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

LUXEMBOURG

Bruxelles
30 novembre 2009

Questionnaire

Observation liminaire

Le présent questionnaire est établi à l'attention des pays membres de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne qui organisent un régime d'évaluation de leurs magistrats. Les pays membres qui ne connaissent pas un tel régime sont bien évidemment invités à communiquer toutes les observations et réflexions que le principe et les modalités de l'évaluation des magistrats leur inspirent.

I. a) Votre pays connaît-il un régime d'évaluation commun à l'ensemble de ses magistrats (judiciaires et/ou administratifs) ?

Le Luxembourg ne connaît pas de régime d'évaluation commun à l'ensemble de ses magistrats judiciaires et administratifs puisqu'il ne connaît pas de réel système d'évaluation des magistrats d'aucun des deux ordres de juridiction. De plus, pour les postes élevés de la hiérarchie, où des avis des corps juridictionnels sont obligatoires avant une nomination d'un magistrat, les avis sont séparés pour la magistrature judiciaire et la magistrature administrative.

b) Au sein de votre juridiction, le régime d'évaluation varie-t-il selon les fonctions exercées (chefs de corps, présidents de chambre, membres d'un parquet, autres...)?

Il n'existe pas de système d'évaluation légalement organisé, hormis un avis – non contraignant – émis par la Cour administrative pour les postes les plus élevés dans la hiérarchie (président et vice-présidents du tribunal administratif; président, vice-président et conseillers de la Cour).

c) Décrivez brièvement le ou les régimes d'évaluation applicables aux magistrats de votre juridiction (le cas échéant, vous pouvez joindre les textes applicables).

v. ci-avant, *sub* b)

II. Quelle est la nature des règles qui instituent et organisent l'évaluation des magistrats de votre juridiction (règles constitutionnelles, législatives, réglementaires, lignes de conduite, règles déterminées par la juridiction elle-même ou les chefs de corps)?

Une évaluation à proprement parler des magistrats n'est pas prévue en droit luxembourgeois. Il n'existe que l'obligation de prendre l'avis de la Cour administrative avant la nomination ou promotion d'un magistrat à un poste élevé en hiérarchie (v. ci-avant, *sub* b)), cet avis n'étant pas contraignant et le gouvernement demeurant entièrement libre de nommer ou de promouvoir le

magistrat qu'il veut.

III. Quels sont le(s) but(s) recherché(s) par le régime d'évaluation des magistrats de votre juridiction **:**
- améliorer l'organisation et le fonctionnement de la juridiction ?
- identifier les points faibles et les points forts de chaque magistrat pris individuellement ?
- comparer les magistrats entre eux ?
- autres ... ?

Eu égard aux réponses aux questions précédentes, une réponse à cette question est impossible.

IV. a) Sur la base de quels critères l'évaluation des magistrats de votre juridiction est-elle effectuée (rendement, qualité du travail, capacité d'organisation, sens de l'initiative, esprit de décision, collégialité, relations avec les justiciables, formation continuée, aptitude à former, degré d'implication dans la vie de la juridiction...)?

Eu égard aux réponses aux questions précédentes, une réponse à cette question est impossible

b) Ces critères font-ils l'objet d'une pondération ? Si oui, veuillez la préciser.

Eu égard aux réponses aux questions précédentes, une réponse à cette question est impossible

c) S'il existe des grilles ou des tableaux d'évaluation, vous pouvez le cas échéant les communiquer.

Il n'existe pas de tableaux d'évaluation.

V. Le régime d'évaluation offre-t-il des garanties visant à préserver l'indépendance et l'impartialité des magistrats de votre juridiction? Dans l'affirmative, quelles sont ces garanties?

