

LE PROJET DE JURIDICTION

Rapport
du groupe de travail
présidé par

Chantal ARENS
*première présidente
de la cour d'appel de Paris*



Table des matières

LETTRE DE MISSION.....	5
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	7
INTRODUCTION.....	9
Le projet de juridiction.....	9
Les projets mis en œuvre dans les juridictions de l'ordre judiciaire	10
Le projet de juridiction vu par les juridictions administratives et la Cour des comptes.....	11
Les projets de juridiction dans les autres pays	11
1^{ÈRE} PARTIE : LES TERMES DE LA PROBLÉMATIQUE.....	13
1 - Donner du sens.....	13
2 - à un projet partagé... ..	14
3 - entre membres d'une juridiction... ..	15
3-1 – Articulation entre les politiques nationales et les projets de juridiction	16
3-2 – Articulation avec la cour d'appel.....	16
3-3 – Association des professionnels du droit et des partenaires institutionnels	16
3-4 – Articulation avec le conseil de juridiction.....	17
4 - par une action collective et participative structurée... ..	17
5 - dans la durée... ..	18
6 - s'ancrant dans un territoire.	18
2^{ÈME} PARTIE : LA MÉTHODE D'ÉLABORATION, DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI D'UN PROJET DE JURIDICTION	21
1- L'élaboration du projet de juridiction	21
1-1 – Lancement des travaux : l'annonce du projet de juridiction	21
1-2 – La constitution d'un groupe de travail (comité de pilotage pour les juridictions de taille importante avec possibilité de plusieurs groupes de travail).....	21
1-3 – L'élaboration d'un état des lieux partagé (recensement des réflexions et actions menées pour améliorer le service rendu aux justiciables et favoriser la communauté de travail)	21
1-4 – La proposition de trois ou quatre objectifs et d'actions pour les atteindre	22
1-5 – La présentation du projet	23
2 - La mise en œuvre et le suivi du projet de la juridiction	23
ANNEXES	25
1 - Des exemples de thèmes	25
2 - Les auditions du groupe de travail.....	25
3 - Les contributions transmises au groupe de travail	25
Contribution du premier président de la Cour de cassation	27
Contribution de la conférence des premiers présidents	35
Contribution de la conférence nationale des procureurs généraux	39
Contribution de la Conférence nationale des présidents	47
Contribution de l'ENM.....	57
Contribution de l'ENG	65
Contribution de l'Union Syndicale des Magistrats (U.S.M.)	75
Contribution du Syndicat de la Magistrature (S.M.)	79
4 - L'enquête SPHINX sur le projet de juridiction.....	99





2015 - 249 / DSI / SDOJI



Paris, le 02 FEV. 2015

**DIRECTION
DES SERVICES JUDICIAIRES**

LE DIRECTEUR

Madame la Première présidente,

Les réflexions menées dans le cadre de la justice du 21^{ème} siècle ont abouti à définir 15 actions pour la justice du quotidien, orientées autour de plusieurs axes forts d'une justice plus proche, d'une justice plus efficace et d'une justice plus protectrice.

Pour accompagner ces actions et les juridictions dans leurs déclinaisons, des textes ont été pris ou seront pris en matière de gouvernance et d'organisation des juridictions.

Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, a aussi souhaité renforcer la communauté de travail dans les juridictions, en insistant sur la modernisation et l'harmonisation de leur organisation interne.

Pour ce faire, les tribunaux de grande instance et cours d'appel doivent, chacun, définir un projet de juridiction concerté entre les magistrats et fonctionnaires, en lien avec leurs partenaires privilégiés, notamment les avocats mais aussi les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce projet défini à partir d'un constat partagé par les magistrats et fonctionnaires détaillera les priorités de la juridiction afin de favoriser la communauté de travail et d'améliorer la qualité du service rendu à destination des justiciables. Ce projet sera présenté aux partenaires de la juridiction dans le cadre du conseil de juridiction actuellement expérimenté dans plusieurs cours d'appel et juridictions.

A cet effet, je vous invite à créer un groupe de travail composé des personnalités de votre choix afin de définir, d'une part, le concept de projet de juridiction, d'autre part, son mode d'élaboration, les modalités d'articulation avec les instances de concertation prévues par le code de l'organisation judiciaire, son contenu et la communication qui devra en être faite.

Vous indiquerez s'il est nécessaire de procéder à des adaptations législatives ou réglementaires au sein du code de l'organisation judiciaire et ferez les propositions de rédaction nécessaires.

.../..

Madame Chantal ARENS
Première présidente de la
COUR d'APPEL de PARIS
34 quai des Orfèvres
75055 PARIS CEDEX 01

- 2 -

Je vous saurai gré de bien vouloir me remettre vos conclusions dans un délai de trois mois.

Les équipes de la direction des services judiciaires sont naturellement à votre disposition pour accompagner votre mission.

Je vous prie d'agréer, Madame la Première présidente, l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-François BEYNEL



LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

- Madame Chantal ARENS, première présidente de la cour d'appel de Paris, présidente du groupe de travail

et, par ordre alphabétique :

- Monsieur Ronald BEAU, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Rennes
- Madame Anne BERARD, vice-présidente au tribunal de grande instance de Paris
- Madame Nathalie BOURGEOIS-DE RYCK, conseillère, chargée de mission à la première présidence de la cour d'appel de Paris, rapporteur
- Monsieur Philippe DELARBRE, président du tribunal de grande instance de Brest
- Monsieur Grégoire DULIN, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Villefranche-sur-Saône
- Monsieur Michel GENTILINI, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Reims
- Monsieur Emmanuel JEULAND, professeur à l'Université de Paris I
- Madame Dominique LAURENS, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Évreux
- Monsieur Renaud LE BRETON DE VANNOISE, président du tribunal de grande instance de Pontoise
- Monsieur Philippe LEMAIRE, procureur général près la cour d'appel d'Amiens
- Madame Michelle TORRECILLAS, vice-présidente chargée de l'application des peines au tribunal de grande instance de Montpellier

INTRODUCTION

LE PROJET DE JURIDICTION

Un **projet**, selon le dictionnaire, est le but que l'on se propose d'atteindre ; l'idée de quelque chose à faire que l'on présente dans ses grandes lignes.

La **juridiction**, toujours selon le dictionnaire, est l'organisme institué pour trancher les litiges qui lui sont soumis ou l'ensemble des tribunaux de même ordre, de même nature ou de même degré hiérarchique.

Pour Antoine GARAPON, secrétaire général de l'Institut des Hautes Études pour la Justice, s'il existe un ordre de juridiction, le concept de juridiction n'est pas légalement défini. La juridiction est une institution destinée à faire exister la communauté de ses membres. La juridiction est le lieu concret de la mise en œuvre de la justice, du travail des magistrats et des fonctionnaires de justice. Aussi, l'enjeu du projet de juridiction est la juridiction comme projet, pour faire exister cette collectivité. A cette fin, il faut associer les membres de la collectivité et instaurer une participation de chacun.

L'idée sous-jacente est de ne pas seulement appliquer la loi mais rendre la justice. Le traitement d'un dossier ne passe pas uniquement par ce qu'édicte la loi mais également par la façon dont se positionne l'institution en interne et vis à vis de l'extérieur.

La conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance observe à cet égard que « l'institution judiciaire avec sa mission régalienne et les hautes valeurs qu'elle incarne, présente une spécificité forte, l'acte de juger ne se résumant jamais à une simple production de décisions ».

Il s'agit donc de proposer une nouvelle gouvernance humaine avec pour objectifs prioritaires de renforcer la communauté de travail dans les juridictions et d'améliorer la qualité du service rendu au justiciable.

La démarche de proposition d'un projet de juridiction peut avoir plusieurs objectifs, notamment :

- mettre en perspective ce qui se fait déjà et ce qui va se faire dans une juridiction ;
- donner du sens aux missions des magistrats et des fonctionnaires en analysant et restituant l'existant, en anticipant et en faisant des propositions pour l'avenir ;
- favoriser « le travailler ensemble » de façon efficace et harmonieuse.

Les relations entre les magistrats et les fonctionnaires sont le fil rouge du projet.

Ainsi, **le projet de juridiction** est le projet de la juridiction qui peut être défini comme suit :

Le projet de la juridiction fédère l'ensemble des magistrats du siège et du parquet, et l'ensemble des personnels d'une juridiction autour d'objectifs à moyen terme, transversaux, de nature qualitatifs ou organisationnels, visant à améliorer le service rendu au justiciable ainsi que le bien-être et la cohésion des personnels. Il est matérialisé dans un écrit.

Cette définition répond à la nécessité d'encourager les actions transversales au sein des juridictions et de favoriser la créativité ainsi que la spontanéité pour mieux travailler ensemble, magistrats et fonctionnaires, en permettant, selon une déclinaison à géométrie variable, de donner à la juridiction une identité dans un territoire donné.

Élaboré sous l'impulsion des chefs de juridiction, il est le projet de toute la juridiction répondant à ses besoins spécifiques, permettant à chacun de se projeter en interne et en donnant plus de visibilité à l'extérieur.

Cette définition a été qualifiée de pertinente par 89% des répondants, chefs de cour, chefs de juridiction et des directeurs de greffe¹.

Il est utile de différencier le projet de la juridiction de la politique de juridiction ou du projet de service.

L'Institut des Hautes Études pour la Justice considérait dans son rapport déposé en mai 2013 « la prudence et l'autorité » que « Le développement de projets de service ou de juridiction (...) est, pour les chefs de juridiction, l'outil le mieux adapté pour dépasser les clivages habituels résultant de l'éclatement des tâches juridictionnelles entre chambres et services. Le champ d'application de ces projets est entièrement modulable : il peut être limité au domaine juridictionnel comme par exemple la politique mise en œuvre au service des affaires familiales en matière d'audition de l'enfant ou de médiation familiale ou porter sur des aspects fonctionnels comme l'accueil du public, l'implantation géographique des services, ... ».

¹ Enquête SPHINX DSJ sur le projet de juridiction - Mars 2015 - cf annexes au présent rapport

Si le groupe de travail relève tout l'intérêt de ces outils, il suggère de différencier les projets de service, politiques de juridiction et autres plans stratégiques du projet de la juridiction et d'exclure le domaine juridictionnel.

La **politique de juridiction** peut se définir comme une action ou un ensemble d'actions de pilotage institutionnel menées de manière conjoncturelle et à l'initiative ou sous l'impulsion des responsables de la juridiction.

Elle concerne fréquemment des actions ciblées autour de l'organisation de la juridiction, de la répartition des contentieux ou des moyens humains et budgétaires affectés dans les services.

La politique de juridiction qui ne s'inscrit pas nécessairement dans un cadre d'élaboration concertée avec l'ensemble des personnels de la juridiction, se distingue aussi du projet de la juridiction par la nature des actions mises en œuvre ou des objectifs visés qui n'ont pas la même transversalité.

Ainsi une politique de juridiction pourrait concerner, par exemple, pour le siège et le parquet, l'audiencement. Elle est de nature plus verticale dès lors qu'elle traduit une orientation donnée par les chefs de juridiction.

A la notion de politique de juridiction, s'apparente celle de plan stratégique que le président et le procureur se donnent, en concertation avec le directeur de greffe, pour concrétiser leur vision sur une période donnée.

Le projet de service a vocation à mobiliser les magistrats et fonctionnaires d'un ou plusieurs services autour d'une réflexion commune, notamment sur les points suivants :

- l'approche des contentieux pris en charge ;
- l'organisation du service ;
- la recherche de pratiques cohérentes et homogènes ;
- plus généralement la définition concertée d'objectifs en lien avec l'activité juridictionnelle ou administrative du ou des services concernés et la mise en œuvre d'actions spécifiques pour les atteindre.

Ainsi que le relève le Conseil Supérieur de la Magistrature, dans son avis du 26 novembre 2014, «la pratique, instituée par la plupart des chefs de juridiction, de réunions régulières des services manifeste le besoin d'une coordination et d'une animation entre les différents pôles et services pour assurer un bon fonctionnement d'ensemble».

Le projet de service peut associer les professionnels du droit ou les partenaires institutionnels dans le cadre d'actions communes. Il se distingue du projet de la juridiction au regard du caractère restreint des actions engagées, d'une moindre transversalité au sein de la juridiction et d'une durée de mise en œuvre plus réduite. Les projets de service peuvent s'inscrire dans le projet de la juridiction, plusieurs étant susceptibles de coexister et d'être mis en perspective par le projet de la juridiction.

À titre d'exemple, des projets de service sont fréquemment mis en œuvre dans les services des affaires familiales, de l'application des peines ou des juridictions pour mineurs.

En d'autres termes, le projet de la juridiction concerne le fonctionnement global de la juridiction qui s'inscrit dans la durée, à moyen et long terme, contrairement au projet de service ou à la politique de juridiction qui sont plus à court terme. Il traduit les orientations souhaitées par les magistrats et fonctionnaires à l'issue d'une réflexion commune.

LES PROJETS MIS EN ŒUVRE DANS LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

En France la notion de projet d'une structure n'est pas nouvelle. Elle est apparue dans les années 1980-1990, avec le développement des projets d'entreprise : ils définissent la vision que l'entreprise a de son avenir autour de trois axes, une ambition, des politiques et une éthique dans le cadre d'un management par les valeurs. Des dispositifs comparables existent également au sein de l'Éducation Nationale ou de la fonction publique hospitalière avec les projets stratégiques d'établissement.

Dans l'institution judiciaire, si des projets formalisés ont vu le jour, notamment à la cour d'appel de Douai et au tribunal de grande instance de Paris, la formalisation de projets de juridiction est encore embryonnaire.

Ainsi que le soulignent les procureurs généraux dans leur contribution écrite, «bien des juridictions développent des actions participant des objectifs thématiques que sont l'amélioration du service rendu au justiciable et le «travailler ensemble». Cela, soit au travers de dispositifs d'initiative spontanée (projets de service, mise en place de politiques de

juridiction, mise en place de pôles, conduites de partenariats...) pour le traitement de certains contentieux ou de champs d'activité hors juridictionnels, soit au sein de dispositifs institutionnels (CHSCTD par exemple) dotés de compétence se rapportant aussi à des thématiques possibles de projets de juridiction».

Ce constat a été confirmé avec le dépouillement des réponses à l'enquête Sphinx sur le projet de juridiction envoyée par la direction des services judiciaires à l'ensemble des chefs de cour, des chefs de juridiction et directeurs de greffe en mars 2015.

Elle a révélé que les juridictions ont développé cet outil ou un outil comparable, en dehors de tout cadre méthodologique. Sur 205 juridictions interrogées, 179 juridictions ont répondu à l'enquête (87%), près d'une juridiction sur deux (83) indique avoir élaboré un projet de juridiction et plus de 8 juridictions sur 10 indiquent avoir élaboré un projet de juridiction ou des actions transversales².

La Cour de cassation, qui a engagé une réforme portant sur son organisation et ses méthodes, poursuit une ambition comparable sur la base de préoccupations semblables.

LE PROJET DE JURIDICTION VU PAR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET LA COUR DES COMPTES

Il peut être observé que les problèmes ne se posent pas de la même manière dans les juridictions administratives et les juridictions judiciaires car la culture, la taille des juridictions et les procédures de consultation sont différentes.

La juridiction administrative a mis en place depuis quelques années, sous l'impulsion du Conseil d'État, des projets de juridiction dans chacun des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

La mise en œuvre a débuté par une lettre du chef de juridiction qui rappelait les objectifs généraux fixés par le Conseil d'État. Ainsi, le concept de projet des juridictions administratives est né sur la base de contrats d'objectifs qui visaient à redresser la situation des cours et tribunaux.

Pour la réalisation de ces projets de juridiction, un groupe de travail a été créé dans la juridiction et des réunions organisées. La composition du groupe de travail répondait à la volonté d'une concertation la plus large possible afin que chacun se sente concerné. Il s'est constitué sur la base du volontariat et tous les services étaient représentés. Après un état des lieux partagé, les objectifs concernant la qualité du service rendu aux justiciables et l'innovation notamment ont été déclinés avec des échéances, des responsables d'exécution et des indicateurs de suivi. Le projet a fait l'objet d'une présentation à l'ensemble de la juridiction et a été évoqué en assemblée générale pour approbation.

Le projet de la juridiction administrative joue le rôle de fil conducteur de la vie de la juridiction pour faire avancer des projets structurants.

Un réel pouvoir de motivation des membres de la juridiction a été constaté du fait de la multitude des sujets traités par le projet de juridiction et de la volonté que chacun s'y retrouve. Il a constitué un facteur puissant de cohésion entre les différentes catégories de personnel associées au sein des groupes de travail.

Avec le recul des juridictions administratives, il est apparu que les projets de juridiction qui se succèdent, sont révélateurs des évolutions de la juridiction. D'un contenu quantitatif, ils ont évolué vers des aspects très qualitatifs.

La Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes n'ont pas mis en œuvre un projet de juridiction ou de service. La vision stratégique de la Cour des comptes se matérialise dans la programmation triennale qui détermine dans ses grandes lignes ses axes d'intervention. Cette programmation stratégique intéresse les chambres régionales des comptes car une partie des travaux est produite en commun avec la Cour. Il s'agit d'un document interne à la Cour qui n'est pas publié, ni diffusé.

