

RAPPORT
DES ÉLUS DU SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE
À LA COMMISSION D'AVANCEMENT
POUR L'ANNÉE 2017-2018

Introduction

Ce rapport est le second rédigé par les élus du syndicat à l'élection de 2016. Il couvre la période du 1er juillet 2017 au 30 juin 2018 et correspond aux travaux de la commission d'avancement installée le 18 octobre 2016, qui se sont déroulés du 29 novembre au 7 décembre 2017, du 20 au 23 mars 2018 et des 4, 5, 11 et 12 juin 2018.

Comme lors de la commission précédente, un seul membre (et son suppléant) a été élu sur la base de son appartenance au syndicat de la magistrature.

Pour rappel, les résultats des élections étaient les suivants :

Pour le premier grade (7 places à pourvoir) :

SM : 76 voix sur 392 valablement exprimées (19,38%) ; USM : 306 voix sur 392 valablement exprimées (78%) ; FO : 10 voix sur 392 valablement exprimées (2,55%)

Résultat : 1 membre élu pour le SM, 6 membres élus pour l'USM et 0 membre élu pour FO

pour le second grade (3 places à pourvoir) :

SM : 77 voix sur 391 valablement exprimées (19,69%) ; USM : 305 voix sur 391 valablement exprimées (78%) ; FO : 9 voix sur 392 valablement exprimées (2,30%)

Résultat : 0 membre élu pour le SM, 3 membres élus pour l'USM et 0 membre élu pour FO

Comme il est d'usage en pratique, le temps de session a été partagé à égalité entre les titulaires et leurs suppléants. Ainsi dans les faits, deux élus du syndicat de la magistrature ont siégé alternativement à la commission avec un investissement identique.

Les deux élus du syndicat qui ne siègent donc jamais ensemble ont néanmoins été en contacts fréquents à toutes les étapes importantes de leur mandat, afin de s'informer de ce qui était décidé, débattu ou remis en question lorsque la commission d'avancement siégeait en leur absence. Les deux élus du syndicat ont une approche semblable de leur mission et travaillent en parfaite collaboration.

Rappels

Composition de la CAV

Outre les 7 élus du premier grade et les 3 élus du second grade, la commission d'avancement est composée de 6 magistrats hors hiérarchie : deux premiers présidents, deux procureurs généraux, un conseiller à la cour de cassation et un avocat général à la cour de cassation, élus par leurs pairs.

Enfin, sont membres de droit avec voie délibérative, l'inspecteur des services judiciaires et le directeur des services judiciaires.

La commission est présidée par le doyen des présidents de chambre de la cour de cassation et son

vice-président est le plus ancien des premiers avocats généraux à la Cour de cassation.

Ces quatre derniers membres ne présentent pas de dossiers et ne participent pas aux auditions préalables.

Habituellement, l'inspecteur des services judiciaires et le directeur des services judiciaires délèguent des membres de leur service pour siéger à la commission d'avancement.

Domaines de compétence de la CAV

Instituée par l'article 34 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, la commission d'avancement :

- arrête le tableau d'avancement ;
- émet un avis sur les contestations d'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats de l'ordre judiciaire ;
- donne un avis sur les candidatures à une nomination sur titres en qualité d'auditeur de justice (art. 18-1 de l'ordonnance statutaire), à une intégration directe au second et au premier grade de la hiérarchie judiciaire (art. 22 et 23 de l'ordonnance statutaire), à une nomination directe aux fonctions hors hiérarchie du corps judiciaire (art. 40 de l'ordonnance statutaire), à un détachement judiciaire (art. 41 de l'ordonnance statutaire) et à l'intégration dans le corps judiciaire après détachement (art. 41-9 de l'ordonnance statutaire).

Nous avons effectué un focus l'année dernière sur les méthodes de travail des membres de la CAV sur lesquelles nous ne reviendrons pas en détail cette année dans le rapport. Trois focus ont été établis cette année sur la non motivation des non-inscriptions au tableau d'avancement, sur les avis de la Commission sur les contestations d'évaluation et sur les limites du contradictoire dans les recrutements hors concours.

Les activités de la CAV en chiffre au cours des trois sessions 2017-2018

Inscriptions au tableau d'avancement

Parmi les 537 magistrats remplissant les conditions pour être inscrits, **500 ont fait l'objet d'une présentation au tableau**, 37 n'ont pas été proposés par leurs chefs de cour.

Le taux de présentation moyen pour le tableau d'avancement 2017 (rapport présentés/inscriptibles) s'établit ainsi à 93 %, le taux était le même l'année précédente.

