

Paris, le 28 mai 2019

## **Observations sur le projet d'expérimentation de l'évaluation à 360° pour les chefs de juridictions**

### **Mission confiée à Monsieur Guy Canivet**

Les chefs de cour et les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation ne font actuellement l'objet d'aucune évaluation externe. Cette exception est une incongruité, dans la mesure où ces professionnels font bien partie de l'institution judiciaire dont la qualité doit être contrôlée.

Le Syndicat de la magistrature défend une refonte globale de l'évaluation des magistrats, afin qu'ils soient évalués non pas de manière descendante, par leurs chefs de juridictions, mais par des inspecteurs indépendants directement rattachés au Conseil supérieur de la magistrature (Cf pièce jointe, CAV n°3). Un tel système pourrait s'appliquer aussi bien aux chefs de cour et de juridiction qu'aux magistrats « de base », et résoudrait du même coup la difficulté résultant de l'absence d'évaluation des chefs de cour. Il convient donc de rappeler en préalable à la question de l'évaluation à 360° qu'elle ne constitue pas le seul moyen d'aboutir à une évaluation des chefs de cour aujourd'hui inexistante. Nous avons par ailleurs critiqué (Cf pièce jointe, observations sur l'autoévaluation des chefs de cour) les trames mises en place qui portent essentiellement sur des données chiffrées d'activité.

Sous ces réserves, le Syndicat de la magistrature estime que l'ouverture de cette réflexion sur l'évaluation à 360° constitue un pas vers une évaluation dans la magistrature qui ne serait plus limitée à celle, en sens unique, des magistrats par leur hiérarchie, réalisée par un seul évaluateur. Il s'agit d'une technique déjà employée, l'expérience acquise dans d'autres corps de l'administration étant utile pour déterminer à quelles conditions elle est acceptable. S'agissant d'un outil par lequel des éléments sont recueillis sans filtre et anonymement, la stricte définition de son champ, de la méthodologie, du processus d'analyse des questionnaires et de retour vers la personne évaluée est en effet cruciale, sans quoi il pourrait s'avérer dangereux. D'autre part la spécificité du statut de la magistrature, notamment au regard du principe d'indépendance, doit naturellement être prise en compte au premier chef.

**L'objet de l'évaluation à 360° :**  
**L'évaluation à 360° est-elle une évaluation?**  
**Que peut-on évaluer par cette méthode?**

Utilisée dans le privé et, de manière plus réduite, dans certaines administrations (notamment au ministère des affaires étrangères), ce dispositif correspond davantage à une technique de développement personnel et de « détection de potentiel » qu'à une évaluation à proprement parler. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs déjà jugé, au sujet de son application aux ambassadeurs, que l'évaluation à 360° s'ajoute à l'évaluation prévue dans leur statut sans s'y substituer (arrêt du 17 juillet 2013, N° 343554).

Le principe même de l'anonymat des évaluateurs pose question, au regard de sa conciliation avec les conditions d'un travail harmonieux en collectivité et avec le principe du contradictoire. Cette méthode de travail peut plus aisément se concevoir dans le cadre d'une démarche volontaire de la personne évaluée pour obtenir un regard sur ses points forts et ses points faibles, dans un contexte où le principe d'une bienveillance des évaluateurs serait posé, que lorsqu'elle devient obligatoire et générale, et appliquée dans des services où existent des tensions ou inimitiés particulières.

Il semble cependant, au regard des retours des administrations dans lesquelles cette évaluation est déjà mise en place, que, si le dispositif est appliqué en respectant un certain nombre de conditions très rigoureuses, les principaux risques associés au principe de l'anonymat peuvent être levés : levée de fait de l'anonymat par ré-identification, « violence » des éléments retranscrits à la personne évaluée, dénonciation calomnieuse en raison de conflits entre personnes...

Il conviendra, dans la perspective de cette mise en place, de s'appuyer sur une analyse très précise des modalités de l'évaluation à 360° dans les corps de l'administration qui l'utilisent.

Concernant l'objet de l'évaluation, la méthode (questionnaire aux collaborateurs internes et externes à l'administration concernée) exclut qu'il puisse y figurer des éléments sur les choix d'opportunité, de fond, opérés par la personne évaluée, s'agissant de décisions qui leur reviennent en propre : ainsi, l'activité juridictionnelle doit naturellement être exclue du champ de l'évaluation à 360°. Concernant les politiques judiciaires (politique pénale du procureur de la République, choix de répartition des magistrats dans les services pour prioriser le traitement de certains contentieux par les magistrats du siège), la même solution s'impose : en revanche, doit être soumise au champ de l'évaluation la capacité du chef de juridiction à mettre en œuvre la concertation avant prise de décision. Ainsi, pour donner un exemple, concernant les arbitrages internes faits par le président de la juridiction pour répartir les magistrats entre contentieux civils et pénaux, il ne s'agit pas de donner une appréciation sur la nature de cet arbitrage, mais sur la méthode pour y arriver, la capacité à faire émerger une discussion commune sur ce point et à tenir compte des avis émis.

