

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

Rapport de la Commission d'avancement 2014-2015

Ce rapport est le second rédigé depuis les élections de 2013 lors desquelles le SM n'a élu qu'un seul candidat pour 3 ans (1 titulaire et 1 suppléante), alors qu'il en disposait de 3 (6 avec les suppléants) dans la CAV sortante.

Rappelons que la CAV est composé de **20** membres titulaires (soit 40 avec les suppléants), dont la moitié (**10**, 7 du premier grade et 3 du second grade) sont élus par les cours et tribunaux (en 2013, 9 élus USM et 1 élu SM) et l'autre moitié, pour partie issue de la hiérarchie judiciaire (4 désignés es qualité comme représentants du PP Cass, du PG Cass, de l'IGSJ et de la DSJ), les **6** autres étant élus par leurs pairs (1 Conseiller Cass, 1 AG Cass, 2 PP, 2 PG).

Les compétences de la CAV recouvrent 3 domaines; les intégrations (recrutement latéral, désormais appelé "hors concours"), l'inscription au tableau d'avancement et les contestations d'évaluation. La CAV siège 3 fois par an durant une quinzaine de jours à chaque fois.

Titulaires et suppléants siègent en alternance, de sorte que la CAV statue en présence d'un unique élu SM, dont le poids lors des différents votes est sensiblement réduit, mais dont la présence apparaît indispensable pour éviter « l'entre-soi » que le SM dénonce régulièrement, avec le rôle de « grain de sable » qu'il affectionne. Parfois, son rôle est déterminant suivant que nos positions rejoignent celles de la « hiérarchie » ou du « syndicat majoritaire ».

Rappelons également qu'à la suite de « bonnes pratiques » arrêtées par la précédente CAV, le quorum est fixé à 15 (sur 20), avec voix prépondérante du président en cas d'égalité de votes. En pratique, l'assiduité est forte et le quorum est généralement supérieur à 18. Depuis le début de la mandature, 4 présidents (il s'agit du président de chambre doyen de la Cour de Cassation) se sont succédés, M. LACABARATS ayant atteint la limite d'âge, M. LOUVEL étant devenu Premier président de la Cour de cassation et donc président du CSM, M. TERRIER, ayant aussi atteint la limite d'âge étant à son tour remplacé par Mme FLISE, nouvelle doyenne.

Ces changements sont regrettables car toute institution a besoin de stabilité, notamment pour asseoir sa jurisprudence, l'année écoulée ayant montré que le flottement de présidence pouvait conduire à remettre en cause certains acquis. A ces changements, s'ajoutent ceux du secrétariat de la commission et du représentant de la DSJ, pas encore nommé à 15 jours de la session. Au final, la « mémoire » de la CAV s'en trouve affaiblie d'autant.

Rappelons que la situation particulière résultant de l'unique élu SM a conduit lors de la séance inaugurale a une alliance de circonstances entre la hiérarchie et le SM pour la constitution des 8 binômes chargés de rapporter les dossiers et procéder à l'audition des candidats (16 rapporteurs, les 4 membres désignés ne rapportant pas de dossier).

La CAV poursuit la réflexion initiée en 2012 sur les bonnes pratiques concernant l'audition des candidats au recrutement latéral. Ainsi, l'audition des candidats par binôme, le constat ayant été fait de l'enrichissement de la pratique lorsque le binôme était constitué de magistrats d'âge, de grade et de syndicats différents. Il a également été retenu que le réexamen ou la nouvelle candidature d'un impétrant serait désormais instruit par un nouveau binôme de rapporteurs, compte tenu de la prégnance du premier rapport défavorable au candidat. Par contre, la CAV, ou plutôt l'USM, s'est opposé à ce qu'un réclamant soit de nouveau auditionné, sauf élément nouveau préalablement établi.

Le groupe de travail constitué précédemment pour réformer la « notice » préparée par la DSJ et diffusée aux membres de la commission ne s'est toujours pas réuni cette année. L'établissement de ces notices est présenté comme chronophage par la DSJ qui souhaite en confier la réalisation aux candidats eux-mêmes. Si certaines mentions peuvent effectivement être ainsi remplies, le contrôle par la DSJ apparaît incontournable car, en séance, seul le rapporteur a connaissance du dossier et il importe que les membres de la CAV puissent utilement se reporter à cette notice au cours des débats, d'autant que la dématérialisation a largement progressé cette année et qu'en séance, les membres de la CAV ne disposent plus de support papier, ce qui rend le contrôle en amont encore plus nécessaire.

