



**L'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES JUGES ET
L'INDÉPENDANCE DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE : L'IMPOSSIBLE
CONCILIATION ?**

KEVIN MUNUNGU LUNGUNGU
Chercheur ARC

Date: Novembre 2012

INTRODUCTION GÉNÉRALE

CONTEXTE ET ENJEUX DE LA PROBLÉMATIQUE ANALYSÉE.

- ❑ **L'EMPRISE GRANDISSANTE DU POUVOIR JURIDICTIONNEL SUR LA VIE COLLECTIVE : CAUSES ET ENJEUX** (ALLARD J. ET VAN WAEYENBERGE A., 2008; GUARNIERI C. ET PEDERZOLI P., 1996; VAN COMPERNOLLE J., 2002).

- ❑ **LA PROLIFÉRATION DES ATTENTES VIS-À-VIS DU POUVOIR JURIDICTIONNEL : REFLET D'UNE REDÉFINITION DES COMPOSANTES DE LA QUALITÉ ATTENDUE DE LA JUSTICE ET DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES** (CADIET L., 2010; FRYDMAN B., 2008).

- ⇒ **MANAGÉRIALISATION CROISSANTE DES APPAREILS JUDICIAIRES EUROPÉENS** (BERTHIER L. ET PAULIAT H., 2008; CONTINI F. ET MOHR R., 2007).
 - ◆ **Une transposition d'un éventail d'outils inspirés du *New Public Management* et de la philosophie managériale** (SCHOENAERS F., 2008);

 - ◆ **Une conception renouvelée de la justice: la justice comme « processus » (*process*) permettant de transformer des facteurs de production (*inputs*) en biens produits (*outputs*), c'est-à-dire les décisions de justice** (GARAPON A., 2010);

 - ◆ **Un renforcement des *contrôles* auxquels celles-ci sont assujetties** (PIANA D., 2010).

INTRODUCTION GÉNÉRALE (SUITE)

❑ **LA « MANAGÉRIALISATION » DES APPAREILS JURIDICTIONNELS EUROPÉENS : UNE CONTRAINTE POUR CERTAINS PRINCIPES FONDAMENTAUX ?** (FRYDMAN B., 2012; JANSSENS J.-P., 2011; MAK E., 2006).

⇒ **UNE QUESTION CREUSÉE EN PARTANT DE L'EXEMPLE DE LA TECHNIQUE D'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES JUGES JUDICIAIRES BELGES** (MESSINE J., 2009)

PLAN DE LA PRÉSENTATION.

- ① **BREF PORTRAIT** DU SYSTÈME BELGE D'ÉVALUATION DES JUGES: UN FORMALISME EXCESSIF ?
- ② **QUELLES GARANTIES** POUR PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE DES JUGES ?
- ③ **EN GUISE DE CONCLUSION: QUELLE PORTÉE** DU PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE DES JUGES ?

TITRE 1: L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DES JUGES JUDICIAIRES BELGES.

SOURCES FORMELLES ET CHAMP D'APPLICATION

- ❑ ÉNONCÉ DU PRINCIPE: **ART. 151§6** DE LA CONSTITUTION

« **Selon le mode déterminé par la loi**, les juges, les titulaires des fonctions visées au §5, alinéa 4 <certains chefs de corps>, et les officiers du ministère public sont **soumis à une évaluation** ».

- ❑ **MAGISTRATS L'ORDRE JUDICIAIRE** : CODE JUDICIAIRE, ART. 259**NONIES** ET S.; ARRÊTÉ ROYAL DU 20 JUILLET 2000.

Comp. L.C.C.E., art. 74/7 et suiv. (conseillers d'État); L., 31 décembre 1980, art. 39/28 et suiv. (magistrats du Conseil du Contentieux des étrangers)

- ❑ **CHAMP D'APPLICATION**:

☛ Uniquement magistrats professionnels à l'exclusion des magistrats suppléants, des juges et conseillers sociaux ainsi que des juges consulaires (VAN DROOGHENBROECK J.-F. et VAN DROOGHENBROECK S., 2006; MAES B., 2000).