Il n'existe pas de système d'évaluation légalement organisé. Pour les postes en bas de la hiérarchie (jusque, y compris, le poste de premier juge au tribunal administratif), le gouvernement (en fait, le ministre de la Justice) jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour nommer et promouvoir ces juges. En pratique, le ministre demande un avis au président du tribunal administratif; depuis la création des juridictions administratives (1997), les promotions ont toujours été faites en suivant strictement le rang découlant de la date de nomination des magistrats (rang d'ancienneté). Les demandes de promotion ont toujours été formulées par le seul magistrat en rang utile pour une promotion et l'avis du président du tribunal s'est résumé à la formule d'un *"avis favorable."* Il n'existe donc aucune règle d'évaluation visant à préserver l'indépendance et l'impartialité de la juridiction administrative.

Pour les postes élevés de la hiérarchie (à partir de vice-président du tribunal administratif), la loi prévoit un avis de la Cour administrative. Depuis la mise en place des juridictions administratives, les candidatures à ces postes, ont en règle, été uniques et ont émané du magistrat le plus ancien en rang pouvant postuler au poste vacant, à certaines exceptions près, où la Cour administrative a

dû émettre un avis dans lequel elle a exprimé une préférence pour un candidat, cet avis ayant été suivi par le gouvernement dans ces cas. Cet avis a été émis sans que la Cour n'ait invité les candidats à justifier de leur aptitude ou qu'elle leur ait donné la possibilité de s'expliquer dans le cadre d'un entretien.

VI. a) Quelle est la fréquence des évaluations des magistrats de votre juridiction ?

Sauf en cas de demande de promotion (où une réelle évaluation n'a pas lieu, v. *supra*), aucune évaluation des magistrats des juridictions administratives n'est diligentée.

b) Décrivez les différentes étapes de la procédure suivie ?

Eu égard aux réponses aux questions précédentes, une réponse à cette question est impossible

c) L'évaluation est-elle précédée d'entretiens entre le ou les évaluateurs et le magistrat évalué ? Dans l'affirmative, quels sont la nature et l'objet de ces entretiens?

Eu égard aux réponses aux questions précédentes, une réponse à cette question est impossible

VII. Préalablement à l'évaluation, des informations sont-elles collectées sur le magistrat à évaluer ? Dans l'affirmative, quelles sont ces informations et comment sont-elles réunies ?

Les seules informations qui sont collectées sont les opinions qui se forment auprès des supérieurs hiérarchiques au contact – formel et informel – avec les magistrats et à la lecture des décisions dont ils sont les auteurs. Ce système ne fonctionne qu'en raison du nombre extrêmement restreint des magistrats de l'ordre administratif (10 membres du tribunal administratif et 5 membres de la Cour administrative).

VIII. Existe-il des objectifs à atteindre par le magistrat évalué ? Dans l'affirmative, quels sont-ils et comment sont-ils fixés (normes de rendement et/ou qualitatives...)?

Eu égard aux réponses aux questions précédentes, une réponse à cette question est impossible

IX. Quelle est l'autorité chargée de procéder à l'évaluation ? Cette autorité est-elle interne ou externe à la juridiction ? S'agit-il d'un organe collégial? Dans l'affirmative, comment cet organe est-il composé? De quelle formation les évaluateurs bénéficient-ils ?

Pour les postes inférieurs de la hiérarchie, le gouvernement (en fait, le ministre de la Justice) est seul compétent pour évaluer les magistrats. Il ne le fait qu'à l'occasion d'une demande de promotion qui relève de sa compétence et qu'il exerce de manière discrétionnaire.

Pour les postes élevés de la hiérarchie, la Cour administrative, siégeant en assemblée générale, délibère collégialement sur une demande de promotion et émet un avis collégial. Cet avis n'est pas contraignant pour le gouvernement qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour suivre ou non

l'avis de la Cour. Dans la pratique, il ne s'est encore jamais écarté de l'avis de la Cour.

Les magistrats de la Cour administrative ne sont pas spécialement formés pour précéder à l'évaluation de leurs collègues briguant un poste plus élevé dans la hiérarchie.

Aucun organe externe n'intervient dans l'évaluation des magistrats.

