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 – Belgischer Staatsrat

**Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne**
**Avec le soutien scientifique du Conseil d'Etat de Belgique**

# L'évaluation des magistrats

**RAPPORT GENERAL**

**Description des systèmes existants**

**Par Ph. BOUVIER, Auditeur général**
**au Conseil d'Etat de Belgique**

**Bruxelles**
**- 30 novembre 2009 –**

## Séminaire organisé avec le soutien de la Commission européenne

### INTRODUCTION

A la lecture des réponses fort instructives que chaque membre de notre association a bien voulu réserver au questionnaire sur l'évaluation des magistrats, je n'ai pu m'empêcher de songer à Jean de la Fontaine : *ils n'en mouraient pas tous, mais tous étaient frappés.* Certes, loin de moi l'idée d'assimiler à la peste l'évaluation des magistrats, au virus A/ H1 N1 serait-on tenté de dire aujourd'hui ! Mais comment ne pas être frappé, si j'ose encore ainsi m'exprimer, par le caractère à ce point contagieux de l'évaluation, que les magistrats eux-mêmes sont désormais touchés par cette contamination galopante. Si les générations des pairs qui nous ont précédés devaient renaître de leurs cendres, sans doute n'en reviendraient-ils pas. Air du temps, effet de mode ?

Le phénomène demeure encore récent. Mesurer son impact sur le fonctionnement de la justice reste dès lors une entreprise hasardeuse. Sur l'opportunité d'importer cet outil de gestion des ressources humaines au coeur de l'appareil juridictionnel, les réponses apportées donnent de mesurer que les opinions sur le sujet varient du tout au tout. Nul doute que nos travaux d'aujourd'hui viendront conforter ou infirmer cette impression ...

Il est des Etats dans lesquels l'évaluation des magistrats n'est pas à l'ordre du jour et qui, semble-t-il, ne s'en portent pas plus mal. D'autres, qui ne connaissent pas non plus ce régime, seraient plutôt demandeurs de sa mise en place. A la vérité, bien des Etats paraissent avoir survécu à la greffe de l'évaluation, sans avoir eu à déplorer un quelconque rejet !

La situation de la Tchéquie est suffisamment symptomatique que pour servir de fil conducteur à notre tour d'horizon, voire même à la poursuite de nos réflexions. Nos collègues tchèques ont bien connu un système d'évaluation des magistrats, mais sur le papier uniquement ! C'est qu'une loi relative à cet objet a été adoptée en 2002, mais elle a été tout aussitôt annulée par la Cour constitutionnelle parce que l'évaluation de l'aptitude professionnelle des juges ainsi instaurée était, pour partie en tout cas, entre les mains du ministère de la justice. "Incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'indépendance du pouvoir judiciaire" a dit la Cour constitutionnelle tchèque. Et comme ni le Parlement, ni le Gouvernement tchèques ne semblent vouloir entendre parler de la création d'un conseil

autonome de la magistrature, la question de l'évaluation des juges en Tchéquie n'est plus à l'ordre du jour.

Notre parcours dans les pays visités est jalonné de 14 étapes : elles correspondent aux 14 séries de questions auxquelles chacun à bien voulu répondre. Vous me permettrez cette précaution oratoire : j'espère avoir bien interprété les propos de chacun. Si, ici ou là, tel n'a pas été le cas, vous disposerez bien évidemment des moments à venir pour "tirer sur le pianiste" !

## I. DE L'EXISTENCE D'UN RÉGIME D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS ET DE SON ÉTENDUE

1.1. Comme je viens de l'indiquer, certains Etats ne connaissent pas de régime d'évaluation de leurs magistrats. A la vérité, ils forment une minorité : je dénombre Chypre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, la Pologne et la Tchéquie, soit 9 pays sur les 28 Etats qui ont bien voulu donner suite au questionnaire qui leur a été adressé. Vous m'autoriserez à laisser de côté la Belgique, sur laquelle je reviendrai en guise de conclusion.

Cela ne signifie pas que dans les neuf pays énumérés, aucune observation critique n'est exercée sur les activités des magistrats. Mais ils ont en commun de ne pas avoir de système d'évaluation organisé par la loi. Cela n'empêche d'ailleurs pas certains de disposer de statistiques permettant d'évaluer le travail des juges et de s'en satisfaire (Chypre), de juger des capacités professionnelles des candidats à une promotion (Espagne, Finlande), de disposer d'une commission consultative de contrôle du bon fonctionnement des juridictions (Malte), voire d'appeler de leurs voeux la mise sur pied d'un système d'évaluation en bonne et due forme, placé sous l'égide d'un conseil de la justice indépendant des pouvoirs législatif et exécutif, à l'effet d'objectiver les nominations et les promotions (Luxembourg) ou encore pour permettre aux magistrats de bénéficier d'informations sur la manière dont l'exercice de leur fonction est apprécié (Conseil d'Etat des Pays-Bas). La situation de la Pologne est un peu singulière : il n'y existe pas de régime d'évaluation commun à l'ensemble des magistrats, mais des mécanismes de contrôle au fonctionnement des juridictions existent cependant bel et bien.