Pour le reste, cette méthode a naturellement vocation à porter sur la manière d'administrer la juridiction (moyens matériels...), de promouvoir le dialogue social, et de prendre en

compte les problématiques de souffrance au travail. Il s'agit là d'un des principaux apports potentiels de l'évaluation à 360° : tandis que la gestion actuelle des ressources humaines, derrière les mots et les effets d'annonce, tend à ne quasiment pas prendre en compte la qualité du dialogue social et la démocratie interne en juridiction, une telle méthodologie est de nature à restaurer ces problématiques au cœur de la mission des chefs de juridiction.

Dans les administrations qui ont mis en place l'évaluation à 360°, c'est bien cette distinction qui a été retenue, en ce qu'elle ne porte que sur les qualités managériales et le sens des responsabilités des personnes évaluées et non sur les choix d'opportunité sur le fond faits dans le cadre de l'exercice des missions. Ce critère est une condition essentielle pour valider le principe d'une évaluation à 360° des chefs de juridiction, ce d'autant plus qu'il en va, pour ce qui concerne l'institution judiciaire, du respect du principe de l'indépendance de la justice.

Il conviendra, dans l'élaboration des items, de tenir compte de la situation différente des chefs de cour et des présidents et procureurs : les seconds font déjà l'objet d'une évaluation, et l'évaluation à 360° constituerait un complément.

### **La nécessité d'un groupe de travail largement composé pour déterminer les modalités précises de l'évaluation à 360° des chefs de juridiction**

Si un certain nombre de principes peuvent être posés quant aux grandes lignes d'une expérimentation de l'évaluation à 360° des chefs de juridiction, la finalisation du dispositif, et notamment l'élaboration précise des questionnaires adressés au panel relève d'un travail de concertation. Ces éléments, au vu des enjeux, ne sauraient être laissés à l'appréciation de la seule direction des services judiciaires. Ainsi, un groupe de travail animé par le CSM, et comportant notamment les représentants des organisations syndicales de magistrats, devra être constitué à cette fin.

### **L'évaluation à 360° : par qui?**

La qualité de l'autorité qui procéderait à une telle évaluation est cruciale pour garantir l'indépendance de la justice. Il est évident que ceux qui y procéderaient ne peuvent dépendre que du CSM, et il s'agit là pour le Syndicat de la magistrature d'une condition absolument nécessaire pour mettre en place ce dispositif, étant rappelé par ailleurs que nous réclamons une réforme de la composition et du mode d'élection des membres du CSM, pour que les membres élus soient plus représentatifs de la magistrature et que les personnalités extérieures soient désignées avec de meilleures garanties d'indépendance. La question est de savoir comment concilier cette exigence avec le fait que les personnes en charge de cette mission détiennent les compétences nécessaires pour savoir exploiter un panel de questionnaires remplis anonymement, puis en restituer le contenu à la personne évaluée de manière utile.

Il convient de procéder à l'internalisation des compétences nécessaires, et non de faire appel aux services d'entreprises privées. Il faudra donc élaborer et mettre en place une formation en la matière pour les futurs membres de ce pôle placé auprès du CSM.

Il s'agit en effet d'adjoindre un nouveau pôle au CSM, car il est impossible de confier cette évaluation aux membres du CSM eux-mêmes, qui sont amenés à statuer ensuite sur les nominations et la discipline: les membres ne sauraient ainsi cumuler toutes les compétences en la matière.

Il conviendra que les nominations des membres de ce pôle relève non de la chancellerie, mais de la décision finale des membres du CSM, au minimum de son avis conforme. Il faudra dans la composition de ce pôle sortir du tropisme habituel de surreprésentation de la hiérarchie judiciaire. D'anciens membres du CSM pourraient faire partie de la composition.

La composition exacte de ce pôle devra être déterminée par le groupe de travail qui déterminera les modalités précises de la mise en place de l'expérimentation.

### **L'élaboration des questionnaires**

La mise en ligne et le traitement des questionnaires nécessite l'internalisation de compétences techniques (statistique, informatique) au sein du pôle du CSM chargé de procéder à l'évaluation à 360°. Dans le contexte d'une indigence des outils actuellement à la disposition de la justice, ce point ne doit pas être négligé.