Sur 537 magistrats présentés :

- 314 étaient présentés pour réinscription ;
- 183 étaient présentés pour la première fois ;
- 2 étaient présentés pour la deuxième fois et n'avaient jamais été inscrits ;
- 1 étaient présentés après une période de non inscription ayant suivi une ou plusieurs inscriptions ;

501 magistrats ont été inscrits dont 12 ayant demandé une inscription directe.

Le taux d'inscription hors demande d'inscription directe (rapport nombre d'inscrits/nombre de présentés) s'établit à :

- 94 % pour les premières présentations ;
- 100 % pour les deuxièmes présentations ;
- 100 % pour les troisièmes présentations ;
- 100 % pour les présentés après une période de non-inscription ayant suivi une ou plusieurs inscriptions.

Le taux d'inscription des demandes d'inscription directe s'établit à 80 % : sur 15 demandeurs, 12 ont été inscrits dont deux en renouvellement ;

Le taux d'inscription - demandes d'inscription directe inclus - (rapport nombre d'inscrits/nombre de présentés + magistrats demandant leur inscription directe) s'établit à 97,28 %.

(En 2017, 602 magistrats avaient été inscrits au tableau d'avancement. Le taux d'inscription était alors de 99,34%).

Sur les 602 magistrats inscrits au tableau d'avancement 2017, 402 magistrats ont réalisé leur avancement, ce qui représente un taux de réalisation de 66,77 % (2 magistrats ont pris leur retraite).

Les contestations d'évaluation

Lors de ses travaux de décembre 2017, mars et juin 2018, la commission d'avancement a été saisie de 10 contestations de l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats.

Pour rappel, lors de ses travaux de l'année précédente elle avait été saisie de 18 contestations de l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats.

La Commission a émis 3 avis motivé de rejet, 3 avis d'admission, 2 avis d'admission partielle et un avis d'irrecevabilité.

Les auditions des candidats au recrutement sur titre par la commission d'avancement

Voie de recrutement	Nombre de candidatures	Nombre de dossiers avec audition	Pourcentage d'audition
Art. 18-1	266	180	68% (65 % en 2016-2017)
Art. 22	166	104	63% (69 % en 2016-2017)
Art. 23	54	31	57% (57 % en 2016-2017)
Art. 40	1	0	non significatif
Art. 41	27	21	78% (93 % en 2016-2017)
Art. 41-9	4	4	100 %

Les intégrations dans la magistrature en tant qu'auditeur de justice (article 18-1 de l'ordonnance statutaire)

2013 2014 2015 2016 2017

Total candidatures	202	199	255	297	266
Quota statutaire	-	68	93	94	93
Total avis favorables	71	65	91	79	76
Part des avis favorables	35%	33%	36%	27 %	29%
Total avis défavorables	103	104	150	192	159
Part des avis défavorables	51%	52%	59%	65%	60%
Total avis d'irrecevabilité	28	18	9	22	24
Part des avis d'irrecevabilité	14%	9%	4%	7%	9%
Total des renvois	0	12	5	4	7

24% des candidats ainsi intégrés étaient avocats, 18% juristes dans le privé, 20% autres cadres de la fonction publique, 8% juristes assistants et assistants spécialisés et 3% d'assistants de justice, 4% greffiers des services judiciaires et 4% directeur des services de greffe judiciaires, 4% conseillers SPIP, 5% professions juridiques réglementées, 4% chargés d'enseignement ATER et 3% d'officiers de police et de gendarmerie.

A noter : Augmentation importante du recrutement des juristes assistants, assistants spécialisés et assistants de justice (de 3% à 11% des recrutements), baisse importante du recrutement des greffiers de 14% à 4%).

L'intégration directe dans la magistrature (articles 22 et 23 de l'ordonnance statutaire)

	1er juillet 2015 au 30 juin 2016	1er juillet 2016 au 30 juin 2017	1er juillet 2017 au 30 juin 2018
Nombre total de candidatures	213	280	217
Nombre d'avis favorables	64	67	50
Dont 1er grade	11	14	10
Dont 2 nd grade	53	53	40
Part des avis favorables	30 %	24 %	23 %
Nombre d'avis défavorables	140	174	141
Part des avis défavorables	68 %	62 %	65 %
Nombre d'irrecevabilités	9	37	23
Part des avis d'irrecevabilité	4 %	13 %	11 %
Sans objet (compte tenu avis favorable sur article 23)	-	2	3

52% des candidats ainsi intégrés étaient avocats, 6% juristes dans le privé, 8% officier de gendarmerie ou de police, 12% autres cadres de la fonction publique, 10% directeur des services de greffe judiciaires, 4% juges de proximité, 2% de maîtres de conférence et 2% de référendaire CJUE.