☞ Chefs de corps : un régime particulier annulé par C.C., 1^{er} septembre 2008, n°122/2008.

TITRE 1: L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DES JUGES JUDICIAIRES BELGES.

LES RACINES DE L'ÉVALUATION DES JUGES : LA RÉFORME *OCTOPUS* (1998)

- ❑ UN CONTEXTE: UNE **REMISE EN CAUSE PROFONDE DE LA LÉGITIMITÉ** DE L'APPAREIL JUDICIAIRE BELGE SUITE À L'AFFAIRE *DUTROUX* (VIGOUR C., 2008).
 - ★ UN MODÈLE DÉCRIÉ : UNE JUSTICE « INEFFICACE, PROCÉDURALE ET SOURDE À LA PAROLE DES JUSTICIABLES » (FICET J., 2008).
 - ★ LE MODÈLE PROPOSÉ : UNE JUSTICE INDÉPENDANTE MAIS AUSSI EFFICACE ET QUI REND COMPTE DE SON FONCTIONNEMENT À LA COLLECTIVITÉ (*Doc. Parl., C.R., 97-98, n°1677/1, 1*).
- ❑ **DEUX PRINCIPAUX VOLETS.**
 - ★ **RENFORCER L'INDÉPENDANCE DES JUGES:**
 - ◆ L'inscription du principe d'indépendance des juges dans la Constitution (art. 151)
 - ◆ Un réaménagement des procédures de nomination et de promotion des magistrats (rôle-clé du Conseil supérieur de la Justice)

TITRE 1: L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DES JUGES JUDICIAIRES BELGES.

★ RESPONSABILISER LES JUGES ET RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'APPAREIL JUDICIAIRE:

- ◆ Un « contrôle externe » exercé par le Conseil supérieur de la Justice sur les juridictions.
- ◆ La transposition de certains dispositions managériaux: système de mandat pour certaines fonctions dirigeantes et un dispositif d'évaluation des juges.

LES FONCTIONS DE L'ÉVALUATION DES JUGES.

- CARRIÈRE DU MAGISTRAT** : COMPARATEUR DES TITRES ET MÉRITES DES MAGISTRATS.
- MANAGEMENT DE LA JURIDICTION** : INSTRUMENT ENTRE LES MAINS DU CHEF DE CORPS.

TITRE 1: L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DES JUGES JUDICIAIRES BELGES.

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DES JUGES.

- PÉRIODICITÉ: JUGE NOMMÉ** (évaluation **périodique** intervenant, en principe, pour la première fois aux termes de l'année qui succède la prestation de serment du magistrat et ensuite tous les trois ans); **TITULAIRE D'UN MANDAT ADJOINT OU SPÉCIFIQUE** (évaluation **spécifique** intervenant à l'expiration de ce mandat).