1.2. Si des systèmes d'évaluation des magistrats existent effectivement dans les 19 autres Etats, une grande diversité est observée quant aux régimes applicables. Cette diversité est, en quelque sorte, le reflet de la manière dont la fonction juridictionnelle est organisée dans les

différents pays. Certains connaissent un régime d'évaluation unifié pour l'ensemble de leurs magistrats (Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Turquie, les hauts magistrats de ce dernier pays exceptés). Dans d'autres Etats, il existe deux systèmes bien distincts qui correspondent à la coexistence, en leur sein, de magistrats "judiciaires" et de magistrats administratifs (Grèce, les conseillers d'Etat exceptés, Portugal). Il est encore des cas où les magistrats de l'ordre judiciaire sont soumis à l'évaluation, mais pas les juges administratifs : telle est la situation en Italie, parce que le nombre de magistrats administratifs est limité et pour garantir leur indépendance (promotions sur la base de l'ancienneté, *salvo demerito).*

Les membres des Conseils d'Etat de France et des Pays-Bas, quant à eux, ne sont pas évalués. En France toutefois, un régime d'évaluation est commun à l'ensemble des magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs; ce régime, similaire à celui des magistrats de l'ordre judiciaire, ne s'étend pas aux présidents des cours administratives, lesquels sont conseillers d'Etat. En Autriche, il existe un régime d'évaluation applicable aux juges de première et de deuxième instance des juridictions ordinaires, mais qui ne concerne ni les juges de la Cour suprême, ni les membres de la Cour administrative. En Slovénie, le régime d'évaluation des juges diffère de celui des procureurs. En Allemagne, la structure fédérale de l'appareil judiciaire imprime sa marque aux modes d'évaluation : des systèmes spécifiques sont en effet institués dans les Etats fédérés. Ces procédures d'évaluation formelle - il en existe donc des "informelles" - ont pour commun dénominateur d'être périodiques ou incidentes. J'y reviendrai. Parfois enfin, l'évaluation ne concerne que les magistrats en début de carrière, à l'exclusion de tout autre : telle est la situation en Estonie, où les magistrats sont évalués pendant les 3 premières années de leur carrière, pour être ensuite déclarés définitivement aptes ou inaptes.

2. Les modes d'évaluation sont-ils à géométrie variable ? Je veux dire par-là, existe-t-il des différences, selon que les magistrats exercent des fonctions exclusivement juridictionnelles ou des fonctions dirigeantes de gestion et d'organisation, managériales comme on se plaît à dire aujourd'hui ? Ici encore, cela varie.

Trois cas de figure se présentent : soit les chefs de juridiction rendent compte de leur aptitude à exercer des fonctions dirigeantes (Bulgarie, France, Hongrie, Lituanie, Pologne), soit ils ne sont soumis à aucune évaluation (tel est le cas du président de la Cour administrative fédérale d'Allemagne, des président et vice-président de la Cour administrative d'Autriche, du Vice-président du Conseil d'Etat de France, des présidents des cours administratives d'appel en France), soit encore l'étendue de leur évaluation ne diffère pas de celle de leurs collègues

(Croatie, Grèce, Lettonie, Portugal, Slovaquie).

La situation en Croatie et en Slovénie se distingue par cela que le nombre d'affaires à traiter par les chefs de juridiction est déterminé compte étant tenu des devoirs propres à leur charge.

## II. DE LA NATURE DES RÈGLES QUI INSTITUENT ET ORGANISENT L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS

Dans la grande majorité des Etats, le principe de l'évaluation des magistrats est inscrit dans la loi. Quant aux modalités d'application, elles font l'objet de règlements le souvent plus adoptés par un organe collégial indépendant, représentatif des juridictions elles-mêmes.

On observera qu'en Grèce, le principe même de l'évaluation des magistrats est formellement inscrit dans la Constitution, même si la disposition paraît avoir pour principale portée de confier la mission d'évaluation à des "magistrats de grade supérieur". En Turquie, la Constitution réserve expressément à la loi, *"dans le respect des principes de l'indépendance des tribunaux et de la garantie d'inamovibilité dont jouissent les juges"*, toutes les questions qui touchent à leur statut. En Allemagne, la loi relative aux magistrats fédéraux porte que la surveillance de ceux-ci ne peut pas compromettre leur indépendance. En Pologne, ce sont des directives qui instituent et organisent l'évaluation des magistrats encore que, à proprement parler, il n'y a pas de régime d'évaluation commun à l'ensemble de ceux-ci.

## III. DES BUTS RECHERCHÉS PAR LE RÉGIME D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS

Sous l'aspect des objectifs assignés aux régimes d'évaluation, les Etats peuvent être regroupés en trois catégories. Un premier groupe entend, par le truchement de cet instrument, contribuer à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des juridictions (Chypre, Lituanie, Malte, Pologne). D'autres utilisent plutôt le mécanisme de l'évaluation comme un outil de développement de la carrière de chaque magistrat pris individuellement; dans ce deuxième cas de figure, un lien est alors généralement opéré entre l'évaluation et les promotions (Autriche, Lettonie, Suède). Dans une troisième catégorie, la plus importante en nombre, figurent les Etats qui, par le biais de l'évaluation des magistrats, cherchent tout à la fois à améliorer les performances de la juridiction prise dans son ensemble et à tester les aptitudes de chacun, notamment dans la perspective de promotions à intervenir (Bulgarie, Croatie, France, Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Turquie).

La situation de l'Allemagne est un peu particulière. Deux systèmes d'évaluation y cohabitent : l'une est formelle, l'autre est informelle. La première est périodique ou incidente. Comme son nom le laisse entendre, l'évaluation incidente survient à l'occasion de procédures de promotions; quant à l'évaluation périodique, elle est centrée sur les aptitudes individuelles des magistrats. Les instruments informels d'évaluation, que sont notamment l'obligation de faire rapport sur l'état de la juridiction ou encore les négociations annuelles des comités de gestion des juridictions, tendent plutôt à améliorer le fonctionnement global des juridictions.

