

43ème Congrès du Syndicat de la magistrature

Rapport des élus à la commission d'avancement

La commission d'avancement, telle qu'elle est composée depuis le scrutin de juin 2007, aborde la seconde moitié de son mandat.

Elle a été confrontée cette année à une augmentation très forte des candidatures à l'intégration, liée à la diminution des postes offerts aux différents concours ainsi qu'à la disparition programmée de certains barreaux suite à la "réforme" de la carte judiciaire. Comme l'année dernière, nous avons tenté de soutenir les candidatures représentant une réelle diversification dans le recrutement des magistrats, de manière à permettre une plus grande ouverture du corps judiciaire, sans jamais perdre de vue la nécessité d'un recrutement de qualité.

Loin d'être incompatibles, comme le voudrait une conception à la fois technocratique et corporatiste de l'intégration, ces deux exigences (diversité et compétence) peuvent et doivent selon nous se compléter.

I - Etat des lieux et bilan pour 2008-2009

1° L'intégration

A - L'intégration en qualité de magistrat :

Une amélioration dans la diversification des recrutements...

Pour l'année 2008-2009, la commission d'avancement a été saisie de 243 candidatures au titre de l'article 22, contre 205 dossiers en 2007-2008, soit une augmentation de 15%.

Sur ces demandes, la commission a émis:

* 35 avis d'admission à un stage probatoire

* 1 avis favorable sans stage probatoire.

On observera que les avis d'admission à un stage probatoire sont en hausse par rapport à l'année précédente (14,4% d'avis favorables contre 12 % en 2008). S'agissant des catégories recrutées, les avocats en constituent la plus large part (15 sur 35). Néanmoins, cette année ont été notamment retenus pour le stage probatoire 4 greffiers en chef, 1 responsable de la commission nationale du droit d'asile, 1 commissaire principal, 1 capitaine de police, 1 directrice régionale PJJ et 1 directrice de maison de la justice et du droit. Il a ainsi été possible cette année de retenir des candidats aux profils plus divers et moins académiques.

L'audition quasi-systématique des candidats ayant un dossier recevable, qui s'est peu à peu ancrée dans la pratique, a permis à plusieurs candidats de dépasser l'impression laissée par leur dossier pour s'affirmer lors de ces entretiens.

Cependant, l'absence de toute décharge de temps, la forte augmentation du nombre de demandes et la multiplication des candidatures peu sérieuses ne mettant en évidence aucune expérience valorisante ne nous permettent pas d'obtenir la systématisation de l'audition des candidats. Si certains dossiers à dimension « sociale » ont été rapidement écartés par la commission, d'autres ont pu être repêchés en imposant à un rapporteur de procéder à une audition qu'il n'estimait pas nécessaire.

Une sélectivité accrue après stage

Si la commission a été plus souple dans la sélection avant stage, l'examen des dossiers après stage a fait l'objet d'une sévérité accrue. Sur les 20 dossiers de retour de stage examinés, seuls 15 ont fait l'objet d'un avis favorable, ce qui représente un taux de rejet de 25% contre 22% en 2006-2007.

Cette année, cinq stagiaires ont fait l'objet d'un avis défavorable à la suite de réserves émises dans les évaluations fonctionnelles, dans le rapport de fin de stage établi par l'ENM ou dans l'avis du jury.

Il est important de constater que le degré d'exigence au cours du stage probatoire fait de celui-ci un outil d'évaluation non des aptitudes futures des candidats mais d'une adaptation immédiate.

Compte tenu de la durée de l'épreuve que représente l'intégration directe au titre de l'article 22, de l'importance des sacrifices professionnels consentis par les candidats avant même d'avoir la certitude d'être intégrés, il nous paraît important de soutenir - sauf « erreur de casting » manifeste - les candidats qui n'ont pas été jugés immédiatement aptes dans toutes les fonctions dès lors que leur aptitude a été reconnue au terme du bilan dressé par l'ENM.

B - l'intégration en qualité d'auditeur de justice

Cette année, la commission d'avancement a examiné 323 candidatures au titre de l'article 18-1 du statut contre 267 l'année précédente. 34 avis favorables ont été émis (contre 49 l'année précédente). Ces avis concernent:

- * 3 avocats (contre 11 l'année précédente)
- * 5 cadres du secteur privé (contre 15 l'année précédente)
- * 10 fonctionnaires et agents de l'Etat (contre 4 l'année précédente)
- * 4 assistants de justice
- * 3 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER),
- * 1 chargé d'enseignement,
- * 1 fonctionnaire territorial
- * 2 fonctionnaires de justice,
- * 5 greffiers en chef.