- QUI ÉVALUE ?**

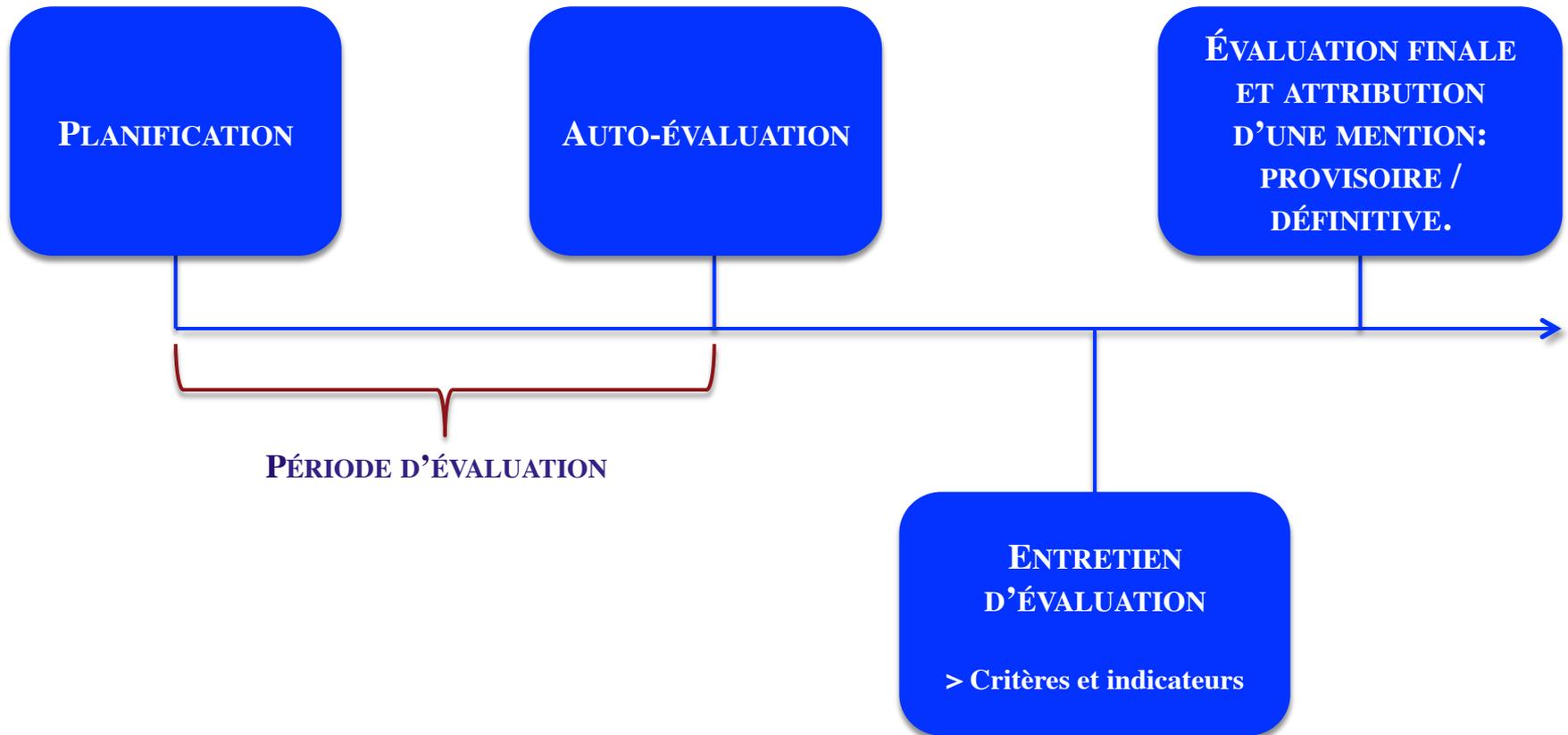
- LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION** : **ENTRETIEN DE PLANIFICATION AU DÉBUT DE LA PÉRIODE D'ÉVALUATION (RAPPORT DE PLANIFICATION) ; L'AUTO-ÉVALUATION DU JUGE; L'ENTRETIEN D'ÉVALUATION; LES ÉVALUATIONS PROVISOIRE ET DÉFINITIVE À L'AUNE DES CRITÈRES ET INDICATEURS D'ÉVALUATION (GAGE D'UNE ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES MAGISTRATS).**

FORMALISATION DES CRITÈRES ET INDICATEURS D'ÉVALUATION : UN GAGE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES MAGISTRATS.

« Un système d'évaluation encadré par la loi et des textes réglementaires, affichant une méthode et des critères applicables à tous, contribue à garantir que les décisions concernant la carrière des magistrats seront prises sur des bases aussi exactes, objectives et équitables que possible. En cela, l'évaluation individuelle bien conçue et entourée de garanties est une protection contre l'arbitraire et, par-là, peut-être considérée sans paradoxe comme un élément de l'indépendance du magistrat ».

Conseil Supérieur de la Magistrature, *Rapport annuel 2003-2004*, p. 93,
<http://www.conseil-supe-rieur-magistrature.fr/sites/all/themes/csm/rapports/rapport2004.pdf>.

PROCÉDURE D'ÉVALUATION



TITRE 1: L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DES JUGES JUDICIAIRES BELGES.