Ici, se pose la question de savoir si l'évaluation des magistrats peut, dans le même temps, servir de vecteur pour l'amélioration du fonctionnement de la justice et pour la progression individuelle de chaque magistrat. Tel paraît en tout cas être le pari du plus grand nombre de pays. Au reste, les progrès de chaque membre d'une juridiction n'aboutissent-ils pas, finalement, à l'amélioration du fonctionnement de cette dernière dans son ensemble ? Mais, dès lors que l'évaluation viendrait à être comprise par l'évalué dans la seule perspective d'une carrière qu'il entend naturellement prometteuse, la tendance ne pourrait-elle pas être de masquer des déficiences pourtant peut-être bien réelles, au détriment de la bonne administration de la justice ? Peut-être dira-t-on que tout dépend de la manière dont l'évaluation est menée, ainsi que de l'évaluateur et de l'évalué. Sans doute, la question mériterait-t-elle d'être débattue.

## IV. DES CRITÈRES D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS ET DE LEUR PONDÉRATION

Si la pondération des critères (Bulgarie, Lituanie, Portugal, Slovénie) et l'existence de tableaux d'évaluation (France, Hongrie, Lituanie, Portugal où une grille d'évaluation est en formation) font plutôt figure d'exception, une très grande convergence est observée quant aux critères et autres indicateurs de comportement utilisés pour les évaluations. Ils tiennent pêle-mêle, aux connaissances juridiques, à l'esprit de décision, à la capacité d'organisation, à la productivité et au respect des délais, à l'éthique professionnelle, à l'ouverture au changement, à la formation continuée, à la collégialité, aux relations avec les justiciables, au degré d'implication dans la vie de la juridiction également. Les aptitudes au management sont également appréciées chez les chefs de corps soumis à l'évaluation.

Le critère de la qualité du travail accompli mérite toutefois d'être soustrait de ce constat. Certains pays font figurer ce critère parmi les éléments de l'évaluation des juges (Bulgarie,

Croatie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Turquie). D'autres l'exceptent expressément, au nom de l'indépendance des magistrats : tel est notamment le cas de l'Allemagne, de la France, de l'Estonie, de la Lituanie, de la Suède. Il est piquant de relever ici que, dans certains Etats, l'aptitude à faire montre d'indépendance et d'impartialité dans l'exercice de la fonction de juger figure précisément au nombre des critères d'évaluation des magistrats !

Mais la grande question demeure : peut-on apprécier la qualité des décisions juridictionnelles rendues sans, du même coup, porter atteinte à l'indépendance de leurs auteurs ? Qu'il me soit permis de citer ici l'article 74/7, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat de Belgique, selon lequel l'évaluation du magistrat vise aussi la qualité de ses prestations, "sans porter atteinte de ce fait à son indépendance et à son impartialité". Sauf le respect que nous devons au législateur, ce bout de phrase me paraît être emblématique de la difficulté de toute entreprise qui cherche à marier l'eau et le feu. La principale limite à tout système d'évaluation ne tient-elle pas au respect de l'indépendance intellectuelle des magistrats ? Je nous pose la question.

## V. DES GARANTIES VISANT À PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DES MAGISTRATS

La préoccupation de protéger l'indépendance et l'impartialité des magistrats est, au demeurant, largement partagée par les différents Etats. Dans une égale mesure, chacun entend que les régimes d'évaluation mis en place n'y portent pas atteinte.

En Allemagne, la situation est des plus claires : la loi protège l'indépendance du magistrat contre tout mode d'évaluation, formel ou informel; il dispose d'ailleurs, à cette fin, d'un recours juridictionnel auprès d'un tribunal spécialisé. En Grèce également, les auditeurs et les maîtres des requêtes, seuls magistrats du Conseil d'Etat soumis à l'évaluation, bénéficient d'une indépendance fonctionnelle et personnelle consacrée par la Constitution. Et, de même qu'en Allemagne, tout juge slovène qui s'estime touché dans son indépendance peut s'en remettre au Conseil de la magistrature, lequel dispose du pouvoir de faire cesser pareille atteinte.

Dans la plupart des pays, c'est le système d'évaluation lui-même, tel qu'il est organisé, qui prémunit l'indépendance et l'impartialité des magistrats. Cette garantie réside principalement dans la qualité des autorités qui interviennent dans le processus d'évaluation. Les évaluateurs sont le plus souvent eux-mêmes magistrats et les décisions finales sont généralement prises à l'intervention du chef de corps (France, Slovaquie), de conseils d'évaluation institués au sein de la juridiction elle-même (Grèce, Slovénie), d'un collège de juges (Lettonie) ou d'organes collégiaux et spéciaux dont la composition et le fonctionnement assurent l'autonomie par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, voire au pouvoir judiciaire lui-même : le Conseil judiciaire suprême de Bulgarie, la Commission permanente d'évaluation des juges en Lituanie, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux du Portugal et le Conseil supérieur des juges et procureurs de Turquie en constituent des illustrations.