Le nombre de candidature a été cette année très élevé alors que parallèlement le nombre de places (35), égal à 30% des places offertes au trois concours (105), a fortement chuté. Il en résulte un faible taux d'admission des demandes, de 10% contre 18,35% l'année dernière.

Néanmoins, comme en matière d'intégration directe, il faut souligner la plus grande diversification du recrutement, qui a permis à plusieurs fonctionnaires de catégorie B de tous horizons d'être intégrés en qualité d'auditeurs de justice.

Le recul de la limite d'âge du premier concours permet d'intégrer au titre de l'article 18-1 des profils autres que les avocats en début de carrière et les universitaires en fin de thèse, qui jusqu'à récemment composaient la majorité du recrutement. Par ailleurs, la spécificité de ce recrutement, qui permet aux candidats de suivre une réelle formation à l'ENM, nous permet de défendre - parfois avec succès - des dossiers de conseillers d'insertion et de probation, de greffiers, ou d'éducateurs.

Ce tableau un peu optimiste ne doit pourtant pas cacher que le recrutement latéral est nécessairement politique et que certains candidats trop marqués à gauche, telle une assistante parlementaire d'un député socialiste ou encore une avocate militante spécialisée en droit des étrangers, ont été écartés parfois sans convocation et souvent sans réel débat, malgré la qualité objective de leurs dossiers.

C - Les autres cas d'intégration

Saisie de 12 demandes de détachement dans le corps judiciaire, la commission d'avancement a émis 8 avis favorables.

Ces demandes sont en général très soutenues par la Chancellerie car elles correspondent à des « offres de réciprocité » pour de futurs détachements de magistrats, en lien avec la réforme du statut.

La commission a examiné 6 candidatures d'intégration en qualité de magistrat à titre temporaire. Une seule a été retenue.

2° le tableau d'avancement

Pour cette année, 1120 magistrats remplissaient les conditions pour être inscrits au tableau d'avancement (contre 1155 l'année précédente).

Parmi ces magistrats, 1044 ont fait l'objet d'une présentation (contre 984 l'année dernière). Le taux de présentation pour le TA 2009 s'établit donc à 93,21%, en forte augmentation par rapport aux 85,19 % de 2008.

Le taux de réalisation entre juin 2008 et juin 2009 est de 23,9%, ce qui signifie que sur les inscrits au tableau, cette année un quart a réalisé son avancement.

La commission a inscrit 1030 magistrats, dont 13 réclamants.

Le taux d'inscription global est de 97% (1030 inscrits pour 1062 présentés et réclamants) et 96,35 % pour les premières présentations.

Sur 18 réclamants, 10 ont été inscrits et 3 réinscrits (taux d'inscription des réclamants de 72,22%).

L'analyse de l'évolution des inscriptions au tableau d'avancement sur les deux dernières années permet de dégager les tendances suivantes:

- 1) le pourcentage nombre d'inscriptibles/nombre de présentés augmente
- 2) le taux d'inscription augmente, y compris chez les réclamants.

On peut en déduire que les chefs de cour, prenant acte de la quasi-automaticité de l'inscription et du fait que les réclamants ont de bonnes chances de succès, présentent de plus en plus de candidats au tableau. Cette évolution nous semble positive dans la mesure où nous considérons que l'inscription au tableau ne doit pas être un outil de pression de la hiérarchie, qui pourrait être tentée d'utiliser la non-présentation à titre « para-disciplinaire ».

3° Les contestations d'évaluation

La commission a été saisie cette année de 4 contestations d'évaluation. Elle a émis:

* 1 avis de rejet fondé sur le pouvoir souverain d'appréciation du notateur

* 3 avis d'admission: deux décisions concernaient le retrait d'éléments concernant l'activité juridictionnelle ou la situation familiale du magistrat; une autre décision a mis en adéquation les appréciations littérales et les appréciations analytiques en modifiant le positionnement des croix.

On peut constater qu'en matière de contestation d'évaluations, nos positions sont très souvent compatibles avec celles soutenues par l'USM, ce qui nous permet d'obtenir des majorités dans des dossiers pour lesquels les chefs de cour sont plus frileux.