X. a) Sur quelle décision finale débouche l'évaluation (appréciation globale : mention favorable ou défavorable ou appréciation circonstanciée, conçue au cas par cas ...) ?

Depuis la mise en place, en 1997, des juridictions administratives, à l'exception de quelques cas, un seul candidat, à savoir qui était en rang d'ancienneté utile pour accéder au poste vacant, avait posé sa candidature et l'avis de la Cour administrative s'était limité à une formule de style se résumant à un *"avis favorable"*. Dans les cas où il y avait deux candidatures, il y eut un avis se prononçant en faveur de l'une des deux candidatures sur base d'une appréciation globale, très sommaire.

b) Sur quoi s'appuie-t-elle (tableau préétabli complété par l'évaluateur ? rapport circonstancié ... ?)

Eu égard aux réponses aux questions précédentes, une réponse à cette question est impossible

c) En quoi cette décision est-elle de nature à influencer la situation individuelle du magistrat évalué (incidence pécuniaire positive ou négative, effets sur l'évolution de la carrière, conséquences disciplinaires...) ?

Les seules évaluations qui sont légalement prévues sont celles à opérer par la Cour administrative à l'occasion de la candidature à des postes élevés dans la hiérarchie, de sorte que les seules conséquences d'une évaluation favorable ou défavorable sont respectivement pécuniaires et influent sur l'évolution de la carrière, mais elles ne sont pas disciplinaires.

XI. a) Le magistrat évalué prend-il connaissance d'un projet d'évaluation, à propos duquel il peut faire valoir ses observations éventuelles, préalablement à la décision d'évaluation ?

Le magistrat évalué ne participe en aucune manière à son évaluation (effectuée seulement en cas de candidature à un poste plus élevé dans la hiérarchie); il n'est pas convoqué à un entretien et il est informé de l'avis de la Cour après que celle-ci l'a émis.

b) Le magistrat évalué dispose-t-il de voies de recours non juridictionnelles ou juridictionnelles contre le résultat de l'évaluation dont il a fait l'objet ? Dans l'affirmative, décrivez succinctement ces voies de recours ?

L'avis en lui-même constitue, selon le droit commun applicable en matière de procédure administrative non contentieuse, un acte préparatoire à un acte administratif (en l'espèce invariablement la nomination à un autre poste dans la hiérarchie), non attaquable en dehors de la

décision administrative faisant grief elle-même. Cette décision peut faire l'objet d'un recours contentieux en annulation devant le tribunal administratif. Une cause d'annulation de cet acte administratif pourrait être l'irrégularité de l'avis (composition irrégulière de la Cour, omission de renseigner le nombre de votes, etc.). – Le problème pratique serait de trouver des juges impartiaux, surtout en instance d'appel où la Cour, compétente en instance d'appel, a par hypothèse émis l'avis en assemblée générale (mais on peut avoir recours à des conseillers suppléants, originaires de la magistrature judiciaire).

XII. a) Un dossier "évaluation" est-il conservé pour chaque magistrat ? Dans l'affirmative, qui en est le détenteur et que contient-il (rapports d'activité, rapports d'évaluation, observations du magistrat évalué, décision finale) ?

Il existe pour tout magistrat un dossier personnel que celui-ci peut à tout moment librement consulter. Mais eu égard aux réponses aux questions précédentes, il est évident qu'il ne contient pas d'évaluations, ni officielles, ni officieuses.

b) Qui peut consulter ce dossier ?

Le magistrat lui-même et son chef hiérarchique qui en est juridiquement le détenteur.

c) La confidentialité du dossier est-elle assurée ? Dans l'affirmative, par quelles mesures l'est-elle ?

En droit, la confidentialité est assurée par son affirmation. En fait, aucune mesure spécifique n'assure une telle confidentialité, mais en réalité, il ne contient pas d'éléments confidentiels.

XIII. a) La jurisprudence a-t-elle eu à se prononcer sur le caractère juridiquement admissible du régime d'évaluation en place (notamment au regard de la Constitution ou des principes de l'Etat de droit) ?