Enfin, le groupe de travail créé fin 2014 pour rénover le rapport d'activité, et tenter de le rendre plus attractif, auquel le SM participe également, a abouti à la production d'un rapport rénové, à la fois plus lisible et plus didactique, avec un rappel des textes en vigueur et des tableaux permettant d'illustrer les différentes situations.

Il faut retenir l'application de règles désormais admises, que le SM a soutenu :

- Le principe de l'audition des candidats à l'intégration par le rapporteur du dossier devant la commission, en binôme, dont la présence est nécessaire le jour où la CAV statue. Il est désormais acquis que cette audition est de droit à partir du moment où l'un des 4 avis (PP, PG, P, PR) lors de la phase d'instruction préparatoire est favorable, sauf irrecevabilité manifeste de la candidature. A défaut, le rapporteur doit justifier son choix en séance, de sorte que la commission peut alors contester ce choix et l'inviter à procéder à l'audition lors de la session. Il a néanmoins fallu faire admettre que cette règle ne signifiait pas a contrario qu'un candidat ne faisant l'objet que d'avis défavorables ne pouvait être entendu, s'agissant des cas où la motivation de l'avis défavorable n'apparaît pas pertinente.
- La formation à destination des chefs de Cours sur les techniques d'évaluation et de conduite d'entretiens a été dispensée à l'ensemble des membres de la CAV en début de mandature. Cette formation, organisée par la DSJ et un cabinet spécialisé en recrutement, est apparue de qualité et indispensable à une approche partagée des techniques d'entretien, dans le souci d'harmoniser les pratiques.
- Le déport, lors des débats et du vote, du membre de la CAV ayant eu à connaître le candidat. La règle vaut naturellement lorsque cette connaissance est consciente mais également, en cas de connaissance virtuelle, au titre de l'impartialité apparente.
- La nécessité de dépayser l'instruction préparatoire de certains dossiers. La règle est simple pour les greffiers et greffiers en chef entretenant des relations fonctionnelles avec les chefs de juridiction. Elle est plus délicate à apprécier concernant les liens personnels que le candidat peut entretenir avec un magistrat du ressort, ou pour certains candidats dont la fonction peut générer une proximité avec les instructeurs (assistant de justice, parlementaire, président de chambre notariale...). Elle mériterait d'être étendue aux juges de proximité, qui font souvent l'objet d'attestations élogieuses, en fort décalage avec le constat effectué lors des auditions... En toute hypothèse, la CAV se réserve le droit de renvoyer à l'instruction un dossier pour lequel la règle n'aurait pas été respectée. Il appartient aux instructeurs « naturels » de dépayser le dossier d'un candidat avec lesquels ils ont des liens fonctionnels, ce qui ne leur interdit évidemment pas de faire une attestation en sa faveur.

1) le recrutement hors concours

Il existe, à côté des recrutements assez marginaux concernant les détachements et les recrutements temporaires à l'exercice de certaines fonctions (assesseur et instance), deux voies principales de recrutement hors concours, comme auditeurs de justice ou après stage probatoire. Pour l'ensemble de ces voies, les chiffres de candidats et d'admissibles restent relativement stables.

La première voie (article 18-1) est ouverte aux candidats âgés de 31 à 40 ans, titulaires d'une maîtrise en droit et présentant 4 années d'activité juridique, économique ou sociale, ou qui justifient d'un doctorat en droit et d'un autre diplôme d'études supérieures sans avoir alors à justifier d'années d'activité. En cas d'admission, ils suivent la scolarité des auditeurs à l'ENM. Ces candidatures sont systématiquement étudiées lors de la session de décembre afin de permettre d'intégrer l'ENM en janvier. La session est donc actuellement en cours, le congrès du syndicat se tenant cette année au milieu de la session. En 2014, **65** candidats sur 199 ont été retenus, en légère baisse (32%) par rapport à l'année dernière (71 candidats sur 202, soit 35 %). Le recrutement est varié, 14 avocats, 11 professions judiciaires (dont 5 greffiers), 16 juristes et consultants, 11 cadres de la fonction publique, 3 enseignants, 3 policiers...

Pour 2015, il y a 257 candidats, soit une augmentation très sensible, pouvant conduire à ce que le quota d'admission fixé par les textes (le tiers du nombre d'auditeurs des 3 concours) soit atteint pour ce recrutement. L'année dernière, il avait été approché, conduisant la commission à distinguer les candidats admis à l'unanimité des autres pour ne retenir que ceux ayant obtenu le plus de voix favorables.