LES PROJETS DE JURIDICTION DANS LES AUTRES PAYS

Dans de nombreux pays, il existe des projets managériaux (plans stratégiques, programmes, projets) mis en œuvre dans les tribunaux (Inde, Brésil, Turquie etc.). Ils prennent souvent des formes de projets de service spécifiques pour une cour supérieure ou la justice des mineurs ou bien restent des plans stratégiques globaux à l'échelle d'un État.

En **Angleterre**, il n'y a pas de projet de juridiction en tant que tel. Cependant, la nécessité d'échanger sur des sujets d'intérêt commun, par exemple des propositions pour améliorer les procédures, justifie l'organisation de séances plénières,

² Enquête SPHINX DSJ sur le projet de juridiction – Mars 2015 – cf annexes au présent rapport

trois fois par an, chacun étant invité à proposer des sujets pour le débat. De même est mis en place un «away day» tous les 18 mois consacré également à des débats sur des sujets d'intérêt commun. Des juges préparent un exposé sur un thème particulier qui est discuté. Parfois des intervenants extérieurs sont invités à prononcer un discours pour exprimer leurs vues sur la cour. Enfin, un «COFFEE» (COMmittee For Further Efficiency and Effectiveness) réunit des juges et des agents de la cour pour échanger sur des propositions visant à améliorer les méthodes de travail.

Les **Pays-Bas** ont mis en place un système se rapprochant du projet de juridiction³.

Un plan sur trois ans, appelé agenda judiciaire, est élaboré par le Conseil de justice et les directions des tribunaux. Il définit des thèmes prioritaires. Pour la période 2005-2008, il s'agissait notamment de la transparence du système judiciaire et de la standardisation de la durée des affaires. Dans l'agenda 2008-2011, il s'agissait de la fiabilité et de la qualité du système judiciaire, passant notamment par une meilleure motivation des décisions, davantage de formations permanentes et un meilleur ancrage dans la société.

A côté de l'agenda judiciaire, il existe des Projets et Perspectives qui sont des objectifs de projets définis tous les quatre ans par le ministère de la justice.

Chaque tribunal fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans. C'est dans ce cadre que des plans d'amélioration préservant des marges de manœuvres, peuvent être mis en place, à court terme.

Des commissions de réflexion peuvent aussi être réunies à l'occasion d'incidents.

Le plan d'amélioration de chaque tribunal semble proche de la notion de projet de juridiction mais s'inscrit dans une démarche d'évaluation de la qualité, plutôt que dans une démarche stratégique contrairement au plan trisannuel, élaboré par le Conseil de justice.

Aux **États-Unis**, l'existence d'une culture déjà ancienne d'administration des juridictions sensible aux pratiques managériales se perçoit au travers d'instruments multiples : programmes, plans stratégiques, déclarations de mission (mission statements) et déclarations de vision (vision statements) que portent les tribunaux.

La «vision statement» se rapproche du projet de juridiction. Elle est établie pour environ trois ans, de manière collaborative, fédérant membres du tribunal et gens de justice autour d'un projet d'amélioration du fonctionnement de la juridiction, communiqué et affiché dans le tribunal. Cet outil permet d'évaluer la performance et de prendre des décisions budgétaires.

La résolution rapide des affaires, une meilleure écoute des parties et un accueil courtois sont au cœur des préoccupations, mais aussi l'engagement de résoudre les litiges de manière équitable et efficiente, en assurant un accès égal de tous aux services et avec la volonté de renforcer la confiance du public dans le système judiciaire.

La plupart des tribunaux des États-Unis annoncent publiquement leur mission et leur vision, consultables sur Internet⁴.

³ V. rapport Majice réalisé par trois laboratoires dont le Centre de recherche sur la justice et le procès de l'Université Paris, p. 253-255 ; v. aussi *Qualité du système judiciaire néerlandais, Rechtspraak*, <http://www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/Qualityofthejudicialsystem.ashx>

⁴ Par exemple : <http://www.alameda.courts.ca.gov/pages.aspx/mission-vision-statement> , <http://courts.delaware.gov/jpcourt/mission.stm>

Le groupe de travail a choisi de restituer ses travaux comme un témoignage de la réflexion qui a conduit l'ensemble des réunions : questionnements sur le concept, son utilité, son articulation avec les instances existantes et choix d'une présentation pragmatique. Convaincu de l'intérêt de cet outil et soucieux de ne pas proposer «un énième dispositif venant se superposer à de nombreux autres » ou «une nouvelle instance technocratique», le groupe de travail s'est donné pour objectif de restituer ses interrogations et les réponses apportées (1ère partie) et de proposer une méthode pragmatique détaillant les différentes phases du projet de la juridiction (2ème partie).

1^{ÈRE} PARTIE : LES TERMES DE LA PROBLÉMATIQUE

Le groupe de travail s'est posé les questions induites par la conduite de tout projet : Pourquoi élaborer un projet de juridiction? Quel est son domaine ? Quel est son processus d'élaboration? quels en sont les acteurs ? Dans quel espace temporel et spatial s'inscrit-il ?

1 - DONNER DU SENS...

La logique de résultats basée depuis quelques années sur une appréciation essentiellement quantitative de la performance individuelle des magistrats et fonctionnaires de justice et de la performance collective d'une juridiction a pu conduire à une perte de sens individuelle, voire collective et institutionnelle dans l'appréciation des missions confiées à chacun des acteurs de l'institution judiciaire. L'idée est donc de s'interroger sur la manière de redonner du sens à nos missions (individuellement) et à la communauté de travail formée par les magistrats et les fonctionnaires (collectivement), dans le respect des objectifs des missions confiées (rendre la justice).

De même, le constat peut être fait d'une certaine désaffection des magistrats et des fonctionnaires pour le dialogue social qui s'exprime notamment à l'occasion des assemblées générales et des commissions, de la forte césure entre les magistrats et les fonctionnaires, le siège et le parquet, du cloisonnement entre les services et du peu de relations formalisées entre les magistrats et les fonctionnaires.

Le projet de la juridiction tel que défini en introduction, élaboré par les membres de la juridiction, peut constituer un facteur de mobilisation, en définissant des objectifs communs. Il permet de trouver des valeurs communes, de souder les acteurs pour ne plus travailler les uns à côté des autres.

Il implique l'inscription de chaque acteur dans une vision plus globale. Il est donc un **outil de cohésion** :

- par la définition de priorités et d'objectifs partagés par les magistrats et les fonctionnaires ;
- par la possibilité de donner de la cohérence à des actions propres à des services qui, assemblées, donnent un sens global à une action collective de la juridiction ;
- par la dimension participative de son élaboration ;
- par l'association du siège et du parquet autour d'objectifs communs.

Dans son avis du 26 novembre 2014, la formation plénière du Conseil Supérieur de la Magistrature voit dans le projet de juridiction «l'outil le mieux adapté pour dépasser les clivages habituels résultant de l'éclatement des tâches juridictionnelles entre chambres et services»

Il est aussi un **outil managérial et de dialogue** permettant de :

- mieux se connaître les uns, les autres ;
- faire à nouveau circuler la parole ;
- valoriser les ressources humaines et le dialogue social ;
- reconnaître chacun dans ses fonctions et son rôle dans la communauté de travail ;
- inscrire les magistrats et les fonctionnaires dans des objectifs partagés ;
- redonner du sens à la mission à destination du justiciable.

Il est enfin un **outil de communication** interne et externe permettant de :

- connaître les projets de services et/ou les actions des uns et des autres ;
- partager les expériences et bonnes pratiques ;
- connaître les contraintes mais aussi « les belles histoires » de chacun ;
- rendre visible à l'extérieur la dynamique collective de la juridiction ;
- affirmer par son projet institutionnel sa place dans la Cité.

In fine, l'adhésion de chacun à la démarche permet de transformer les objectifs en actions et de les inscrire dans le temps et la durée.

Ainsi défini, le projet de la juridiction favorise une large réflexion par la concertation et le recueil des idées. Sans empiéter sur la compétence juridictionnelle, sans remettre en cause l'indépendance de l'institution et sans interférer sur le pilotage de la juridiction qui demeure sous l'autorité et la responsabilité des chefs de juridiction, il donne du sens au travail de chacun dans l'objectif partagé de rendre des décisions de qualité dans un délai raisonnable.

2 - À UN PROJET PARTAGÉ...

Le groupe de travail suggère de concevoir le projet de juridiction comme une référence commune. Il devrait aider chacun à se situer au sein de la juridiction dans son ensemble et pas seulement au sein de son service. Il s'inscrit dans la volonté affichée de favoriser le renforcement de la communauté de travail. Dans ces conditions, le processus d'élaboration d'un projet de juridiction est aussi important que le projet lui-même.

Comme l'ont démontré les réponses au questionnaire adressé aux chefs de juridiction et directeurs de greffe, des projets sont mis en œuvre dans de très nombreuses juridictions mais sont parfois plus portés par le siège ou par le parquet ; ils ne sont pas toujours communs aux magistrats et aux fonctionnaires.

Or, l'importance des notions de partage et de transmission que suggère le projet de juridiction en fait un outil d'échange et de dialogue. En effet, il permet d'impulser des dynamiques à l'échelle de chaque juridiction, de transcender les difficultés liées au cloisonnement des services, d'encourager les innovations locales et de responsabiliser les personnels.

Pour autant, le projet de juridiction, partagé entre les magistrats et les fonctionnaires, ne devrait pas avoir pour objet de porter sur les modalités d'organisation du service juridictionnel, qui sont soumises à l'avis de la seule assemblée générale des magistrats du siège, dans les tribunaux de grande instance et dans les cours d'appel. Ces modalités énumérées aux articles R 212-37 et R 312-42 du code de l'organisation judiciaire, sont en effet destinées pour la plupart à garantir aux citoyens l'accès au juge naturel. Il s'agit notamment des critères généraux de répartition des dossiers entre les chambres et de distribution des affaires entre les magistrats spécialisés du tribunal, du projet d'ordonnance de répartition, des vice-présidents et juges, dans les chambres et services de la juridiction. Ces modalités relèvent du seul avis des magistrats du siège.

Si nombreux sont les thèmes transversaux dont les juridictions peuvent s'emparer dans un projet de juridiction, le groupe de travail estime que la définition de priorités de contentieux ne saurait constituer le cœur d'un tel projet. En effet, les choix qui peuvent être faits sur le traitement prioritaire de certains contentieux paraissent plus ressortir de la politique de juridiction et relever de la responsabilité des chefs de juridiction, voire des chefs de cour, que du projet de juridiction. Toutefois, dans un contexte local donné où une juridiction se trouverait confrontée à des difficultés pérennes, l'élaboration de procédures de traitement de contentieux estimés prioritaires pourrait s'avérer opportune.

Les sujets transversaux de nature organisationnelle qui contribuent à l'amélioration du fonctionnement de l'institution sont multiples :

- l'accueil du public, des justiciables, des avocats, des nouveaux arrivants, qu'ils soient magistrats ou fonctionnaires ;
- l'organisation et la coordination des différents services qui interviennent dans un même domaine ;
- l'amélioration des circuits procéduraux, au civil comme au pénal, la formation permanente des magistrats, des fonctionnaires et des assistants de justice concourant à un même service ;
- la qualité des décisions, l'organisation du suivi de la décision rendue, la constitution de bibliothèques internes par chambre, la collecte ou la confection de guides méthodologiques à usage interne par contentieux ;
- la communication des juridictions, notamment sur les décisions juridictionnelles importantes qu'elles peuvent rendre ;
- le développement d'une communauté de travail par différents moyens, y compris par l'instauration de moments de convivialité ;
- la participation de la juridiction à la vie de la Cité, à des actions culturelles ou de recherche dans le domaine du droit.

Il peut y avoir des actions propres au greffe, au siège ou au parquet qui s'inscrivent plus dans un projet de service ou une politique pénale mais qui trouvent aussi leur place dans le projet plus global de la juridiction.

En d'autres termes, à l'intérieur de l'ensemble que constitue le projet de la juridiction, il peut y avoir des sous-ensembles projets de service, actions du greffe ou du siège ou du parquet, en lien, suivant les thèmes retenus, avec des partenaires extérieurs (professionnels du droit, Administration Pénitentiaire, Protection Judiciaire de la Jeunesse, Éducation Nationale, conseil de juridiction...).

En raison de son aspect prospectif et transversal, le projet de juridiction peut aussi contribuer à l'amélioration des conditions de travail dans la mesure où il propose une perspective commune et donne du sens à la mission de chacun. Le fait de mieux vivre au sein d'une même communauté de travail, unie par le même sens du service, a aussi un impact sur la manière de recevoir les justiciables.

Pour être partagé, au-delà des membres de la juridiction qui participeront à son élaboration, sa mise en œuvre et son suivi, le projet de juridiction doit être diffusé largement. Une rubrique «projet de juridiction » pourrait être prévue sur le site intranet, permettant la traçabilité de toutes les étapes. Cette diffusion est d'autant plus utile que la juridiction est de taille importante. Lors de la phase de l'élaboration, l'intranet pourrait être utilisé pour accueillir un questionnaire destiné à recueillir les propositions d'actions du projet de juridiction.

3 - ENTRE MEMBRES D'UNE JURIDICTION...

Le projet de la juridiction a notamment pour objectif de fédérer l'ensemble des magistrats du siège et du parquet et l'ensemble des personnels d'une juridiction, chacun devant y trouver un intérêt.

Le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité d'élaborer des projets de juridiction dans toute nature de juridiction. Comme la lettre de mission vise explicitement les tribunaux de grande instance et les cours d'appel, sa réflexion n'a pas prospéré au-delà, étant toutefois observé qu'un tribunal d'instance qui serait dans les mêmes locaux que le tribunal de grande instance pourrait être associé au projet de juridiction de celui-ci, par exemple sur le thème de l'accueil.

Il est apparu aussi utile d'attendre une première évaluation des projets de juridiction réalisés dans les tribunaux de grande instance et les cours d'appel avant d'envisager un développement dans les autres juridictions de l'ordre judiciaire.

Partant du constat qu'il n'y a pas toujours un esprit d'appartenance commune dans les juridictions, le projet de juridiction peut être une opportunité pour renforcer les liens de la communauté de travail et permettre à chacun de s'inscrire dans une organisation plus importante que son propre service, notamment dans des fonctions de cabinet.

S'il est certain que les juridictions de petite taille fonctionnent dans une proximité de fait qui réduit les cloisonnements, le projet de la juridiction permet de formaliser les actions menées et de les pérenniser au-delà du renouvellement périodique des effectifs.

Aussi, la mise en place de ce type de projet suppose une mobilisation de l'ensemble des magistrats et fonctionnaires en sus de leurs sujétions professionnelles habituelles (avis du Conseil supérieur de la Magistrature du 26 novembre 2014). C'est pourquoi, quelle que soit la taille de la juridiction, un groupe de travail très large, composé des chefs de juridiction, du directeur de greffe et, sur la base du volontariat, des magistrats et des fonctionnaires, devrait être constitué pour faire un état des lieux de la juridiction et réfléchir à ses objectifs propres.

De l'espace de liberté et de créativité qui devra être offert lors des travaux aux participants, dépendra l'implication de chacun.

Cette volonté de fonder le projet de la juridiction sur la participation la plus large possible des personnels implique la reconnaissance et la prise en compte du temps consacré par les magistrats et fonctionnaires à la conception, à la mise en œuvre et au suivi du projet de la juridiction. Aussi ce temps de travail devra être pris en compte au titre de la fonction de soutien et être déclaré dans le cadre de la ventilation annuelle des équivalents temps plein de magistrats et de fonctionnaires liée au dialogue de gestion. Le groupe de travail, conscient du contexte de travail actuel des juridictions, souligne l'importance de cette prise en compte qui est un gage de réussite du projet de la juridiction.

Si le projet de la juridiction est celui de tous les membres qui la composent, la juridiction qu'est le tribunal de grande instance s'inscrit dans un ressort donné et entretient des liens institutionnels avec la cour d'appel, la Protection Judiciaire de la Jeunesse, l'Administration Pénitentiaire et les professionnels du droit. C'est pourquoi la question de la participation de ces derniers au projet de la juridiction se pose, de même que l'articulation avec la cour d'appel et le conseil de juridiction.

La juridiction, tribunal de grande instance ou cour d'appel, s'inscrit également dans un champ plus vaste qui est celui de la justice régalienne. L'articulation entre une politique nationale et les actions locales définies dans le projet de juridiction doit donc être envisagée dans le cadre du présent rapport.

3-1 – Articulation entre les politiques nationales et les projets de juridiction

Ainsi que le relèvent les procureurs généraux dans leur contribution écrite, l'administration centrale du ministère de la justice impulse des politiques nationales « imposant une mobilisation de ressources (plan d'apurement des scellés, mise en place de Chorus Portail Pro) qui ne sont pas nécessairement en phase avec ceux exprimés ou souhaités dans le cadre d'un projet de juridiction ». Il y a donc coexistence de fait des projets déclinés sur un axe vertical et des projets initiés au niveau local. Le rôle des chefs de cour et des chefs de tribunaux de grande instance sera alors déterminant dans leurs missions d'animation et de pilotage pour permettre cette coexistence de façon harmonieuse et éviter les écueils éventuels de projets contradictoires ou multiples.