Le cas de la Bulgarie mérite d'être épinglé : si la décision finale relève du Conseil judiciaire suprême, les évaluations sont menées sous l'égide d'une commission instituée en son sein, à savoir la Commission des propositions et d'évaluation. Cette dernière travaille avec des commissions d'évaluation auxiliaires dont les membres, tous magistrats, sont choisis selon le principe de la désignation aléatoire, sachant que l'évaluateur occupe toujours un rang supérieur à l'évalué.

## VI. DE LA FRÉQUENCE ET DES ÉTAPES DU RÉGIME DES ÉVALUATIONS DES MAGISTRATS

Les procédures d'évaluation sont fort variables d'un pays à l'autre. Trois hypothèses méritent d'être distinguées.

Parfois, il n'est procédé à des évaluations qu'en raison de circonstances particulières, telles la mise en compétition d'un emploi, la demande du magistrat lui-même, voire la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire. Ainsi, en Espagne, qui ne connaît pas de système d'évaluation organisé par la loi, les nominations et promotions sont effectuées, en règle, sur la base du mérite et de la capacité, ce qui suppose une évaluation en fait. Chypre, la Finlande, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne s'inscrivent dans un schéma similaire. La Suède également appartient à cette catégorie, mais songe à instituer un régime d'évaluation périodique qui servirait de fondement à un système de rémunération individualisée des magistrats. En Slovaquie, la procédure d'évaluation est entamée lorsque le juge intéressé le demande, en cas de promotion, mais aussi sur l'initiative de toute personne autorisée à intenter une action disciplinaire.

La deuxième hypothèse concerne les évaluations périodiques. En France, par exemple, l'évaluation des magistrats administratifs prend place chaque année; par le biais d'entretiens avec son président de chambre et le chef de juridiction, le magistrat évalué participe activement à sa propre évaluation. Au Portugal, l'évaluation n'est périodique que pour les magistrats des juridictions administratives du premier degré et des entretiens entre l'évaluateur et l'évalué se déroulent au début et à la fin de l'évaluation. En Grèce, les auditeurs et les maîtres des requêtes sont évalués en interne tous les deux ans; le système tend à fournir des éléments objectifs et fiables au Conseil supérieur de la magistrature, organe chargé de décider des promotions des maîtres des requêtes et des auditeurs. L'Estonie connaît une situation particulière puisque l'évaluation des magistrats se limite aux trois premières années de leur carrière.

Dans la troisième hypothèse figure un condensé des deux premières. Avec ses modes d'évaluation périodique et incident, l'Allemagne figure au nombre des pays qui entrent dans cette dernière catégorie. Encore que la périodicité varie selon les états fédérés, les évaluations y interviennent en règle tous les 4 ans et ne sont plus de mise lorsque le magistrat atteint l'âge de 50 ans. Quant à l'évaluation incidente, seule modèle applicable à la Cour administrative fédérale, elle survient à l'occasion de procédures de promotion et se nourrit principalement d'un échange entre l'évalué et l'évaluateur. La Bulgarie, la Hongrie et la Lituanie connaissent également ce double système d'évaluation périodique ou spéciale; dans ce cas également, un véritable dialogue peut se nouer entre le magistrat évalué, d'une part, et l'évaluateur ou la commission d'évaluation, d'autre part. La Croatie, la Lettonie, la Slovénie et la Turquie me paraissent également pouvoir être rangées dans cette troisième catégorie, étant toutefois entendu que les processus d'évaluations y revêtent plutôt un caractère unilatéral.

## VII. DE LA COLLECTE DES INFORMATIONS EN VUE DE L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS

L'on ne sera pas trop surpris d'apprendre qu'en vue de procéder à l'évaluation d'un magistrat, aucun évaluateur ne part de rien. Sous cet aspect, aucun pays ne se distingue des autres. Les informations de tous ordres sont généralement collectées au sein de la juridiction dans laquelle le magistrat évalué exerce ses fonctions et la nature des renseignements sélectionnés est étroitement liée aux buts de l'évaluation, aux critères utilisés, ainsi que, le cas échéant, aux objectifs assignés au magistrat évalué.

Nul ne s'en étonnera non plus, les données statistiques (délais de traitement, affaires en

cours) prennent ici une part prépondérante, mais pas exclusive pour autant. Il advient souvent que d'autres magistrats, hiérarchiquement supérieurs ou appartenant à la juridiction d'appel, seraient interrogés. Il peut aussi arriver aussi que la teneur du travail accompli par l'intéressé soit "passée à la loupe", si j'ose ainsi m'exprimer. Par le biais d'"échantillons" (Allemagne) parfois choisis au hasard (Italie), la qualité des décisions peut être prise en compte dans les procédures de promotion.

## VIII. DES OBJECTIFS À ATTEINDRE PAR LES MAGISTRATS ÉVALUÉS

Sous l'angle des objectifs à atteindre par les magistrats, le contraste est, du moins à première vue, saisissant : il y en a bel et bien dans certains Etats, il paraît ne pas y en avoir dans d'autres ou, sans doute plus justement, n'ont-ils pas été explicitement énumérés.

Je retiens quand même que, lorsqu'il y est fait mention, figurent les objectifs suivants :

- en bonne place, les normes de rendement, en ce compris l'élimination du stock le plus ancien;
- les normes de qualité;
- la formation professionnelle;
- la publication des décisions les plus remarquables;
- le bon encadrement des assistants de justice.