Sur le fond, en fonction des questions posées, se dessinent les qualités principales attendues d'un chef de juridiction. C'est la raison pour laquelle ce n'est pas à la seule DSJ de réaliser, en chambre, des questionnaires, mais ils devront être élaborés par le groupe de travail dont le Syndicat de la magistrature demande la constitution à la suite de votre mission.

Comme déjà indiqué précédemment, les questionnaires devront porter en grande partie sur la capacité du chef de juridiction de faire participer les magistrats à des projets de juridiction, à animer le dialogue social, à prendre en compte les problématiques de souffrance au travail (organisation du travail, capacité à élaborer des propositions collectivement, attention portée à la situation des magistrats et à leur charge de travail, contribution à la cohésion des services de la juridiction...). Ces items sont actuellement très insuffisamment pris en compte au profit de la capacité de chefs de juridiction à faire absorber les flux de procédure par les magistrats quelle que soit la situation des effectifs (cf les trames actuelles renseignées par les chefs de cour).

Un autre item qui devrait figurer dans les questionnaires est celui de la capacité des chefs de cour et de juridiction à exercer leurs fonctions avec indépendance, et à veiller à ce qu'il n'y soit pas porté atteinte au sein de leur juridiction. D'une part, il s'agit d'un principe fondamental, qui constitue le premier chapitre du recueil de déontologie des magistrats, ce même texte confiant en plusieurs endroits un rôle de garant en la matière aux chefs de juridiction. D'autre part, à n'évaluer que des capacités managériales, le dispositif pourrait creuser un fossé entre les chefs de juridiction faisant l'objet de cette évaluation à 360° et les

autres magistrats en scindant symboliquement le corps : il y auraient des qualités fondamentales attendues des uns justifiant l'existence d'une évaluation ad hoc, mettant l'accent sur ces compétences managériales, alors que la spécificité des fonctions de magistrat doit rester au cœur de l'exercice professionnel des chefs de juridiction.

Concernant la périodicité de ces évaluations, s'agissant d'un processus complexe, une évaluation tous les deux ans paraît difficile. Il pourrait être proposé que le chef de juridiction soit évalué au bout de deux ans dans son poste, puis à la 5<sup>ème</sup> année de ses fonctions dans un même poste, ou bien, s'il fait des desiderata avant 5 ans, au moment où il les formalise s'il n'a pas, à ce moment, été évalué depuis un an. D'autre part, cette évaluation pourrait avoir lieu, en plus de cette périodicité, à la demande du chef de juridiction.

### **Le panel des personnes interrogées : 180 ou 360°?**

L'examen du dispositif dans les corps de l'administration qui le mettent en œuvre montre qu'il s'agit en réalité plutôt d'une évaluation à 180° que d'une évaluation à 360°. Des choix sont faits pour constituer le panel, pour préserver les corps concernés de tout risque d'ingérence.

Il convient d'établir une méthodologie permettant de modifier, lors de chaque évaluation du même magistrat, la composition du panel d'une fois sur l'autre, tout en gardant la même structure en termes de professionnels interrogés, afin de prévenir tout risque de ré-identification, ce qui est plus compliqué dans les petites structures.

Le groupe de travail dont nous demandons la constitution devra définir la composition précise de ces panels, dans lesquels ont évidemment toute leur place les magistrats, fonctionnaires et agents de greffe, et dans lesquels pourraient être inclus notamment des auxiliaires de justice, des partenaires de l'institution (SPIP, ASE, agents de la préfecture, des services d'enquête...) sans qu'il s'agisse forcément des chefs de services. Pour rappel, cette ouverture aux partenaires de l'institution n'est possible et opportune que dans la mesure où les décisions de fond prises par la personne évaluée ne sont pas dans le champ de l'évaluation.

### **L'utilisation de l'évaluation à 360° pour la gestion des ressources humaines et le disciplinaire**

Il convient de poser des garanties pour éviter l'exploitation directe et sans filtre de renseignements recueillis anonymement. Le pôle du CSM chargé de ces évaluations devra élaborer une synthèse des réponses aux questionnaires, dont il aura seul connaissance. Seule la synthèse communiquée à la personne évaluée doit être versée dans le dossier administratif, pour être consultée par les instances de nomination (chancellerie et CSM).

Le magistrat recevra cette synthèse et pourra procéder à des observations. Il pourra être reçu, à sa demande, par le pôle chargé de l'évaluation du CSM, afin d'avoir un échange sur le

contenu de celle-ci. Le pôle pourra prendre l'initiative d'un tel entretien, lorsque la synthèse révèle des éléments problématiques sur lesquels des changements sont souhaitables.