- ❑ **QUELLE CONFIDENTIALITÉ ? DOSSIER CONFIDENTIEL MAIS UNE COPIE DE LA MENTION DÉFINITIVE EST TRANSMISE AU MINISTRE DE LA JUSTICE ET EST JOINTE AU DOSSIER DE NOMINATION.**

- ❑ **QUID EN CAS D'OBTENTION D'UNE MENTION « INSUFFISANT » :**
 - ★ **JUGES NOMMÉS : SANCTION ESSENTIELLEMENT FINANCIÈRE (PERTE PENDANT SIX MOIS DE LA DERNIÈRE MAJORATION TRIENNALE) – SANS PRÉJUDICE DES CONSÉQUENCES DISCIPLINAIRES;**

 - ★ **TITULAIRES D'UN MANDAT: VACANCE DU POSTE.**

- ❑ **QUELS RECOURS ?**
 - ★ **AUCUN RECOURS INTERNE CONTRE LES DÉCISIONS DU COLLÈGE D'ÉVALUATION.**

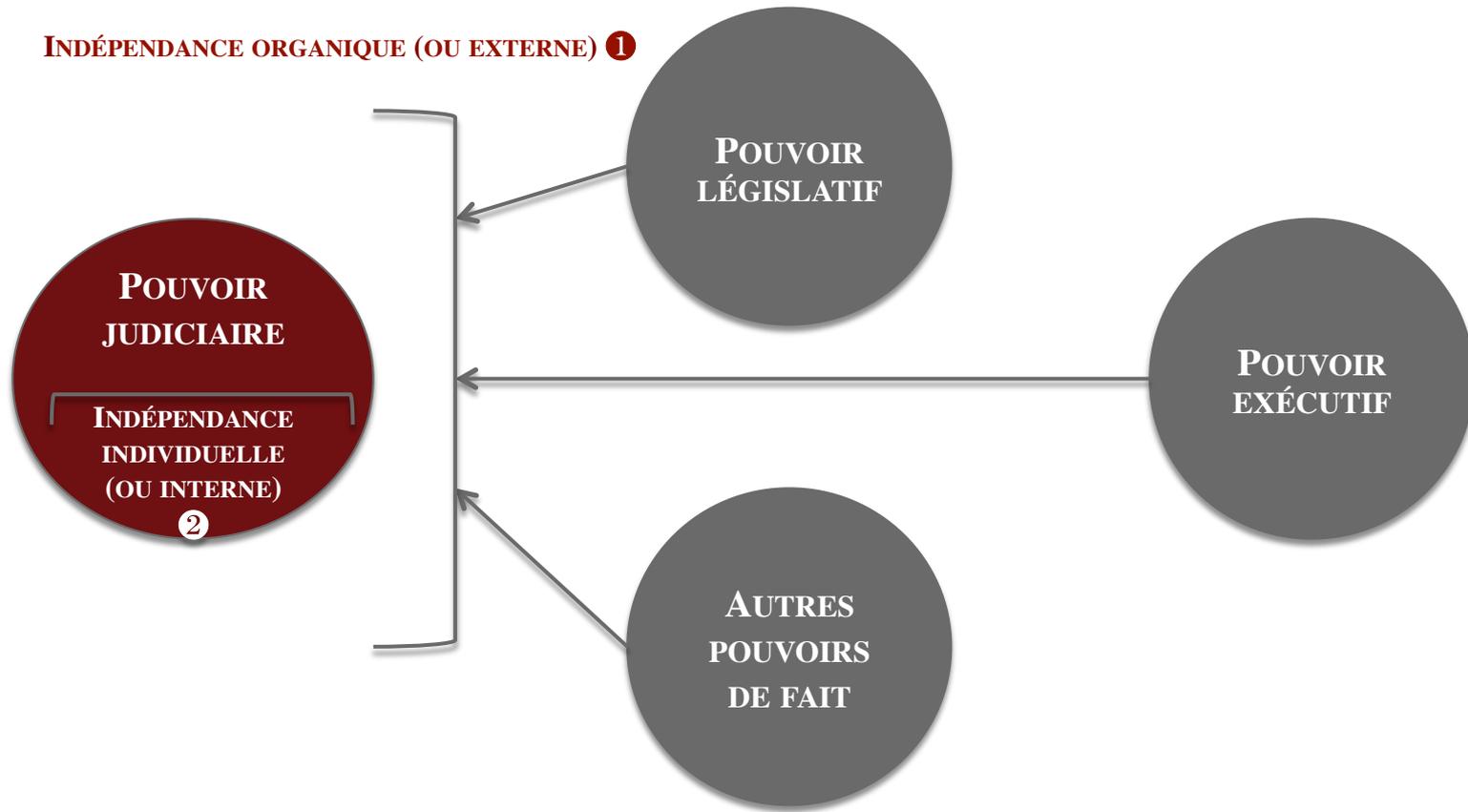
Comp. L.C.C.E., art. 74/7 §4, comp. L. 1980, art. 39/28 §4 (quelle compatibilité avec le principe d'égalité et de non discrimination ?)