Il est difficile de savoir si l'augmentation depuis 2 ans du recrutement par cette voie, sur un nombre sensiblement équivalent de candidats, 32% et 35 % à comparer aux 22% et 25% des années précédentes, reflète une amélioration de la qualité des candidatures, ce qui semble être le cas, en tout cas officiellement, ou un assouplissement des critères, compte tenu du discours de la DSJ et de l'urgence à pourvoir aux départs en retraite. Ce constat ne concerne que les 18-1.

Contrairement à une idée reçue, la CAV ne recrute pas par ce biais une majorité d'homme pour compenser la féminisation du concours ENM, même si le ratio d'hommes admis par recrutement hors concours est supérieur à celui de ceux qui réussissent le concours (pour 2014, 25 hommes sur 72, soit 34,7 % et 40 femmes sur 127, soit 31,5 %).

La seconde voie concerne les candidats d'au moins 35 ans, titulaires d'un diplôme sanctionnant 4 années d'études et présentant 7 (**article 22**) ou 17 ans (**article 23**) d'exercice professionnel «*qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires*». Ils doivent effectuer un stage probatoire de 6 mois en juridiction avant que la CAV ne statue définitivement. Ce stage est devenu la règle, même si les textes prévoient une possibilité de dispense.

56 candidats sur 245 (soit 23 %) ont été admis au stage probatoire sur l'année écoulée, en forte baisse par rapport à l'année précédente (64 candidats sur 195, soit 33 %) et seulement **48** sur 63 après le stage (76,2 %), à comparer aux 32 sur 39 de l'année dernière (82 %). Les avocats sont majoritaires dans ce mode de recrutement (51%), à comparer aux 18 % émanant de professions judiciaires, 14 % de cadres de la fonction publique et 10 % de juristes.

Il convient de relever que le taux d'échec après stage probatoire est important, environ un quart, en augmentation cette année, ce qui signifie que cette voie demeure plus périlleuse que l'intégration comme auditeur. Pourtant, la CAV a eu plusieurs fois l'occasion de privilégier les évaluations des directeurs de centre de stage en écartant l'avis négatif rendu par le jury de l'ENM qui statue en fin de stage et tend à se substituer à la CAV dans l'appréciation de la motivation des

candidats (qui n'est pas de son ressort et s'apprécie avant le stage et non après). La nouvelle présidente de la CAV s'est entretenue de cette difficulté avec le président du jury, pour un résultat au final consternant, puisque le jury tente de motiver désormais ses décisions, conduisant ainsi à le réhabiliter auprès de certains membres de la CAV, sans avoir changé ses pratiques, notamment celle consistant à chercher à piéger le candidat par des questions aussi inutiles que dépourvues d'intérêt.

Précisons qu'il s'agit du même jury que celui qui sévit sur les auditeurs, composé majoritairement de magistrats ou personnalités honoraires sans prise avec la réalité, et que si le SM ne peut en demander la suppression, il doit tout faire pour en modifier la composition, et partant, le fonctionnement.

Cette année, ce fameux jury s'est également attaqué aux concours complémentaires, émettant un avis défavorable pour x candidats desdits concours. Certains d'entre eux ont tenté de contourner l'avis du jury en excipant d'un défaut de coordination des textes relatifs à la compétence de la CAV pour demander qu'elle se déclare compétente pour apprécier leurs mérites respectifs postérieurement à l'avis négatif du jury, comme elle le fait pour les recrutements après stage probatoire (l'article 49-1 du décret du 4 mai 1972, modifié en 2008 pour étendre le stage aux lauréats des concours complémentaires, dispose que le jury transmet à la CAV son avis d'aptitude). Le SM a seul soutenu cette démarche, au nom de l'équité et de la nécessité de contourner ce jury nuisible, en soutenant que l'ambiguïté des textes devait s'interpréter en faveur du candidat. Sans surprise, la CAV s'est déclarée incompétente pour en connaître et le recours intenté devant le Conseil d'Etat par les candidats a échoué.

Comme l'année dernière, le constat est fait d'une CAV assez restrictive sur l'appréciation de « l'apport incontestable » et sur les conditions de recevabilité, spécialement les élus de l'USM. Ainsi, les profils atypiques ou originaux leur semblent ne pas constituer l'apport incontestable prévu par les textes, étant précisé que les candidatures très (trop) classiques, comme les avocats, se voient également discuté la qualité de l'apport.

