

Rapport des élus à la commission d'avancement Novembre 2013

Période du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013

Au cours de cette dernière année de mandat à la commission d'avancement (ci-après CAV), vos six élus ont eu la satisfaction de constater que les progrès et acquis soulignés dans les précédents rapports étaient désormais bien ancrés au sein de cette instance, dont il n'est pas exagéré d'affirmer qu'elle constitue un des rares exemples de dialogue social qui fonctionne correctement dans l'institution judiciaire.

Ils n'en déplorent que davantage la perte de quatre élus à l'issue des dernières élections, très défavorable à notre syndicat pour des raisons qu'on ne saurait évoquer dans ce rapport.

Il appartiendra aux deux valeureux syndiqués qui portent désormais seuls, de surcroît en alternance, les valeurs syndicales, de poursuivre et consolider ce travail. Nous ne doutons pas, connaissant leurs qualités et leur engagement, qu'ils y parviendront.

Comme les années précédentes, nous évoquerons dans un premier temps les principales caractéristiques du fonctionnement actuel de la commission, en résumant les acquis de nos trois années de mandat, avant de détailler ses différentes activités, soit le recrutement, l'inscription au tableau et les recours sur évaluation, parties naturellement plus centrées sur le dernier exercice.

I – FONCTIONNEMENT DE LA CAV : bilan de l'action de vos élus durant les trois ans de mandat 2010-2013 :

La composition de cette dernière année a travaillé dans de bonnes conditions, d'une part en raison du fait que les membres élus, se connaissant mieux, ont pris l'habitude d'œuvrer ensemble dans un esprit que l'on peut qualifier de constructif, d'autre part grâce à la personnalité plutôt ouverte des représentants du premier président et du procureur général de la cour de cassation, qui ont présidé les séances. Une certaine confiance s'est ainsi installée entre les membres de la commission, un consensus étant progressivement apparu que ce soit concernant la façon d'instruire les dossiers, de les présenter, ou que ce soit sur les principes directeurs qui animent les débats et la prise de décision.

Les principes de fonctionnement dégagés au cours des deux années précédentes sont restés les mêmes :

- exigence d'un quorum de 15 membres sur 20
- présentations des dossiers de façon aléatoire et spontanée sans règles prédéterminées
- vote sur l'avis préconisé par le rapporteur avec voix prépondérante du Président
- abstention de toute prise de parole et de participation au vote quand un membre de la commission a eu à connaître des services du candidat ou du magistrat concerné

Concernant l'intégration, les innovations, importantes, apparues au cours de notre mandat, consistent :

- en l'organisation d'une formation à l'entretien d'embauche diligentée par un DRH dans le cadre de l'ENM, d'ores et déjà pérennisée puisque nos successeurs ont pu en bénéficier en début de mandat ; cela a probablement évité aux premiers candidats reçus

d' « essayer les plâtres » face à des interlocuteurs, certes pleins de bonne volonté, mais découvrant un exercice inhabituel, avec les inévitables tâtonnements générés par cet apprentissage ;

- et en l'élaboration, pour améliorer l'égalité entre les candidats, d'un guide méthodologique sur les conditions, la forme et le contenu de l'entretien, qui a été rédigé de manière consensuelle et validé par l'ensemble de notre commission. Ce document de travail, destiné à favoriser, notamment, l'impartialité des rapporteurs et l'égalité des candidats à l'intégration, a vocation à lutter contre l'empirisme que nous avons rapidement déploré, dès le début de notre mandat, et à permettre une pérennisation des bonnes pratiques d'une commission à l'autre ; nul doute que nos collègues parviendront à améliorer encore cet outil dans l'avenir.

Dans le même temps, les membres de la commission se sont accordés sur les compétences souhaitées et les traits de caractère estimés indispensables pour intégrer la magistrature. Dans un souci de transparence, ces « qualités attendues » des candidats ont été publiées dans le rapport d'activité de la CAV de 2012.