Le projet de la juridiction peut être conçu comme un levier pour faire connaître à l'administration centrale, à partir d'expériences locales concluantes, les actions innovantes et les moyens nécessaires pour les faire vivre et les développer. Cette communication sera d'autant plus importante dans le cadre d'un dialogue de gestion rénové qui prendrait en compte les projets de juridiction, au même titre qu'en 2015 la direction des services judiciaires a pris en compte des projets de service visant notamment à placer le justiciable au centre du processus judiciaire.

La réalisation du projet de juridiction suppose que les juridictions qui s'engagent dans cette démarche, bénéficient de marge d'initiatives et d'actions. Celles-ci seraient à discuter dans les dialogues de gestion avec l'administration centrale et les cours d'appel pour les tribunaux de grande instance.

3-2 – Articulation avec la cour d'appel

La mise en place d'un projet de juridiction, tel que défini, est le fruit d'une réflexion collective au sein de la juridiction parvenue à un diagnostic partagé pour la mise en œuvre d'un projet commun, soutenu par les chefs de juridiction et le directeur de greffe.

Aussi, l'intervention de la cour d'appel devrait être plus de nature incitative que prescriptive, les juridictions du premier degré devant, dans la définition de leur projet, disposer d'une autonomie pour répondre pleinement aux enjeux locaux. Le projet de la juridiction s'inscrit en effet dans un territoire.

Un équilibre est donc à trouver entre le rôle d'animation d'un ressort et d'impulsion des chefs de cour et l'organisation et le fonctionnement des juridictions du premier degré.

Le rôle d'impulsion des chefs de cour d'appel peut trouver sa traduction dans le cadre d'une politique menée au niveau d'un ressort, dans la définition d'objectifs généraux portant par exemple sur l'accueil dans les juridictions du ressort, le recours aux technologies de l'information, le développement des procédures alternatives au règlement des litiges ou l'amélioration des conditions de travail.

Dans son rôle incitatif, la cour d'appel qui a une connaissance importante des spécificités de chacun des arrondissements judiciaires et une appréciation fine des problématiques transversales, peut également favoriser la diffusion des bonnes pratiques et les échanges d'expériences à l'occasion de la mise en place des projets de juridiction.

La cour peut aussi faciliter au sein du ressort l'articulation des différents projets de juridiction pour mettre en commun des moyens ou apporter un soutien matériel à telle ou telle action envisagée. Des projets peuvent également être conduits entre les juridictions du ressort et la cour d'appel comme par exemple l'information sur l'accès à la justice.

Le site intranet de la cour d'appel pourra également favoriser la diffusion des informations propres à la mise en œuvre de projets de juridictions. La restitution des actions engagées et réalisées valorisera l'engagement de la juridiction. Le succès du projet de juridiction ainsi mis en lumière, pourra diffuser, par capillarité, les actions à promouvoir dans le ressort de la cour d'appel.

Dans le cadre des dialogues de gestion, que ce soit au plan régional ou national, les projets de juridiction peuvent être de nature à faire évoluer les échanges sur des aspects plus qualitatifs et trouver leur traduction le cas échéant dans l'allocation de moyens humains ou matériels.

En conclusion, les chefs de cour peuvent impulser les projets de juridiction dans le cadre d'une politique de cour, aider à leur réalisation et favoriser leur articulation dans un ressort donné. Le groupe de travail n'est pas d'avis qu'ils puissent imposer le contenu des projets de juridiction sauf à leur faire perdre leur aspect innovant et adapté aux spécificités locales.

3-3 – Association des professionnels du droit et des partenaires institutionnels

La juridiction est en lien quotidien avec les avocats, les notaires, les huissiers de justice mais aussi l'Administration Pénitentiaire et la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Ces professionnels contribuent à l'œuvre de justice, de même que les associations partenaires. Ils connaissent bien l'institution judiciaire et particulièrement le territoire. Ils peuvent apporter des informations utiles lors de l'élaboration du projet de juridiction et être associés en fonction des thématiques concernées à la mise en œuvre des objectifs qui ont été définis.

3-4 – Articulation avec le conseil de juridiction

Le conseil de juridiction prévu par la proposition n° 5 des 15 actions de la justice du XXI^{ème} siècle, est une instance de dialogue, d'échanges et de partage d'analyses, hors sphère juridictionnelle, avec les partenaires de la justice et les acteurs de la société civile.

A ce titre, le contenu du projet de juridiction pourrait être enrichi par les informations recueillies à l'occasion des travaux du conseil de juridiction. Celui-ci pourrait faciliter la collecte d'informations sur la situation du territoire, ses dynamiques et ses pesanteurs (état du marché du logement, état du surendettement, des projets de licenciement...), autant d'éléments qui pourraient permettre d'anticiper une organisation d'un service ou nécessiter une réflexion transversale sur un contentieux.

Dans sa phase de mise en œuvre, le projet de juridiction qui est aussi un outil de communication vis à vis de l'extérieur, peut être un moyen de valoriser auprès des membres du conseil de juridiction les actions menées et envisagées par la juridiction.

4 - PAR UNE ACTION COLLECTIVE ET PARTICIPATIVE STRUCTURÉE...

Dans de très nombreuses juridictions, des projets sur des thématiques diverses sont mis en œuvre sous l'impulsion des chefs de juridiction et du directeur de greffe sans que les commissions et assemblées générales ne s'en emparent toujours pleinement.

Ces instances de dialogue social ne donnent pas toujours lieu à des échanges développés sur les projets et actions en cours, le dialogue se focalisant sur la problématique des moyens humains et matériels. Si ces questions sont fondamentales dans la vie d'une juridiction, elles n'en recouvrent pas tous ses aspects. Le fait pour les magistrats et fonctionnaires dans le cadre d'un dialogue nourri de «penser collectif» sur des organisations et des modes de fonctionnement (la sphère juridictionnelle étant hors champ du projet de juridiction) peut permettre de mettre du lien entre chacun des acteurs et décloisonner les services.

Pour répondre au sentiment parfois constaté de subir des choix plutôt que d'être un acteur de leur définition, le projet de juridiction élaboré par les magistrats et les fonctionnaires d'une juridiction, très souvent porteurs de projets pour améliorer les organisations, peut favoriser la mise en perspective dans une approche transversale de divers projets ou actions. D'ailleurs la dimension collective d'un projet, loin de l'affaiblir, renforce vis-à-vis de l'extérieur l'indépendance de l'institution.

Cette action collective et participative n'entrave en rien le rôle des chefs de juridiction et du directeur de greffe dans leurs fonctions de pilotage et d'animation. Il leur appartient de donner le cap et de savoir identifier les propositions d'actions qui peuvent être contradictoires, d'en assurer l'articulation pour aboutir à un projet cohérent. Pour les responsables d'une juridiction, le management participatif mis en œuvre lors de l'élaboration d'un projet de juridiction est beaucoup plus exigeant qu'un management qui serait plus directif car il nécessite d'être à l'écoute de l'ensemble des composantes de la juridiction, de savoir traduire les attentes de chacun tout en tenant le cap dans l'intérêt de l'institution face à des propositions qui ne favoriseraient pas le rayonnement de la juridiction.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de projets de juridiction et d'en permettre l'appropriation, une formation à la conduite de projet, dans le cadre de la formation continue déconcentrée, ouverte aux magistrats et fonctionnaire et notamment aux membres des commissions, peut être proposée et s'inscrire dans le plan annuel de formation validé par les chefs de cour lors du conseil régional de formation.

Au plan national, l'École Nationale de la Magistrature et l'École Nationale des Greffes pourraient proposer des boîtes à outils avec des aides au diagnostic ou des exemples de projets. Ces deux écoles pourraient être associées pour développer une approche commune des chefs de juridiction et des directeurs de greffe à la conception, l'animation et la gestion d'un projet de juridiction. Plus en amont, il est permis de s'interroger sur le rôle de l'Université pour sensibiliser les étudiants à une dimension plus collective du travail.

L'ambition est aussi de décloisonner en partageant la formation des magistrats et des fonctionnaires de justice. Les directeurs de l'ENM et de l'ENG, entendus par le groupe de travail, développent d'ores et déjà des initiatives en ce sens. Plus largement, des formations ENG, ENAP ENPJJ et ENM pourraient être envisagées sur des sujets qui se prêtent au développement d'une culture commune.

Consultation

Les commissions et assemblées constituent des institutions pérennes de dialogue social et à ce titre, leur consultation devra intervenir dès le lancement du projet de juridiction, en particulier la commission plénière et l'assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires.

L'information de la commission permanente d'études et du comité technique des services déconcentrés devra également être assurée. Il peut en être de même pour le CHSCTD si l'un des aspects du projet entre dans son champ de compétence.

5 - DANS LA DURÉE...

Pour le groupe de travail, la durée assignée au projet de juridiction procède de sa nature. La réalité des ressources humaines marquée par une mobilité importante des effectifs dans nombre de juridictions conduit à un manque de visibilité et de cohérence des organisations. Le projet de juridiction, outil de cohésion favorisant l'inscription de la juridiction dans la durée au-delà des personnes qui la composent, devrait permettre d'intégrer les nouveaux arrivants et mettre un frein à la disparition de pratiques innovantes au départ des personnes qui les portent. Son caractère mobilisateur doit pouvoir s'inscrire dans le temps.

Pour les mêmes raisons, la pluriannualité du projet est préconisée. En effet, comme il n'est pas un outil de pilotage des chefs de juridiction, il n'a pas à être en lien direct avec l'évocation annuelle de la performance dans le cadre des dialogues de gestion. Comme il favorise une démarche collective permettant l'émergence des besoins exprimés par l'ensemble des personnels de la juridiction, il s'inscrit dans la durée afin de tenir compte de l'existant et des avis de chacun dans le but de construire une vision partagée de la juridiction.

Les expériences menées dans les juridictions administratives et judiciaires à ce jour conduisent à proposer un projet de juridiction sur une période triennale avec un temps d'élaboration de six mois au moins.

Compte tenu de l'inscription dans la durée du projet de juridiction et comme évoqué au point 1-3 du présent rapport, la déclinaison de telle ou telle priorité de traitement de contentieux semble au groupe de travail de nature plus conjoncturelle et sa définition ressortir davantage de la responsabilité de gestion des chefs de juridiction.

Une telle inscription dans la durée ne signifie pas pour autant que le projet de la juridiction serait figé dans son contenu. Il peut avoir un caractère évolutif en fonction de la réalisation de certains objectifs, de la proposition d'autres actions tenant compte de l'évolution de la situation de la juridiction tant au regard des effectifs de magistrats et fonctionnaires que des évolutions de contentieux ou des réformes.

Bien que de nature essentiellement qualitative et s'inscrivant dans une période au-delà de l'annualité budgétaire, le projet de juridiction n'est pas déconnecté de l'allocation de moyens, notamment dans le cadre du dialogue avec les chefs de cour pour les tribunaux de grande instance et avec la Chancellerie pour les chefs de cour. En effet, des demandes, même portant sur des montants modestes, peuvent être présentées en vue de voir aboutir telle ou telle action. De telles demandes peuvent participer d'une évolution de la nature d'un dialogue de gestion actuellement plutôt axé sur la performance analysée d'un point de vue quantitatif.

Le projet de la juridiction est donc un projet partagé dans le temps qui répond aux préoccupations de pérennisation et de transmission des améliorations et réformes mises en œuvre dans une juridiction.

6 - S'ANCRANT DANS UN TERRITOIRE.

Michel Lussault, géographe, observe un nouveau rapport à l'espace, qu'il nomme la «déterritorialisation» en raison de l'amointrissement de la cohérence totale entre administration centrale et territoire. Cette situation induit une cohérence seconde au niveau local, la «reterritorialisation». Ce constat impose de penser le projet de juridiction dans son environnement géographique, démographique et social.

Le projet de juridiction se comprend donc par rapport aux besoins d'une juridiction déterminée dans un ressort donné et doit s'adapter aux spécificités locales. Ainsi le projet de la juridiction, est lié aux spécificités de son environnement, à ses forces et faiblesses, ce qui induit la nécessaire souplesse du cadre proposé.

Pour autant, le nombre d'objectifs pouvant être retenus n'est pas proportionnel à la taille de la juridiction. Les objectifs sont en effet à définir par rapport aux problèmes locaux.

Il est attendu de la juridiction d'aujourd'hui qu'elle soit accessible et repérée dans son environnement immédiat. Des actions menées dans le cadre du projet de juridiction, en lien avec le conseil départemental d'accès au droit, sont susceptibles d'améliorer la qualité du service rendu au justiciable.

Si le projet de juridiction n'est pas une démarche de communication en tant que telle, il peut être un vecteur pour faire connaître à l'extérieur ce qui se fait. Il en est ainsi de la mise en œuvre d'un GUG (guichet unique de greffe) ou d'un SAUJ (service d'accueil unique du justiciable), destiné à améliorer l'accès à la justice.

L'objectif d'amélioration du service rendu au justiciable implique de faire connaître dans le ressort de la juridiction les actions menées en son sein et les évolutions envisagées. Il est donc proposé de prévoir une communication à destination des médias locaux qui pourrait prendre la forme d'une synthèse du projet de juridiction, certaines informations propres à la juridiction n'étant pas susceptibles d'être communiquées à l'extérieur.

En conclusion de ces développements, conformément à la lettre de mission, le groupe de travail s'est demandé s'il était nécessaire de «procéder à des adaptations législatives ou réglementaires au sein du code de l'organisation judiciaire» pour, le cas échéant, faire des propositions de rédaction.

La question posée a conduit le groupe à s'interroger sur la pertinence d'un support normatif, puis sur le niveau de ce dernier dans la hiérarchie des normes.

Pertinence d'un support normatif

Il est apparu aux membres du groupe de travail qu'il convenait d'éviter deux écueils apparemment contradictoires.

D'une part, inscrire le projet de juridiction dans une référence normative stricte peut présenter l'inconvénient d'imposer par «le haut» et de manière impérative une démarche qui doit rester le fruit d'une initiative collective partagée et acceptée par le plus grand nombre au sein de la juridiction, sans présenter l'effet de se rajouter à d'autres dispositifs déjà existants.

D'autre part, dans un milieu judiciaire habitué à respecter la règle de droit, l'inscription de l'existence d'un projet de juridiction peut être un vecteur puissant pour la mise en œuvre de cette démarche novatrice et à l'inverse, l'absence de toute référence normative peut affaiblir la motivation des juridictions pour se lancer dans la démarche.

Pour éviter ces deux écueils, la solution d'une référence normative paraît s'imposer, mais celle-ci doit présenter le projet de juridiction comme une simple faculté.

Par ailleurs, il n'est sans doute pas judicieux d'enfermer le concept de projet de juridiction dans une définition stricte inscrite dans un texte à caractère définitif alors qu'il s'agit d'une démarche de nature essentiellement pragmatique.

Le fil directeur du groupe de travail est de proposer un dispositif qui reconnaît la démarche du «projet de juridiction» comme outil à la disposition des juridictions, et ce dans un texte de nature réglementaire, en indiquant clairement les institutions qui, lorsqu'il est élaboré, doivent être consultées et de laisser à la circulaire le soin d'élaborer les thèmes susceptibles d'être inscrits dans un tel projet, la méthodologie recommandée et l'éventuel appui que peuvent apporter l'administration centrale et la cour d'appel.

Pour faciliter l'appropriation de cet outil, l'administration centrale pourrait s'appuyer sur quelques juridictions volontaires auxquelles elle apporterait un soutien méthodologique et diffuser les acquis de leur expérience sous forme d'un forum ou d'articles sur l'intranet justice. Le terme d'«expérimentation» devra être évité, car il est incompatible avec un dispositif qui, parce qu'il est facultatif, n'a pas vocation à être généralisé ultérieurement par voie prescriptive. C'est au contraire par capillarité, au vu d'exemples convaincants, que cet outil doit parvenir à se déployer.

Choix du support normatif

Si le concept de projet de juridiction devait s'inscrire dans un texte normatif, le support ne pourrait être que le code de l'organisation judiciaire, s'agissant d'une question relative à l'animation et à l'organisation d'une juridiction.

En matière d'organisation judiciaire, ne relèvent de la loi que les éléments qui concernent la fonction de jugement, qui doit être entourée des garanties du législateur. Tel n'est pas le cas du projet de juridiction, relatif à l'administration de la juridiction. Il relève donc de la partie réglementaire.

Proposition de rédaction

Si un support normatif était retenu, il est proposé de l'inscrire dans la partie du code de l'organisation judiciaire relative à l'assemblée plénière de la juridiction.

A l'article R.212.50, il pourrait être ajouté un troisième alinéa :

« L'assemblée plénière émet un avis, lorsqu'il en est élaboré, sur le projet de juridiction ».

L'intérêt d'une telle rédaction est de prévoir la consultation obligatoire de l'assemblée plénière de la juridiction. Le projet de juridiction a ainsi une reconnaissance juridique effective et, dans le même temps, la juridiction conserve l'initiative de la mise en œuvre d'un tel projet.

Par ailleurs, en prévoyant ainsi et de manière impérative le recueil préalable de l'avis de l'assemblée plénière de la juridiction sur le projet de juridiction, il est donné un statut officiel et juridique à ce projet qui concerne l'organisation de la juridiction, ce qui permet d'inscrire ledit projet à la consultation de toutes les autres instances de consultation, sans caractère obligatoire mais à l'initiative de leurs membres.