A noter : Baisse de 15 à 6% pour les juristes dans le privé, augmentation de 7 à 12% pour les autres cadres de la fonction publique, augmentation de 6 à 10% pour les directeurs de service de greffe, disparition des 5% de professions juridiques réglementées et apparition des maître de conférence (2%) et référendaire CJUE (2%).

Candidatures à l'intégration directe après formation probatoire examinées par la commission d'avancement

1er juillet 2015 1er juillet 2016 1er juillet 2017

	au 30 juin 2016	au 30 juin 2017	au 30 juin 2018
Nombre total de candidatures	52	57	57
Dont 1er grade	11	12	9
Dont 2nd grade	41	45	48
Nombre d'avis favorables	46	44	49
Dont 1er grade	11	9	7
Dont 2nd grade	35	35	42
Part des avis favorables	88%	77%	86%
Nombre d'avis défavorables	6	13	8
Part des avis défavorables	12%	23%	14%

Avis de la commission d'avancement sur les candidatures au détachement judiciaire

	1er juillet 2015 au 30 juin 2016	1er juillet 2016 au 30 juin 2017	1er juillet 2017 au 30 juin 2018
Total des candidatures	24	14	27
Avis favorables	16	11	15
Part des avis favorables	67 %	79 %	56 %
Avis défavorables	7	3	7
Part des avis défavorables	29 %	21 %	26 %
Avis d'irrecevabilité	1	0	4
Part avis d'irrecevabilité	4%	-	15%

L'intégration après détachement dans le corps judiciaire

Les détachés judiciaires peuvent, après 3 années de détachement, solliciter leur intégration dans le corps judiciaire. Cette candidature est examinée par la commission d'avancement.

	1er juillet 2015 au 30 juin 2016	1er juillet 2016 au 30 juin 2017	1er juillet 2017 au 30 juin 2018
Total candidatures	4	5	4
Avis favorables	4	5	4

Commentaires sur l'activité de la CAV

Trois focus seront effectués dans le rapport cette année : un premier sur la problématique des refus d'inscription au tableau d'avancement non motivés, un second sur le délicat exercice des avis sur les contestations d'évaluation et un dernier sur les limites de la méthodologie des recrutements hors concours.

La non motivation des refus d'inscription au tableau d'avancement

Une fiche pratique peut être consultée sur le site de la direction des services judiciaires : « RH des magistrats » « carrière et mobilités » rubrique « tableau d'avancement ».

La commission estime que les magistrats remplissant les conditions statutaires ont vocation à être inscrits au tableau, à moins d'une réserve particulière, mais la décision de présentation d'un magistrat au tableau d'avancement relève de sa seule appréciation. La CAV devant inscrire au TA, elle considère donc qu'elle a une marge de manœuvre.

L'ordre de présentation au mérite n'emporte aucune conséquence sur l'examen de l'inscription au tableau d'avancement.

Dans l'hypothèse d'une demande d'inscription directe, la commission souhaite que l'autorité chargée de l'évaluation joigne un avis le plus circonstancié possible et contradictoire, idéalement sous la forme d'une évaluation. Dans ce contexte, toute réserve exprimée par l'autorité d'évaluation doit être parfaitement explicitée et portée contradictoirement à la connaissance du magistrat concerné.

Concrètement, chaque dossier est rapporté par un membre de la CAV. Si aucune difficulté n'est relevée par le rapporteur, le rapport est relativement rapide mais reprend tout de même, très succinctement les points saillants des évaluations du collègue. Si le rapporteur estime que les évaluations laissent apparaître une difficulté (soit un item insuffisant soit une appréciation littérale négative), il prend l'initiative de demander la mise à disposition du dossier à l'ensemble des membres de la CAV.

Le fait d'exposer avec plus d'attention un dossier et de le mettre à disposition de l'ensemble des membres de la CAV relève donc de la seule appréciation du membre rapporteur de la CAV. Aucun critère n'existe vraiment.

