Pays-Bas, l'évaluation professionnelle des présidents des tribunaux en tant qu'administrateurs, donne lieu à un entretien individuel tous les trois ans avec le président du Conseil de la magistrature. L'évaluation va alors porter sur le respect des contrats d'objectifs passés entre le Conseil et la juridiction, tant sur la « production » de décisions que sur la gestion budgétaire.

En Turquie, une évaluation spécifique et récapitulative a lieu après 10 ans d'activité professionnelle. Elle reprend les précédentes évaluations, récapitule les avancements et les éventuelles procédures disciplinaires. Elle permet d'effectuer la sélection des magistrats susceptibles d'être nommés à la 1ère classe. Ces derniers exercent les fonctions correspondant à ces emplois (chefs de juridiction, exercice des fonctions dans des villes importantes...) mais ne sont définitivement nommés qu'après une nouvelle évaluation au bout de 3 ans d'activité. Depuis une réforme de 2004, les magistrats de 1re classe sont ensuite évalués tous les deux ans comme les magistrats de grade inférieur.

3. Les critères d'évaluation des compétences et aptitudes individuelles

Dans les pays où une procédure d'évaluation professionnelle individuelle du magistrat a été institutionnalisée, celle-ci ne peut jamais porter sur les solutions de droit retenues par le magistrat sauf en Russie et en Turquie. L'évaluation peut prendre la forme d'un « avis », comme en Italie, ou bien encore celle d'une notation « non chiffrée » (Allemagne et Royaume-Uni pour les procureurs) fixant des rubriques et des niveaux de compétence dont le nombre varie selon les pays. Aux Pays-bas, un référentiel des compétences selon les fonctions exercées a été élaboré et sert de guide aux chefs de juridictions dans leurs évaluations.

En Italie, une évaluation est prévue pour tous les magistrats du siège et du parquet, tous les quatre ans et ce jusqu'à la vingt-huitième année de service. Une circulaire du Conseil Supérieur de la Magistrature met en œuvre la réglementation régissant les critères d'évaluation à prendre en considération: la préparation juridique, le niveau de maîtrise des techniques utilisées dans les divers secteurs de la juridiction, l'issue des mesures judiciaires émises, la quantité et la qualité du travail judiciaire effectué, le respect des délais fixés pour la rédaction et le dépôt des sentences, le degré de participation et de concours effectif du magistrat au bon fonctionnement de la juridiction à laquelle il est affecté (disponibilité à effectuer des remplacements, participation aux cours de formation continue, apport personnel aux problèmes organisationnels, etc.).

En Allemagne, les critères d'évaluation sont précisés dans les circulaires des Länder. A titre d'exemple, le formulaire de notation du Land du Bade Württemberg comprend quatre rubriques (performance professionnelle, qualités personnelles, compétences sociales, compétences managériales). Dans chacune des rubriques, les qualités attendues se décomposent en « qualités fondamentales » (qui sont celles exigées de tout magistrat) auxquelles s'ajoutent des « qualités spécifiques » évaluées uniquement pour les postes à responsabilité (chef de juridiction, chef de cour, chef de service). Dans d'autres cas, les compétences à apprécier peuvent être identiques quel que soit le niveau de responsabilité mais l'on exigera un niveau minimal de notation dans le cas d'un magistrat souhaitant exercer des fonctions de responsabilité. Une fois l'ensemble de ces critères évalués, le notateur doit fixer une note globale qui n'est pas une note chiffrée mais fixée selon 7 niveaux possibles, du plus bas (« ne répond à aucune des attentes ») au plus haut (« remplit de manière exceptionnelle les attentes »). Les éléments pris en compte dans le cadre de la procédure d'évaluation sont en général recueillis auprès de la hiérarchie d'encadrement, à partir des travaux écrits du magistrat et d'un recours éventuel aux statistiques. L'entretien individuel est plus un outil de gestion globale du personnel qu'un cadre obligatoire de la procédure d'évaluation. Le projet d'évaluation peut être porté à la connaissance du magistrat avant que cette notation lui soit notifiée et exposée oralement. Il existe un recours administratif mais le contrôle du juge administratif porte sur le respect des circulaires. Un autre recours est possible devant « les tribunaux de service » (*Dienstgericht*). Ces juridictions sont une formation d'une juridiction

composée de juges élus par leurs pairs qui assurent la discipline des magistrats du siège composant la juridiction et qui traitent les recours contre toute décision d'un supérieur hiérarchique qui pourrait être analysée comme une atteinte à l'indépendance du juge. Une notation qui serait fondée sur l'appréciation au fond des décisions du magistrat pourrait ainsi être déferée devant cette juridiction.