Cela étant, l'absence d'objectifs préétablis ne se confond pas avec l'absence pure et simple d'objectifs. Comme le fait judicieusement observer le représentant de la Bulgarie, l'appréciation quantitative et l'évaluation de la qualité du travail donnent à l'évaluateur la faculté d'émettre des recommandations à l'évalué lors de l'évaluation globale; il appartiendra à ce dernier d'en tenir compte dans la perspective de l'évaluation suivante. Le représentant de la Lituanie abonde dans le même sens, lorsqu'il fait valoir que les objectifs peuvent se déduire des critères servant de base à l'évaluation, tels les indices de performance qualitative et quantitative.

Enfin, j'observe qu'en Turquie l'évaluation débouche sur des notations : plus le pourcentage obtenu est élevé, plus grandes sont les chances de promotion.

## IX. DE L'AUTORITÉ CHARGÉE DE PROCÉDER À L'ÉVALUATION ET DE LA FORMATION DES ÉVALUATEURS

1. Qui décide de l'évaluation ? Le sujet a déjà été abordé sous le point V, consacré aux garanties visant à préserver l'indépendance et l'impartialité des magistrats. Ainsi donc, soit la décision est prise au sein de la juridiction, soit elle est prise à l'extérieur de celle-ci. A partir de là, les variantes ne manquent pas.

Lorsqu'elle est prise à l'intérieur de la juridiction, la décision relève du chef de celle-ci (Cour administrative d'Allemagne, cours et tribunaux administratifs de France, juridictions slovaques, Hongrie) ou d'un organe collégial institué en son sein (Autriche, Conseil d'Etat de Grèce, Slovénie).

Dans d'autres Etats, la décision d'évaluation relève d'un organe collégial indépendant, composé le plus souvent exclusivement de magistrats, mais aussi parfois de représentants du pouvoir législatif, des barreaux, des universités, voire du président de la République ou du ministre de la Justice. Entrent dans ce schéma, avec toutefois une composition variable selon les pays, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Lettonie, le Portugal, la Suède, la Turquie.

2. Dans la majorité des pays, aucune formation particulière n'est organisée au bénéfice des évaluateurs. Le cas de l'Allemagne est alors d'autant plus parlant, qui compte une Académie de la magistrature, au sein de laquelle des cours de formation à la technique de l'évaluation sont effectivement dispensés. En France, il existe un module de formation à l'entretien professionnel, mis au point par le centre de formation du Conseil d'Etat.

## X. DE LA DÉCISION D'ÉVALUATION, DE SON FONDEMENT ET DE SES CONSÉQUENCES

1. Dans bon nombre de pays, l'évaluation est formalisée par l'attribution d'une mention. Les mentions varient d'insuffisant ou médiocre à exceptionnel ou excellent, en passant par suffisant ou satisfaisant.

En Bulgarie, selon les points attribués pour chaque critère, l'évaluation globale sera positive ou négative. En Lettonie, la décision prend la forme d'une résolution positive ou négative, qui est dépourvue de toute motivation.

En France, le système des mentions a été délaissé au profit d'une appréciation phraséologique

circonstanciée fondée sur des items d'appréciation. Dans la même ligne, l'évaluation prend, en Hongrie, la forme de constatations étayées, en Lituanie, de conclusions motivées et, en Slovaquie, d'une appréciation écrite et détaillée.

2. Les données au départ desquelles l'évaluation se construit sont habituellement rassemblées sous des formes fort proches. Quatre exemples suffisent à illustrer ce constat :

- en Bulgarie, les commissions de soutien d'évaluation se chargent de reproduire dans un formulaire toutes les informations nécessaires à l'établissement de l'évaluation;

- en Grèce, les rapports d'évaluation rédigés par les conseillers d'Etat sur les activités des auditeurs et des maîtres des requêtes avec lesquels ils collaborent, forment une pièce maîtresse dans le processus d'évaluation;

- au Portugal, des évaluateurs, magistrats plus anciens que l'évalué et désignés par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux, sont chargés de rédiger à l'attention de ce Conseil, un rapport très complet, contenant toutes les informations sur les mérites de l'évalué ainsi qu'une proposition d'évaluation;

- en Turquie, des inspecteurs judiciaires, qui sont choisis par des juges expérimentés, procèdent à l'inspection de chaque juridiction et inscrivent leurs observations dans les dossiers d'évaluation des magistrats en vue de la décision d'évaluation elle-même.

3. Dans la plupart des pays, une appréciation négative aura pour seul effet de ralentir ou d'arrêter toute progression dans la carrière du magistrat. Il arrive que l'appréciation positive entraîne des conséquences pécuniaires favorables (Bulgarie, France, Lettonie, Portugal, Slovénie) et la mention défavorable, la mise en oeuvre d'une action disciplinaire (Lituanie, Portugal, Hongrie, Slovaquie), voire une déclaration d'inaptitude à l'exercice des fonctions (Estonie, Hongrie, Slovénie).

Il est intéressant de souligner qu'en Allemagne, le concept de rémunération au mérite est jugé contraire à la Constitution par la plupart des auteurs. En Suède, un nouveau système, cependant non encore expérimenté et d'ailleurs déjà contesté, tend à individualiser le traitement des magistrats en fonction de l'évaluation dont ils font l'objet; cette dernière ne porte cependant pas sur les activités juridictionnelles elles-mêmes, mais sur d'autres paramètres comme, par exemple, la prise en charge des nouveaux collègues ou encore le remplacement d'un collègue éloigné du service pour cause de maladie.

