

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Fax 01 47 00 16 05
Mail : syndicat.magistrature@wanadoo.fr
site : www.syndicat-magistrature.org

44^{ème} congrès du Syndicat de la magistrature

Rapport des élus à la Commission d'avancement

La Commission d'avancement a abordé au début de l'année 2010 la dernière période de son mandat. Une année riche en décisions et en débats.

Les élus du Syndicat de la magistrature ont poursuivi leurs actions dans tous les domaines : intégration, tableau d'avancement et contestations d'évaluation. Le bilan de cette année 2010 est plutôt positif eu égard aux objectifs fixés : transparence et contradictoire dans la procédure d'intégration, défense des collègues pour l'inscription au tableau d'avancement et respect des principes fondamentaux dans l'évaluation (1^{ère} partie).

Cette mandature de la Commission aura donc permis un certain nombre d'avancées. Il sera important de les défendre et d'en obtenir d'autres. L'enjeu est important, car la loi organique du 22 juillet 2010 a modifié la composition de la Commission d'avancement. En effet, la Commission n'est désormais plus présidée par le premier président de la Cour de cassation, mais par le doyen des présidents de chambre de la Cour. Le procureur général près la Cour de cassation doit, par ailleurs, céder sa place au doyen des premiers avocats généraux.

Un tel changement aura des conséquences d'autant plus importantes que le secrétariat de la Commission a fait l'objet d'un renouvellement quasi-total à la suite de l'arrivée de la nouvelle directrice des services judiciaires. Dans ce nouveau schéma, les enjeux seront considérables dès le début du mandat de la Commission, devenue un organe neuf où les repères sur la jurisprudence seront quasi-inexistants (2^{ème} partie).

I - Etat des lieux et bilan pour 2009-2010

I° L'intégration

A) Les chiffres

a) Au titre de l'intégration directe, 213 demandes ont été examinées au cours de l'année 2009/2010 (contre 243 pour la période précédente) et la CAV a émis :

- 22 avis favorables après formation probatoire (en hausse par rapport à 2008/2009 : 14)
- 1 avis favorable sans formation probatoire
- 5 rejets après retour de formation probatoire
- 40 avis d'admission à une formation probatoire (35 l'année passée)
- 2 renvois à la CAV de décembre 2010.

b) Détachement dans le corps judiciaire

Sur les 13 demandes de détachement dans le corps judiciaire examinées par la CAV, 8 ont donné lieu à un avis favorable (chiffre stable).

c) 189 candidatures à l'intégration en qualité d'auditeur de justice ont été reçues ; 23 ont fait l'objet d'un avis favorables (soit 12,16 %).

L'année dernière, la CAV avait délivré 34 avis favorables pour 323 candidatures au titre de l'article 18-1 du statut (soit 10,52%).

d) Magistrats à titre temporaire

Les 6 candidatures présentées ont fait l'objet d'une décision de rejet (une seule candidature retenue sur 6 l'année dernière).

B) L'analyse

Cette dernière période a connu une hausse notable des avis favorables et admissions malgré un important tassement des demandes.

Cela tient peut-être à une meilleure préparation des dossiers et candidats. A cet égard, il importe de souligner la meilleure implication de la Commission, avec en particulier l'audition plus fréquente des candidats.

Il faut noter que cette pratique, soutenue par le SM, est désormais largement acceptée par les membres de la Commission d'avancement. Elle renforce l'aspect contradictoire de la procédure et permet d'appréhender la demande de candidature dans sa globalité et d'éviter certains traitements expéditifs de la part des instructeurs du dossier (chefs de cour et de juridiction).

Ainsi, 124 auditions ont été menées au titre des intégrations articles 22 et 23, et 104 auditions au titre de l'article 18-1. Cela représente plus de 55 % des candidats. Cette pratique a été étendue à toutes les personnes dont la candidature paraissait susceptible d'être retenue après examen du dossier par le

rapporteur.

