



91 rue de Charenton
75012 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org
Twitter : @Smagistrature

Paris, le 26 mai 2020

Note sur l'évaluation des magistrats

Pour le Syndicat de la magistrature, l'évaluation doit répondre à la nécessité pour les institutions, dans une société démocratique, de rendre compte de leur fonctionnement. S'agissant de la justice, il convient de ménager deux impératifs contradictoires : évaluer le service rendu et les agents qui le rendent dans un objectif de qualité de la justice, et garantir l'indépendance des magistrats et de l'autorité judiciaire.

Le système actuel d'évaluation ne répond que très imparfaitement au premier objectif – la qualité du service rendu – alors que l'évaluation est le principal élément dont disposent la DSJ et le CSM pour apprécier l'aptitude des magistrats aux fonctions auxquelles ils prétendent. Le second objectif, l'indépendance des magistrats, n'est tout simplement pas pris en compte. C'est en réalité un troisième objectif que sert principalement l'évaluation dans sa forme actuelle : la détermination de l'avancement individuel et la gestion de la carrière des magistrats. Elle constitue, avec l'audition de candidats dans quelques cas, l'unique élément d'appréciation de la chancellerie et du CSM concernant l'accès au premier grade, ou à la hors hiérarchie. La part d'arbitraire inhérente au système actuel d'évaluation le disqualifie selon nous, y compris sur ce dernier point.

Le caractère arbitraire de l'évaluation

Le caractère arbitraire de l'évaluation tient à la fois aux trames utilisées, fondées sur des grilles analytiques, et à la qualité de l'évaluateur, chargé à la fois de la gestion des ressources humaines et de l'évaluation des magistrats.

L'évaluation des magistrats est standardisée au travers d'une grille analytique dont la pertinence est plus que discutable. Cette standardisation a été encore renforcée par la réforme de 2011 dans la recherche « d'une nécessaire harmonisation » des évaluations. La synthèse et analyse des rapports annuels des chefs de cour en est une illustration frappante, tant l'évolution des « croix » de la droite vers la gauche obéit à de subtils critères basés essentiellement sur l'ancienneté des magistrats. Ainsi, un magistrat débutant dans la carrière ne se verra attribuer que des « satisfaisants » quelles que soient ses qualités, alors qu'il sera jugé excellent au premier grade. Le qualificatif « exceptionnel » est employé dans

6,5 % des cas au premier grade mais dans 25,9 % des cas à la hors hiérarchie. La DSJ note elle-même dans un rapport que « le facteur principal de différenciation des appréciations analytiques est le grade du magistrat évalué ».

La recherche de l'harmonisation entre les cours, qui conduit à déplacer des croix pour des magistrats trop bien notés, illustre le défaut de pertinence de la grille analytique. Que signifient ces qualificatifs s'il faut les harmoniser sur des critères qui ne reposent pas sur les qualités d'un magistrat ou sur le contexte de l'exercice de ses missions ? On cherche dès lors vainement l'utilité d'une évaluation analytique, particulièrement infantilissante et qui n'est que la photographie d'une évolution de carrière standardisée et non des qualités des magistrats.

Quant à la partie littérale de l'évaluation, le constat est unanime : les évaluations sont globalement très lissées et ne constituent là encore un outil ni pour le magistrat, ni pour la DSJ, ni pour la CAV ou le CSM.

La raison en est que le chef de juridiction, qui rédige l'évaluation, assume aussi un rôle en matière de gestion des ressources humaines de son tribunal. De ce fait, il privilégie souvent la « paix sociale », en donnant à chacun un bon point. Si certaines évaluations littérales font apparaître des différences entre les dossiers des magistrats, elle sont bien souvent sibyllines, et destinées à n'être comprises que par la DSJ ou le CSM, afin de ne pas donner lieu à un recours du magistrat. Surtout, le chef de juridiction n'a, de sa place, bien souvent pas connaissance de la qualité du travail fourni par le magistrat.

Enfin, le chef de juridiction peut avoir bien d'autres raisons d'être critique dans son évaluation, ne serait-ce qu'à mots couverts, que les qualités réelles et le travail fourni par le magistrat : un magistrat souvent critique en assemblée générale ou ayant eu un conflit avec la hiérarchie pourra ainsi en faire les frais dans son évaluation, ce qui est problématique au regard du principe d'indépendance.

Avec une évaluation qui au final ne dit pas grand chose, ou qui parle en filigrane d'autres choses que des compétences des magistrats, la DSJ et le CSM ne disposent pas d'un outil permettant de procéder à une bonne gestion des ressources humaines.

Ce constat est d'autant plus accablant que les appréciations sur le travail fourni sont surtout envisagées par le seul prisme quantitatif, les statistiques étant le seul élément sur lequel le chef de juridiction a une visibilité. Dans un contexte de restrictions budgétaires et de vision purement gestionnaire de la notion de qualité de la justice, elle est un outil destiné à contrôler l'activité et le rendement des magistrats, soumis de plus en plus souvent à des objectifs chiffrés de productivité, dont le respect sera ensuite évalué

Au final, l'évaluation telle qu'elle est conçue a pour principale fonction le classement des magistrats pour décider, par un comptage méticuleux des petites croix, qui accédera aux postes les plus élevés, dans l'arbitraire le plus total.