Non.

b) A-t-elle eu à vérifier sa conformité au droit international conventionnel, en particulier à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ?

Non.

XIV. Quelles sont les informations complémentaires que vous souhaiteriez communiquer à propos du régime d'évaluation des magistrats en vigueur dans votre pays (ou à propos de son absence) ?

Dans le système luxembourgeois, eu égard à une absence totale d'évaluation des magistrats en dehors des demandes de promotion (1) et une évaluation légalement prévue mais entièrement opaque à l'occasion des demandes de promotion (2), combinée au pouvoir discrétionnaire du gouvernement de procéder à des nominations qui ne tiennent pas compte des évaluations légalement prévues (3), c'est un euphémisme que de déclarer que le système est largement

insatisfaisant.

ad (1) Aucun texte ne prévoit une évaluation, quelle qu'elle soit, du travail des magistrats en place. Si des opinions se forment, elles se forment par le contact personnel, professionnel et privé, entre les magistrats (faciles en raison du nombre extrêmement limité de magistrats de l'ordre administratif, 10 au niveau du tribunal administratif et 5 au niveau de la Cour administrative) et par la lecture réciproque de leurs décisions respectives. Cette «évaluation» officieuse est peut-être efficace, mais elle manque de l'objectivité élémentaire et le magistrat mal vu ne dispose d'aucun moyen transparent pour se faire réhabiliter.

ad (2) La seule évaluation légalement prévue est constituée par un avis de la Cour administrative à l'occasion d'une demande de promotion d'un magistrat élevé en hiérarchie. En raison de l'absence d'évaluations régulières au cours de leur carrière avec notation, les magistrats qui postulent ne peuvent se prévaloir d'aucun élément objectif et transparent pour étayer leur candidature. Ils sont confinés à souligner leurs qualités et visions dans leur lettre de candidature. Dans la pratique suivie depuis la mise en place, en 1997, des juridictions administratives, la Cour administrative a alors, sur base de ses connaissances personnelles du ou des candidats, émis un avis sans inviter ceux-ci à un entretien préalable ou demander des pièces ou autres éléments d'information. – Au cas où un ou plusieurs des candidats à la promotion de la Cour sont eux-mêmes membres de la Cour, le système touche rapidement à ses limites. Eu égard au nombre réduit de membres de la Cour (cinq), en cas d'abstention des candidats au vote, celle-ci peut se retrouver réduite à un nombre de membres dont l'avis n'a plus de portée réelle. Le système devient franchement injuste si l'un des candidats est membre de la Cour et l'autre ne l'est pas et que le candidat membre de la Cour ne renonce pas à participer à l'élaboration de l'avis.

ad (3) Il est vrai que depuis la mise en place des juridictions administratives, le gouvernement (en fait, le ministre de la Justice) a toujours suivi l'avis émis par la Cour administrative. Mais il n'y est pas constitutionnellement obligé. Tant pour les nominations en bas de la hiérarchie où aucun avis ni aucune évaluation n'est légalement prévue que pour celles en haut de la hiérarchie, où l'avis de la Cour administrative est prévu, il jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour nommer ou promouvoir qui il veut. C'est sans exagération qu'on peut affirmer qu'un tel système ne respecte en aucune manière l'indépendance et l'impartialité des magistrats. Ceci est particulièrement vrai pour des juridictions administratives qui ont pour mission de juger les actes de l'administration. Un magistrat réputé être critique à l'égard de l'action de l'administration pourrait en faire les frais en étant refusé à une demande de promotion. Le danger de politisation de la justice (qui n'a pas eu lieu, en fait, jusqu'à l'heure actuelle, au Luxembourg), est patent.

On doit donc avec impatience attendre l'instauration d'un conseil de la justice – indépendant des pouvoirs législatif et exécutif, voire de la hiérarchie judiciaire – compétent pour évaluer les magistrats et décider de leur promotion.