Si l'on note une bonne représentation des avocats tant après la formation probatoire qu'au début du processus, il convient d'observer que l'éventail s'élargit :

- sur les 22 avis favorables après formation probatoire, 8 étaient avocats, 4 greffiers en chef, 1 enseignant, 1 rapporteur au Conseil de la concurrence, 2 juristes, 1 juge de proximité, 2 fonctionnaires de la Chancellerie, 1 commissaire de police, 1 avoué, 1 rapporteur à la CNDA ;

- sur les 40 avis d'admissions avec stage probatoire, 13 étaient avocats, 5 greffiers en chef, 6 avoués, mais aussi 1 secrétaire administratif EUROJUST, 4 juristes, 2 juges de proximité, 2 cadres dans le privé, 1 détaché judiciaire, un inspecteur des douanes dans une JIRS, 1 chef d'escadron de gendarmerie, 1 chef de service à la HALDE, 1 consultant RH.

Cette évolution vers une diversification va dans le sens souhaité par le SM. Il faut noter ainsi l'augmentation des demandes d'intégration par les greffiers en chef, ainsi qu'une admission plus importante de ces dossiers. Cela correspond à ce que préconise le SM, à savoir la nécessité d'établir ces passerelles au sein de l'institution judiciaire.

2° Le tableau d'avancement

1212 magistrats remplissaient cette année les conditions statutaires pour être inscrits, 1083 ont été présentés à l'inscription au tableau, 25 se sont présentés seuls. 1086 magistrats ont été inscrits dont 21 réclamants.

Le taux d'inscription est de 99,86% pour les réinscriptions et de 97,34% pour les premières présentations.

Le constat est donc que le taux de magistrats présentés augmente ainsi que le taux de magistrats inscrits y compris pour les réclamants (84 %).

En fait, les rejets d'inscription sont aujourd'hui essentiellement limités aux dossiers dans lesquels il existe un élément de nature disciplinaire. Durant leur mandat, les élus du SM ont revendiqué l'inscription au tableau d'avancement des magistrats qui, en dehors de cette sanction disciplinaire, pouvaient se prévaloir d'un très bon, voire parfois d'un excellent dossier. Il a été clairement exposé, lors de chaque dossier de ce type, que celui-ci devait être examiné au regard des appréciations d'ordre professionnel, que le magistrat, sanctionné disciplinairement, ne pouvait l'être une seconde fois par le rejet de sa demande d'inscription et qu'en tout état de cause, il devait exister pour les décisions disciplinaires anciennes un droit à l'oubli. Ainsi, durant cette année, la Commission

a statué sur le cas d'un substitut qui avait reçu un avertissement pour ses propos à l'audience, propos ayant fortement déplu au garde des Sceaux... Présenté tout de même par son chef de cour, il a été inscrit, au vu des circonstances mais surtout au regard du principe de la liberté de parole à l'audience...

Une autre difficulté vient du fait qu'un certain nombre de dossiers contiennent des éléments de nature quasi-disciplinaire sans qu'aucune procédure n'ait été mise en oeuvre. Nous avons revendiqué de manière permanente et constante une totale dissociation entre l'avancement et ces éléments para-disciplinaires figurant dans le dossier en relevant que seule l'évaluation du magistrat devait prévaloir. Si cette évaluation est satisfaisante, le magistrat doit être inscrit.

3° Les contestations d'évaluation

La Commission d'avancement a été saisie de 16 contestations d'évaluation, soit 4 fois plus que pour la période précédente.

Ont été décidé 7 avis de rejet, 8 avis d'admission.

Ces dossiers ont été l'occasion de vifs débats, surtout avec la Direction des services judiciaires et l'Inspection, mais aussi parfois avec nos collègues de l'USM. Il faut noter que, dans ses avis d'admission, dont certains ont été partiels, la Commission a ordonné le retrait ou la modification de certaines appréciations littérales.

Ces dossiers ont conduit la Commission d'avancement à rendre des décisions de principe :

- ainsi, la Commission a-t-elle décidé de l'application de la notion d'impartialité objective dans le cas d'un conflit avéré et ancien entre le notateur et le noté, ce qui a abouti au retrait de l'annexe 3 ;
- la Commission a également reconnu que l'évaluation devait être effectuée dans le respect du principe de l'indépendance de la magistrature. Dans une décision, la Commission a procédé au retrait de la phrase « il est dommage qu'il néglige parfois d'informer la cour au niveau nécessaire ». Dans un autre dossier, la Commission a exigé le retrait de la phrase - concernant les décisions rendues par un magistrat - « (il) gagnerait cependant à en mesurer la portée en toutes circonstances » ;
- la Commission a enfin appliqué le principe de la liberté syndicale en ordonnant le retrait d'une lettre du SM insérée par un chef de cour dans l'évaluation d'un dirigeant syndical qui avait terminé son mandat au bureau du SM.