On observera également le peu de contestations d'évaluations sur l'année, alors que la lecture des dossiers des magistrats lors de l'examen du tableau suscite de nombreuses interrogations. Certains chefs de cour n'hésitent pas à faire état de faits relevant de l'intimité de la vie privée qui ne peuvent, en application du statut, figurer au dossier, sauf s'ils ont une incidence sur l'activité professionnelle. D'autres évaluent les magistrats en portant des appréciations sur le fond des décisions. Sans doute, ce faible taux de contestation correspond à une méconnaissance des critères de l'évaluation. Il serait nécessaire de travailler cette question au sein du syndicat afin de développer le réflexe du recours.

II - Critiques et modes d'action du syndicat

1° En matière d'intégration

Les pratiques observées lors de la première session en matière d'intégration nous ont conduits à une réflexion sur la définition d'une méthodologie permettant d'assurer une égalité entre les candidats. Nous avons donc initié un débat au sein de la commission autour de différentes propositions que nous avons réunies sur une note distribuée à chacun des membres.

D'une manière générale, la commission a refusé l'existence de principes écrits de fonctionnement propres à garantir l'égalité de traitement entre les candidats, et ce afin d'éviter la multiplication des recours contentieux liés à l'application de ces principes... Néanmoins, un certain nombre de principes ont été "actés" oralement et pourront être rappelés aux membres de la commission lors de sessions ultérieures.

Nous avons ainsi proposé une audition systématique de tous les candidats à l'intégration, sauf irrecevabilité manifeste ou caractère manifestement infondé de la demande. Si cette proposition n'a pas en l'état été retenue, nous appliquons ce principe lorsque nous sommes désignés en qualité de rapporteur et le plus souvent avec l'accord de nos binômes, qu'ils soient USM ou chefs de cour.

En matière de recours gracieux, nous avons insisté sur l'exigence d'impartialité et le principe d'effectivité du recours. Nous avons obtenu que les dossiers concernant les recours gracieux soient confiés à un autre rapporteur que celui auquel le dossier avait été initialement attribué et à un membre de la commission ne faisant pas partie du binôme ayant eu à entendre le candidat. Cela n'était pas le cas jusqu'alors.

Nous avons également émis le souhait que les candidats soient avisés par écrit, dès réception de leur dossier par la Chancellerie, qu'ils ont accès à leur dossier "à tout moment" (circulaire du 30 août 2002), et des dates prévisibles auxquelles la commission se réunit pour examiner leur dossier. Certains membres de la commission ne voyant aucun intérêt dans cette information, notre demande n'a pas été suivie d'effets.

Enfin, dans le souci de permettre un délibéré constructif, il a été demandé à la Chancellerie d'envoyer l'ensemble des notices des candidats, au plus tard un mois avant l'ouverture de la session.

Par ailleurs, certains dossiers nous ont permis de faire des avancées. Dans une demande d'intégration, dans laquelle les services du parquet Général avaient "omis", sciemment semble-t-il, de solliciter les attestations des personnes désignées par le candidat, l'un de nos membres a considéré qu'il lui appartenait, en tant que rapporteur, de solliciter directement ces attestations. Cette pratique a été admise. La candidate a d'ailleurs été intégrée.

Enfin, nous aurions souhaité que la commission d'avancement demande à la Chancellerie de fixer un calendrier de recrutement, identique pour tous les candidats au titre de l'article 22, afin d'éviter des délais de traitement parfois supérieurs à deux ans et de permettre aux candidats d'anticiper des périodes d'attente assez longues. Cette proposition n'a pas été retenue.

D'une manière générale, la position actuelle de la commission d'avancement est qu'il faut se fier à l'honnêteté intellectuelle des parquets généraux qui ont, seuls, la maîtrise de la conception des dossiers d'intégration et à l'objectivité des rapporteurs qui estiment, à la simple lecture de ce même dossier, qu'une candidature ne constitue pas un apport incontestable pour le corps. Nous déplorons évidemment cette analyse très corporatiste et propice à l'arbitraire; nous continuons de rappeler, à chaque fois que cela nous semble nécessaire, les principes généraux du droit qui sont applicables à tous les candidats.

2° La gestion de la « carrière »

S'agissant du tableau d'avancement, les divergences entre le SM et l'USM subsistent, certains membres de l'USM refusant des premières inscriptions sous le seul argument que "cela peut attendre". Nous avons au contraire soutenu tous les dossiers de candidats présentés ou réclamants qui entraient dans les conditions de recevabilité.

Lors des débats de la commission, il nous est apparu indispensable de rappeler:

- d'une part, que la décision concernant l'inscription au tableau ne pouvait constituer une sanction disciplinaire déguisée;
- d'autre part, qu'il devait exister un droit à l'oubli, et que des éléments anciens figurant au dossier ne devaient pas servir de motifs de non-inscription.