 - ★ **PAS ATTAQUABLE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT (C.E., 22 octobre 2001, n°100.011, *Nichels*).**

TITRE 2: L'ÉVALUATION DES JUGES ET L'INDÉPENDANCE DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE, UNE CONCILIATION AMBIVALENTE.

QUEL CADRE D'ANALYSE ? (COPPENS C., 2012; FRYDMAN B., 2012; NIHOUL P., 2011)

INDÉPENDANCE ORGANIQUE (OU EXTERNE) ①



TITRE 2: L'ÉVALUATION DES JUGES ET L'INDÉPENDANCE DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE, UNE CONCILIATION AMBIVALENTE.

① UN DISPOSITIF DE CONTRÔLE « INTERNE » DU POUVOIR JUDICIAIRE ?

- ❑ **À PREMIÈRE VUE, OUI** PUISQUE LE CONTRÔLE EST RÉALISÉ PAR UN COLLÈGE COMPOSÉ EXCLUSIVEMENT DE MAGISTRATS (CONF. C.E., 22 OCTOBRE 2001, n°100.011, *NICHELS*).
- ❑ **LA DÉFINITION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF : UNE ATTEINTE À L'INDÉPENDANCE ORGANIQUE (OU EXTERNE) DES JUGES ?**
 - ☞ J. MESSINE, 2009: LA DÉFINITION ET L'ÉLABORATION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF EST « **significatif de la disparition du pouvoir judiciaire comme pouvoir indépendant – et donc égal – des autres pouvoirs: l'un a pris le pas sur l'autre** ».
 - ☞ ARGUMENT DE DROIT COMPARÉ: **DROIT NÉERLANDAIS** (LANGBROEK P.-M., 2005).
 - ☞ **EN RÉALITÉ:**
 - ✗ Un arrêté adopté sur proposition du Conseil supérieur de la Justice (accès aux sources...)
 - ✗ Un arrêté royal qui soulève de nombreuses critiques sur le plan de sa constitutionnalité (art. 151§6 de la Constitution; Comp. C.E., 9 mai 2005, n°144.185, *Lambrecht*)

C.E., 9 MAI 2005, N°144.185, LAMBRECHT

« Overwegende dat voorts artikel 151, § 6, van de Grondwet bepaalt: “Op de wijze door de wet bepaald, worden de rechters, de titularissen van de functies bedoeld in § 5, en de ambtenaren van het openbaar ministerie onderworpen aan een evaluatie”; dat die tekst duidelijk blijkt geeft van de bedoeling van de grondwetgever om de evaluatie bij de wet zelf geregeld te zien, wat inhoudt dat een verdere delegatie aan de Koning slechts voor zeer bijkomstige zaken aanvaardbaar kan worden geacht; dat overigens volgens het beginsel van de scheiding der machten een inmenging van de uitvoerende macht in organisatie van de rechterlijke macht in principe uitgesloten is; (...) »

- **VALIDE LA DÉLÉGATION CONFÉRÉE PAR LE LÉGISLATEUR AU POUVOIR EXÉCUTIF (CARACTÈRE SUFFISAMMENT « ACCESSOIRE » ?) ET LES DISPOSITIONS FIXANT LES CRITÈRES ET INDICATEURS D'ÉVALUATION.**

TITRE 2: L'ÉVALUATION DES JUGES ET L'INDÉPENDANCE DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE, UNE CONCILIATION AMBIVALENTE.