Les contestations d'évaluation constituent un moment privilégié et important pour revenir aux fondamentaux du statut et à ses règles protectrices au regard des dérapages de la hiérarchie parfois guidée par une actualité judiciaire trop médiatique.

II - Les perspectives

Les perspectives d'évolution sont encore nombreuses. En effet, toutes les actions menées n'ont pas donné tous les résultats escomptés. Par ailleurs, d'autres pistes restent à explorer.

Ces perspectives concernent d'abord la question essentielle du respect des droits fondamentaux au sein de la Commission d'avancement.

En outre, ces années de mandat 2007-2010 nous ont montré que la pression médiatique (notamment au moment de l'examen de la demande d'inscription de Fabrice Burgaud, mais également à propos de dossiers de magistrats exerçant des fonctions pénales sensibles) pouvait être forte sur la Commission. Une réflexion doit être engagée sur cette question.

Enfin, la modification de la composition de la Commission d'avancement nous impose un devoir de vigilance : vigilance sur le maintien des règles de transparence que le SM est parvenu à faire instaurer, vigilance sur l'évolution de la jurisprudence, vigilance sur la défense des collègues.

1° Le respect des principes fondamentaux dans le fonctionnement de la CAV

** La transparence et le contradictoire sont les principes qui doivent être imposés à tous points de vue :*

- en matière d'intégration :

Il faut exiger et sans cesse veiller à la mise à disposition des dossiers suffisamment à l'avance pour les consulter et à l'envoi systématique de la notice de présentation par courrier électronique (qui permet un travail en amont très utile avant la consultation du dossier à la DSJ)... Beaucoup trop de dossiers sont incomplets encore la veille de la réunion de la Commission, du fait souvent d'une mauvaise ou d'une trop lente transmission de la part des chefs de cour.

Le contradictoire implique l'audition de la majeure partie des candidats, en tout état de cause ceux dont le dossier est recevable à l'exclusion des dossiers dénués de toute crédibilité (par exemple des candidats qui seraient trop éloignés d'un contexte juridique, voir le cas récent d'une voyante), mais également ceux pour lesquels il existe un doute sur la recevabilité, doute qui peut être levé lors

de l'audition...

Le contradictoire suppose une vraie collégialité dans les auditions (deux rapporteurs jouant pleinement leur rôle) et aussi un échange réel avec le candidat sur les appréciations contenues dans son dossier pour qu'il puisse y répondre le cas échéant.

- en matière d'évaluation :

Là encore, le contradictoire impose que le débat ne soit fondé que sur des pièces du dossier et non sur des bruits de couloirs ou des éléments totalement étrangers au dossier. Cela va sans dire mais cela va mieux en le disant, car l'expérience nous a montré que rien ne garantit en réalité l'application de ce principe (et cela est particulièrement regrettable).

L'évolution de cette mission de contrôle de l'évaluation est flagrant surtout sur la dernière période. Il semble que ce contrôle s'accroisse, le domaine de l'absence d'erreur d'appréciation ayant tendance à se rétrécir, ce qui est positif. Dans une décision, la Commission a procédé à un déplacement des critères de l'évaluation professionnelle, ce qui constitue un contrôle très poussé de l'évaluateur. Pour l'avenir, il conviendra de veiller à ce que ce contrôle s'effectue de plus en plus au regard des difficultés spécifiques de la juridiction et notamment de la charge de travail. Cela nécessitera parfois un travail d'investigation, par exemple sur l'activité de la juridiction dans laquelle le magistrat exerce ses fonctions et sur la gestion elle-même (nombre de postes pourvus, nombre de postes non pourvus, ratio magistrats/ greffiers...).

** L'indépendance du magistrat siégeant à la CAV, surtout dans le collège élu :*

Le principe posé par le Code de l'organisation judiciaire est la suspension de toute inscription au tableau pendant le mandat. Il devrait nécessairement avoir pour corollaire l'interdiction d'accepter tout poste de promotion par l'autorité de nomination durant ce mandat. Aussi, il ne peut être admis, ainsi que cela s'est produit récemment, qu'un membre soit nommé en cours de mandat à l'Inspection des services judiciaires...

L'indépendance est aussi celle du vote et se pose la difficulté de la discipline syndicale dans des cas précis et cruciaux. Les membres du SM de la CAV sortante ont essayé de trouver un équilibre entre les deux termes.