De la même façon, le critère de recevabilité tenant à la maîtrise en droit est apprécié strictement, de sorte qu'un doctorat en droit ou un master 2 sera insuffisant s'il a été obtenu par équivalence. Il faut néanmoins noter que le projet toujours en cours de réforme de la loi organique vise à assouplir ce critère en acceptant toutes les maîtrises. Même frilosité concernant les docteurs en droit visés au 2nd alinéa de l'article 18-1, conduisant le Conseil d'Etat (arrêt du 24 octobre 2014) à enjoindre à la CAV de réexaminer le dossier du requérant, finalement admis lors de la session de décembre 2014, malgré l'opposition unanime de l'USM qui entendait résister à cette jurisprudence.

Il faut encore relever la préparation très inégale des candidats à l'audition, certains s'y rendant presque en « touriste », de sorte que l'on peut s'interroger sur la qualité de l'information diffusée en amont.

D'autres propos cachent mal un refus assez viscéral de ces modes de recrutement comparés aux traditionnels concours. Ainsi, l'ambiguïté de certains discours sur la reconnaissance d'un parcours particulièrement méritant, mais néanmoins insuffisant... ou la critique du coût du stage probatoire pour refuser d'admettre certains candidats qui devraient encore faire leur preuve.

Force enfin est de constater que certains membres de la CAV adoptent une attitude assez scolaire, en relevant les lacunes d'un candidat plutôt que sa capacité à devenir un bon magistrat et à pouvoir les combler. Cela ressort assez nettement des comptes-rendus d'audition effectués par certains, intransigeants sur les questions organiques, comme la durée du mandat CSM ou le fonctionnement de la CAR filtrant les requêtes de justiciables. Or, l'avis du rapporteur traduit aussi ses attentes et reste déterminant.

Rappelons qu'au terme des bonnes pratiques recensées, les qualités attendues d'un candidat sont :

- l'ouverture d'esprit
- de la personnalité (capacité à exprimer des idées personnelles, à décider...)
- de la disponibilité
- la sincérité du projet
- la capacité d'écoute
- l'humilité, la capacité à se remettre en cause
- des capacités d'analyse et de synthèse
- des connaissances juridiques et aptitude à les utiliser et les réactualiser
- la prise en compte de la dimension humaine du métier.

2) L'inscription au tableau d'avancement

On rappellera que pour être inscrit au tableau d'avancement (TA), il faut 7 années d'ancienneté, dont 5 de service effectif, au 30 juin de l'année suivante. 856 collègues étaient inscriptibles en 2015 (930 en 2014), l'inscription devant être renouvelée chaque année. Sur les 856, 804 ont été présentés au tableau par les chefs de cour, et 15 réclamants ont sollicité directement leur inscription, pour un total de 806 inscrits. Le taux d'inscription au TA est ainsi de 94,15 % pour les inscriptibles et proche des 100 % pour le total des présentés et réclamants (98,41 %).

Il faut déplorer la résistance incroyable de l'USM. Nous nous étions félicités l'année dernière de l'alliance objective de la hiérarchie et du SM ayant conduit à l'abandon de l'étude détaillée des réinscrits dès lors que l'inscription avait été précédemment admise sans discontinuité. L'USM avait mal vécu cette défaite et tenté au cours de la session de remettre en cause cet acquis en invoquant « *(ce) qu'ils doivent à leurs collègues* » et l'attachement viscéral qu'il porte aux 2 grades, se disant choqué de la position du SM sur le grade unique. Profitant du changement de présidence, l'USM a tenté de revenir sur la pratique définie en renouvelant la lecture des noms de réinscriptibles, détaillant leur parcours juridictionnel et géographique, ajoutant implicitement une condition de mobilité aux textes, les palmes se partageant entre ce collègue qui s'est abstenu sur mon rapport, estimant ne pas disposer des éléments suffisants pour se prononcer, et cette autre collègue, dont le rapport était si détaillé, et ennuyeux, que la salle s'est vidé progressivement....

Ce combat n'est pas gagné, l'USM refusant à nouveau d'acter la pratique majoritaire dans le rapport d'activité 2015. Il ne pourra l'être que par la loi organique annoncée. Une telle résistance, sur un sujet qui n'est quand même pas fondamental, puisque l'inscription au TA est très majoritairement prononcée, interpelle. Démarche clientéliste, elle peut s'analyser, à l'instar de l'assurance de responsabilité offerte aux adhérents, comme une tentative de faire croire aux collègues qu'être à l'USM était indispensable à la carrière et à l'inscription au tableau. C'est plutôt une tentative d'escroquerie, car au mieux c'est inutile, au pire l'USM défavorise certains collègues, comme ceux, présentés mais non inscrits, qui ont surmonté les difficultés précédemment relevées, ou pire, à propos d'un collègue pourtant réinscrits à 6 reprises qui faisait l'objet d'un avis défavorable du rapporteur au motif que *"quand on stagne, on régresse"*...