De même, la CAV n'a pas dégagé de critères clairs pouvant être de nature à entraîner une non inscription au tableau d'avancement. La session de 2018 a refusé l'inscription de plusieurs collègues proposés par leur chef de Cour. S'il est très difficile de dégager une tendance, il est possible de relever ce qui semble être une évolution restrictive de l'inscription, avec une non inscription de collègues présentant des évaluations moyennes inférieures (avec des items cochés uniquement comme étant satisfaisants et des appréciations littérales tout justes correctes). Dans ce cas, la CAV procède à un examen minutieux de l'ensemble des appréciations littérales.

La CAV a pu estimer, dans ces cas, que l'inscription devait être retardée, à charge pour le collègue de continuer à « faire ses preuves ».

Par ailleurs, la CAV continue de ne pas inscrire les collègues dont les évaluations révèlent des difficultés.

La CAV s'attache principalement à la dernière évaluation. Ainsi une difficulté passée, résorbée selon le chef de cour, n'est pas un obstacle à l'inscription, dès lors que le reste de l'évaluation est bonne.

L'existence dans le dossier d'une procédure disciplinaire a une incidence certaine, mais dont le contours est flou. Aucun critère précis n'existe pour déterminer comment cette procédure doit être prise en compte et pendant combien de temps elle doit l'être.

Concrètement, en 2018, parmi les 14 magistrats non-inscrits (11 présentés et 3 saisines directe), sept ne disposaient pas de l'ancienneté suffisante pour l'inscription au tableau d'avancement et un a présenté sa demande d'inscription directe hors délai. L'examen par la commission d'avancement des dossiers des six autres magistrats n'a pas permis de considérer qu'ils présentaient les qualités et compétences professionnelles suffisantes pour obtenir un avancement de grade, ce en application

des dispositions de l'article 22 du décret statutaire.

Les non-inscriptions ne sont pas motivées par la CAV, et ce conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (« le refus d'inscrire un magistrat au tableau d'avancement n'a à être motivé ni sur le fondement de la loi du 11 juillet 1979, laquelle impose la motivation des seules décisions individuelles refusant aux intéressés un avantage auquel ils ont droit, ni sur le fondement d'aucune autre disposition législative ou réglementaire»). L'absence de motivation est très fortement soutenue par une majorité des membres de la CAV qui considère que l'inscription n'est pas un droit mais au contraire un acte positif fort.

Cette absence de motivation, dans ce contexte de flou, en l'absence de critère précis, rend illisible la décision, surtout pour le collègue non inscrit, malgré la proposition du chef de Cour, et alors qu'il remplit les conditions statutaires.

Par ailleurs, la CAV, a déploré, lors de ses travaux de juin 2018, que certains magistrats n'aient pas été présentés en raison d'omissions de certains chefs de Cour, auxquelles elle n'a pu remédier, faute de saisine directe par le magistrat avant le 15 mars.

En conséquence, la commission souhaite que les magistrats en position d'activité qui remplissent les conditions d'ancienneté et ne sont pas présentés (y compris en raison d'une simple omission) soient officiellement informés par le chef de Cour de la possibilité de saisir directement la commission avant le 15 mars aux fins d'inscription.

Et, de manière plus générale, la commission émet le souhait que la DSJ soit en état de communiquer à l'ensemble des chefs de cour la liste des magistrats remplissant la double condition d'ancienneté et de durée des services effectifs. C'est en cours.

Les magistrats dont l'inscription au tableau d'avancement a été rejetée par la commission d'avancement, peuvent solliciter le réexamen de leur situation. Celui-ci a lieu à la session de décembre suivante. La commission n'a, sauf erreur, pas été saisie d'une demande en ce sens depuis 2015.

L'absence de motivation des avis est identique pour une demande de réexamen faite sur un rejet d'inscription au tableau (jurisprudence du conseil d'État).

En l'absence de motivation de la non-inscription au TA et l'inscription étant discutée chaque année, la question de l'opportunité du recours gracieux se pose. Ne vaut-il pas mieux mettre en exergue les améliorations de la nouvelle année lors de l'examen l'année suivante ?

Faute d'avoir eu ce cas en pratique, il n'est pas possible d'apporter des réponses plus précises sur ces points.

A l'exception des quelques dossiers évoqués ce-dessus, force est de constater que l'extrême majorité des collègues sont inscrits (6 refus pour insuffisance des qualités et compétences professionnelles).

Nous avons constaté que le temps consacré par la CAV à l'examen des nouvelles inscriptions au tableau d'avancement n'a finalement pas été supérieur à une journée et que ce travail apparaissait quasiment inutile, au regard des résultats et de l'absurdité de refaire les calculs parfois fastidieux sur la double condition des services effectifs et de l'ancienneté, calculs qui avaient déjà été effectués par la DSJ, la première présidence et la présidence.