## XI. DE LA CONTRIBUTION DU MAGISTRAT ÉVALUÉ DANS LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ET DES VOIES DE RECOURS

Il importe d'abord d'opérer une distinction entre l'existence d'éventuels entretiens entre l'évaluateur et l'évalué en amont de l'évaluation elle-même et l'hypothèse où la faculté est offerte à l'évalué de réagir par rapport à la première appréciation portée par l'évaluateur, avant même que l'évaluation ne revête un caractère définitif. La première hypothèse a déjà été effleurée sous le point VI, consacré à la fréquence et aux étapes du régime des évaluations des magistrats. Il me semble que plus tôt l'évalué est associé au processus d'évaluation, plus la part d'auto-évaluation est de nature à gagner en importance dans l'évaluation globale. Cette part ne disparaît pas pour autant lorsque l'évalué est mis en mesure de faire entendre sa voix au départ d'un projet, avant que le "couperet ne tombe". Pareille faculté est prévue en Bulgarie, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, au Portugal et en Turquie.

La question de savoir si le magistrat évalué dispose de voies de recours contre le résultat de l'évaluation dont il fait l'objet donne des réponses partagées. Il y a des pays où aucun recours n'existe : tel est le cas en Bulgarie, en Lettonie et en Estonie. Un recours juridictionnel est organisé en Allemagne, en Croatie, en France, en Hongrie, en Grèce, au Portugal et en Lituanie. Un recours est également prévu en Autriche, en Slovaquie, en Slovénie et en Turquie.

Il sied quand même de souligner qu'aucun Etat ne cumule l'absence de recours *ex ante* et *ex post.* Moins fréquents, mais tout de même, sont les systèmes qui permettent à l'évalué de réagir tout à la fois en amont de la décision d'évaluation et d'introduire ultérieurement un recours contre la décision elle-même : la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, le Portugal et la Turquie (réexamen) offrent cette double garantie à leurs magistrats.

## XII. DE LA CONSERVATION DU DOSSIER "ÉVALUATION", DE SA CONSULTATION ET DE SA CONFIDENTIALITÉ

Dans le domaine de la conservation du dossier d'évaluation, l'éventail est particulièrement étendu : dans certains cas, il n'y a pas de dossier conservé (Estonie), dans d'autres, seules la décision finale et les observations de l'évalué sont classées dans le dossier de l'évalué (Allemagne, Lituanie), et dans le plus grand nombre, tous les documents préparatoires à la décision sont rassemblés avec celle-ci (Croatie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Portugal, Slovaquie, Slovénie). La Turquie appartient aussi à cette dernière catégorie et, aux pièces propres à l'évaluation des magistrats, sont d'ailleurs ajoutées leurs déclarations de patrimoine ! Soulignons encore qu'en France comme en Bulgarie, les dossiers "évaluation" sont dématérialisés, système de sécurité à l'appui.

Il n'y a pas non plus d'uniformité quant au lieu de conservation. Il reste que le dossier demeure le plus souvent auprès de l'autorité investie du pouvoir de statuer sur l'évaluation. Ainsi donc, il se trouvera, selon les cas, au sein même de la juridiction dont l'évalué fait partie ou en dehors d'elle. Il arrive aussi qu'il y ait plusieurs dossiers individuels par magistrat, qui figurent alors dans des lieux différents (autorité chargée de la décision finale, président de la juridiction du magistrat évalué, ministre de la Justice).

La confidentialité de ces dossiers est de mise partout et le plus souvent garantie par la loi. Généralement, les premiers intéressés y ont accès, de même que les membres du service chargé de la conservation, voire ceux qui y ont intérêt comme, par exemple, les autorités investies du pouvoir de nommer, à l'occasion d'une procédure de promotion. En pareille occurrence, ce sont plus spécialement les conclusions de l'évaluation qui sont communiquées : telle est, par exemple,
la situation en Lituanie. Dans la même ligne, mérite assurément d'être relevée, cette décision prise par une juridiction administrative slovène, selon laquelle la décision du Conseil de la magistrature confirmant une évaluation négative portée sur les fonctions judiciaires d'un juge, échappe à la règle de la confidentialité, mais pas l'évaluation proprement dite, ni les éléments à caractère personnel qu'elle contient.

## XIII. DE LA CONFORMITÉ DU RÉGIME D'ÉVALUATION AUX NORMES DE DROIT NATIONAL ET INTERNATIONAL

Dans la plupart des pays, les juridictions n'ont jamais eu à se prononcer sur la conformité des systèmes d'évaluation de leurs magistrats au droit national et international.

Il y a, nous l'avons vu, l'exception notable de la Tchéquie où le régime d'évaluation des magistrats, tel qu'il avait été institué par une loi de 2002, a été annulé par la Cour constitutionnelle au motif qu'en confiant à cette occasion un rôle prépondérant au pouvoir exécutif, il méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs. Au surplus, selon la Cour, tout système d'évaluation des magistrats devrait être subordonné à l'établissement d'un organe juridictionnel autonome, car l'indépendance des juridictions est à ce prix.

En Espagne, la Cour suprême a été amenée à annuler, pour non-conformité à la loi, un règlement qui attachait des conséquences pécuniaires négatives à la rémunération des juges prenant un nombre de décisions inférieur aux normes de rendement fixées.

Tant la Cour fédérale de justice d'Allemagne que la Cour constitutionnelle fédérale de ce pays ont eu l'occasion de valider les modes d'évaluation formels et informels des magistrats au regard de la Constitution et de la loi. La Cour fédérale a toutefois jugé que toute évaluation qui déboucherait, directement ou non, sur des instructions quant à la manière de traiter des affaires serait illégale. Elle a également considéré que l'évaluation des aptitudes professionnelles des magistrats serait incomplète si elle ne se fondait que sur des aspects quantitatifs, tels que la rapidité ou le nombre d'affaires tranchées dans le délai envisagé.