2^{ÈME} PARTIE : LA MÉTHODE D'ÉLABORATION, DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI D'UN PROJET DE JURIDICTION

1- L'ÉLABORATION DU PROJET DE JURIDICTION

Le projet de juridiction n'est pas une simple idée, un «gadget» et suppose donc que son contenu soit décrit et que son élaboration et sa mise en œuvre soient planifiées au terme d'un processus participatif.

Il semble important de distinguer pour chaque étape clé les opérateurs, les participants et les interlocuteurs, étant précisé que la démarche entreprise et la dynamique qu'elle instaure, sont aussi déterminantes pour la communauté de travail que le résultat obtenu.

Afin de favoriser la réussite du projet, une formation à la conduite de projet peut utilement être proposée à tous les intéressés.

1-1 – Lancement des travaux : l'annonce du projet de juridiction

Le constat de départ : dans de nombreuses juridictions, des projets sur des thématiques diverses sont mis en œuvre. Pour les mettre en perspective, les chefs de juridiction et le directeur de greffe lancent le projet de juridiction.

Les opérateurs du projet sont les chefs de juridiction et le directeur de greffe qui, dans le cadre d'un management participatif, accompagneront tout le processus : élaboration, mise en œuvre et suivi.

Pour ce faire, ils programment :

- l'inscription à l'ordre du jour de la commission plénière de la proposition de faire "un projet de juridiction"
- la présentation à l'assemblée plénière de la démarche et de la méthode participative
- la réunion des chefs de service, selon la taille de la juridiction
- l'information des chefs de Cour

Les chefs de juridiction et le directeur de greffe en informent les organisations syndicales.

Au cours du processus d'élaboration du projet, les chefs de juridiction tiennent informés les chefs de cours des thèmes de travail envisagés.

1-2 – La constitution d'un groupe de travail (comité de pilotage pour les juridictions de taille importante avec possibilité de plusieurs groupes de travail)

Un groupe de travail qui pourrait s'appeler «comité d'élaboration», est constitué en interne. Il est pluridisciplinaire et ouvert à tous, magistrats et fonctionnaires sur la base du volontariat.

Les chefs de juridiction et le directeur de greffe, pilotes du projet, organisent la réunion de lancement des travaux.

La mobilisation du plus grand nombre pour participer à la réflexion est souhaitable. Aussi, compte tenu des sujétions fortes dans tous les services, les chefs de juridiction et les directeurs de greffe doivent veiller à proposer des temps de réunion courts. Ces réunions seront préparées et suivies par une équipe restreinte de magistrats et fonctionnaires volontaires qui bénéficieront d'une prise en compte de cette activité dans leur charge de travail.

1-3 – L'élaboration d'un état des lieux partagé (recensement des réflexions et actions menées pour améliorer le service rendu aux justiciables et favoriser la communauté de travail)

Un état des lieux partagé permet d'appréhender les forces et les atouts de la juridiction, et de mesurer les axes d'amélioration envisageables en interne comme dans l'environnement externe, le projet s'inscrivant dans un territoire donné.

Le comité d'élaboration ou le groupe de travail constitué lors du lancement du projet procède au recensement de l'existant en fonction des thématiques arrêtées ensemble. Un inventaire des points à améliorer est lancé avec la double préoccupation du service rendu au justiciable et du bien-être et de la cohésion des personnels.

L'objectif de cet état des lieux est que chacun au sein de la juridiction puisse partager les constats les plus larges possible, combinant les attentes et l'appréciation des forces et des faiblesses.

L'état des lieux doit également permettre de recueillir l'avis des partenaires institutionnels. A cette fin, les chefs de juridiction adressent un courrier aux professions du droit, à la Protection Judiciaire de la Jeunesse et à l'Administration Pénitentiaire pour leur permettre de faire toutes suggestions utiles.

Les travaux menés au sein du conseil de juridiction peuvent également nourrir la réflexion engagée lors de l'état des lieux.

Le comité d'élaboration ou le groupe de travail peut réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers.

L'objectif de cette phase de constat et de projection des actions à mener est essentiel. Il doit permettre à chacun de trouver sa place et de s'approprier en tout ou partie ce que sera le projet de la juridiction.

1-4 – La proposition de trois ou quatre objectifs et d'actions pour les atteindre

A partir des entretiens menés auprès des magistrats et fonctionnaires, des réflexions émanant des services ou des groupes de travail ou d'éventuels questionnaires, le comité d'élaboration propose trois ou quatre objectifs. Ceux-ci, construits à partir des questions estimées importantes par le plus grand nombre, concilient l'amélioration de la qualité du service et des conditions de travail.

Les objectifs sont généraux. Ils doivent être réalistes, réalisables, mesurables, stimulants et définis dans le temps, avec des adaptations possibles en fonction des évolutions.

Les exemples suivants peuvent être donnés :

- qualité du service rendu et prévisibilité des délais ;
- accueil ;
- travailler et vivre ensemble (organisation et méthode) ;
- positionnement de l'institution dans la Cité ;
- rayonnement : liens avec les juridictions administratives, liens avec les divers partenaires institutionnels, liens avec l'université.

Comme dans toute conduite de projet, une déclinaison des objectifs par actions, des moyens à mobiliser et un calendrier de mise en œuvre sont à prévoir.

Les objectifs se déclinent en actions annuelles ou biannuelles bien identifiées avec un ou plusieurs responsables par action et avec définition des leviers d'action.

Les moyens peuvent être humains et/ou matériels et doivent donc être clairement identifiés pour être ensuite évoqués, le cas échéant, dans le cadre des dialogues de gestion annuels, et à tout le moins, dans le dialogue entre les tribunaux de grande instance et la cour d'appel.

Exemple :

Objectif n° 1 : ...

Actions concrètes à mettre en œuvre	Responsables de l'action	Moyens	Leviers	Calendrier de mise en œuvre
Action n°1				
Action n°2				
Etc...				

Pour chaque action, un responsable de sa mise en œuvre est désigné. Selon la taille de la juridiction, il peut être soutenu par un groupe de travail, voire des sous-groupes.

Ces groupes de travail sont constitués en fonction de la disponibilité de chacun et de l'intérêt par rapport aux thématiques abordées. Le responsable veille à la détermination de référents volontaires et à l'élaboration d'un compte rendu écrit de chaque réunion.

Lorsqu'une action nécessite la participation de partenaires de la juridiction, un groupe de travail ad hoc est à constituer. Ses travaux peuvent trouver leur traduction dans la signature de conventions.

Les responsables de l'action peuvent être des magistrats et/ou des fonctionnaires, alternativement ou cumulativement compte tenu de la thématique concernée et de la taille de la juridiction, sur la base du volontariat.

Les responsables de service, magistrats, greffiers en chef ou greffiers, seront largement associés.

Les chefs de juridiction et le directeur de greffe veillent à la cohérence des actions proposées et à leur faisabilité.

Les objectifs partagés de la juridiction et les actions qui en découlent sont formalisés dans un document écrit.

1-5 – La présentation du projet

Les chefs de juridiction et le directeur de greffe présentent le projet avec l'aide des représentants du/des groupe(s) de travail. Les chefs de juridiction du tribunal de grande instance transmettent le projet de juridiction aux chefs de cour.

En interne, le projet est présenté pour avis à la commission plénière et à l'assemblée plénière. Il est présenté au CHSCTD si l'un de ses aspects entre dans ses attributions.

Les chefs de cour adressent pour information les projets de juridiction de la cour et des tribunaux de grande instance du ressort à la commission permanente d'études et au comité technique des services déconcentrés.

Dès lors qu'il est validé, le projet de juridiction peut être diffusé en tout ou partie sur le site intranet de la Cour. Suivant le degré de précision des actions envisagées, une diffusion synthétique du projet peut être opportune.

Le projet de juridiction est présenté aux membres du conseil de juridiction qui par ailleurs peut, pour certaines de ses actions, être associé à sa mise en œuvre.

Une information des professions du droit, de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et de Administration Pénitentiaire est à prévoir.

Une présentation du projet de juridiction lors de l'audience solennelle de rentrée et auprès des médias est un moyen de valoriser les actions menées sur un territoire donné.

2 - LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DU PROJET DE LA JURIDICTION

Une fois le projet de juridiction validé, les actions sont mises en œuvre par leurs responsables, le cas échéant soutenus par des groupes de travail.

Le comité d'élaboration devient ainsi comité de pilotage et de suivi et coordonne les travaux.

Chaque responsable d'action prévoit un calendrier de mise en œuvre qui tient compte des objectifs à atteindre (complexité, long terme ou court terme ...).

A intervalles réguliers, des synthèses des travaux menés sont restituées au comité de pilotage et de suivi constitué des chefs de juridiction, du directeur de greffe et des responsables d'action. Il est souhaitable que cette présentation associe largement les magistrats et les fonctionnaires.

Lors des réunions des commissions et assemblées générales, un état d'avancement des travaux et de réalisation des objectifs est présenté. De nouvelles orientations peuvent être proposées en fonction des évolutions constatées et partagées. Cette présentation est faite conjointement par les chefs de juridiction et le directeur de greffe.

Le cas échéant, une lettre interne sur le suivi peut être prévue.

Il est souhaitable que tous les services soient représentés et associés au suivi.

Pour assurer le suivi des objectifs, un tableau de bord est à élaborer et le comité de suivi vérifiera si les objectifs sont remplis en tenant compte des évolutions susceptibles d'intervenir.

Lors des audiences de rentrée, les chefs de juridictions peuvent présenter un bilan des actions menées dans le cadre du projet de juridiction.

1 - DES EXEMPLES DE THÈMES

Les thèmes, qui n'entrent pas dans le champ du juridictionnel, se dégagent notamment des objectifs recherchés : la qualité du service rendu au justiciable et la communauté de travail.

- La qualité de l'accueil des justiciables (physique, téléphonique, internet, signalétique, label Marianne, ...)
- La qualité de l'accueil des professionnels du droit ;
- La qualité du service rendu : délai de traitement des contentieux et prévisibilité ;
- La qualité des décisions : réflexion commune sur la méthodologie des décisions ;
- L'organisation et la coordination des différents services qui interviennent dans un même domaine (pouvant aboutir, par exemple, à l'élaboration d'un vade-mecum sur le traitement des violences conjugales) ;
- La construction d'un nouveau palais ne peut pas être seulement un projet bâtementaire : concernant le fonctionnement de la justice, elle induit une réflexion sur les organisations, sur les nouvelles technologies ;
- La réorganisation de services de la juridiction ;
- L'amélioration des circuits procéduraux ;
- La communication électronique civile, pénale : comment la juridiction réagit par rapport à de nouvelles organisations de travail, liées au développement de nouveaux applicatifs ? ;
- En lien avec le CHSCTD, les évolutions nécessaires sur les conditions de travail (ergonomie, nouvelles méthodes de travail...), prise en compte des risques psycho-sociaux, du mal être.
- La transmission des savoirs et des compétences (élaboration de vade-mecum, tutorats, espace de travail collaboratif, bureau virtuel documentaire...)
- La formation commune de magistrats et de fonctionnaires concourant à un même service ;
- L'accueil des nouveaux arrivants dans la juridiction (magistrats-fonctionnaires) élaboration d'un livret d'accueil ;
- Les actions pour améliorer le bien-être au travail : moments de convivialité, lieux de convivialité.

Ils peuvent également favoriser la communication externe :

- rayonnement de l'institution, liens avec la juridiction administrative ;
- positionnement dans la Cité en lien avec le territoire et le conseil de juridiction ;
- partenariats avec diverses institutions dont les universités.

2 - LES AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail a procédé à l'audition :

- Des organisations syndicales représentatives des magistrats et fonctionnaires : C. Justice, CFDT, CGT, FO, UNSA, USM, SM ;
- Du premier président de la Cour de cassation ou son représentant, du procureur général près la Cour de Cassation ;
- De l'inspecteur général des services judiciaires ou son représentant ;
- De la première présidente de la cour d'appel de Versailles ;
- Du secrétaire général de la Cour des comptes ;
- De l'inspection des juridictions administratives, du président de la cour administrative d'appel de Paris, de la présidente du tribunal administratif de Paris ;
- Du directeur de l'École Nationale de la Magistrature, du directeur de l'École Nationale des Greffes ;
- Du secrétaire général de l'IHEJ.

3 - LES CONTRIBUTIONS TRANSMISES AU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail a sollicité l'avis de la conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance, de la conférence nationale des procureurs de la République, de la conférence nationale des premiers présidents et de la conférence nationale des procureurs généraux.

Il a reçu les contributions écrites suivantes

- une contribution du premier président de la Cour de cassation ;
- une contribution du bureau de la conférence nationale des premiers présidents ;
- une contribution du bureau de la conférence nationale des procureurs généraux ;
- une contribution de la conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance ;
- une contribution du directeur de l'École Nationale de la Magistrature ;
- une contribution du directeur de l'École Nationale des Greffes ;
- une contribution de l'Union syndicale des magistrats ;
- une contribution du Syndicat de la magistrature.



COUR DE CASSATION

Contribution écrite
aux réflexions du groupe de travail sur « le projet de juridiction »
animé par Madame Chantal Arens, premier président de la cour d'appel de Paris

« Le projet de juridiction : un concept généralisable ? »

par

Monsieur Bertrand Louvel,
premier président de la Cour de cassation

Aux termes de la lettre de mission émanant de la direction des services judiciaires, la réflexion engagée sur « le projet de juridiction » participe de la mise en œuvre des orientations définies par le garde des sceaux à partir des travaux sur la justice du XXI^e siècle.

En effet, parmi quinze actions affichées pour une justice plus proche, plus efficace et plus protectrice au quotidien¹, la onzième proposition vise à renforcer la communauté de travail dans les juridictions en améliorant le fonctionnement interne par deux moyens :

- la création de conseils de juridiction réunissant les magistrats et les fonctionnaires avec leurs partenaires tels que l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse ;
- la définition, dans chaque tribunal et chaque cour d'appel, d'un projet de juridiction concerté, auquel seraient associés les partenaires institutionnels des juridictions, et notamment les avocats.

I. Le concept

Son objet

Intéressant la gouvernance des cours et tribunaux, le projet de juridiction est présenté comme un dispositif d'animation, de communication interne et de dialogue social visant à

¹ *La justice du 21^e siècle. Le citoyen au cœur du service public de la Justice. Présentation des 15 actions*, www.justice.gouv.fr/j21, avril 2015.

favoriser, en leur sein, la circulation de l'information et la mise en cohérence de projets transversaux².

Pour éviter le cloisonnement entre services, en particulier dans des instances de grande taille, il a pu en effet être perçu comme nécessaire d'inscrire le juge et le greffe dans une organisation plus large favorisant les échanges autour de projets communs et d'objectifs partagés.

Le projet de juridiction doit offrir à cette fin « une vision à moyen terme de ce que souhaite faire la juridiction », le questionnaire adressé à son propos aux chefs de juridiction évoquant un outil défini comme suit :

« Le projet de juridiction fédère l'ensemble des magistrats du siège et du parquet ainsi que les fonctionnaires d'une juridiction autour d'objectifs à moyen terme, transversaux et de nature organisationnelle ou qualitative, visant à améliorer le service rendu aux justiciables ou le bien-être et la cohésion des personnels ».

Présentant un caractère global, transversal, et ayant vocation à être mis en œuvre sur plusieurs années, pareil projet est ainsi distingué :

- de la politique de juridiction, plus conjoncturelle, et qui ne concerne que certains aspects de la vie du tribunal ou de la cour (tels la capacité de traitement des chambres, l'audience, l'accueil, l'exécution des peines, etc.) ;
- d'une simple juxtaposition de projets de service, limités dans le temps, et sans réflexion collective d'ensemble et prospective sur les enjeux de l'institution à moyen terme.

Destiné à répondre aux diverses problématiques de gouvernance d'une juridiction, tenant à sa taille, à ses effectifs, à ses contraintes matérielles et immobilières, comme aux spécificités de ses contentieux, ce type d'instrument vise à inscrire l'action du tribunal ou de la cour dans la durée et à y introduire une « démarche participative » pour concevoir, sur la base des compétences acquises et de ses ressources humaines, « quelle sera la juridiction de demain ».

Sa genèse

Envisagé du point de vue de la sociologie des organisations, le concept de « projet de juridiction » évoque une technique de gestion des ressources humaines ayant connu un fort retentissement au sein des entreprises dans les années 1980-1990³.

² Voir, en ce sens, Chantal Arens, « les politiques de juridiction à l'épreuve des politiques publiques », *formation à l'École nationale de la magistrature*, 2014.

³ Lire notamment Émile-Michel Hernandez, « Le projet d'entreprise : perspectives... et limites (l'exemple de la grande distribution) », *Communication & organisation*, Presses universitaires de Bordeaux, 6 / 1994.

Le personnel n'étant plus considéré comme un coût à minimiser mais comme une ressource à optimiser, un effort particulier est alors consenti, dans la direction des entreprises, pour améliorer l'intégration du personnel, grâce notamment à deux outils :

- le développement d'une politique active de communication interne destinée à augmenter le sentiment d'appartenance et la motivation des personnels ;
- la mise en place d'une politique de « management participatif », dont l'une des composantes notables est le « projet d'entreprise »⁴.

Un tel concept s'inscrit dans un mouvement plus large de promotion des cultures d'entreprise et de gestion des ressources humaines « par les valeurs ».