Il apparaît par conséquent que la CAV ne devrait être qu'un organe de recours en cas de non

présentation.

Enfin, la CAV a eu à s'interroger sur le cas d'une présentation par un chef de Cour alors que la personne faisait l'objet d'une procédure disciplinaire, Une stratégie pour permettre le départ du magistrat de la juridiction a été suspectée.

Le délicat exercice des avis sur les contestations d'évaluation

Les enjeux de l'évaluation

L'évaluation définitive de l'activité professionnelle du magistrat est versée au dossier administratif du magistrat et en constitue l'élément essentiel. Ces évaluations sont ensuite analysées par la commission d'avancement pour apprécier l'aptitude d'un magistrat à exercer les fonctions du premier grade et l'inscrire au tableau d'avancement (cf partie consacrée au tableau d'avancement) et par le Conseil supérieur de la magistrature pour statuer sur les propositions de nomination ou en cas de poursuites disciplinaires.

Procédure de la contestation d'évaluation

En application des dispositions de l'article 12-1 de l'ordonnance statutaire et de l'article 21 du décret du 7 janvier 1993, le magistrat qui conteste l'évaluation de son activité professionnelle peut saisir la commission d'avancement dans un délai de 15 jours à compter de la notification de l'évaluation définitive. La contestation est adressée par la voie hiérarchique au secrétariat de la commission d'avancement. Après avoir recueilli les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation qui doivent être notifiées au magistrat, la commission d'avancement émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné.

Cet avis ne se substitue pas à l'évaluation qui fait l'objet de la contestation.

En application du dernier alinéa de l'article 21 du décret du 7 janvier 1993, le délai de recours contentieux devant le tribunal administratif est suspendu jusqu'à la notification au magistrat de l'avis motivé émis par la commission sur sa contestation.

Il appartient au chef de cour de modifier, s'il le souhaite, l'évaluation initiale.

Seule la juridiction administrative peut annuler une évaluation.

L'ambiguïté du rôle de la CAV saisie d'une contestation d'évaluation

Il existe un décalage très important entre le dossier de contestation extrêmement concret dont est saisi la CAV, avec des références précises et circonstanciées au contexte dans lequel l'évaluation contestée a été élaborée, et le contenu policé, « en creux », et très peu concret de l'évaluation. On retrouve ce décalage dans le travail de la CAV, qui après s'être plongée dans les éléments de faits décrits va devoir s'en extraire pour apprécier si l'évaluation est suffisamment motivée et exempte de contradiction, sans remettre en cause le pouvoir d'appréciation propre au chef de cour.

Les contestations d'évaluation ne sont donc pas toujours bien rédigées, puisque trop axées sur le fond du litige et pas assez sur les angles d'attaque possibles de l'évaluation, au regard des critères administratifs. Elles peuvent parfois s'avérer totalement contre-productive et faire ressortir dans le dossier des éléments davantage critiques, voire pousser l'évaluateur à étoffer ses critiques pour éviter le reproche de la contradiction ou de l'insuffisance de motifs.

Le magistrat qui conteste son évaluation doit donc préciser s'il conteste les appréciations littérales ou les grilles analytiques, s'il relève des contradictions ou des incohérences entre les deux, s'il relève un défaut ou une insuffisance de motivation et il peut produire tout document utile à l'appui de sa contestation.

Le défaut de prise en compte de la totalité de la période évaluée

Un des axes majeur de contestation concerne le respect de la périodicité de l'évaluation et de la période évaluée. Ce point est essentiel et des manquements sur ce terrain ont des conséquences directes sur le travail du CSM notamment. En effet, il ressort du rapport d'activité du CSM 2017 que « la principale cause de retard dans l'examen des dossiers demeure l'absence d'évaluation professionnelle actualisée des magistrats proposés ou observants (plus de 200 dossiers en 2017). En pareil hypothèse, le Conseil sursoit au prononcé de son avis jusqu'à communication de l'évaluation faisant défaut, afin de pouvoir statuer en pleine connaissance de cause et assurer une égalité entre les candidats, à fortiori lorsqu'ils sollicitent un poste en avancement. »

La commission a rappelé à de nombreuses reprises que l'évaluation doit porter sur l'activité du magistrat pendant l'intégralité de la période évaluée et cette règle s'applique bien entendu en cas de changement de ressort du magistrat pendant la période concernée.