Peu d'évolution notable, en revanche, pour le tableau d'avancement, auquel l'inscription est aujourd'hui pratiquement automatique – plus de 90 % des « inscriptibles » le sont - ; la plupart des réclaments ont, en fait, été « oubliés » par leur hiérarchie, et l'accueil de leur recours fait dès lors consensus, sans difficulté, au sein de la CAV.

Les discussions sur les contestations d'évaluation sont nettement moins consensuelles, les chefs de cour ayant une tendance naturelle voire revendiquée à défendre la liberté d'appréciation de leurs collègues, et les velléités anti-hiérarchiques de nos amis de l'USM s'émoissant singulièrement quand le notateur est encarté chez eux et le noté au SM... Il n'en demeure pas moins que des avancées importantes ont été obtenues, pendant ces trois années, sur des questions de principe :

- en premier lieu, comme pour les intégrations, une formation a été délivrée par l'ENM, à notre demande, la même que celle dispensée aux chefs de cour, à tous les membres de la CAV sur la réforme de l'évaluation ; les nouveaux élus vont, là-encore, bénéficier de cette formation dès le début de leur mandat, ce qui leur permettra assurément d'emblée de mieux se repérer dans le maquis des appréciations littérales et analytiques ;
- en second lieu, nous avons obtenu que les chefs de cour ne puissent pas s'abriter derrière le prétexte parfois bien commode de la péréquation ou de la réforme – qui prohibe le recours trop fréquent aux exceptionnels et préconise de rendre aux appréciations « très bon » et « bon » leur sens commun – pour baisser massivement certaines évaluations ; nous avons ainsi fait admettre par la majorité de la CAV des principes tels que « péréquation sur péréquation ne vaut » et « pas de déplacement des croix de plus d'un cran sur la droite sans motivation particulière » : ce qui interdit à un évaluateur de baisser deux fois de suite une évaluation au simple motif de la péréquation, ou, sur le seul fondement de l'application de la réforme, de réduire de deux crans ou plus une appréciation.

Il nous a fallu être particulièrement vigilants sur le risque de dérapage lié à la mise en œuvre de cette réforme, certains chefs de cour ayant profité de la demande qui leur était faite de réduire le nombre d'appréciations exceptionnelles ou excellentes pour diminuer de façon drastique et arbitraire les évaluations de certains magistrats.

Nous avons demandé, avec l'USM, à ce que la commission puisse disposer des tableaux comparatifs dressés par les chefs de cour à destination de la Direction des services judiciaires afin de pouvoir évaluer si la mention de l'existence d'un besoin de

péréquation pour justifier la diminution de la notation d'un magistrat est réellement justifiée. Ces documents ne nous ont jamais été transmis officiellement. Or, ils constituent un outil indispensable à l'examen de la contestation d'évaluation porté par un collègue. Nos élus devront, à notre avis, continuer à solliciter cette communication.

Par ailleurs, la lecture des rapports d'activités officiels vous permettra de constater que nombre d'évaluations ont fait l'objet d'observations de la commission, faute pour l'évaluateur d'avoir respecté le principe de la contradiction, en se basant, notamment, sur des éléments ou des documents non communiqués aux magistrats évalués ou communiqués tardivement, lorsque les collègues ne se trouvaient plus en mesure d'en discuter la pertinence.

II / Les décisions de la commission en 2013 :

La commission s'est réunie à trois reprises, en décembre 2012, mars et juin 2013, avec des ordres du jour panachés entre ses trois domaines d'intervention, à l'exception du tableau d'avancement qui n'est abordé qu'à la session de juin.

Nul besoin de revenir sur la totalité des chiffres publiés par la direction de services judiciaires dans le rapport d'activité de la CAV qui est relu et validé par les représentants des syndicats élus et des chefs de cour.

Quelques précisions s'imposent néanmoins sur les trois axes d'intervention de la CAV : intégrations, contestations d'évaluation et tableau d'avancement.