L'idée qui y préside est qu'à l'ère de la complexité, les organisations ne peuvent plus être gouvernées efficacement par des hiérarchies jugées bureaucratiques, fondées sur des normes, l'entreprise devant utiliser la culture, l'intériorisation puis la reproduction de ses valeurs pour mobiliser ses équipes : à un management par la règle, doit se substituer le principe d'une organisation reposant sur la participation de chacun, en termes à la fois de « rétribution » (développement personnel, réalisation de soi) et d'« engagement » (initiatives et risques, mobilisation de son énergie personnelle).

Le projet d'entreprise définit ainsi, à grands traits, la vision que l'entreprise a de son avenir, autour de trois éléments principaux : une ambition, des politiques, et une morale, soit un système de valeurs visant à créer un consensus minimum entre les personnes et à renforcer le caractère communautaire des équipes.

II. Les précédents

Au sein des autres institutions

Si la démarche est qualifiée d'« embryonnaire » au sein de l'institution judiciaire, elle s'autorise d'une pratique mise en place depuis quelques années dans les juridictions administratives sous l'impulsion du Conseil d'État.

Bien qu'elle soit présentée comme un phénomène général et utile à l'ensemble des cours et tribunaux de l'ordre administratif, les quelques exemples à disposition du public⁵ laissent apparaître des projets de juridiction qui, par leur forme et leur contenu, procèdent aussi

⁴ Le management participatif est défini comme une « forme de management favorisant la participation aux décisions, grâce à l'association du personnel à la définition et à la mise en œuvre des objectifs le concernant », étant précisé que, d'un point de vue managérial, les modalités de la participation des salariés peuvent se regrouper en différentes catégories : participation aux résultats de l'entreprise, à la propriété de celle-ci ou à la prise de décisions de gestion ; intégration du salarié à l'entreprise en développant son sentiment d'appartenance et son identification à ses objectifs. L'élaboration d'un projet d'entreprise relève de cette dernière catégorie.

⁵ Voir notamment le projet de juridiction 2012-2014 de la cour administrative d'appel de Paris.

d'une démarche de communication destinée à valoriser à l'extérieur les richesses et les défis des instances en cause ainsi qu'à souligner les programmes mis en œuvre pour en améliorer l'organisation et le fonctionnement.

Par-delà ces supports rendus accessibles à tous, et l'effet d'affichage qu'ils recouvrent nécessairement, il est difficile en revanche de mesurer la réalité des efforts consentis comme des résultats obtenus.

Tout au plus peut-on relever combien ces projets semblent marqués par les particularismes des institutions concernées, qu'il s'agisse des spécificités de leur office ou de leur méthode, des contraintes liées aux effectifs et à l'environnement matériel ou immobilier, d'atouts notamment patrimoniaux ou d'impératifs de modernisation notamment informatique.

Des dispositifs analogues (intitulés « projets d'établissement ») existent par ailleurs au sein, par exemple, de l'éducation nationale ou de la fonction publique hospitalière, qui ont pu servir de modèles pour la mise en place de certains projets de juridictions⁶.

Au sein de l'institution judiciaire

Dans un souci, partagé chez les chefs de juridiction, de coordination et d'animation des services d'un tribunal, le développement de projets de juridiction, encouragé par l'administration centrale, est perçu par le Conseil supérieur de la magistrature⁷ comme un levier utile dans le pilotage des cours et tribunaux, permettant d'en décloisonner les services.

Cette évolution trouve notamment une illustration dans l'expérimentation menée au tribunal de grande instance de Paris⁸, formalisée début 2014 pour la période courant jusqu'en 2017, autour de trois thématiques « accueillir », « innover » et « transmettre ».

Ayant bénéficié d'un retour d'expérience du tribunal administratif de Paris, le projet vient répondre à plusieurs problématiques propres à cette juridiction :

- la taille du tribunal et ses incidences en termes de relations entre les magistrats et les fonctionnaires et de circulation de l'information ;
- l'ampleur du renouvellement de ses effectifs, atteignant les deux tiers des magistrats chaque année, alors que la juridiction a à connaître de contentieux très spécialisés nécessitant un temps long de formation ;

⁶ Voir, par exemple, le projet d'établissement 2012-2016 du centre hospitalier régional universitaire de Lille, ayant inspiré le projet de juridiction en cours d'élaboration dans le ressort de la cour d'appel de Douai.

⁷ Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature du 26 novembre 2014.

⁸ Voir Chantal Arens, *op. cit.*.

- la perspective du déménagement dans un nouveau palais de justice, qui implique une réorganisation des services et du mode de fonctionnement de la juridiction, ainsi qu'une préparation des personnels à ce changement.

Un tel dispositif apparaît ainsi également très lié aux singularités de la structure concernée, dans son organisation, son fonctionnement et les défis auxquels elle est confrontée.

Des projets comparables ont été initiés dans d'autres juridictions, comme à la cour d'appel de Douai, avec pour objets la dématérialisation des procédures, la gestion administrative des juridictions, l'unification d'un cadre jurisprudentiel au sein de la cour, et l'amélioration de l'attractivité du ressort pour les professionnels.

Il est en outre probable que, de longue date, d'autres programmes poursuivent une même ambition, sans qu'ils soient formalisés comme « projets de juridiction » ni même qualifiés tels, les réflexions passées et actuelles sur la modernisation et la réforme de la Cour de cassation témoignant, par exemple, de mêmes préoccupations.

Que ce soit au tribunal de grande instance de Paris ou dans les autres juridictions, le bilan dressé de ces expériences récentes révèle, en l'absence de méthodologie prédéfinie, les bénéfices retirés de la concertation et de l'inventivité mises en œuvre à l'occasion de groupes de travail ayant pour souci de favoriser une libre réflexion.

III. Les perspectives

Les potentialités

En ce projet, le Conseil supérieur de la magistrature⁹ voit, pour les chefs de juridiction, « l'outil le mieux adapté pour dépasser les clivages habituels résultant de l'éclatement des tâches juridictionnelles entre chambres et services ».

Le champ d'application de ce type d'instrument est alors conçu très largement : entièrement modulable, il peut être limité au domaine juridictionnel (comme par exemple la politique mise en œuvre au service des affaires familiales en matière d'audition de l'enfant ou de médiation familiale) ou porter sur des aspects fonctionnels (comme l'accueil du public, l'implantation géographique des services, etc.).

La démarche vise à encourager aussi un mode de travail « en équipe ».

Les contraintes

Sur le modèle du projet d'entreprise¹⁰, trois conditions peuvent être présentées comme essentielles au succès d'un tel dispositif, qui doit à la fois être :

⁹ Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature du 26 novembre 2014.

- adapté à la juridiction, c'est-à-dire ne pas aller à l'encontre de sa culture profonde, ce qui implique au préalable de définir cette culture propre ;
- mobilisateur, en faisant en sorte que la plus grande part du personnel se sente concernée par le projet et y trouve sa place ;
- reconnu légitime par l'environnement, autrement dit suffisamment acceptable par l'ensemble de la collectivité pour ne pas susciter de violentes réactions négatives.

La mise en place de ce type de projet suppose ainsi, en premier lieu, une mobilisation des magistrats et fonctionnaires en sus de leurs sujétions professionnelles habituelles, ce qui pose de manière aiguë la problématique des moyens, qu'il s'agisse :

- de l'effectivité, la prévisibilité et la maîtrise des ressources tant humaines que matérielles dévolues aux juridictions ;
- de l'évaluation de l'investissement personnel nécessaire comme de la charge de travail de chacun, indispensable pour assurer une répartition équitable des efforts et dégager des marges de manœuvre pour adapter les organisations internes.

Une telle mobilisation implique également une recherche d'adhésion, conduisant les chefs de juridiction à convaincre la communauté de travail que le bénéfice attendu mérite l'investissement supplémentaire qui est demandé.

Une association des assemblées générales ainsi que des commissions restreintes et/ou permanentes est alors sans doute cruciale, afin d'éviter que, faute d'accord suffisant sur la conception et le mode d'utilisation de l'outil, celui-ci ne soit vécu comme imposé d'en haut, sans concertation, et déconnecté des réalités de terrain ou des spécificités locales.

Pour offrir une vraie plus-value, de tels projets nécessitent enfin une information suffisante et fiable sur le fonctionnement des services, permettant de mettre en évidence les freins, les difficultés ou les défis auxquels se heurte la juridiction.

Outre les tableaux de bord internes au tribunal ou à la cour, rendant compte d'un point de vue quantitatif de son activité, des rencontres régulières avec les services et les partenaires tels que le barreau, et la consultation des organismes de concertation, notamment CHSCT, sur des thématiques particulières, sont recommandées.

Elles sont autant d'occasions pour le chef de juridiction de dégager, avec les services, d'éventuelles priorités à donner et d'esquisser, avec les magistrats et les fonctionnaires, des réorganisations susceptibles d'améliorer le service rendu au justiciable.

De l'analyse fine des situations dépend en effet la bonne organisation d'une structure complexe.

¹⁰ Voir Émile-Michel Hernandez, *op. cit.*.

Les risques

a) Tenant au concept de « management participatif » en général

S'il a d'abord suscité un grand enthousiasme de la part des entreprises, le modèle du « projet d'entreprise » a également beaucoup déçu, se heurtant dès le milieu des années 1990 à des critiques virulentes évoquant une « utopie sur papier glacé »¹¹ ou « une tentative des plus grossières de manipulation des individus » portée par une « une rhétorique managériale où la confusion et la volonté totalisante l'emportent largement »¹².

Les écueils relevés¹³, de quatre sortes, peuvent être aisément transposés au projet de juridiction :

1. un projet sans contenu véritable, simple « gadget » pour des dirigeants en mal de communication, mis en œuvre sans processus de réflexion et de remise en cause collective, pour satisfaire aux nécessités de la mode managériale du moment ;
2. un projet considéré comme une fin en soi et non comme un moyen, en oubliant que, plus que le résultat, ce qui compte est l'utilité du processus qui doit offrir une vraie dynamique, un supplément de sens à l'action quotidienne de chacun ;
3. un projet sous-traité à l'extérieur, ou appliqué sur un modèle standardisé sans modification notable : conçu hors de l'entreprise, il y a de grands risques qu'il reste ressenti comme étranger et que le personnel ne s'y reconnaisse pas ;
4. un projet lancé en espérant faire l'économie de l'évolution des structures et des comportements qu'il suppose et entraîne : l'idée de projet n'a de sens, au même titre que celle de participation, qu'à la condition de s'inscrire dans le cadre d'une conception d'ensemble et d'une organisation adaptées.

Parfois l'erreur à éviter semble être tout simplement de vouloir faire un projet.

Il importe en effet de choisir, parmi les outils managériaux, ceux qui sont les mieux adaptés aux problèmes que l'organisation a à résoudre, et non de vouloir utiliser à tout prix l'un d'entre eux parce que c'est le dernier né ou qu'il a actuellement les faveurs de la mode.

L'objectif annoncé à cet égard par la lettre de mission peut apparaître discutable, en ce que le projet de juridiction y est présenté comme un dispositif ayant vocation à s'appliquer à toutes juridictions indépendamment de leurs particularismes, et de l'utilité qu'elles peuvent ressentir de s'y consacrer¹⁴.

¹¹ Jacques Le Mouél, *Critique de l'efficacité*, Paris, Le Seuil, 1991.

¹² Jean-Pierre Le Goff, *Le mythe de l'entreprise*, Paris, La Découverte, 1992.

¹³ Voir Émile-Michel Hernandez, *op. cit.*.

¹⁴ La lettre de mission indique en effet que « les tribunaux de grande instance et cours d'appel doivent, chacun, définir un projet de juridiction concerté entre les magistrats et fonctionnaires, en lien avec leurs partenaires

b) Tenant au concept de « projet de juridiction » en particulier

Si le code de l'organisation judiciaire (COJ) – retenant les cours d'appel comme principal niveau d'administration et de gestion¹⁵ – est peu disert sur le rôle en la matière des tribunaux de grande instance (TGI)¹⁶, cette incomplétude du COJ et ses ambiguïtés ont permis, suivant l'analyse du Conseil supérieur de la magistrature¹⁷ :

- à l'organisation interne des juridictions, notamment des TGI, de s'adapter en fonction des nécessités pratiques¹⁸ ;
- à leur gouvernance de s'inscrire, au plus près des réalités, dans cette double exigence, propre à l'institution judiciaire, d'une organisation qui tout à la fois garantit l'indépendance des magistrats du siège dans leur activité juridictionnelle et assure un fonctionnement des services à la hauteur des attentes des justiciables.

Ce constat d'une flexibilité du contexte normatif et du bénéfice qu'ont pu en retirer les juridictions, pose en premier lieu la question de l'utilité et même de l'opportunité de légiférer sur cette question, au risque de remettre en cause, par des procédures trop contraignantes, cette souplesse d'organisation des cours et tribunaux.

Il interroge également sur la pertinence d'une généralisation d'un dispositif venu surtout répondre aux besoins spécifiques des juridictions en fonction des défis structurels ou conjoncturels auxquelles elles doivent faire face.

Les principes précédemment évoqués appellent en outre à une vigilance dans la délimitation de l'objet et des parties prenantes à de tels projets, lesquels ne doivent pas, sous prétexte de concertation :

- empiéter, d'une part, sur la compétence juridictionnelle des magistrats ;
- autoriser, d'autre part, une immixtion dans le fonctionnement interne de la juridiction de partenaires institutionnels pouvant remettre en cause, jusque dans les apparences, l'indépendance et l'impartialité de l'institution judiciaire.

privilegiés, notamment les avocats mais aussi les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce projet défini à partir d'un constat partagé par les magistrats et fonctionnaires détaillera les priorités de la juridiction afin de favoriser la communauté de travail et d'améliorer la qualité du service rendu à destination des justiciables. Ce projet sera présenté aux partenaires de la juridiction dans le cadre du conseil de juridiction actuellement expérimenté dans plusieurs cours d'appel et juridictions ».

¹⁵ Lire les articles R312-65, R312-66, R312-67 et R312-68 du code.

¹⁶ Le décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 reconnaît aux chefs de juridiction un tel rôle de gestion et d'administration de leur juridiction aux articles R. 212-60 et R.212-61 du COJ créant un comité de gestion composé du président du tribunal de grande instance, du procureur de la République et du directeur de greffe.

¹⁷ Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature du 26 novembre 2014.

¹⁸ Telles que la dispersion des locaux ou leur grande taille, la conduite de projets, le besoin d'harmoniser la jurisprudence entre des chambres traitant du même contentieux, etc.

**CONTRIBUTION DE LA CONFÉRENCE DES PREMIERS PRÉSIDENTS
AUX RÉFLEXIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE PROJET DE JURIDICTION PRÉSIDÉ PAR
MADAME CHANTAL ARENS,
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR D'APPEL DE PARIS**

Même si la question n'est pas posée, compte tenu des termes de la lettre de mission, il est néanmoins possible de s'interroger sur l'intérêt et la légitimité de la notion de projet de juridiction, en ce qu'elle se distinguerait aussi bien de la politique de juridiction que des projets de service et sur le risque de confusion qui pourrait naître de la multiplication des documents portant sur une même juridiction.

En effet, d'une part le projet de juridiction n'est pas nécessaire pour donner du sens aux actions menées au sein d'une juridiction : les missions de l'institution judiciaire ne sont-elles pas au plus haut point chargées de sens et porteuses de valeurs, qu'il s'agisse de concilier la protection de la société et celle des libertés individuelles, de résoudre les conflits par le Droit, de protéger les plus faibles ou de participer par la jurisprudence à l'adaptation du Droit ?

D'autre part, le projet de juridiction ne saurait avoir pour principal objet la définition de priorités imposée par l'inadaptation durable des moyens de la justice à l'accomplissement de l'ensemble de ses missions dans des conditions de qualité optimale.

De même, instrument de dialogue social, il supposerait son inscription dans un mouvement de déconcentration - qui ne semble pas à l'ordre du jour - pourtant seul à même de fournir aux responsables locaux, chefs de cour et de juridiction, les marges de manœuvre et la visibilité indispensables à toute négociation effective, en interne comme avec les partenaires.



Sous ces réserves de principe, l'élaboration du concept de projet de juridiction et ses modalités d'élaboration et suivi paraissent subordonnées aux choix fondamentaux portant sur :

- **son périmètre d'utilisation et de diffusion** : s'agit-il d'un document à usage interne destiné à permettre de fédérer les énergies sur des objectifs communs, ou au contraire vise-t-on à rendre compte à la cité des choix de traitement des contentieux et d'organisation des services ?

- **sa durée** : la détermination, qui renvoie à la question de la connexion entre les actions projetées et l'allocation des moyens nécessaires à leur aboutissement, en est essentielle pour définir la nature des objectifs rassemblés dans le projet de juridiction et le degré de précision qui leur sera donné.

En première analyse, la visibilité très limitée dont disposent les chefs de cour en matière budgétaire comme de ressources humaines invite à privilégier une durée annuelle, du moins pour les projets qui mobilisent des moyens nouveaux ou redéployés, c'est-à-dire ne portent pas seulement sur des changements de méthodes.

Pour le surplus, les réponses aux questions énoncées dans votre courrier du 2 mars 2015 seront regroupées ci-dessous en deux parties :

- - institution et contenu du projet de juridiction
- - modalités d'élaboration et de suivi du projet de juridiction

Institution et contenu :

Quels thèmes pourraient faire l'objet d'un projet de juridiction ?

Il importe de privilégier les thèmes d'ordre qualitatif, ce qui n'exclut évidemment pas la maîtrise des délais de jugement.