La commission d'avancement retient que la procédure d'évaluation n'est pas respectée lorsque celle-ci ne couvre pas l'ensemble des périodes à évaluer ou qu'elle ne prend pas en compte toutes les fonctions exercées. Dès lors, la commission recommande dans ses avis de procéder à l'évaluation de la période non prise en considération (avis n° 2017/07 du 23 mars 2017, n° 2017/17 du 30 novembre 2017 et n° 2017/19 du 1er décembre 2017). A cet égard, la commission d'avancement a eu l'occasion de rappeler que le chef de cour doit exercer la plénitude de sa compétence en procédant à l'évaluation de l'intégralité de la période de référence, même si une partie de l'activité a été exercée dans un autre ressort (avis n° 2016/12 du 20 décembre 2016).

Il est particulièrement opportun que le chef de juridiction établisse contradictoirement, avant le départ du magistrat concerné, un état du service qu'il quitte et sollicite l'avis des magistrats ayant eu à connaître de l'activité de l'intéressé (annexe 3) ; la commission souligne l'importance du caractère contradictoire de cet état du service, dans l'intérêt du magistrat concerné et afin d'éviter toutes contestations ultérieures ; cet état est joint à l'évaluation au titre des documents prévus au 4° de l'article 20 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié.

La commission rappelle également dans de nombreux avis que toutes les annexes doivent être jointes à l'évaluation conformément aux dispositions de l'article 20 du décret du 7 janvier 1993. Sont spécialement concernées les annexes 3 qui doivent être obligatoirement recueillies (avis n°2017/07 du 23 mars 2017), s'agissant des assesseurs des formations collégiales, s'agissant des fonctions spécialisées (instruction, enfants, application des peines) et s'agissant des magistrats placés.

Quelles limites pour le pouvoir propre de l'évaluateur ?

La commission d'avancement rappelle régulièrement dans ses avis que l'autorité évaluatrice dispose dans l'exercice de ses prérogatives d'un pouvoir d'appréciation qui lui est propre.

C'est ainsi dans le plein exercice de ses prérogatives d'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats placés sous son autorité que le chef de cour peut modifier à la baisse par rapport à la précédente évaluation les compétences professionnelles générales du magistrat pour prendre en

considération un changement de fonction et de juridiction ainsi que l'harmonisation des évaluations dans le ressort en application de la circulaire du 7 décembre 2010 de la direction des services judiciaires (avis n°2017/04 du 23 mars 2017, n° 2017/08 du 30 mai 2017, n° 2017/13 du 6 juin 2017).

De même, le chef de cour peut s'écarter des appréciations portées par le chef de juridiction, à condition toutefois et lorsque ces divergences sont significatives, d'une motivation suffisante (avis n°2017/13 du 6 juin 2017 et n° 2017/16 du 29 novembre 2017).

Comme l'a souligné la commission d'avancement dans un avis rendu le 31 mai 2017, l'indépendance de l'autorité judiciaire interdit que l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats comporte des appréciations relatives au contenu intellectuel des décisions juridictionnelles (avis n° 2017/11).

Le défaut de cohérence entre les appréciations littérales et analytiques est régulièrement retenu par la commission d'avancement comme une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité évaluatrice. Ainsi, dans l'avis n° 2017/11 du 31 mai 2017, la commission constate « une contradiction manifeste à relever [...] que les jugements correctionnels rendus par ce magistrat sont « souvent peu motivés » tout en qualifiant d'excellentes ses capacités à rendre une décision claire et applicable dans l'appréciation analytique »

Enfin, la commission d'avancement censure les appréciations qui ne se fondent pas sur des faits exacts ou qui se fonde sur des faits dont la matérialité n'est pas suffisamment établie. Dans l'avis n°2018/21 du 20 mars 2018, la commission retient par exemple qu'un grief insuffisamment étayé ou un incident unique exprimé dans des termes généraux ne peut figurer dans l'évaluation professionnelle d'un magistrat.

La commission relève que certaines évaluations ne font pas apparaître suffisamment la charge de travail ou la spécificité des fonctions exercées par le magistrat. La commission appelle donc les magistrats évalués et évaluateurs à porter une attention toute particulière à l'élaboration de l'annexe 1 qui doit être détaillée et au fait que l'entretien préalable doit également aborder cet aspect. L'annexe 1 revêt trop souvent le caractère d'une liste ou d'un inventaire, au détriment de la description organisée des fonctions.

L'intégralité des avis de la Commission figureront en annexe dans le prochain rapport annuel de la CAV, afin que leur contenu tant dans le fond que dans la forme puissent être connus de tous.