A – LES INTEGRATIONS

Instruction des dossiers

Même si l'audition des candidats à l'intégration est laissée à la libre appréciation des rapporteurs, celle-ci est devenue le principe. En effet, seuls les dossiers n'ayant manifestement aucune chance d'être admis (avis tous défavorables, problème de recevabilité, candidature entachée d'un problème de moralité, qualification manifestement insuffisante etc...) sont rejetés sans entretien. La commission est restée vigilante sur l'exigence d'audition ce qui a conduit les rapporteurs à motiver leur choix de ne pas procéder à une audition et à convoquer davantage de candidats. En cas de doute, il est à nouveau arrivé à certains membres de la commission de proposer la présentation de tel ou tel dossier en début de session en demandant l'avis à la commission sur la nécessité ou non d'une audition.

L'audition du candidat par les rapporteurs est fondamentale. Les comptes-rendus d'entretiens menés par les chefs de juridictions ou leurs représentants sont souvent d'avis divergents et permettent d'avoir une première idée du candidat. Cependant c'est l'audition qui va permettre de confronter celui-ci aux éléments du dossier et d'appréhender sa personnalité, la richesse de sa réflexion, de son expérience et de sa motivation. L'entretien peut ainsi renverser les avis déjà versés au dossier qu'ils soient favorables ou défavorables.

La mise en place du groupe de travail interne a incontestablement permis d'harmoniser les pratiques des rapporteurs et de les rendre, dans leur forme, plus homogènes. Toutefois, sur le fond, on constate toujours d'importantes divergences s'agissant du contenu de l'entretien et des qualités recherchées chez les candidats. Si certains s'attachent principalement à valider des connaissances juridiques et

institutionnelles afin de recruter des personnes immédiatement opérationnelles, d'autres mettent davantage l'accent sur la personnalité des candidats et les qualités intrinsèques attendues d'un magistrat (écoute, puissance de travail, capacité à prendre des décisions et à les motiver, recul sur les fonctions et les sujets de société...).

Profils des candidats :

- intégrations directes (articles 22 et 23) :

En 2012-2013, la commission a examiné 166 demandes d'intégration. Parmi lesquelles ont été admis 40 personnes à une formation probatoire préalable à leur intégration. Le caractère probatoire de la formation est systématiquement retenu par la commission. Le recrutement a porté principalement sur des personnes ayant déjà exercé des fonctions au sein du monde judiciaire que ce soient des avocats (18), des juges de proximité (7) ou des greffiers en chef (4)... Les autres admis sont principalement des juristes de profession, fonctionnaires d'autres administrations (5) ou salariés du secteur privé (4) outre deux enseignants. La vérification du socle de connaissance juridique du candidat est un souci constant de la commission afin de s'assurer que celui-ci peut faire face au stage de 6 mois avec un passage rapide dans chaque fonction judiciaire ainsi qu'aux nécessités d'adaptation inhérentes à ce type d'intégration.

Pendant cette même période, la commission a examiné 62 retours de formation probatoire de candidats admis lors du précédent exercice, pour lesquels 48 avis favorables (77%) et 14 avis de rejet (23%) ont été émis. L'aptitude de cette précédente promotion à intégrer la magistrature à l'issue de son stage probatoire peut donc être qualifiée de relativement satisfaisante. On constate cependant que la commission exerce un véritable contrôle sur le retour de stage et qu'elle n'hésite pas à refuser l'intégration lorsque le stage s'est mal déroulé ou lorsque les carences apparues dans certaines fonctions paraissent trop importantes pour être surmontées après le stage de préaffectation. S'agissant de certains dossiers, on constate que les collègues en charge de l'évaluation n'osent pas toujours relever les inaptitudes préférant des commentaires ambigus qui rendent difficiles l'appréciation sur les mérites du candidat. Plusieurs dossiers ont à nouveau révélé une forte divergence entre les appréciations du rapport de stage et les observations émises par le jury suite à l'entretien avec ses membres. En présence d'une véritable divergence, la commission privilégie les évaluations de stage, qui correspondent à des appréciations directement portées sur les compétences professionnelles *in situ*. En revanche, si le rapport de stage est mitigé, les observations du jury constituent un élément important dans la prise de décision.