Le comité de suivi de l'évaluation dont le Syndicat de la magistrature est membre a rencontré en 2018 le CSM, pour recueillir son avis sur la réforme de l'évaluation. Si ces derniers concevaient l'intérêt de remettre en cause l'existence de l'évaluation analytique, ils ont aussi pu témoigner du fait que les croix, dans le contexte d'évaluations lissées, étaient bien souvent le seul outil discriminant, outre l'audition, pour choisir un magistrat plutôt qu'un autre, notamment pour le passage à la hors hiérarchie.

La situation actuelle est donc ubuesque : sous le prétexte que seules les croix sont réellement objectivables, elles deviennent un outil essentiel utilisé dans la gestion des ressources humaines, bien que chacun s'accorde sur leur caractère arbitraire et infantilisant. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que des postes hors hiérarchie sont créés dans toutes les fonctions : le passage à la hors hiérarchie constitue pour les magistrats un passage obligé pour obtenir certains postes actuellement repyramidés, comme des présidences de chambre correctionnelle à Paris, par exemple.

Nos propositions

Le Syndicat de la magistrature revendique un système qui serait gage de l'impartialité de l'évaluation. Il soutient que les fonctions d'évaluation doivent être confiées à des inspecteurs indépendants du pouvoir exécutif, qui pourraient être rattachés à un CSM rénové, et pourraient observer directement l'activité des magistrats lorsqu'ils exercent leurs fonctions. L'avis des chefs de juridiction aurait bien évidemment sa place, dans un système qui respecterait le contradictoire.

L'évaluation est bisannuelle. Les chefs de juridiction se plaignent régulièrement et encore dans leurs derniers rapports sur l'évaluation de la lourdeur de cette procédure. Elle fait en outre peser sur le magistrat évalué un contrôle permanent dont l'utilité pose question.

C'est pourquoi le SM propose de revenir sur ce critère des deux ans pour proposer une évaluation dans les temps utiles à la fois pour la carrière du magistrat et pour l'évaluation du service public de la justice, soit : prise du premier poste, demande de mutation, mutation effective, première présentation au tableau d'avancement, à la demande du magistrat, au bout de 5 ans sans évaluation.

Le SM revendique par ailleurs la généralisation de la procédure d'évaluation à tous les magistrats, et notamment aux chefs de cour. La réforme de l'ordonnance de 1958 n'a pour le moment conduit qu'à une procédure d'auto-évaluation des chefs de cour, qui doivent dresser un bilan de leur activité selon une trame que nous avons critiquée car elle porte essentiellement sur des données chiffrées d'activité. Nous avons activement participé à la réflexion sur l'évaluation à 360° des chefs de juridiction.

Le SM demande la suppression des grilles analytiques pour les raisons indiquées plus haut. L'évaluation ne devrait être que littérale et inclure des développements sur les conditions d'exercice du magistrat concerné, sur les difficultés rencontrées, sur ses aspirations, sur sa participation à l'animation de la juridiction, sur ses activités annexes.

Le magistrat doit être invité à y joindre tout élément susceptible d'éclairer l'exercice de son activité, et notamment des décisions juridictionnelles, des publications, des interventions à des colloques ou des conférences, à l'exclusion bien sûr de tout élément portant sur ses activités syndicales, politiques, confessionnelles ou privées.

Notre position sur les pistes de réforme actuellement travaillées

Les travaux du comité de suivi de l'évaluation auxquelles participent les organisations syndicales ont permis de faire émerger des constats partagés sur le caractère arbitraire et infantilisant des évaluations analytiques, l'absence d'harmonisation des pratiques selon les cours, et la pauvreté des évaluations littérales, qui sont pour l'essentiel lissées et très

proches d'un magistrat à l'autre, à l'exception des subtiles appréciations critiques compréhensibles des seuls initiés.

Nous avons été destinataire des observations du CSM adressées par courrier en septembre 2019 sur les premières propositions formalisées par la DSJ à partir des préconisations du comité de suivi. La DSJ et le CSM partagent notamment le souci de donner à l'évaluation une nouvelle légitimité, pour en faire un véritable outil de détection des « potentiels ».

De ce fait, les perspectives de la réforme s'inscrivent dans la volonté de redonner du corps au contenu de l'évaluation et de la rendre plus objective.

Concrètement, certaines propositions issues du comité de suivi vont dans le bon sens, et nous les avons soutenues pendant les travaux : la nécessité de mieux contextualiser le travail du magistrat, en le mettant en perspective avec l'organisation du service et de la juridiction ainsi que sa charge de travail, par la création d'une rubrique spécialement dédiée à cet effet ; l'élaboration d'un guide de l'évaluation à l'usage des chefs de juridiction et des magistrats pour tenter d'harmoniser les pratiques et de normer les annexes ; la suppression ou à tout le moins la réduction drastique des items dans les grilles.