Sur les limites du contradictoire dans les recrutements hors concours

L'aléa des auditions

Nous nous interrogeons l'année dernière sur notre mission, compte-tenu de l'enjeu de l'audition :

Comment évaluer la capacité qu'aura un candidat à trancher, à motiver une décision, à conduire un raisonnement juridique, au cours d'un entretien de moins d'une heure qui doit permettre tout ensemble d'évaluer son parcours professionnel, sa motivation, ses capacités professionnelles, sa connaissance du monde judiciaire, ses notions de déontologie et de cerner sa personnalité ?

Dans la mesure où aucun dossier présenté par les rapporteurs avec un avis défavorable n'a fait l'objet ensuite d'un avis d'intégration par la CAV, il importe que la méthodologie des auditions soit le plus possible uniforme, pour être égalitaire.

Mais avant même le déroulement de l'audition, il est nécessaire que les règles soient les mêmes pour tous, afin de décider d'une audition ou pas, puisque celle-ci n'est pas systématique.

L'article 31-1 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance statutaire prévoit la possibilité, pour la commission d'avancement, de procéder à l'audition des candidats. La commission souligne dans son rapport l'importance de ces auditions qui permettent de compléter et parfois de corriger les informations du dossier. Puis elle ajoute « En conséquence, sont entendues toutes les personnes dont la candidature après examen du dossier par le rapporteur paraissait susceptible d'être retenue »

Cette tournure n'est pas fautive mais elle omet de dire que le tri est fondé très majoritairement sur les avis des chefs de juridiction. Si leurs avis sont unanimement défavorables ou réservés, il n'y aura pas d'audition par les membres de la CAV.

Ainsi 68% des candidatures sur le fondement de l'article 18-1 ont fait l'objet d'une audition, 63% des candidatures sur le fondement de l'article 22, 57% des candidatures sur le fondement de l'article 23 et 78% des candidatures sur le fondement de l'article 41.

Ce mécanisme a le mérite de ne pouvoir intégrer un candidat que s'il a été auditionné par deux membres de la CAV et de n'intégrer aucun candidat simplement sur dossier. Mais il a l'inconvénient de risquer de passer à côté de bons candidats dont les dossiers ont été mal montés.

L'USM écrit à ce propos : « Dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, et afin de ne pas bloquer le fonctionnement de la commission les élus de l'USM n'ont jamais prôné l'audition de tous les candidats. Quel intérêt y aurait-il à entendre des personnes dont la candidature est manifestement irrecevable, fantaisiste ou dont l'apport à la magistrature n'est pas clairement démontré ? »

Reste que les autres membres de la CAV ont toujours la possibilité de demander une audition qui n'aurait pas été décidée par les rapporteurs, et cette audition sera réalisée en urgence, à condition que cette demande soit votée par la majorité des membres de la CAV.

L'absence de motivation

Les dispositions statutaires ne prévoient pas la motivation des avis défavorables de la commission d'avancement, à l'exception des ceux rendus après la formation probatoire à l'intégration directe (article 25-3 de l'ordonnance statutaire) et ceux rendus en matière de détachement judiciaire (article 41-2 de l'ordonnance statutaire). En pratique, la commission d'avancement procède à la motivation de l'ensemble des avis d'irrecevabilité.

Dans son rapport, la CAV écrit que « tant en ce qui concerne les intégrations en qualité de magistrat que les nominations en qualité d'auditeur de justice, la commission s'est montrée particulièrement soucieuse d'apprécier la valeur des candidatures au regard de leur cursus, de leur parcours et de leur réussite professionnelle » et rappelle que les qualités suivantes sont attendues des candidats à un recrutement dans le corps judiciaire : ouverture d'esprit (ouverture sur la société, intérêt porté à l'actualité, aux grandes réformes, etc.), personnalité (capacité à exprimer des idées personnelles et non les idées que le candidat suppose être celles des rapporteurs, capacité à prendre position, à trancher, etc.), adaptabilité (capacité à changer de métier et à exercer tous types de fonction, en différents lieux, etc.), disponibilité, sincérité du projet, qui doit être réfléchi, capacité d'écoute, humilité, capacité à se remettre en cause, capacité d'analyse et de synthèse, connaissances juridiques, aptitude à les utiliser et à les actualiser, connaissance de l'institution judiciaire, prise en compte de la dimension humaine de la profession.

Les candidats savent donc ce qu'on attend d'eux, mais ne connaissent pas ensuite les raisons du rejet de leur candidature.