- intégrations comme auditeur de justice (article 18-1) :

Sur les 204 candidats ayant postulé à cette voie d'accès à la magistrature seulement 53 personnes ont été admises (25%)

A nouveau le quota de nomination (61) n'a pas été atteint. Comme nous le relevons les années précédentes, il n'y a pas d'attitude hostile par principe au recrutement par la troisième voie mais la qualité des candidatures présentées ne permet pas de pourvoir l'ensemble des postes proposés.

Le profil des candidats est à nouveau principalement celui d'un praticien du droit, avocats (9), juristes (9), greffiers en chef ou greffier (5), juges de proximité (2), assistants de justice (2) fonctionnaires d'autres administrations ou assimilés (21). La diversité du recrutement reste assez pauvre puisque les candidats admis venant d'un

métier différent ne sont qu'au nombre de deux (un consultant, un ingénieur).

- autres voies d'accès (détachement et magistrat à titre temporaire) :

La commission a par ailleurs émis 5 avis favorables sur 18 demandes de détachement pour 2 maitres de conférences, 1 directeur d'hôpital, un officier de gendarmerie et un premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Les avis favorables aux détachements sont donc très peu nombreux alors même que le rejet doit faire l'objet d'une motivation. Le profil des candidats est parfois apparu très éloigné des fonctions judiciaires (ex. fonctionnaires de l'éducation nationale...)

Elle a également retenu 11 sur 23 candidatures formées sur la base de l'article 41-10 du statut de la magistrature relatif aux magistrats à titre temporaire recrutés pour exercer des fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance. Cela concerne essentiellement des juges de proximité arrivant au terme non renouvelable de leur fonction, dans laquelle ils ont donné satisfaction. Cette voie de recrutement est considérée avec faveur par la commission car elle permet de pérenniser la présence de personnes déjà formées aux fonctions judiciaires, dans des domaines avec lesquels elles sont déjà familiarisées.

B – LES CONTESTATIONS D'EVALUATION

S'agissant des contestations d'évaluation régies par les articles 12-1 3ème alinéa de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et de l'article 21 alinéa 4 et 5 du décret du 7 janvier 1993, il convient tout d'abord de rappeler que la CAV peut être saisie d'une contestation d'évaluation dans un délai de 15 jours à compter de la notification de l'évaluation définitive.

Cette saisine, effectuée par lettre simple contenant les motifs du recours, est transmise à la CAV.

Préalablement aux débats, les observations écrites de l'évaluateur sont sollicitées. La CAV a eu l'occasion de rappeler que le rapport de transmission portant l'avis motivé de l'évaluateur devait avoir été préalablement notifié au magistrat concerné.

La décision de la CAV prend la forme d'un avis écrit versé au dossier du magistrat. Elle ne peut ni annuler ni modifier cette évaluation. Le chef de cour évaluateur est destinataire de cet avis et pourra, ou non, modifier l'évaluation en conséquence. S'il ne modifie pas l'évaluation, le magistrat concerné devra alors faire un recours contre cette évaluation devant le conseil d'Etat. L'avis de la CAV constitue donc un préalable à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

Pour mémoire, la CAV a été saisie :

- en 2006 - 2007 : 9 contestations et a émis 7 avis de rejet, - 2008-2009 : 11 contestations et a émis 6 avis de rejet,
- 2009-2010 : 16 contestations et 7 avis de rejet,
- 2010 – 2011 : 16 contestations dont 8 avis de rejet

Durant la période 2011 – 2012, la CAV a été saisie de 13 contestations dont deux rejets seulement et 11 avis d'admission.

Durant la période décembre 2012 – juin 2013, la CAV a été saisie de 13 contestations dont quatre rejets et 9 avis d'admission ou d'admission partielle.