En France également, un arrêt du Conseil d'Etat du 25 janvier 2006 a jugé que la notation et l'évaluation d'un magistrat ne portaient pas atteinte à son indépendance.

## XIV. DES OBSERVATIONS ET RÉFLEXIONS

Même là où elle n'est pas officiellement évaluée, la qualité de la justice rendue n'en constitue pas moins une préoccupation première. Ainsi, dans certains des Etats fédérés en Allemagne, des groupes autonomes de magistrats se sont constitués, sur une base volontaire, dans le but de dégager des propositions d'amélioration de la qualité du travail judiciaire. Les magistrats du Portugal, pour leur part, aimeraient voir leur système d'évaluation s'approfondir, notamment par une meilleure circulation de l'information à destination des évalués, du moins pour tout ce qui n'est pas strictement personnel, ou encore par l'établissement d'objectifs fixés en commun par l'évaluateur et l'évalué.

D'autres mécanismes pourraient également être encouragés, visant à promouvoir l'exercice d'une justice de qualité, rendue dans un délai raisonnable. Nous avons vu qu'une participation active du magistrat évalué dans le processus qui conduit à son évaluation, fait de lui un partenaire de celle-ci au point, en pareille occurrence, de faire finalement coexister l'évaluation et l'auto-évaluation. Il est un autre mécanisme qui est sans doute également de nature à contribuer à l'amélioration de la qualité de la justice. Je veux parler ici de l'intervision, préconisée par l'Ecole nationale de la magistrature en France. L'intervision s'identifie comme étant une méthode bienveillante d'observation et de réflexion sur les pratiques professionnelles des magistrats. Elle consiste en un regard croisé entre deux magistrats qui échangent sur leurs pratiques professionnelles, en toute confiance, en toute confidentialité et moyennant un choix du partenaire librement consenti. L'intervision nous éloigne de l'évaluation, celle-ci ne pouvant d'ailleurs se servir de celle-là. C'est pourtant au même titre que ces procédés sont susceptibles de participer à une bonne administration de la justice.

## CONCLUSION : LA BELGIQUE, À LA CROISÉE DES CHEMINS

1. Dans le domaine de l'évaluation des magistrats, la Belgique est, en quelque sorte, à la croisée des chemins. Les magistrats de l'ordre judiciaire sont soumis à un régime d'évaluation consacré par l'article 151, § 6, de la Constitution, institué par une loi du 22 décembre 1998 et mis en oeuvre par un arrêté royal du 20 juillet 2000. Ce système, qui a déjà connu quelques adaptations et dont on sait qu'il en subira encore, est opérationnel depuis quelques années. A l'autre extrémité, si je puis ainsi m'exprimer, figurent les membres de la Cour constitutionnelle, pour lesquels ni la Constitution ni la loi ne prévoient d'évaluation. Et à mi-chemin, il y a les magistrats du Conseil d'Etat, ainsi d'ailleurs que les membres du

Conseil du contentieux des étrangers, lequel est une juridiction administrative du premier degré. En l'absence de toute indication dans la Constitution, une loi du 15 septembre 2006 a institué et organisé des mécanismes d'évaluation à leur intention. S'agissant du Conseil d'Etat, un arrêté royal déterminant les modalités et les critères d'évaluation des membres du Conseil d'Etat est actuellement en préparation. Les premières évaluations sont attendues à partir du 1er juin 2010.

2. Le régime d'évaluation des magistrats du Conseil d'Etat de Belgique s'inspire de celui qui existe, depuis plusieurs années, pour les juridictions de l'ordre judiciaire.

Il comprend un régime général et un régime particulier. Ce dernier, proche du régime général et trouvant à s'appliquer pendant neuf années, concerne seulement les titulaires de fonctions dirigeantes, soit les présidents de chambre, les premiers auditeurs chefs de section et les premiers référendaires chefs de section.

Les chefs de corps, soit le premier président, le président, l'auditeur général et l'auditeur général adjoint ne sont pas soumis au régime de l'évaluation. Ils sont toutefois titulaires d'un mandat limité dans le temps (période de 5 ans, renouvelable une fois maximum).

Le régime général d'évaluation offre les principaux traits suivants :

1°) il est exclusivement interne : l'évaluation des magistrats est effectivement réalisée par ceux d'entre eux qui exercent une fonction dirigeante, à savoir les quatre chefs de corps, les présidents de chambre, les premiers auditeurs chefs de section et les premiers référendaires chefs de section;

2°) il se veut également périodique : une première évaluation intervient un an après la prestation de serment de l'intéressé et ensuite, une fois tous les trois ans;

3°) la procédure d'évaluation se subdivise en six étapes : un premier entretien dit de "planning", des entretiens de fonctionnement au cours des cycles d'évaluation, l'établissement d'un projet d'évaluation, un entretien dit d'"évaluation", une décision d'évaluation provisoire, puis définitive.