Il s'agit aussi de retenir des sujets associant les différentes catégories de personnels des juridictions.

Ainsi, trois axes principaux pourraient être systématiquement retenus avec, pour chacun d'eux, le choix d'une action spécifique :

- l'amélioration du service rendu aux justiciables et à leurs représentants : la liste en est presque infinie, cela peut aller de la réduction du nombre des erreurs matérielles et d'adressage à la mise en place de services d'accueil réellement polyvalents,

- l'enrichissement du dialogue interne : formalisation de calendriers de réunions de service, création de groupes de paroles, définition préalable des modalités d'assistance aux services ou agents en difficulté, etc.

- les actions de modernisation : à titre d'exemple la généralisation de la numérisation des procédures pénales avec définition de normes de qualité (conditions de nommage, modalités de mise à jour des dossiers numérisés, etc.) ou encore le développement et la maintenance d'un site Internet

Le projet de juridiction doit-il trouver sa traduction dans un texte (COJ), une circulaire ou par voie d'expérimentation ?

Le projet de juridiction représente un enjeu d'importance inégale selon les dimensions de la juridiction ou du ressort de la cour d'appel : il est probablement plus difficile de le distinguer des concepts voisins tels que la politique de juridiction dans les unités les plus petites.

Ainsi, compte tenu aussi du caractère incertain de ses contours, son expérimentation dans plusieurs ressorts de caractéristiques différentes apparaît très souhaitable : c'est seulement ensuite que pourrait être envisagée son inscription dans le code de l'organisation judiciaire :

- soit par un texte spécifique pour le définir et en instituer l'obligation,
- soit, s'il demeurerait facultatif, pour le faire figurer parmi les sujets soumis aux instances existantes (assemblées générales et commissions, comités techniques, commissions permanentes d'études, etc.)

Modalités d'élaboration et de suivi :

Quel pourrait être le rôle de la cour d'appel dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de projets de juridiction dans les TGI du ressort ?

Il paraît essentiel pour la réussite du projet de juridiction qu'il ne soit pas ressenti comme une « commande » de la cour, imposée par celle-ci sans que le besoin en soit ressenti dans les tribunaux. Il faut également éviter qu'il soit perçu comme un simple outil d'application de politiques publiques dont la cour constituerait une simple courroie de transmission entre la chancellerie et les juridictions de première instance.

Dès lors il revient seulement à la cour de donner l'impulsion de départ, en laissant aux chefs de juridiction le choix des vecteurs d'information les mieux adaptés à une appropriation du projet par ceux qui auront à l'élaborer et le mettre en œuvre.

Ainsi, on peut considérer que le rôle de la cour porterait schématiquement sur les quatre éléments suivants :

- la motivation des chefs de juridiction
- l'harmonisation des calendriers d'élaboration
- la ratification du projet terminé,
- le contrôle du caractère effectif de la mise en œuvre annoncée

Il importe toutefois que les projets s'inscrivent dans les politiques de cour afin d'éviter une perte de cohérence avec des actions d'ensemble menées dans les juridictions du ressort.

Selon quelles modalités envisageriez-vous l'élaboration en commun d'un projet de juridiction ? Quel pourrait être le rôle des commissions, des assemblées, du CHSCT, du CT et de la CPE pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un projet de juridiction ?

Au niveau de la cour, il semble évident que le comité de gestion, le cas échéant élargi aux responsables de services (magistrats et greffiers) est la structure adéquate pour définir la première approche du projet et les méthodes de son élaboration. Ces dernières doivent être déterminées en recherchant la meilleure efficacité, ce qui conduit à exclure un process uniforme et trop formalisé.

Si les commissions existantes, tout particulièrement la nouvelle commission plénière, peuvent servir de cadre pour l'instruction du projet, il ne faut pas s'interdire de recourir à des organisations ad hoc ; il ne semble pas utile de prévoir au stade de l'élaboration l'intervention des autres organes de dialogue social.

En revanche leur consultation est évidemment justifiée avant l'adoption définitive du projet qui devrait être amendé pour tenir compte de leurs observations.

Un compte rendu de suivi devrait être périodiquement présenté à ces organes.

Le même type de démarche peut être adopté au niveau des juridictions de première instance, le rôle de la cour étant limité dans les conditions précisées plus haut.

Quels seraient les écueils à éviter si chaque juridiction devait élaborer et mettre en œuvre un projet de juridiction ?

Les risques encourus, c'est-à-dire une disparité des projets ou des processus d'élaboration, semblent largement compensés par l'avantage d'une appropriation du projet par chaque juridiction qui le concevrait à partir d'un constat partagé localement, et sur la base de ses forces et faiblesses spécifiques.

Il resterait à la cour, à laquelle serait réservée la ratification définitive du projet, la possibilité d'en demander l'amendement en cas d'incohérences préjudiciables avec le projet d'un autre tribunal : il ne s'agirait pas d'imposer les mêmes conditions de délais ou de contenu à plusieurs juridictions, mais seulement par exemple de prévenir des solutions contraires applicables aux mêmes auxiliaires de justice.

Associeriez-vous le barreau au projet de juridiction ? À quel moment et selon quelles modalités ?

Il ne semble pas opportun d'associer le barreau au choix du contenu du projet de juridiction, qui toutefois ne pourrait se concevoir sans un échange préalable avec ses représentants pour recueillir les attentes des avocats.

En revanche, le barreau devrait participer aussi bien lors de la définition des moyens d'atteindre les objectifs définis qu'au stade du suivi, du moins dans les domaines ayant une incidence pour le travail des avocats et le service rendu à leurs clients.

13 mai 2015

CONFERENCE NATIONALE DES PROCUREURS GENERAUX

La présidente

Madame le premier président,

Vous avez sollicité par courrier du 2 mars 2015 une contribution écrite de la conférence nationale des procureurs généraux destinée à enrichir les travaux du groupe de travail sur le projet de juridiction. C'est bien volontiers que nous vous livrons les observations du bureau de la conférence, et de plusieurs collègues, ce document ne pouvant toutefois être regardé comme le reflet des positions de l'ensemble des procureurs généraux, qu'il n'a pas été possible de toutes réunir dans les délais impartis.

Le questionnaire transmis par la direction des services judiciaires en appui à vos travaux propose la définition suivante du projet de juridiction : *le projet de juridiction fédère l'ensemble des magistrats du siège et du parquet ainsi que les fonctionnaires d'une juridiction autour d'objectifs à moyen terme transversaux et de nature organisationnelle ou qualitative, visant à améliorer le service rendu aux justiciables ainsi que le bien-être et la cohésion des personnes.*

L'apport de la création d'un projet de juridiction au regard de la réalité du fonctionnement des juridictions

Bien des juridictions, sinon toutes, développent des actions participant des objectifs thématiques que sont l'amélioration du service rendu au justiciable et de meilleur « travailler ensemble ». Cela, soit au travers de dispositifs d'initiative spontanée (projets de service, mise en place de politiques de juridiction, mise en place de pôles, conduites de partenariats...) pour le traitement des certains contentieux ou de champs d'activité hors juridictionnels, soit au sein de dispositifs institutionnels (CHSCTD par exemple) dotés de compétence se rapportant aussi à des thématiques possibles de projets de juridiction.

De fait les juridictions sont en permanence encouragées à nourrir ou faire vivre des thématiques pouvant se référer à un projet de juridiction. En matière pénale, c'est par exemple la mise en place de bureaux d'aide aux victimes au titre de l'accueil de l'usager, la mise en place de commissions d'exécution des peines, au titre de projets de service intéressant la qualité du processus d'exécution des peines ...

Il n'est que de naviguer sur les sites intranet des cours et des juridictions pour constater la richesse des initiatives et actions de progrès déployées ici et là, dans des domaines relevant de thématiques de projets de juridictions.

Elles ne sont pas nécessairement formalisées, ce constat étant en partie lié à la taille des juridictions, celles de petite taille fonctionnant dans une souplesse et une proximité relationnelle par définition plus forte, qui réduit les cloisonnements.

Peut-on pour autant dire que les juridictions mettent en œuvre des projets de juridiction, de portée diverse, sans qu'ils soient « habillés » ou identifiés comme tels ? Ce qui peut « signer » le projet de juridiction réside sans doute :

- dans l'ordonnancement et la mise en perspective d'actions sélectionnées autour d'une vision plus globale, raisonnée dans son ensemble et partagée.
- dans l'inscription dans le temps de ce projet, avec une programmation des actions déclinées au titre de ce projet, là aussi globale
- dans une communication, interne et externe, lisible.

Pour s'en distinguer, le projet de juridiction n'est donc pas exclusif des actions déjà entreprises dans les juridictions, destinées à améliorer les synergies de travail. Il pourrait au contraire être regardé comme une clé de voute, qui les fédère et les valorise.

Dans le prolongement de l'avis du 26 novembre 2014 du Conseil supérieur de la magistrature sur les inflexions dans la nature et l'étendue des fonctions exercées par les chefs de juridiction dans l'organisation et le fonctionnement des juridictions, il est de nature à constituer un outil d'animation et de pilotage de la juridiction. Le contexte tout-à-la-fois de tensions sur les effectifs de magistrats et de fonctionnaires, de moyens budgétaires contraints, d'éparpillement des compétences, milite pour doter les chefs de juridiction d'outils leur permettant de fédérer les énergies, magistrats et fonctionnaires, sur des projets et des priorités communs aux fins de créer un «esprit» juridiction capable de leur donner sur du long terme des perspectives d'avenir.

Il conviendrait à cet égard d'associer étroitement les écoles du ministère de la Justice, et plus particulièrement l'école nationale de la magistrature et l'école nationale des greffes pour développer une **approche commune des chefs de juridiction et directeurs de greffe** à la conception, l'animation et la gestion d'un projet de juridiction, tant les synergies demeurent à développer de ce point de vue (eu égard notamment de leurs compétences respectives telles que définies dans le code de l'organisation judiciaire)

La prise en compte d'une **programmation globale pluri-annuelle** (sans préjudice de calendriers internes plus précis en fonction de certaines actions) est une donnée importante pour asseoir un projet de juridiction, au-delà de leurs auteurs et acteurs initiaux, eu égard notamment aux cycles rapides de mutations. S'il est par définition difficile de fixer une durée minimum et maximum (ni trop courte pour la mise en œuvre d'actions qui, selon leur objet et les moyens disponibles pourront exiger du temps ou justifier des reports, ni trop longue pour garder une visibilité sur des résultats tangibles, à des délais différenciés selon les actions), il paraît raisonnable d'évoquer une pluri-annualité.

La démarche participative constitue de fait un élément essentiel à la mise en place d'un projet de juridiction.. Pour autant la définition sus-visée paraît très (trop?) ambitieuse lorsqu'elle évoque un projet qui fédère l'ensemble des magistrats et des fonctionnaires. La réalité de la vie des juridictions montre que si des attentes ou des insatisfactions trouvent souvent à s'exprimer sur les conditions de travail, le service rendu aux justiciables, l'investissement dans la mise en œuvre de projets concrets est en revanche plus variable, au regard de la disponibilité exigée pour mener à bien les déclinaisons d'un projet de juridiction, donnée essentielle à prendre en considération.

La mobilisation des énergies dans le contexte de surcharge de travail reste un enjeu difficile, qui se conjugue avec une absence de prévisibilité sur la pérennité du niveau des ressources humaines, fragilisant la continuité d'un projet de juridiction.

C'est dire qu'il convient d'assigner un périmètre faisable à un projet de juridiction, soit des objectifs en nombre limité et un programme d'actions resserré, en fonction des ressources humaines mais aussi de la nécessité de pouvoir parvenir à des résultats tangibles dans des délais acceptables.

Les relations entre l'administration centrale et les juridictions dans la mise en œuvre des projets de juridictions nous paraissent en outre devoir intégrer la réflexion du groupe de travail. L'administration centrale du ministère de la justice « descend » bas dans la gouvernance des juridictions, imposant une mobilisation de ressources sur des plans d'actions nationaux contraignants, (plan d'apurement des scellés, mise en place de Chorus Portail Pro) qui ne sont pas nécessairement en phase avec ceux exprimés ou souhaités dans le cadre d'un projet de juridiction. Les « exercices libres » qui peuvent fonder un projet de juridiction coexistent donc avec les « exercices obligés » auxquels sont convoqués chefs de juridiction et chefs de greffe dans l'administration de leurs juridictions.

Force est aussi de prendre en compte les modalités selon lesquelles s'exerce la gouvernance administrative déconcentrée, qui laissent un champ réduit d'autonomie aux juridictions, pour accompagner les projets de juridiction (on citera à titre d'exemple les difficultés rencontrées pour construire des outils informatiques d'initiative locale).

La direction des services judiciaires a entrepris dans le cadre du dernier dialogue de gestion d'ouvrir le champ non pas au projet de juridiction mais à des projets de service plus ponctuels, s'intégrant dans ses orientations stratégiques qui sont l'optimisation de la dépense et les *actions visant à placer le justiciable au centre du processus judiciaire* (amélioration de l'accueil, maîtrise du temps judiciaire, dématérialisation des échanges). Cette démarche invite à une réflexion plus approfondie sur la fonction support que peut jouer cette direction, au-delà du seul levier de l'outil Via Justice, et l'articulation entre les plans stratégiques nationaux et les besoins et spécificités locales.

C'est en tout cas **un dialogue de gestion rénové** qui devrait accompagner le développement de projets de juridiction, qui ferait de ce dernier un outil de référence dans le dialogue avec l'administration centrale, en privilégiant une logique d'objectifs et d'évaluation, en même temps qu'une meilleure prise en compte des spécificités de la juridiction.

A titre comparatif, il paraît intéressant d'approcher, pour les institutions déjà acclimatées au projet de juridiction, telles que la cour administrative d'appel de Paris, ou dans un autre registre, les centres hospitaliers universitaires, tel que celui de Lille, le champ d'autonomie et les relations instituées entre les unités territoriales et leur administration, qui président à la mise en œuvre de projets de juridiction, ou « projets stratégiques d'établissement » pour les hôpitaux.

Le rôle possible de la cour d'appel dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de projet de juridiction dans les tribunaux de grande instance du ressort.

Il ne paraît pas opportun que la cour d'appel joue un rôle d'instance décisionnelle dans la mise en place des projets des juridictions de son ressort, encore moins qu'elle soit dotée d'un pouvoir d'injonction de faire » de tel ou tel projet. La force et le dynamisme d'un projet de juridiction passent en effet par un diagnostic partagé des acteurs de la communauté de travail des juridictions à partir des besoins ou des attentes exprimés, et de leur mobilisation dans sa mise en œuvre.

Pour autant, on aperçoit des articulations évidentes entre projet de juridictions de première instance et rôle de la cour d'appel :

- celle de soutien tout d'abord, qui peut s'illustrer à travers le portage ou le relais que peuvent effectuer les cours auprès de l'administration centrale, dans leur dialogue avec les différentes directions du ministère
- celle de l'amplification et de la synergie, de par la mise en réseau au sein du ressort des résultats ou des acquis des projets mis en œuvre, en décloisonnant la valeur ajoutée qu'ils peuvent apporter au bénéfice d'autres juridictions du ressort, Des projets peuvent par ailleurs être conduits de façon partagée entre juridictions et cour d'appel (l'amélioration de l'information donnée au justiciable via l'outil internet par exemple)
- celle, certes réduite, de l'accompagnement en moyens dès lors que des projets de juridiction appellent une mobilisation renforcée en ce sens
- celle de la préservation d'une cohérence dans les actions et les finalités poursuivies de ces actions au sein des différentes juridictions et les priorités stratégiques nationales
- celle, le cas échéant, de la prise en compte des projets de juridiction dans le cadre de l'évaluation des chefs de juridiction.

Le rôle possible des commissions des assemblées, du CHSCT, du CTSD et de la CPE

Commissions permanentes, assemblées générales, constituent des enceintes pérennes de dialogue social dont on imagine mal qu'elles soient écartées de projets appelés à structurer la communauté de travail et la vie de la juridiction. Le développement de certaines thématiques participant d'un projet de juridiction peut par ailleurs directement impacter les modalités d'organisation des services, et donc interpeller la compétence des assemblées générales.

Si les commissions permanentes et assemblées générales ne paraissent pas devoir être le lieu d'élaboration du projet de juridiction, elles apparaissent en revanche devoir être consultées sur les propositions émises ou relayées par les chefs de juridiction, et ensuite informées. Par là-même, le projet de juridiction devrait trouver une traduction textuelle (cf point *infra*)

Hormis une thématique du projet de juridiction intéressant un champ de compétence direct du CHSCT, cette structure, transversale à l'ensemble des personnels des services judiciaires, de la PJJ et de l'administration pénitentiaire, ne paraît pas devoir nécessairement constituer un interlocuteur du projet de juridiction.

Il peut en aller différemment du CTSD, placé auprès du premier président qui comme la CPE justifieraient d'être consultés sur des projets de juridiction, ou associés si la thématique choisie relève de son périmètre de compétence.

Les modalités possibles pour l'élaboration en commun d'un projet de juridiction

Cette élaboration implique un rôle d'impulsion des chefs de juridiction à partir de la perception qu'ils peuvent avoir des attentes et des besoins exprimés, de l'état des lieux qu'ils sont conduits à effectuer, des initiatives développées ici ou là au sein de la juridiction.