La situation évolue concernant les recours contre la non inscription au tableau d'avancement. Au terme de l'ordonnance statutaire, le recours doit être inscrit avant le 15 mars suivant l'affichage en juridiction. La difficulté concerne ceux qui n'en ont pas eu connaissance, étant absents de la juridiction, par exemple en arrêt maladie ou congé parental. La DSJ s'opposant à une notification individuelle, les chefs de cour ont été invités à notifier cette information par tout moyen aux collègues absents de la juridiction lors de l'affichage. Une de nos camarades a d'ailleurs gagné le recours qu'elle avait engagé au Conseil d'Etat, suite au refus de la CAV de la relever de la forclusion que le SM, seul, avait soutenu, l'USM s'étant à nouveau singularisé en s'opposant à un tel relevé de forclusion au motif qu'une telle pratique ne ressortait pas de la jurisprudence de la CAV.

3) les contestations d'évaluation

Il n'y a que sur les contestations d'évaluation que les élus syndicaux se retrouvent pour s'opposer à une hiérarchie souvent encline à défendre le pouvoir de notation des chefs de cour. La CAV a été saisie de 8 contestations, conduisant à 3 rejets et 5 admissions, certaines partielles.

Il faut parfois décrypter les coups de billard à plusieurs bandes, notamment au regard de la personnalité du chef de cour dont la notation est contesté. Et rappelez vous l'année dernière la suspension de séance, en menaçant de quitter la salle, demandée par l'USM afin d'harmoniser sa position, mais il est vrai qu'au SM, on est tout seul et donc toujours d'accord !

Chaque magistrat dispose d'un délai de 15 jours à compter de sa notification pour contester l'évaluation faite par le chef de cour, étant précisé que la CAV ne peut annuler ou modifier une évaluation, mais que son avis non suivi d'effet sert de préalable à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

Il ne faut pas hésiter à contester une évaluation, en sollicitant éventuellement l'aide du bureau, en précisant les réels motifs ou l'inexactitude relevée de manière suffisamment claire pour permettre à la CAV de se prononcer, sans être enserrée dans la « novlangue » utilisée par les chefs de cour. L'attention doit être attirée sur la nécessité de préparer des recours concis et factuellement précis, en indiquant les croix contestées, et le motif, pour éviter l'effet négatif du recours fleuve peu argumenté. Il faut ici rappeler que le contrôle exercé par la CAV est celui de l'erreur manifeste d'appréciation; il faut donc motiver son recours sur, soit les discordances nettes entre l'appréciation du chef de cour et les autres appréciations versés au dossier (chef de juridiction, annexe 3...), soit sur l'absence de justification des appréciations négatives ou des diminutions de croix

La jurisprudence de la CAV à la suite de la réforme de l'évaluation (notamment l'usage restrictif du qualificatif « exceptionnel » par la circulaire du 18 février 2011) est confirmée, autorisant que la péréquation induite par la nouvelle grille ne puisse entraîner que la baisse d'une croix par item, à condition que la baisse soit motivée, et ne s'applique qu'une seule fois. Les contestations de ce chef diminuent mécaniquement compte tenu de l'obligation de procéder à la notation tous les 2 ans.

La CAV est vigilante à la concordance entre appréciation littérale et grille analytique. Elle s'attache à sanctionner les évaluations incomplètes, notamment quand certains avis sont absents (comme celui du président de cour d'assises pour les juges d'instruction) ou non contradictoires, ou portant sur des faits antérieurs ou postérieurs à la période considérée. De manière récurrente, il est constaté que la fréquence de 2 années (1 an en cas de présentation au TA) pour l'évaluation n'est pas toujours respectée.

Enfin, la session en cours est l'occasion d'une première, la contestation par un élu de son évaluation. Avant même que la session ne se tienne, le SM a fait savoir qu'il n'était pas envisageable que la CAV puisse statuer sur la situation de l'un de ses membres, en parfaite violation des règles sur l'impartialité tant réelle qu'apparente.

Ce second bilan d'une CAV qui subit l'hégémonie numérique de l'USM et cherche encore sa stabilité après 4 présidences en 2 ans est donc en demi-teinte.