La CAV rappelle, dans les avis de rejet, que l'évaluation relève du pouvoir d'appréciation appartenant aux chefs de cour. Elle rendra un avis d'admission de contestation s'il existe une contradiction manifeste entre les éléments qui composent l'évaluation, une absence de motivation ou si l'évaluation repose sur des faits inexacts. Le contrôle portera également sur le respect de la procédure et plus particulièrement sur celui du contradictoire.

De manière générale, la CAV a continué d'appliquer dans les limites indiquées un contrôle relativement poussé notamment :

- en soulignant la nécessité de motiver les modifications des évaluations (des propos vagues et non vérifiables ne pouvant constituer une motivation), et en exigeant des appréciations corroborées par des données factuelles.
- en estimant que l'absence de prise en considération de l'engagement professionnel, des efforts et des résultats obtenus par une collègue matérialisée par la stagnation de l'évaluation constituait une erreur manifeste d'appréciation. C'est ainsi une conception active de l'erreur manifeste d'appréciation qui est mise en œuvre.
- en admettant que l'annexe 3 entachait l'évaluation d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que un président de la chambre de l'instruction ne saurait faire grief à un juge d'instruction des relations qu'il entretient avec le parquet dès lors qu'il s'agit d'un comportement s'inscrivant dans le cadre de l'activité juridictionnelle normale.
- en écartant les documents communiqués à un magistrat postérieurement à la notification de l'évaluation définitive et concernant pour partie une période postérieure à la période de référence.
- en considérant que l'irrégularité du compte-rendu d'entretien préalable affecte la validité de l'ensemble de la procédure d'évaluation et que ce compte-rendu n'est pas conforme dès lors qu'il inclut des éléments postérieurs à l'entretien (respect du principe du contradictoire).

Plus particulièrement cette session a été l'occasion pour les magistrats élus du syndicat de la magistrature d'exercer un contrôle sur les modalités d'application de la circulaire du 18 février 2011 relative à l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats.

Pour mémoire, la chancellerie avait souhaité modifier les règles de l'évaluation professionnelle des magistrats. A cette fin, un groupe de travail avait été créé qui n'avait abouti qu'à des remaniements mineurs et à cette circulaire. Aux fins de l'appliquer, des formations avaient été organisées au bénéfice des évaluateurs chefs de juridictions et de cour, dont ont pu bénéficier les élus à la CAV. Si le contenu de cette formation semblait donner des outils intéressants pour passer d'une notation à une évaluation ayant un sens et un intérêt pour les collègues, il s'est avéré que ce que la chancellerie et certains chefs de cour en avaient retenus était uniquement la nécessité de réduire les croix pour limiter le nombre d'exceptionnel et d'excellent.

Cette session a été caractérisée par la position prise par la CAV s'agissant de l'application de la circulaire du 18 février 2011 dont le syndicat de la magistrature avait craint à juste titre qu'elle ne soit, tout comme la péréquation, l'occasion pour certains notateurs de modifier de manière arbitraire les évaluations sans avoir à en justifier.

En effet, lors du précédent rapport, nous avons rappelé qu'une zone d'arbitraire importante subsistait qui consistait pour les évaluateurs à motiver une baisse de

l'évaluation par la nécessité de procéder à des péréquations d'évaluation. Or cette motivation ne peut faire l'objet d'un contrôle par la CAV qui ne dispose pas des éléments permettant de vérifier l'utilisation par les chefs de cour de ce critère qui est flou et arbitraire. Même si la CAV avait rappelé que la péréquation ne pouvait pas être resservie indéfiniment par la hiérarchie pour modifier une évaluation, le précédent rapport soulignait la nécessité de rester vigilant sur cette question.

C'est dans ce contexte que la CAV a été saisie de plusieurs recours concernant des collègues qui sans avoir démérité s'étaient vus réduire leurs appréciations, pour certains, de manière très importante, et ce sous l'unique visa de la circulaire du 18 février 2011.