Principe du contradictoire dans les recrutements en deux temps pour les articles 22 et 23

Le rapport annuel de la CAV mentionne à présent que les avis défavorables de la commission d'avancement à une intégration directe après la formation probatoire sont principalement motivés par les insuffisances relevées pendant la formation probatoire s'agissant du socle de connaissances juridiques ou du positionnement (autorité, déontologie) exigées pour exercer les fonctions judiciaires, et que plus rarement, l'avis défavorable de la commission peut intervenir en raison d'éléments versés contradictoirement au dossier du candidat après le 1er avis, lesquels attestent d'un comportement qui n'est pas conforme aux garanties de conscience et de volonté de respect des règles déontologiques attendues d'un magistrat.

La question du versement de ces éléments nouveaux ne résultant pas du stage probatoire proprement dit pose une question de principe. En effet, si la CAV s'assure en principe que le candidat est informé que des éléments nouveaux ont été communiqués à la CAV, la procédure manque sérieusement de contradictoire.

Il est prévu de mentionner dans le prochain rapport de la CAV l'information suivante :

« Si, depuis l'admission d'un candidat en formation probatoire, des éléments étrangers au déroulement de la formation sont versés à son dossier, il appartient aux chefs de cour, à la direction des services judiciaires, ou à l'ENM, selon le cas, de faire respecter le principe du contradictoire en donnant connaissance à l'intéressé des éléments nouveaux et en l'informant qu'ils seront portés à la connaissance de la commission. »

Pour autant, le candidat n'est pas entendu sur ces éléments nouveaux par des membres de la CAV, ce qui lui permettrait de développer ses arguments sur le contenu de ces éléments nouveaux, leur incidence et leur éventuelle dissimulation au moment des auditions ou dans le dossier de candidature.

La CAV a pu considérer qu'il appartenait au candidat, informé que la CAV avait connaissance de ces nouveaux éléments, de spontanément s'en expliquer dans un courrier adressé à la commission.

Conclusion

La remise en question de l'indépendance de la CAV par le DSJ

Le nombre des auditeurs de justice nommés sur titre directement sur le fondement de l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire ne peut dépasser le tiers du nombre des places offertes aux premier, deuxième et troisième concours d'accès à l'ENM de l'ordonnance statutaire pour le recrutement des auditeurs de justice de la promotion à laquelle ils seront intégrés.

Pour l'année 2017, le quota statutaire s'est ainsi élevé à 93 (un tiers des 280 postes offerts aux trois concours d'entrée à l'ENM en 2017).

La commission a considéré qu'au regard des textes applicables, elle était tenue par le seul plafond fixé par l'ordonnance statutaire sans que puissent lui être opposés des arbitrages budgétaires pour cantonner les recrutements à un niveau moins élevé.

Elle a considéré qu'elle ne pouvait pas davantage définir, sans ajouter au texte, de critères de

classement des candidats ayant obtenu un avis favorable.

Au cours de la session de décembre 2017, elle a en conséquence procédé à l'examen des candidatures déposées sur le fondement de l'article 18-1 conformément à sa pratique antérieure.

Le Directeur des services judiciaires qui avait indiqué à la CAV en novembre 2017 qu'elle devrait se limiter à 50 recrutements sur le fondement de l'article 18-1 avait finalement intégré l'ensemble des candidats ayant bénéficié d'un avis favorable émis par la CAV.

Le 5 novembre 2018, le Directeur des services judiciaires a pourtant effectué la même annonce en prévision de la session de décembre 2018 : « les « besoins » en recrutement d'auditeurs de justice au titre de l'article 18-1 de l'ordonnance de 1958 seront de 50 personnes » alors que 83 personnes pourront statutairement être recrutés cette année sur ce fondement (250 places étant offertes pour les trois concours d'accès).

Comme l'a annoncé dans son communiqué le bureau du SM, le directeur des services judiciaires a soutenu que si la ministre n'entendait pas se substituer au pouvoir de la Commission, de laquelle relève la déclaration d'aptitude, la fixation du nombre de postes offerts relevait de ses prérogatives. Il a ajouté que la Commission pourrait ainsi motiver ses choix afin de permettre à la ministre de distinguer les candidats si le nombre d'aptitudes déclarées devait dépasser 50.

Comme l'année passée, nous refusons de cautionner cette démarche et, nous émettrons autant d'avis favorables que nous estimerons pertinents et nous ferons notre possible pour que la direction des services judiciaires ne disposent de semblants de motifs pour procéder à un tri sur les candidatures ayant fait l'objet d'un avis favorable par la CAV.