Elle devrait comporter une phase préalable de diagnostic, combinant une identification des attentes, une appréciation des forces et des handicaps, de la juridiction et de ses partenaires, des

caractéristiques marquées de son environnement territorial, etc.).

Elle comporte également la définition de modalités des actions opérationnelles retenues, de leur suivi et évaluation, accompagnée d'une information collective et régulière sur ce suivi, de nature à permettre une meilleure appropriation partagée du projet. Ces actions peuvent bien évidemment être appelées à évoluer, se modifier en fonction de leurs calendriers propres.

La mobilisation des acteurs de la vie judiciaire passe sans doute par une phase de concertation, d'échanges, (et donc un premier calendrier de mise au point du projet de juridiction) portant sur les thématiques, actions, mais aussi modalités de travail soit autour d'un comité de pilotage soit par le choix de référents au sein des personnels, soit par des voies plus souples en fonction de la taille de la juridiction.

Outre les consultations, un certain nombre de supports sont de nature à faire émerger des projets de juridiction, tels que les enseignements tirés des contrôles de fonctionnement, la tenue dans certaines cours ou juridictions de conférences d'administration judiciaire associant cour, chefs de juridiction et directeurs de greffe.

Dans le contexte de charge de travail des juridictions des magistrats, il paraît essentiel de ne pas renvoyer l'image d'un énième dispositif venant se superposer à de nombreux autres, mais plutôt d'examiner comment référencer, développer et prioriser des actions, des chantiers de travail qui la plupart du temps existent déjà, dans le cadre d'un projet de juridiction.

Quels thèmes pourraient faire l'objet d'un projet de juridiction ?

On constate que se dégagent assez aisément les grands thèmes qui peuvent fonder un projet de juridiction, tels qu'exposé dans la définition proposée : la qualité du service rendu au justiciable et celle, interne, des relations dans la communauté de travail.

- Le meilleur service rendu au justiciable peut ainsi se décliner en de multiples actions, On citera sans être exhaustif :

- l'accueil du justiciable : physique, via l'internet, la signalétique, ..
- les actions dans les différents domaines civils et pénal en direction de la prévisibilité de la décision, de délais raisonnables de la décision, d'organisation de pôles de compétence, de fluidification des circuits ..

- Il en va de même au titre du renforcement de la communauté de travail et des conditions de travail, les chantiers peuvent également donner lieu à des actions multiples :

- amélioration l'accueil nouveaux arrivants
- appropriation des supports informatiques et applicatifs de travail
- partage et diffusion des savoirs, formation, tutorats
- l'élaboration d'outils de pilotage statistiques partagés

- Rendre davantage visible la juridiction sur son territoire, mieux répondre à ses besoins spécifiques constituent des axes qui pourraient également figurer au titre des thématiques de projets de juridiction, vis-à-vis de partenaires qui interagissent avec son activité. Là aussi, différentes actions

sont d'ores et déjà conduites en ce sens : échanges thématiques avec les administrations partenaires, amélioration des circuits de travail, connaissance des enjeux territoriaux socio-économique ...

Quelle articulation avec le conseil de juridiction ?

Au titre notamment du dernier thème évoqué (rendre plus lisible la juridiction sur son territoire, prendre en compte les enjeux spécifiques de celui-ci), le conseil de juridiction est de nature à constituer un outil ou un support précieux.

L'association du barreau au projet de juridiction

Il est là aussi difficilement imaginable de tenir à l'écart le barreau d'un projet de juridiction, au titre d'une part de la proximité des échanges que la juridiction entretient avec les avocats et d'autre part de leur nécessaire participation à certaines des actions pouvant être retenues.

L'association du barreau dans un projet de juridiction peut ainsi être à différents degrés, de la communication générale sur le projet jusqu'à la participation à certaines thématiques conduites par des groupes de travail,

Il peut du reste en aller de la même façon pour d'autres professions réglementées.

Le projet de juridiction doit-il trouver sa traduction dans un texte (COJ) une circulaire ou par voie d'expérimentation ?

La conférence des procureurs généraux a été informée de ce que dans le cadre du projet de loi ordinaire « J 21 », figure au titre des dispositions relatives à la gouvernance des juridictions deux nouveaux articles L 212-8 et L 312-9 du code de l'organisation judiciaire prévoyant que chaque TGI et chaque cour d'appel élabore « un projet de juridiction visant à adapter l'exercice de leurs missions aux besoins de leur territoire et aux moyens qui leur sont alloués » .

Si les projets de juridiction des juridictions administratives ne trouvent pas de traduction semble-t-il dans un texte normatif, on trouve un tel ancrage dans le cadre de l'administration préfectorale, sur un dispositif approchant. L'article 5 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements dispose que : « *Le préfet de région arrête, après consultation du comité de l'administration régionale, le projet d'action stratégique de l'État dans la région* », ayant donné lieu à la diffusion d'une circulaire du 13 mai 2004.

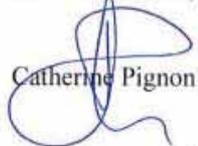
Une référence normative peut certes présenter l'inconvénient d'afficher un dispositif se superposant aux nombreux dispositifs déjà existants, dont la force de vie peut être aléatoire en raison de circonstances diverses indépendantes de l'action des chefs de juridiction qui porteront, in fine, la responsabilité de son élaboration et de sa mise en œuvre. A ce titre, la question du **caractère facultatif de la mise en œuvre d'un projet de juridiction** est une option souhaitée par plusieurs des procureurs généraux .

Pour autant, le fait de poser officiellement une relation entre un projet et des moyens constitue une démarche novatrice, de nature à mieux asseoir les choix et les priorisations des chefs de juridiction dans les modalités du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Le texte de référence devrait dès lors trouver sa place dans le code de l'organisation judiciaire, dans une formulation économe, de sorte de ne pas introduire des déclinaisons rigides qui nuiraient à la nécessaire souplesse, ou modularité, que devrait revêtir ce dispositif, susceptibles d'être explicitées par voie de circulaire. La formulation selon laquelle « *Ce projet sera débattu avec les partenaires (lesquels ? partenaires extérieurs ? services centraux du ministère ?)* » peut apparaître évasive ou/et trop large.

Face aux interprétations possibles du contenu de ce nouvel outil, de son positionnement au sein des juridictions, une phase préalable d'expérimentation permettrait de mieux cerner ce que peut ou doit être un projet de juridiction, et les moyens les mieux à même de le faire vivre.

Le 22 avril 2015,


Catherine Pignon

CONTRIBUTION
DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DES PRÉSIDENTS
DE TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE SUR LE PROJET DE JURIDICTION

ANNEXE : PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA GOUVERNANCE HUMAINE DES JURIDICTIONS

La présente note est établie en réponse à la demande de consultation formulée par Madame Chantal ARENS, Première Présidente de la Cour d'appel de PARIS et présidente du groupe de travail sur le projet de juridiction.

Elle est accompagnée d'une annexe relative aux propositions de la CNPTGI pour une nouvelle gouvernance humaine des juridictions dont les principes doivent se retrouver dans les modalités d'élaboration et le contenu même du projet de juridiction.

Le plan retenu pour la présente contribution sur le projet de juridiction est le suivant :

- La définition du projet de juridiction : ce qu'il ne doit pas être, et la question de son articulation avec l'organisation des juridictions et le dialogue de gestion,
- Le processus de consultation et de choix en interne sur le projet de juridiction, et aussi en externe,
- Le périmètre du projet et les actions à y inclure.

En tout premier lieu, pour permettre une adhésion de nos collègues à cette réflexion, il ne fait pas de doute le projet de juridiction doit être le contenant d'orientations en faveur d'une nouvelle conception de la gouvernance humaine pour prévenir entre autres les troubles psycho-sociaux, objet de l'annexe jointe.

Cette préoccupation partagée entre la Chancellerie, les organisations syndicales et les chefs de juridictions ne peut être dissociée de la recherche de la qualité du service rendu au justiciable et doit être un objet prioritaire du dialogue social et éviter ainsi une vision trop descendante (Chancellerie, chefs de juridiction) de la conception du projet de juridiction.

1° La définition du projet de juridiction à partir d'une réflexion sur les écueils à éviter:

La conférence s'interroge, dans un premier temps, sur ce que recouvre exactement le concept de "projet de juridiction".

Selon la lettre de mission, le projet de juridiction est un outil concerté de gouvernance des juridictions qui vise à renforcer la communauté de travail afin d'améliorer la qualité du service rendu au justiciable. Il adapte en conséquence l'organisation interne de la juridiction aux priorités qu'elle définit, en la modernisant et en l'harmonisant.

Réfléchir sur le concept suppose d'abord de préciser la notion multiforme de gouvernance, et de la distinguer éventuellement du management.

La gouvernance n'est-elle qu'une terminologie plus actualisée pour définir le nouveau management public, qui intègre la manière ou l'art de gérer. Met-elle l'accent sur la participation des acteurs, sur leur responsabilité ? Comporte-t-elle une dimension éthique?

Selon Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud (université de Sherbrooke- Québec) « *La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une forme de pouvoir.* ». L'accent est mis sur la participation et la négociation.

Selon Darine BAKKOUR (Université de Montpellier) « *La gouvernance d'un système désigne les mécanismes au moyen desquels les mandataire(s) et les mandants articulent leurs intérêts et aplanissent leurs différences afin de réaliser leurs objectifs (par exemple, réalisation des profits, réservation des ressources naturelles, démocratisation d'un pays, gestion des risques naturels, bien-être collectif). La gouvernance désigne, par ailleurs, les institutions qui influent sur l'exercice des pouvoirs dans les entités concernés (par exemple, une firme, une multinationale, un pays, une région, un territoire). Enfin, la gouvernance d'un système est décrite par l'interaction participative entre les acteurs concernés à tous les niveaux (par exemple, le secteur public, le secteur privé, la société civile, les organisations internationales)* ».

Pour d'autres, la gouvernance, dans l'administration, concerne les rapports entre l'autorité publique et les agents (grande verticalité qui concerne la gestion des politiques publiques), alors que le management concerne les rapports entre le cadre dirigeant et les agents dans la structure opérationnelle (petite verticalité).

Il paraît important que le rapport définisse ce qu'on entend par gouvernance dans le cadre des projets de juridictions. Il s'agit de savoir si le projet de juridiction est un outil de mise en œuvre des politiques publiques ou un outil de management des juridictions. Le projet de juridiction correspond-il à la volonté de renforcer le lien entre management et politiques publiques?

A cet égard l'objectif d'harmoniser l'organisation interne des juridictions affiché par la lettre de mission peut surprendre ou à tout le moins interroger. Si le projet est interne à la juridiction et résulte d'une concertation, que signifie l'harmonisation qui suppose un extérieur, un autre ? Le projet est-il alors la simple mise en œuvre au niveau local de choix décidés en amont, par le ministère, les chefs de cours?

Par ailleurs le mot priorité peut nourrir certaines craintes. Dans le contexte actuel, définir les priorités c'est reconnaître notre incapacité à faire face à l'entière activité que génère la mise en œuvre des dispositions législatives ou réglementaires. Ce qui est exact. On peut donc craindre que soit proposée la création d'un outil institutionnel de gestion de la pénurie au sein des juridictions, plus facile à assumer car les responsabilités seraient partagées.

Toutefois, si le projet de juridiction n'a pas pour objectif d'exonérer, partiellement, le politique de son obligation de donner aux juridictions les moyens d'accomplir leur mission, il peut, en évitant certains écueils, présenter des aspects positifs.

La conférence est en effet convaincue de la nécessité d'encourager les actions transversales au sein des juridictions et de favoriser la créativité ainsi que la spontanéité pour mieux travailler ensemble, magistrats et fonctionnaires, avec éventuellement les autres partenaires du monde judiciaire. Cette souplesse correspond à la spécificité des juridictions et respecte le principe de leur autonomie.

Cependant la définition donnée à partir de votre lettre de mission fait état du concept de projet de juridiction en s'inspirant de ce qui se fait dans les juridictions administratives pour mettre en avant un caractère global, transversal et pluriannuel distinct d'une politique de juridiction plus conjoncturelle .

En suivant cette conception, le projet de juridiction fixerait des grandes lignes stratégiques à l'instar d'une sorte de programmation pluriannuelle qui mérite un réexamen au moins annuel. Cela pose la question du leadership et du partage de cette responsabilité associé aux principes liés notamment à l'autonomie des juridictions. En effet, les pouvoirs d'harmonisation et d'organisation sont expressément dévolus dans le COJ aux chefs de Cour d'appel et il serait a priori délicat d'avoir au sein d'un ressort des projets de juridiction qui ne soient pas harmonisés. D'ailleurs, seules les Cours disposent de CTPR comme lieu d'élaboration et de discussion de ces projets.

Mais aussi la Cour d'appel, dans le cadre du dialogue de gestion, est l'interlocuteur direct de la Chancellerie qui sera évidemment soucieuse d'une harmonisation nationale. Est-ce à dire qu'en définitive le projet de juridiction n'aurait de sens au niveau des Cours à charge pour les arrondissements de décliner une politique de juridiction ?

Il paraît douteux que l'administration centrale accepte une performance revisitée avec un projet de juridiction axé sur le qualitatif en appoint du contrôle de gestion déconnecté de toute conséquence sur le plan de l'évaluation de la performance et de l'octroi de moyens.

En effet le contrôle de gestion est annuel, la circulaire de localisation des emplois aussi, ce qui entraîne avec les mouvements de transparence et les CAP une visibilité au mieux de 6 mois sur la plan des ressources humaines.

Ainsi la durée assignée au projet de juridiction en change la nature dès lors qu'il sera associé au dialogue de gestion et à son calendrier spécifique. Une durée annuelle peut l'assimiler au contrôle de gestion et être une variable d'ajustement de celui-ci. Une durée pluriannuelle est un document stratégique dans lequel le contrôle de gestion devient la variable d'ajustement.

Cette question conditionne à elle seule le choix qu'il appartiendra à la Chancellerie de faire : favoriser une démarche participative issue des besoins exprimés à la base et axée sur l'amélioration du qualitatif mais avec le risque d'être déconnectée de l'allocation des moyens, ou au contraire être conçue au sommet sans connaissance des besoins spécifiques et avec le risque d'une absence de mise en œuvre locale.

Il s'agit d'un enjeu essentiel du positionnement du leadership. Avoir une position claire sur cette question essentielle. En toute hypothèse, il paraît difficile, sauf à réduire d'emblée l'intérêt du projet de se contenter d'imposer quelques axes stratégiques permanents aux juridictions en laissant aux Cours un pouvoir d'harmonisation (tirés par exemple de quelques actions phares dans la droite ligne du projet pour la Justice du XXI^{ème} siècle comme par exemple la dématérialisation des procédures et guichets uniques... Mais il s'agirait là encore d'une feuille de route obligée bien éloignée de la souplesse d'organisation nécessaire compte tenu de l'hétérogénéité des situations et voulue comme participant à la reconquête du sens de leur mission pour tous les agents du ministère .

Ce n'est donc pas l'analyse qui prévaut au sein de la Conférence des présidents de TGI.

Ainsi, il est exclu de concevoir un projet de juridiction comme un instrument de pilotage direct de l'administration centrale ou de la cour qui pourrait éventuellement servir d'élément d'évaluation. Se profilerait alors un risque de rigidification du fonctionnement ou encore de voir émerger, à l'instar de ce qui existe s'agissant de la politique pénale du parquet, un cadre contraint d'actions et d'objectifs à remplir, ce qui semble difficilement compatible avec l'indépendance du magistrat du siège. Il est plus que souhaitable d'ailleurs une consultation du Conseil Supérieur de la Magistrature sur cette question.

Ces craintes exprimées rejoignent des réactions de rejet nées de l'annonce du concept de projet de juridiction à nos collègues (en particulier à la suite de l'échange sur le renseignement du questionnaire sur ce thème) nourries sans aucun doute des difficultés actuelles de nos juridictions et dont voici quelques exemples :

- “Comment peut-on mettre à notre charge la conception d'un projet, impliquant d'atteindre à terme fixé une performance quelconque, qu'elle soit qualitative ou quantitative, alors que nous en sommes à établir des priorités pour savoir quels contentieux devront être « laissés de côté » ? On pourra faire des projets quand on aura les moyens d'abord de faire notre travail normalement !”
- “ C'est un alibi, la chancellerie constate qu'il existe un malaise dans les juridictions et crée un dérivatif pour nous mobiliser sur des projets factices, c'est une opération de communication !”
- “ Comment trouver un projet commun avec le parquet, alors que nos intérêts sont divergents, c'est une fois encore le pénal qui l'emportera, il n'y aura jamais de projet relatif à des services purement civils, qui n'intéressent pas le parquet !”
- « Cela fait penser à la démarche qualité qui avait été initiée par des magistrats il y a quelques années et discutée en AG sans que cette démarche ait été ensuite suivie d'effets – le problème est qu'il est difficile de parler de qualité sans parler de quantité ! »
- « Il ne faudrait pas s'interdire le quantitatif, par exemple dans le cadre d'établissement de référentiels adaptés à la juridiction, mais le risque est que cela soit vécu comme un contrôle supplémentaire de l'activité juridictionnelle (encore des statistiques!) »
- « Finalement quelle est la différence entre un projet de juridiction et une politique de juridiction? Ce sera toujours le projet du président (au mieux des chefs de juridiction et du directeur de greffe) qui souhaite améliorer le fonctionnement de sa juridiction! »
- « il ne s'agira que d'associer les greffiers et fonctionnaires au projet des magistrats pour la juridiction : on reste dans la logique de la performance! »

A partir des premiers constats opérés, la conférence des présidents de TGI est d'avis que si le consensus sur la nature du projet ne vient pas de la base (ou au moins d'une réflexion commune) il sera quasiment impossible d'entraîner l'adhésion. Le projet serait alors seulement celui de ceux qui l'ont conçu. Et avec difficulté d'ailleurs, car si l'on considère qu'il faut l'accord des deux chefs de juridiction, celui naturellement du directeur de greffe, et aussi celui des chefs de cour pour harmoniser l'ensemble.