Enfin, une réflexion serait utile sur la question de la discrimination. Jusqu'à présent, aucun recours, qu'il soit gracieux ou contentieux, n'a été abordé sous cet angle. Or, nous savons que la Commission d'avancement n'est pas à l'abri de cette critique sur certains dossiers, tant en ce qui concerne l'intégration que la carrière des magistrats. Une telle réflexion pourrait d'ailleurs être menée en lien

avec les élus du CSM.

2° Jurisprudence et audience médiatique de la CAV

S'il est bien difficile de ne pas aborder le dossier très médiatique d'un juge d'instruction de Boulogne-sur-mer en matière d'inscription au tableau d'avancement, il semble que la Commission ait tranché : une sanction disciplinaire n'est pas a priori un obstacle à l'inscription au tableau. La Commission d'avancement s'est donné le pouvoir d'apprécier l'étendue et la gravité de la sanction disciplinaire. Ce fut le cas dans d'autres dossiers.

Certaines décisions feront donc jurisprudence. On se rapproche là de la nécessaire motivation de la décision, vieille revendication du SM, qui aujourd'hui conserve toute son actualité. Une décision du Conseil d'Etat a récemment annulé une décision de la Commission de refus d'intégration au titre de l'article 22 pour absence de motivation...

Il nous semble aujourd'hui qu'un travail devrait être mené sur cette question. D'abord, il pourrait être procédé à un recensement des décisions du Conseil d'Etat statuant sur ce point. Ensuite, nous semble-t-il, une nouvelle piste de réflexion pourrait être suivie : la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations contient de nombreuses dispositions qui pourraient être invoquées.

Certaines décisions ont été ajournées par la CAV « car l'opinion ne comprendrait pas ». Il y aurait un deuil à respecter vis-à-vis d'une bulle médiatique et de son intérêt pour une partie de la Commission... Il faut surtout éviter de tomber dans ce piège auquel participe une grande partie de l'USM mais aussi des magistrats de la hiérarchie.

3° Un fonctionnement à redéfinir avec la modification de la composition de la CAV

Selon l'analyse du Syndicat de la magistrature, les articles 12 et 18 de la loi organique relative au CSM constituent des « cavaliers législatifs ». Ces deux articles ont été conçus dans le seul but d'exercer des représailles à l'encontre du premier président de la Cour de cassation soupçonné d'être rétif à l'application de la question prioritaire de constitutionnalité... (cf. communiqué du 20 juillet 2010).

Certes, une réforme de la Commission d'avancement était sans nul doute nécessaire. Mais le SM ne peut se satisfaire de ce remplacement opéré par la loi organique des chefs de la Cour de cassation par le doyen des présidents de chambre et le doyen des avocats généraux. La haute hiérarchie judiciaire conserve ainsi la présidence de cet organe essentiel de gestion des recrutements

et des carrières au sein de l'institution. On peut regretter que cette réforme n'ait pas été l'occasion d'une ouverture de l'institution vers l'extérieur, avec une composition comprenant des membres non magistrats, mais également celle d'une démocratisation de la Commission avec l'instauration d'une présidence tournante par exemple par deux de ses membres.

Cette réforme aura des conséquences inévitables sur le fonctionnement de la Commission. La question de la continuité de la jurisprudence est sans doute celle qui doit nous préoccuper de manière constante. Il conviendra donc d'être très vigilant s'agissant de la « transmission du témoin » aux nouveaux élus du SM afin qu'ils puissent veiller au maintien des acquis qui ont été instaurés par le Syndicat depuis 1983, date de notre première participation à cette Commission. Aussi proposons-nous qu'un groupe soit mis en place pour travailler en lien avec le bureau en soutien des nouveaux élus. L'élaboration du « Guide des droits des magistrats » a été unanimement appréciée par les magistrats. Il faut continuer dans cette voie. Le groupe « Soutien à la commission d'avancement » pourrait engager des réflexions nouvelles avec les élus, les aider dans le suivi des dossiers, étudier davantage les dispositions statutaires et les décisions du CE, et ce dans un souci d'une meilleure efficacité. Ainsi, tous les syndiqués anciens membres de la Commission d'avancement pourraient apporter une aide nécessaire et fondamentale pour l'avenir de cette Commission.