L'objectif principal de l'évaluation à 360° doit être de permettre aux chefs de juridiction d'avoir un retour sur leurs pratiques, afin que leur gestion de la juridiction s'améliore.

Il convient donc de doter le pôle du CSM de compétences pour dépouiller les questionnaires, en étant en mesure de repérer quels éléments sont réellement saillants ou peuvent s'expliquer par des conflits internes. Les membres du pôle doivent être formés pour mener des entretiens en amenant les chefs de cour et de juridiction à s'interroger sur leurs pratiques professionnelles. La création de formations ad hoc est nécessaire à ces fins.

Sur le plan disciplinaire, il convient de poser le principe selon lequel une phase d'enquête administrative classique (par l'inspection) est absolument nécessaire avant toute procédure disciplinaire, si des fautes déontologiques ou dysfonctionnements sont révélées. La synthèse de l'évaluation pourrait figurer dans l'enquête administrative à l'exclusion de l'ensemble des réponses aux questionnaires.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, les synthèses des évaluations, versées aux dossiers de magistrats concernés, apporteront des éléments utiles pour les instances de nomination des magistrats. Il convient cependant de relever un écueil : l'ensemble des personnes ayant vocation à être chef de juridiction ne feront pas l'objet d'une telle évaluation (puisque seuls ceux qui sont déjà chefs en font l'objet). Il existera donc une sorte de rupture d'égalité, alors même que DSI indique actuellement modifier le processus habituel de progression dans la carrière. Alors que le schéma classique était celui de chefs de juridiction nommés dans des juridictions de tailles croissantes au cours de leur carrière, avec plusieurs mobilités, la DSI indique souhaiter repérer des « potentiels » sans obliger le magistrat à suivre ce parcours. Il est exact que le schéma précédent défavorise les femmes pour accéder aux postes de chefs de juridiction (possibilités de mobilité réduites). De manière générale, et comme déjà évoqué, le fait de créer une évaluation ad hoc pour une catégorie de magistrats comporte le risque d'une scission du corps.

### **Les voies de recours**

Des voies de recours doivent naturellement être prévues comme pour toute évaluation des magistrats à la suite de la communication de la synthèse, puisqu'elle est susceptible de lui faire grief.

### **Le vecteur normatif pour une telle réforme**

La création d'un pôle attaché au CSM pour exercer cette mission paraît à tout le moins devoir être prévue par la loi organique.

## **La nécessité d'une évaluation sérieuse de l'expérimentation**

Des expérimentations sont conduites régulièrement en matière de justice sans prévoir suffisamment la manière de les évaluer. L'évaluation du dispositif suppose de fixer les objectifs qu'on lui assigne. En l'occurrence, il sera nécessaire de ne pas oublier que l'évaluation des magistrats a pour principal objet l'amélioration de la qualité de la justice, et d'obtenir des éléments sur la manière dont la gouvernance des juridictions a pu ou non s'améliorer, du point de vue des magistrats notamment. Une simple observation du point de vue des éléments qu'apporte l'évaluation à 360° aux instances de nomination des magistrats pour la gestion des ressources humaines serait nettement insuffisante.

### **Conclusion :**

Au terme de cette analyse, l'évaluation à 360° constitue une technique de pointe que l'on se propose d'utiliser dans un corps qui peine beaucoup par ailleurs à se doter d'outils performants, que ce soit des outils techniques (informatiques) ou des outils d'aide à la décision (expérimentations assorties d'évaluations dignes de ce nom, outils de pilotage en matière d'évaluation des besoins des juridictions, dont l'indigence a été souligné dans le récent rapport de la Cour des Comptes). Le Syndicat de la magistrature souhaite donc croire que cette expérimentation pourrait être menée dans des conditions satisfaisantes, mais exprime aussi ses fortes craintes que cela ne soit pas le cas. Il est clair que la mise en place d'une telle évaluation, si elle n'est pas réalisée dans des conditions maîtrisées, peut avoir des conséquences particulièrement délétères. Inutile, donc, de se lancer dans une telle entreprise si les préalables et moyens nécessaires ne sont pas réunis.

D'autre part, le Syndicat de la magistrature réitère que chaque magistrat, y compris les chefs de cour, devrait faire l'objet d'une évaluation réalisée par des inspecteurs indépendants rattachés à un CSM rénové dans sa composition et ses attributions. Cette proposition ne fait pas obstacle à la mise en place de procédures complémentaires d'évaluation et serait surtout plus en phase avec la nature de l'évaluation à 360° : davantage un outil de développement personnel, qui vient compléter l'évaluation à proprement parler, qu'une véritable évaluation. Une telle solution permettrait par ailleurs de répondre à l'écueil précédemment cité de scission symbolique du corps, entre les « managers » et les magistrats.