Nous n'avons pas toujours réussi à nous faire entendre dans ce domaine.

Nous pouvons noter qu'une jurisprudence est désormais fixée: lorsque le magistrat fait l'objet d'une poursuite disciplinaire pendante devant le CSM, il est sursis à statuer sur la demande d'inscription. Si aucune sanction disciplinaire n'est prononcée, l'inscription sera datée de l'année de la demande.

Les contestations d'évaluation ont donné lieu à quatre décisions intéressantes qui seront intégrées dans le rapport de la CAV, consultable en ligne sur l'intranet du ministère de la justice. Une concerne un syndiqué qui invoquait une évaluation touchant à "l'acte juridictionnel lui-même".

On observera que la commission contrôle les inscriptions analytiques dès lors qu'elles ne sont pas en adéquation avec les appréciations littérales.

Conclusion : Avenir et perspectives

Plusieurs pistes de réflexions et d'actions pour la suite de notre mandature peuvent être retenus.

Il faut continuer de rappeler les principes fondamentaux. La question de la motivation des décisions de la commission d'avancement doit rester un objectif pour l'avenir.

Nous avons pu voir que, lors des débats sur la loi organique, la motivation des décisions du CSM a été évoquée par le rapporteur du Sénat. Il a explicitement énoncé que cette question se posait aujourd'hui. Certes, aucune proposition d'amendement précise n'a été faite en ce sens, mais cela doit nous inciter à réaffirmer cette nécessité de motivation pour les décisions de la commission d'avancement, garantie d'une procédure démocratique.

Sont également à rappeler sans relâche les exigences d'égalité et d'impartialité dans la "procédure d'intégration". Nous continuerons à nous battre pour une audition systématique des candidats à l'intégration, avec des conditions garantissant une égalité d'accès à la magistrature. Il s'agira de poursuivre nos efforts sur les dossiers que nous rapportons et de parvenir à généraliser ce système qui nous paraît le plus fiable.

Enfin, nous avons des raisons d'être inquiets pour l'avenir en ce qui concerne l'impact des décisions disciplinaires sur l'inscription au tableau.

A l'occasion de l'examen de plusieurs dossiers, nous avons affirmé fortement que l'existence d'une sanction disciplinaire ne devait pas entraîner automatiquement le rejet de l'inscription au tableau.

Nous avons pu obtenir un vote favorable pour le cas d'un substitut qui, lors d'une audience, avait fait état d'une affaire de droit commun touchant à la famille de l'ancienne garde des Sceaux. Un avertissement avait été notifié par le procureur général qui, néanmoins, avait proposé d'inscrire ce magistrat au tableau. Malgré une forte pression de l'administration, la commission a inscrit ce magistrat en faisant valoir le principe statutaire de la liberté de parole à l'audience.

Cependant, ces principes n'étant pas écrits ni même actés dans des décisions sont rapidement oubliés dès que la pression médiatique est susurrée lors d'une séance. Cela a été le cas pour le dossier d'un magistrat médiatisé qui a fait l'objet d'une légère sanction devant le CSM et dont aucun autre élément du dossier ne faisait obstacle à son inscription au tableau. Seule une petite minorité s'est finalement prononcée en faveur de celle-ci...

Concernant l'avenir de la commission d'avancement...

La massification du recrutement par la voie de l'intégration, ainsi que la capacité de réaction d'une commission qui est encore rebelle à certaines commandes politiques, conduit clairement le pouvoir exécutif à proposer sa réforme en lui donnant un caractère subsidiaire. Ainsi, il nous a été présenté un projet de réforme aboutissant à transférer la compétence du recrutement à l'Ecole Nationale de la Magistrature, qui définirait elle-mêmes les modalités d'intégration. Concernant l'inscription au tableau, la commission n'aurait qu'un rôle d'appel en cas de non-inscription par un chef de cour. Le calendrier d'une telle réforme n'a pas été précisé.

Il est à craindre que le malthusianisme du recrutement par concours ne laisse un arbitraire plus grand à l'exécutif pour choisir ses juges...

Enfin, plutôt que de réformer le statut (refonte des grades par suppression), la DSJ a choisi d'agir sur le levier indiciaire et de créer des postes BBIS (repyramidage de 100 postes annoncés par la DSJ en 2009), alors que l'engorgement au niveau du premier grade devient patent. C'est encore une politique des petits copains qui est

choisie...

Cette situation correspond évidemment au projet de reprise en main définitive de la justice par Nicolas Sarkozy. Elle doit susciter pour nous un débat tactique sur les prochaines sessions de la commission.