Sur ce dernier point, la DSJ reste sur une option minimaliste en retenant l'idée d'une réduction du nombre d'items souvent redondants et d'une modification des qualificatifs, ce qui donne lieu à des débats sans fin sur les mérites du qualificatif d'«exceptionnel» comparé à celui «d'expert». Mais elle ne souhaite pas se priver de cet outil critiquable en optant pour une suppression pure et simple des grilles. Nous constatons que le CSM s'est aussi positionné, dans son courrier, pour le maintien de ces grilles, et a même suggéré d'ajouter des items dont la suppression était envisagée et de réintroduire le qualificatif d'exceptionnel dont la suppression était proposée. Nous ne pouvons que regretter ces propositions, pour les raisons exposées plus haut. Nous comprenons bien la contrainte du CSM qui recherche des moyens objectifs de trier les candidatures des magistrats, mais les grilles ne sauraient en aucun cas constituer des critères objectifs.

Une autre proposition à laquelle le CSM est favorable dans son courrier vise à redonner du contenu à l'évaluation en multipliant les avis recueillis auprès de collègues ayant à connaître de l'activité du magistrat évalué. Actuellement, les observations qui peuvent être recueillies, selon la liste limitative dressée par l'article 20 du décret n°93-21 du 7 janvier 1993, émanent seulement de collègues de services de la juridiction distincts de celui du magistrat évalué ou encore de la juridiction d'appel, à une exception près : le président de la formation collégiale pour le magistrat siégeant en qualité d'assesseur. Hormis le dernier cas de figure, éminemment problématique au sens où le magistrat délibère chaque jour avec un collègue qui peut porter une appréciation sur ses compétences, ces avis proviennent de magistrats qui ne travaillent pas au quotidien aux côtés du magistrat concerné, et qui ont à connaître de son activité juridictionnelle. Il s'agit là d'avis utiles.

La DSJ justifie pour sa part la volonté d'élargir les avis recueillis auprès des coordonnateurs de service par le fait que ces magistrats ont une meilleure connaissance du travail concret du magistrat évalué que le président de la juridiction. Ce contrôle partout et par tous ne fonctionne cependant, dans l'esprit de la DSJ, qu'à sens unique, l'avis des «juges de base» n'étant pas demandé sur les magistrats coordonnateurs de service et les chefs de juridiction. Dans ces conditions, l'évaluation à tous les étages constitue un outil de contrôle hiérarchique infra-disciplinaire alimentant la culture de la soumission, et se heurte au principe d'indépendance.

Contrairement aux autres organisations professionnelles de magistrats, le Syndicat de la magistrature est pour cette raison défavorable à l'extension sans fin des avis recueillis auprès de la hiérarchie intermédiaire. L'argument selon lequel ces magistrats sont mieux à même d'avoir un avis sur l'activité réelle du magistrat tente maladroitement de répondre à une absurdité originelle : le fait que l'évaluation soit confiée aux chefs de cour par l'intermédiaire des chefs de juridiction, alors que ceux-ci n'ont aucun moyen sérieux d'apprécier la manière de servir des magistrats de leur ressort. La hiérarchie intermédiaire n'en a de fait pas beaucoup plus : pas plus que le chef de juridiction, elle n'a pas accès dans bien des cas au fond de l'activité juridictionnelle du magistrat.

De fait, ces évolutions peinent à corriger le point d'achoppement principal du système actuel: l'évaluation reste réalisée par le chef de juridiction.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la volonté, partagée par la DSJ et le CSM, de repérer les magistrats qui auraient les qualités pour occuper certains postes, notamment de chef de juridiction. Il est ainsi proposé d'ajouter une rubrique « appréciation du chef de cour sur le souhait de mobilité du magistrat et ses perspectives de carrière », qui viendrait supplanter l'actuelle appréciation « sur les besoins de formation et les fonctions auxquelles le magistrat est apte ».

Il est bien légitime que le CSM recherche les moyens propres à faire de l'évaluation un véritable outil lui permettant d'exercer sa mission, notamment pour la nomination des chefs de juridiction. Cette exigence est d'autant plus compréhensible que l'évaluation est quasiment le seul élément dont il dispose, avec les auditions qu'il réalise pour certaines nominations. Il nous apparaît cependant que les pistes de travail actuelles conduisent parallèlement à renforcer encore le rôle du chef de juridiction dans ce processus, en lui demandant de devenir un véritable « profileur » de magistrats, selon des critères qui demeurent insuffisamment objectifs. Cette évolution est pour nous insatisfaisante, puisque les chefs de juridiction concentrent déjà de nombreuses attributions leur conférant un pouvoir très important sur leurs collègues, au détriment de l'indépendance de la justice.