Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l.

Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.

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

CONLUSIONS DE CLOTURE

Georges RAVARANI

Bruxelles
30 novembre 2009

Après la si brillante et exhaustive synthèse par notre Collègue Philippe BOUVIER, il ne m'appartient pas de tirer *encore* des conclusions de celles qu'il vient de tirer.

Permettez-moi quand-même de dire quelques mots.

Je crois que le séminaire d'aujourd'hui nous a monté deux choses:

* D'une part, qu'une évaluation des magistrats est indispensable. Elles sont rares, en effet, les professions où l'on met en place quelqu'un et ne l'inquiète plus pour les quarante années à venir, et où celui-ci jouit de promotions automatiques, de manière totalement indépendante de ses mérites.

Une telle situation est, à l'évidence, mauvaise pour la qualité de la justice. – Elle est également néfaste pour le magistrat lui-même qui, immunisé contre toute mise en œuvre, d'une manière ou d'une autre, de sa responsabilité, risque de devenir un être irresponsable et de se comporter en conséquence. Il ne restera que son éthique personnelle. Or, éthique sans responsabilité, difficile pari …

On dira qu'on peut s'en tenir à la seule ancienneté, système qui présente bien des avantages en ce que l'indépendance des magistrats qui ne font alors l'objet d'aucune pression – ni de l'intérieur, ni de l'extérieur – est extrêmement bien garantie. Tout le monde s'accorde pourtant à retenir un correctif: avancement automatique *"salvo demerito"* comme le Collègue italien l'a souligné. Or, qui apprécie s'il y a eu démérite et prend alors les décisions qui s'imposent ?

Paradoxalement, l'indépendance des magistrats est au prix d'une évaluation qui dit son nom. Il ne faut pas se leurrer, en effet: il y a *toujours* évaluation, même dans les systèmes qui n'en ont pas officiellement. La question est de savoir si l'évaluation est transparente ou non. Sans évaluation indépendante et objective, le danger est grand qu'elle devienne politique, que le monde politique occupe le terrain et applique des critères peu avouables pour la promotion des juges, au préjudice, bien entendu, de leur indépendance.

Il y a plus. Lorsque des supérieurs hiérarchiques ou les collègues des magistrats décident de la promotion en dehors de procédures d'évaluation bien arrêtées – p. ex. moyennant des votes ou avis plus ou moins officiels, sans critères préétablis, sans discussions préalables et sans faire intervenir les magistrats concernés – il y a le risque d'une évaluation «en sous-marin» et sans possibilité, pour les concernés, de faire valoir leurs mérites et à se défendre contre des ragots ou appréciations à la légère, non fondées objectivement, voire tout simplement des animosités.

Il apparaît donc que l'évaluation des magistrats selon des procédures transparentes soit indispensable. La question n'est plus, évaluation ou non, mais *quelle* évaluation ?

* D'autre part, justement, le séminaire d'aujourd'hui a montré avec force que l'évaluation des magistrats est difficile et délicate.

Comment, en effet, évaluer la qualité des prestations d'un magistrat sans porter atteinte, d'une manière ou d'une autre, à son indépendance ? C'est, comme le Rapporteur général l'a appelé, tenter de marier l'eau et le feu. Mais, d'autre part, comme le Premier Président de la Cour de cassation de Belgique l'a souligné, il ne faut pas que l'indépendance devienne un passe-droit pour faire n'importe quoi et se soustraire à toute revendication de qualité et d'évaluation de celle-ci. Soit dit en passant que pour fondamentale qu'elle soit pour le statut du magistrat, l'indépendance n'est pas une fin en soi; elle ne constitue qu'un moyen, indispensable il est vrai, pour assurer une autre revendication plus fondamentale encore, à savoir l'impartialité des magistrats.

Si l'on dépasse les critères d'évaluation purement quantitatifs (nombre de décisions rédigées, délai d'évacuation des affaires, gestion des stocks, etc.), assez faciles à mettre en œuvre, pour apprécier d'autres capacités essentielles des juges, mais réfractaires à toute quantification (capacité de raisonnement, clarté de la décision, doigté avec les parties et avec les avocats, etc., etc.), comment éviter que, pour esquiver les difficultés inhérentes à une telle démarche, on s'achemine vers un système où l'on qualifie chaque magistrats d'excellent, voire plus (rappelons l'exemple de notre Collègue français qui nous a expliqué que, dans un système où l'on notait les magistrats sur 20 points, on avait, à un certain moment, abouti à des notes qui dépassaient 20 points, 21, 22, voire 23, sans être jamais inférieures à 19 points !; ou encore l'expression du Collègue bulgare: *"Tout le monde sait qui sont les bons juges et qui sont les mauvais, mais tout le monde est noté excellent"*), et que la vraie évaluation se fasse, de manière officieuse, en dehors de toute procédure officielle et transparente. Comment éviter un vocabulaire codé où l'on dit une chose et vise le contraire (du genre «se donne de la peine» = «n'est pas à la hauteur de la tâche») ?

Mais comment faire autrement ? L'on ne saurait, en effet, sous-évaluer le facteur humain; le problème a été souligné au cours du séminaire. Comment des magistrats peuvent-ils encore sereinement travailler ensemble si, dans le cadre d'une évaluation, le chef hiérarchique ou un comité de juges certifient à leur collègue qu'il ne connaît pas sa matière, qu'il est paresseux, qu'il n'a pas de capacité de raisonnement …? Car il y a une vie après l'évaluation …

Question banale: est-ce qu'il y a vraiment un saut de qualité entre la justice des pays qui ont un système d'évaluation et ceux qui n'en ont aucun ?

Comment finalement mesurer objectivement des qualités subjectives ?

En dernière analyse, comment évaluer les systèmes d'évaluation ? Est-ce qu'ils arrivent vraiment à distiller ce qui est finalement des qualités humaines, bien au-delà des connaissances juridiques, voire de la seule productivité: bonne volonté, dévouement, bon sens, désintéressement ?

Questions sur questions et même, comme le Collègue polonais l'a dit, plus de questions que de réponses. Mais ces questions ont le mérite d'avoir été posées, durant ce séminaire, peut-être sans solutions péremptoires, mais poser les bonnes questions

constitue certainement déjà un premier pas vers des esquisses de solution du problème.

La qualité des contributions des différents intervenants et le travail extrêmement important du Rapporteur général nous ont en tout cas permis de mieux connaître et de comparer les différents systèmes européens d'évaluation et les pratiques qui y ont cours, ce qui nous a permis de clarifier nos idées sur ce sujet essentiel pour une justice acceptable et acceptée.

Il m'appartient donc, pour terminer, de remercier, au nom de l'ACA-Europe, les membres du Conseil d'Etat belge d'avoir initié le présent séminaire et de nous avoir si royalement accueillis, les orateurs de la qualité de leurs interventions et les participants de leur intérêt et de leurs contributions à la discussion. Je crois pouvoir m'exprimer au nom de tous ici présents en retenant que cette journée de réflexion sur un sujet aussi délicat a été une pleine réussite.

Georges Ravarani
Président de la Cour administrative du Luxembourg
Président de l'ACA-Europe