Aux Pays-Bas, la loi sur le « statut des agents de l'autorité judiciaire » (*Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren*) dispose en son article 46a que l'autorité fonctionnelle, c'est-à-dire le président du tribunal ou les juges faisant partie du conseil d'administration de la juridiction, « consacre son attention à la manière selon laquelle les juges travaillant dans sa juridiction exercent leurs fonctions, au moyen d'entretiens d'évaluation ». La seule directive générale contenue dans la loi est que cet entretien doit faire l'objet d'un compte-rendu écrit, dans lequel les éventuelles observations du magistrat évalué doivent obligatoirement figurer. Aucune procédure de recours n'est prévue. Pour mettre en vigueur cette disposition, les présidents de tribunaux se sont engagés à organiser un entretien d'évaluation avec chaque juge une fois par an. Chaque tribunal est en principe libre de la façon dont il organise ces entretiens d'évaluation. Il n'existe pas de texte définissant le contenu de ces entretiens ni de critères spécifiques au niveau national. Toutefois, il existe des « profils » de compétences définis au sein de la magistrature néerlandaise (juge, vice-président, conseiller, administrateur, président). Ces référentiels d'emplois ont été définis par un groupe de travail (dans lequel étaient représentés des conseillers, des juges, l'Association Néerlandaise de la Magistrature (NVvR) et le Conseil de la Magistrature) et servent de repère lors de l'évaluation individuelle. S'agissant du ministère public, des lignes directrices sont édictées par le Parquet Général, qui incitent les procureurs en chef à mettre en oeuvre une procédure d'évaluation individuelle chaque année. Ces « entretiens fonctionnels » (« *functioneel gesprek* ») se déroulent avec le supérieur hiérarchique direct et se fondent sur cinq catégories de critères : la technique professionnelle, les qualités managériales, les relations professionnelles « internes », les relations avec les partenaires extérieurs (police, services sociaux, ...) et les relations avec le public.

En Turquie, ce sont les services de l'inspection du ministère de la justice qui procèdent aux entretiens d'évaluation et à la notation des magistrats du siège et du parquet, laquelle est ensuite validée par le Conseil supérieur des juges et procureurs (HYSK). Au cours de la période de 2 ans courant entre chaque évaluation, le magistrat doit avoir évacué 80% des affaires qui lui ont été attribuées. Ce pourcentage est pondéré par le HYSK qui ne l'applique pas dans les grandes métropoles. Ainsi à Istanbul le HYSK exige qu'un magistrat traite 350 affaires en 2 ans d'activité. L'inspection des services judiciaires se déplace en juridiction et établit sa proposition de notation à partir de 3 critères : la grille d'évaluation remplie à l'occasion de l'entretien, le taux d'évacuation du stock de dossiers du magistrat et l'appréciation par la Cour de Cassation de la qualité du travail de l'intéressé (la Cour de Cassation est encore la seule juridiction de deuxième instance) qui donne trois types d'appréciations du magistrat (mauvais, moyen, bon). Une décision cassée donne forcément une mauvaise appréciation. La Direction Générale du Personnel du Ministère de la justice établit une proposition d'évaluation du magistrat et lui attribue une catégorie A (moyen), B (bon), C (très bon). En fonction du résultat, elle propose la promotion du magistrat au HYSK. Aucune promotion ne peut être envisagée si la note de la Cour de Cassation est inférieure à la moyenne. De même si le magistrat concerné a évacué moins de 50% de son stock. Le magistrat prend connaissance de sa notation en consultant le site informatique du ministère de la Justice qui lui est notifié sur demande.

En Russie, l'évaluation des juges relève des chefs de juridiction et des 89 conseils de qualification des juges rattachées aux différentes entités constitutives de la Fédération de Russie. Les critères retenus sont à la fois quantitatifs et qualitatifs. Des rapports statistiques sont établis une fois tous les six mois par les tribunaux et la qualité du travail est évaluée en fonction du nombre « d'annulations » de jugements « en raison d'une application incorrecte de la loi traduisant un manque de compétence professionnelle » et du nombre de jugements réformés par l'instance supérieure. Le nombre de plaintes formulées à l'encontre du magistrat

est également pris en compte. S'agissant des procureurs, les critères d'évaluation sont la capacité d'initiative et d'organisation, le sens de l'ordre et de la responsabilité dans l'exécution des tâches, les qualités morales et psychologiques, les traits de caractère, les rapports avec les collègues, la capacité à déléguer, à former des collaborateurs et à prendre des décisions, la disponibilité « à servir dans des régions éloignées aux conditions climatiques défavorables », l'état de santé, le comportement au travail, les manquements et erreurs commises, la capacité à corriger ses défauts ou manquement constatés lors d'une précédente évaluation.

Au Royaume-Uni, il n'existe aucun système d'évaluation individuelle des juges. Les objectifs de performance sont définis à l'échelle des tribunaux. En revanche, les membres du service des poursuites (*Crown Prosecution Service*), qui ne sont pas magistrats, font l'objet d'une évaluation individuelle dans le cadre du « *Performance Appraisal Report* ». Il n'existe pas de grille d'évaluation mais une note est attribuée (*performance assessment mark*) qui reflète la capacité du « *prosecutor* » à remplir ses missions. Il existe cinq niveaux de performance : « *Outstanding* » ou très haut degré d'efficacité pour remplir tous les objectifs fixés, « *Performance significantly above the standard required* » ou haut degré d'efficacité dans tous les domaines de compétence, « *Performance fully meets the standard required* » ou bon niveau d'efficacité, « *Performance does not meet the standard required* » ou échec dans certaines des missions confiées par le poste et enfin « *Unacceptable* » ou échec dans la plupart, voire dans la totalité des missions confiées par le poste (l'individu concerné doit avoir reçu un avertissement écrit pendant la période d'évaluation). L'entretien d'évaluation « *performance appraisal interview* » est un élément essentiel dans le processus d'évaluation et se déroule entre le titulaire du poste « *job holder* » et son supérieur « *reporting officer* » ou le « *countersigning officer* ». Chaque partie doit pouvoir être en mesure de produire ses observations, de manière à respecter le principe du contradictoire.