② UN CONTRÔLE DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES ?

➡ OBJECTIF DE L'INDÉPENDANCE INDIVIDUELLE (OU INTERNE) DES JUGES: METTRE CES DERNIERS À L'ABRI DE CERTAINES FORMES DE PRESSION (CONTRÔLE SUR LES DÉCISIONS P. EX.) DANS L'EXERCICE DE LEURS MISSIONS.

➡ **HYPOTHÈSE:** LE CADRE LÉGAL AUTORISE UN TEL **CONTRÔLE**, MAIS SON **ÉTENDUE** EST DIFFICILEMENT SAISSISSABLE.

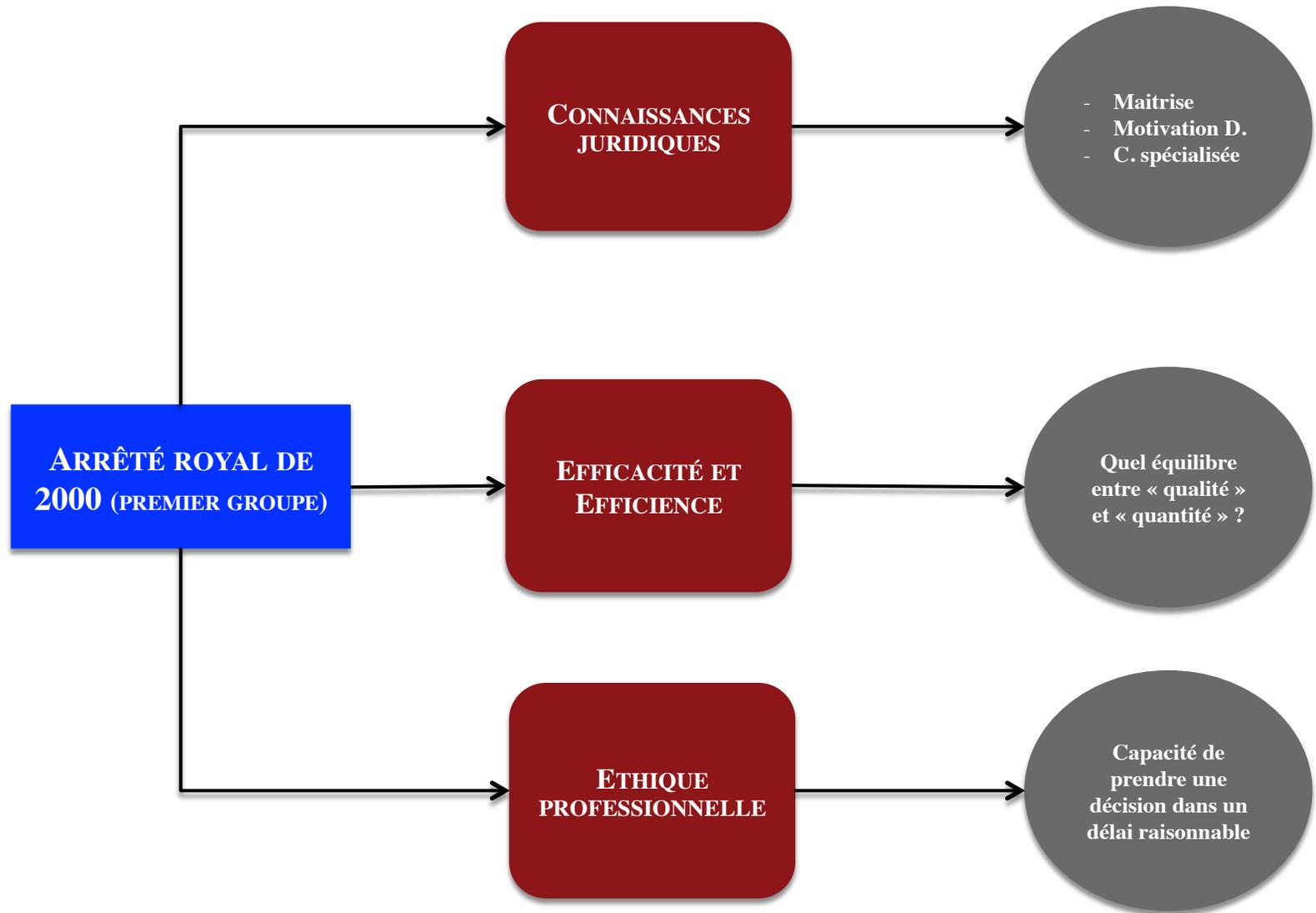
① ANALYSE DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA LOI INSTAURANT L'ÉVALUATION DES JUGES.