4°) l'évaluation négative fait l'objet de la mention "insuffisant"et l'évaluation positive ne fait l'objet d'aucune mention;

5°) contre toute décision définitive prise en matière d'évaluation, la loi organise un recours; l'organe de recours est purement interne au Conseil d'Etat et revêt toujours un caractère collégial;

6°) une mention "insuffisant" entraîne, pour le magistrat qui en fait l'objet, une réduction de sa rémunération durant 6 mois, l'interruption, pour la même période, des activités qu'il aurait été autorisé à exercer en cumul, telle une charge d'enseignement; pareille mention peut également faire obstacle à une promotion; en l'absence de mention défavorable, une majoration de traitement est prévue pour les magistrats qui n'exercent pas de fonction dirigeante, moyennant une condition d'ancienneté de grade et l'avis favorable de leur chef de corps;

7°) confidentielles et consultables par les intéressés, les évaluations sont conservées au sein du Conseil d'Etat; elles sont transmises à l'autorité investie du pouvoir de nommer en cas de promotion.

Dans le régime particulier - lequel ne concerne que les présidents de chambre, les premiers auditeurs chefs de section et les premiers référendaires chefs de section qui ne sont pas encore nommés à titre définitif en cette qualité - l'évalué est maintenu dans sa fonction dirigeante en cas de mention "bon" et perd cette fonction en cas de mention "insuffisant". Après neuf années dans ce régime et pour autant qu'il ait donné satisfaction, il est soumis à l'évaluation périodique générale.

3. Commentant le système d'évaluation institué par la loi du 15 septembre 2006, Michel LEROY a pu écrire que la loi contenait un "luxe de détails aberrant", que "l'utilité d'un mécanisme objectif et uniforme d'évaluation des aptitudes n'a pas de raison d'être dans une petite institution où tout le monde se connaît" et que si ces règles "étaient correctement appliquées... une partie des magistrats devraient passer leur temps à évaluer leurs collègues et discuter les évaluations au lieu de traiter les dossiers" (*Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 4ème éd., pp. 149-150).

Pour sévère qu'il soit, le jugement interpelle. Au reste, il n'est pas sans faire songer à la position de nos collègues italiens pour lesquels, je le rappelle, le nombre réduit de juges administratifs ne s'accorde pas avec un véritable régime d'évaluation. Quoi qu'il en soit, le point de vue tranché de Michel LEROY, président de chambre au Conseil d'Etat et chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, est assurément aussi de nature à nourrir nos échanges de ce jour.

4. Il est un autre avis qui alimente la réflexion. Il est émis cette fois par le Conseil supérieur de la Justice de Belgique et date de quelques jours à peine, soit plus précisément du 25 de ce mois.

Organe constitué et autonome, le Conseil supérieur de la Justice de Belgique exerce ses compétences à l'endroit du seul pouvoir judiciaire, à l'exclusion donc des autres juridictions, telles la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat. Lui-aussi vient de dénoncer la dimension bureaucratique de la procédure d'évaluation applicable aux membres des juridictions de l'ordre judiciaire, et donc de la charge de travail considérable qu'elle implique. De la même manière, il fustige les sanctions financières et le système de pondération qui entraînent, chez le magistrat la démotivation et l'absence de remise en question. Il en appelle aussi à une nette séparation entre l'évaluation et la discipline des magistrats; selon lui, cette dernière ne peut, en aucun cas constituer la finalité de l'évaluation. A son estime encore, il s'impose d'encourager l'évaluation, quantitative et qualitative, où les entretiens de planification et de fonctionnement occuperaient une place centrale. Les entretiens de fonctionnement trouvent particulièrement grâce aux yeux du Conseil supérieur de la Justice de Belgique car, et l'observateur ne sera pas surpris, ils permettent de nouer un véritable dialogue entre l'évaluateur et le magistrat évalué. Or, quand l'évaluation et l'auto-évaluation se rapprochent, peut-être l'intervision n'est-elle plus si éloignée...

Et le Conseil supérieur de la Justice de scander :

> "La priorité doit être donnée à l'optimalisation du fonctionnement individuel du magistrat et celui de la juridiction ou du corps dans son ensemble".

Mais le sceptique se laissera-t-il convaincre ? Cela est-il bien réaliste ? N'est-ce pas une pure vue de l'esprit ? Et puis, porter un jugement de valeur sur les activités du juge, n'est-ce pas là, déjà, juger le juge ? Sans compter les éventuels "dégâts collatéraux", qu'en est-il de son indépendance, à tout le moins intellectuelle, indépendance dont l'article 151, § 2, de la Constitution dit d'ailleurs expressément que le Conseil supérieur de la Justice doit être le premier à la respecter ?

La formation des évaluateurs, quels qu'ils soient, mettrait-elle la justice à l'abri de tous ces périls ? Ici, le non-initié que je suis prend le parti de se taire, dans toutes langues...

5. Certes, l'avenir nous dira où tout cela nous conduira. Quoi qu'il advienne, les derniers propos que je vous livre sont empruntés à Jean-Paul SUDRE qui, en 2005, fut l'auteur d'un rapport final sur l'évaluation des juges, rédigé dans le cadre du réseau européen des conseils de la justice. Il affirmait alors, tout à la fois, qu'aucun système ne peut plus échapper aux interrogations des citoyens sur la qualité de la justice, des juges et des décisions qu'ils rendent, mais que la question de l'efficacité des mécanismes d'évaluation demeure au coeur de nos réflexions dans nos différents systèmes judiciaires.

Voilà qui me paraît pouvoir tenir lieu de transition entre le rapport général et la poursuite de nos travaux !

Ph. Bouvier,
Auditeur général
au Conseil d'Etat
de Belgique.

Bruxelles, le 30 novembre 2009