La CAV a décidé de manière globale qu'une baisse de notation sans aucun autre motif que le visa de la circulaire du 18 février 2011 ne pouvait constituer une motivation suffisante. Elle a aussi décidé qu'une arrivée récente dans la juridiction ne saurait justifier une baisse généralisée des appréciations analytiques des qualités reconnues au magistrat dès lors qu'il avait déjà été tenu compte de la circulaire du 18 février 2011 dans son évaluation précédente.

Pour l'application de la dite circulaire, la chancellerie avait demandé aux chefs de cour de dresser un rapport de synthèse. Les élus du syndicat de la magistrature à la CAV ont souhaité pouvoir obtenir la synthèse établie par les chefs de Cours. En effet, seul ce document permettrait à la CAV de déterminer comment les évaluations ont été harmonisées dans une cour donnée et ainsi déterminer si la modification d'une évaluation a été appliquée de manière généralisée dans une cour ou s'il s'agit d'une modification arbitraire ne concernant que certains collègues à l'instar de l'application de la péréquation.

Vos élus continueront donc à être vigilants sur l'application de la dite circulaire ainsi que sur l'application de la péréquation.

De manière plus générale, nous soulignons la nécessité pour les magistrats qui contestent leur évaluation de veiller à formuler les observations en caractérisant soit l'inexactitude des faits soit l'erreur manifeste d'appréciation ou encore le non respect de la procédure d'évaluation par l'évaluateur. Une bonne formulation de l'acte de saisine de la CAV constitue un élément important dans les chances de voir aboutir avec succès un recours. Plus particulièrement, il est impératif pour les collègues de fournir les informations sur les motifs réels ayant conduit à telle ou telle évaluations (tel discrimination..) pour éviter le risque existant que la commission ne se réfugie derrière les arguments formels avancés par les évaluateurs pour rejeter des contestations. A ce titre, il est important de pouvoir prendre conseil auprès des instances syndicales, notamment du bureau, pour rédiger la contestation d'évaluation.

C – LE TABLEAU D'AVANCEMENT

Les demandes d'inscription au tableau sont évoquées, chaque année, lors de la session de la commission du mois de juin, par cour d'appel. Chaque dossier fait l'objet d'un rapport rapide destiné à présenter la « carrière » du magistrat et les gages de sérieux et de compétence que son dossier permet de faire ressortir.

L'inscription au tableau d'avancement est devenue presque systématique, une fois remplis les critères d'ancienneté. Quelques collègues rencontrent, néanmoins, des difficultés pour être inscrits au tableau. Ces situations nous posent question dans la mesure où les refus d'inscription, motivés par des considérations qui tiennent au

comportement professionnel, pénalisent les magistrats en leur ôtant la possibilité de progresser dans leur carrière, s'apparentant ainsi à de véritables sanctions, sans que la procédure de refus d'inscription présente les garanties des procédures disciplinaires. Une phrase péjorative dans une évaluation, un sous-entendu appuyé peuvent avoir des conséquences importantes en bloquant l'inscription d'un collègue au tableau.

Il est important de rester vigilant sur ces situations.

Selon nous, il serait préférable que les travaux de la commission se concentrent sur les dossiers de demande d'inscription au tableau les plus complexes et évite de détailler, sans aucune utilité, les éléments de 80 % à 90 % des autres dossiers qui ne présentent aucune difficulté. Pour éviter, alors, tout risque d'erreur voire de suspicion de complaisance, un double regard pourrait être imposé au moment de la préparation des dossiers par les rapporteurs.

A notre avis, il est souhaitable qu'un réel travail de réflexion soit engagé pour améliorer d'une part, les garanties offertes aux magistrats, d'autre part, la méthode conduisant aux propositions d'inscription.

Conclusion :

En œuvrant pour un recrutement ouvert et de qualité, dans le souci du respect de l'égalité des candidats à l'intégration, nous avons mené une action fidèle aux idées du syndicat de la magistrature, dans l'intérêt de la profession et des justiciables.

En luttant pour davantage de transparence dans la mise en œuvre de la réforme de l'évaluation des magistrats et contre l'arbitraire en ce domaine, nous espérons avoir répondu, à cet égard également, aux attentes du Syndicat.