- ★ **OBJET DE L'ÉVALUATION:** PORTER UNE APPRÉCIATION SUR LA FAÇON DONT LE JUGE EXERCE SES FONCTIONS (Y COMPRIS SA PERSONNALITÉ ET SES CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES).
- ★ **LIMITE :** L'évaluation « ne peut ni ne doit concerner la manière dont le magistrat approche ses dossiers *sur le plan du contenu et règle les litiges* » : pas d'appréciation sur le *contenu* des décisions juridictionnelles.
- ★ **OBSERVATION :** ÉVALUER L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES JUGES SANS POSER UN REGARD SUR LES DÉCISIONS DE JUSTICE ? C'EST-À-DIRE... ?; UNE VISION « MANAGÉRIALE » DE LA FONCTION DE JUGER?... (VIGOUR C., 2008).
- ★ ...ET UNE APPROCHE RESTRICTIVE DU PRINCIPE D'INDÉPENDANCE ?

TITRE 2: L'ÉVALUATION DES JUGES ET L'INDÉPENDANCE DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE, UNE CONCILIATION AMBIVALENTE.

② EXAMEN DU CADRE NORMATIF ACTUEL.

- ★ **PRINCIPE ET EXCEPTION:** « l'évaluation porte sur **la manière dont les fonctions sont exercées, à l'exception du contenu de toute décision judiciaire**, et est effectuée sur la base de critères portant sur la personnalité ainsi que sur les capacités intellectuelles, professionnelles et organisationnelles » (C.J., art. 259^{nonies} §1^{er} alinéa 4).
- ★ **AMBIVALENCE DANS LE CODE JUDICIAIRE :** exclusion du contenu de toute décision mais *comment* contrôler les compétences intellectuelles ? (BLONDEEL P., 1999; MAES B., 2000), la personnalité ? (MOINEAUX D., 2000).
- ★ **ARRÊTÉ ROYAL DU 20 JUILLET 2000:** L'AMBIVALENCE SE CONFIRME... Le contenu des décisions de justice est effectivement « explicitement exclu », mais certains critères d'évaluation peuvent conduire, *dans leur mise en œuvre*, à un contrôle de ce contenu.
- ★ Parmi les exemples les plus marquants, voir par exemple... (tableau)



EN GUISE DE CONCLUSION: LA PORTÉE JURIDIQUE DU PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES JUGES.

UNE HYPOTHÈSE À CREUSER: L'INDÉPENDANCE DES JUGES COMME PRINCIPE « RELATIF » ?

« Si le principe de l'indépendance des juges vise, de manière générale, à mettre les autorités juridictionnelles à l'abri des pressions émanant d'une autorité externe ou interne au pouvoir judiciaire afin de garantir que les justiciables seront jugés par un « tiers neutre », à l'image d'autres droits fondamentaux, peut-il néanmoins être **modalisé par le législateur pour autant que ces modalités poursuivent une finalité considérée comme admissible dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnées au re-gard de cet objectif ?** ».

DES QUESTIONS, DES OBSERVATIONS ?



Ou munungukevin@gmail.com