Par ailleurs la conférence tient à souligner qu'il sera encore plus compliqué de persuader les magistrats et fonctionnaires de poursuivre un projet comportant des objectifs acceptés, si les moyens mobilisés pour le projet ne sont trouvés qu'en interne, et notamment s'il n'existe aucun renfort d'effectifs pour parvenir au but fixé.

La remarque de collègues rapportée plus haut n'est pas dénuée de pertinence, lorsqu'ils affirment que notre premier objectif relatif au service rendu aux justiciables est d'abord de pouvoir traiter l'ensemble des contentieux dans un délai acceptable, en disposant des moyens humains et budgétaires nécessaires pour le faire.

Comment, malgré ce contexte, donner un sens positif au projet de juridiction?

D'abord clarifier l'outil.

Le projet de juridiction relève-t-il du contrôle de gestion? L'harmonisation semble le laisser croire.

Est-ce un simple outil du dialogue social? Ce serait faire offense aux personnels, s'il tourne à vide.

Est-ce un outil au service de la performance? Si la réponse est positive il faut le dire et définir la performance.

La performance ne peut alors être à seule visée quantitative et la gouvernance par les nombres doit être dépassée (cf Alain Supiot).

Une nouvelle équation de la performance est nécessaire (cf La manager et le philosophe I. Barth et Y-H Martin Editeur Le passeur) « *La sérendipité rejoint l'idée que notre environnement est riche d'opportunités, d'aubaines, de sources de performances alternatives, de potentiel, et qu'il faut savoir chercher la lumière ailleurs que sous le réverbère. Pour atteindre la performance, le management doit accepter qu'aucune règle ne soit établie, et qu'il est essentiel, pour progresser, de rester à l'affût de nouvelles données.* » « *Dans un monde où tout semble devenu urgent, il est sans doute sage de savoir s'arrêter pour faire le point, observer comment une situation s'est modifiée, prendre le temps de se réorienter, voire de se ressourcer* » *Ce repos n'est pas paresse, mais ressourcement. Il est un temps de régénération, de remise en question*

de ses certitudes, de refondation de ses valeurs» . Le projet de juridiction peut être la reconnaissance de ce temps de ressourcement. Mais il faut être conscient qu'il aura nécessairement, lors de son élaboration, un impact sur le quantitatif.

Le projet de juridiction doit pouvoir combiner dialogue social et performance, dans son sens positif, afin de favoriser l'efficacité de la juridiction et la qualité de la justice. Le chiffre est un indicateur, pas un objectif. Le projet de juridiction ne peut se réduire à la simple volonté d'optimiser l'efficacité des juridictions.

Définir ensuite la notion de priorité.

Prioriser c'est choisir et donc exclure, même temporairement. Pour établir une priorité il faut déterminer l'importance préférentielle. Cette importance est nécessairement liée à l'objectif à atteindre. Quels sont les objectifs? Rendre une justice de qualité dans des délais raisonnables? Les priorités doivent-elles être définies par rapport aux cibles fixées par le ministère? Doivent-elles être fixées en fonction des carences de la juridiction, pour atteindre un niveau minimal de service? Faut-il favoriser les domaines dans lesquels la juridiction apporte une véritable plus-value? Un projet de juridiction n'est concevable que si l'on connaît les objectifs et si l'autorité, qui peut être plurielle, qui les fixe dispose d'une légitimité suffisante et reconnue.

Le projet de juridiction, en ce qu'il est susceptible de constituer un outil institutionnel, oblige à reposer ou à poser la question du rôle respectif de la chancellerie, des chefs de cour et des chefs de juridiction dans le fonctionnement des juridictions.

Ce n'est qu'après la clarification de l'outil et des notions qu'il véhicule qu'il sera possible de donner une vision positive du concept.

Le projet de juridiction, si les acteurs sont convaincus qu'il ne constitue pas un outil de gestion de la pénurie, pourra alors permettre de conduire un management par le sens et un management humaniste afin d'accompagner une politique du changement.

Ce management suppose cependant que les juridictions disposent d'une autonomie suffisante.

Il pourrait permettre :

- d'encourager les innovations locales et responsabiliser les personnels,
- d'obtenir un meilleur consentement aux efforts d'adaptation,
- de valoriser les ressources humaines et le dialogue social,
- de bouleverser les habitudes lorsqu'elles sont peu efficaces,
- de dépasser le pilotage par les outils de gestion.

Enfin, la conférence tient à rappeler que chaque juridiction mène déjà des projets (ou des actions transversales) au quotidien : la plupart du temps, il est indispensable de les faire avancer en même temps, car il faut à la fois améliorer le service rendu aux justiciables, se soucier du bien-être et la cohésion des personnels (et de plus en plus difficilement tant on constate des oppositions d'intérêts véritables).

Ces projets concernent aussi le confort immobilier, les nouvelles technologies et la sûreté ; il est impossible d'ailleurs de prioriser l'un de ses aspects en sacrifiant les autres, au risque de compromettre la poursuite de notre activité.

Ainsi la conférence des présidents de TGI serait plus favorable à la mise en place concertée à la base de «micro-projets» de service, qui auraient l'avantage de permettre à tous les membres (magistrats ou fonctionnaires) d'une équipe, qui connaissent bien leur sujet puisqu'ils vivent avec, de faire émerger des idées pragmatiques, en leur laissant une marge d'initiative suffisante pour améliorer les choses. Cela passe aussi par la possibilité pour les magistrats coordinateurs de services de disposer d'une forme d'autonomie et d'autorité suffisante à l'égard de leurs collègues comme des fonctionnaires, pour générer une dynamique sans passer forcément par une double hiérarchie à chaque instant.

Plusieurs micros projets pourraient ainsi coexister, quitte à mettre en exergue ensuite, à l'échelle de la juridiction, les expériences innovantes méritant d'être encouragées voire généralisées, et dans cette hypothèse en obtenant des moyens extérieurs, même modestes. La satisfaction engendrée par l'évolution concertée d'un service, pourrait éventuellement jouer un rôle fédérateur, même en période de crise, à la différence d'une planification venue d'en haut, quelle que soit l'investissement et l'imagination des chefs de juridiction, amenés aujourd'hui à gérer une pénurie croissante.

Dans la mission confiée à votre groupe de travail il est cependant bien distingué le projet de juridiction de la politique de juridiction et du projet de service. S'inspirant des actions menées par la juridiction administrative, le projet de juridiction est défini comme pluri-annuel pour procurer une vision à moyen terme avec un objectif qualitatif ou organisationnel ayant pour but l'amélioration du service rendu au justiciable et l'amélioration de la cohésion dans les relations du travail par une certaine souplesse avec un mode d'élaboration participatif.

La définition et le cadre du projet de juridiction s'entendent donc pour nous ainsi : c'est le projet de la juridiction qui repose sur une démarche volontaire et facultative. Action d'initiative locale, il vise à fédérer les énergies, à donner du sens à l'action commune. Dès lors, au regard de la souplesse que doit conserver ce dispositif, la conférence des présidents de TGI s'oppose à son inscription dans le code de l'organisation judiciaire et suggère une indispensable et préalable expérimentation.

2° Le processus de consultation et de choix du projet :

La question du choix du mode opératoire et de l'articulation avec les instances de concertation en cours est celle de la mise en œuvre d'une rencontre entre verticalité (rapport administration centrale, Cour et TGI et arrondissement) et de l'horizontalité (commissions, AG des TGI et CHSCT sans exclure le CDAD et les partenaires institutionnels voire les usagers).

La conférence défend le point de vue pour le président de TGI de conserver une vision d'ensemble, horizontale avec un management global en utilisant toutes les instances départementales selon la conception que nous venons de donner d'un projet souple adapté aux réalités locales.

L'articulation entre horizontal et vertical partira donc de la recherche de ce qui est faisable au niveau d'un TGI et dans un second temps seulement il conviendra de rechercher la bonne articulation au niveau régional et national (par exemple en CHSCT où l'interlocuteur national est le Secrétariat général et non la Direction des Services Judiciaires) avec le soutien de la cour d'appel dans cette recherche d'articulation.

En tout état de cause, les modalités d'élaboration des projets de juridiction doivent conserver la même souplesse que dans leur définition pour faire consensus.

Ainsi les critères d'évaluation et de suivi peuvent très bien s'intégrer dans nos réunions (de services, commissions thématiques, commissions permanentes ou restreinte) selon un calendrier prévisionnel diffusé en début d'année et avec l'assemblée générale comme instance de validation. Il faut selon nous en effet restituer à «la base» son autonomie (la grande variété des territoires et des TGI en atteste) et éliminer le sentiment de soumission et d'impuissance face au contraste entre les objectifs définis dans le dialogue de gestion actuel et les moyens accordés pour y parvenir.

La conférence est d'avis de soumettre le canevas suivant plus respectueux de la conception du projet tel qu'il vient d'être précisé:

- une première réunion des référents de service aurait lieu pour que le comité de gestion donne les grandes indications concernant les projets de juridiction,
- puis, au sein de chaque service, il conviendrait d'interroger les magistrats et fonctionnaires sur ce qu'ils aimeraient voir figurer dans un projet de juridiction,
- les référents de service rapporteraient le fruit des réflexions du service au comité de gestion qui pourrait alors dégager les grandes lignes convergentes qui constitueraient le contenu du projet de juridiction,
- seraient ensuite réunis des groupes de travail composés de volontaires mais comprenant nécessairement des magistrats (siège-parquet) et des fonctionnaires sur les thèmes retenus,
- la restitution du travail des groupes pourrait se faire auprès de la commission plénière qui préparerait une synthèse qui pourrait constituer le projet de juridiction qui serait ensuite soumis aux AG.

Lors des premières phases de cette consultation il sera nécessaire pour éviter tout blocage de pouvoir apporter des réponses sur les questions suivantes dont la formulation devrait pouvoir s'adapter à la multiplicité des situations rencontrées :

- la définition du concept : qu'est-ce un projet de juridiction ?
- quels sont les objectifs attendus ?
- quel en est le contenu ?
- quelle sera la méthodologie employée ?
- quel est le calendrier de ce projet (durée et moment de lancement, de la mise en œuvre, du suivi de la réalisation, de la périodicité de l'examen) ?
- quelle est l'articulation avec les instances de concertation prévues par le COJ et celle d'un conseil de juridiction (en cas de site expérimental) ?

3° Le contenu du projet de juridiction

La conférence des présidents de TGI souhaite à ce stade de la réflexion évoquer au mieux un périmètre d'actions plutôt que des actions trop précises en cohérence avec la position adoptée sur les deux premiers points de cette contribution.

A titre préliminaire, il convient d'observer que le projet doit se soucier dans le choix de son périmètre du caractère durable des actions, car c'est l'avenir de la juridiction qu'il engage au-delà des chefs de juridictions qui auront vocation à se succéder ; il pourra au contraire servir ainsi de feuille de route.

La première ligne d'actions doit se retrouver dans le souci de faire en sorte que les personnels se sentent mieux sur leur lieu de travail (stress, conditions de travail..), et que les justiciables se sentent aussi à l'aise au sein du palais de justice (orientations, réponses à leurs besoins), avec une place particulière sur la prise en compte des attentes des avocats.

En deuxième lieu la personnalisation du projet doit prendre évidemment en compte la réalité du site judiciaire selon que celui-ci comprend une ou plusieurs juridictions et définir sa gestion dans la concertation opérée entre elle sur les sujets d'intérêt commun comme par exemple la mise en œuvre ou la rénovation en profondeur d'un GUG.

Il faudra aussi définir dans chaque juridiction de l'arrondissement un projet adapté à chaque site.

Enfin, le contenu des actions sera surtout inspiré par la nécessité d'ancrer une nouvelle dynamique de gouvernance humaine inspiré des suggestions que la conférence des présidents de TGI soutient et qui figure dans l'annexe jointe.

ANNEXE CNPTGI

Propositions de la CNPTGI pour repenser la gouvernance humaine des juridictions

Ces propositions avaient été élaborées par l'assemblée générale de novembre 2013 et restent d'actualité ; celles déjà réalisées ou en voie de l'être sont mentionnées en gras italique souligné.

1° Quels sont les modèles de gouvernance souhaitables pour notre institution ?

La CNPTGI souligne l'urgence actuelle de proposer une définition de la gouvernance en relation avec la finalité spécifique de l'institution judiciaire dans la société.

La gouvernance des juridictions, notion récente historiquement liée à la fonctionnarisation des greffes, puis développée par la budgétisation des dépenses des juridictions, et enfin sacralisée par la LOLF, est essentiellement conçue comme un outil de gestion des flux mesuré en termes économiques assorti de l'obligation de rendre compte.

Cette exigence démocratique, qui tend vers la mesure des coûts et l'optimisation de la dépense, impose naturellement la quantification des résultats obtenus.

Mais pour autant, l'institution judiciaire avec sa mission régalienne et les hautes valeurs qu'elle incarne, présente une spécificité forte, l'acte de juger ne se résumant jamais à une simple production de décisions.

En modernité, la justice doit conjuguer au quotidien le respect de la loi, l'humanité de son intervention, l'indépendance de ses juges, la modestie de ses moyens, et les attentes de plus en plus fortes des citoyens.

En effet, la demande infinie de justice croise la source de moyens contraints : dans cette rencontre, la tendance à une gestion managériale des flux écrase la prise en compte de l'individualisation des affaires et abaisse la représentation de leur rôle que s'en font les personnels de justice.

Si les logiques de performance ne peuvent à l'évidence être absentes des préoccupations de la gouvernance, ce primat a pour effet d'estomper les valeurs essentielles de la mission juridictionnelle au profit de l'impératif de rendement, avec pour corollaire des risques internes d'apparition de troubles psychosociaux, mais aussi l'émergence de difficultés de recrutement à l'ENM, d'accélération du turnover et de vacances de postes dans les régions les plus difficiles.

L'exercice des fonctions judiciaires (pour le magistrat comme pour le greffier) souffre de la perte de sens lié aux excès de cette logique managériale.

La prise de conscience actuelle de la perversion de ce modèle provient de :

- la sous-budgétisation chronique des moyens de la justice,
- la situation de sous effectif lié à une absence prévisionnelle de gestion des emplois, avec des situations de tension dans les tribunaux, et l'apparition de risques psychosociaux,
- l'accroissement de l'intervention des CHSCT depuis leur réforme.

La CNPTGI en tire pour conséquence que la gouvernance est à repenser aussi à la lumière du capital humain de l'institution.

Elle s'impose pour dépasser les blocages actuels de notre organisation judiciaire, et proposer une approche plus partagée et collective.

A titre d'illustration de cette possibilité, nous pouvons mettre en avant l'expérience du TGI de Chartres qui articule la recherche de la performance au sens de la LOLF et aussi celle du dialogue social, et se caractérise par la diffusion de questionnaires sur les risques psycho-sociaux et leur exploitation collective dans une relation de confiance.

Il faut étendre et pérenniser d'autres dispositifs aussi intéressants comme la mise en place d'un groupe Balint sur l'exercice de la fonction de magistrat (en Normandie), ainsi que le travail mené à Lille avec un groupe de parole animé par un psychologue pour échanger sur les pratiques hors la vue de la hiérarchie.

Plus généralement il faut renforcer la présence de médecins de prévention, de psychologues et d'assistantes sociales dans nos juridictions sous le pilotage des CHSCT.

2° Comment articuler culture juridictionnelle et culture managériale ?

Témoin de la situation des juridictions du 1er degré, la CNPTGI ne peut faire que le constat suivant:

- de l'existence d'univers parallèles sans communication véritable par la centralisation des choix budgétaires ne laissant qu'une marge de manœuvre infime aux chefs de juridiction, au profit des spécialistes de la gestion dans les SAR et les plates formes,
- du risque d'une césure entre « magistrats administrateurs » et « magistrats juges », avec un déficit certain de communication interne, car méconnues des magistrats, les tâches de gestion sont considérées comme peu valorisantes, peu utiles, et très éloignées de la noblesse de leur mission première.

Et pourtant, la qualité de la gouvernance des juridictions a un impact direct sur leurs conditions de fonctionnement, tant sur le plan humain que matériel (nous en voyons pour preuve les séquelles profondes et durables de la dernière réforme de la carte judiciaire).

S'il peut y avoir débat sur la nécessité d'une formation accrue des jeunes collègues dès l'ENM sur cette problématique, le constat est fait que la place de la performance doit être expliquée, approfondie et aussi relativisée, pour être acceptée par chacun, au sein de chaque juridiction.

L'objectif est donc de mettre en place un territoire commun de communication, un collectif de référentiels et de valeurs partagées.

S'il existe déjà pour le dialogue entre chefs de juridiction et avec le directeur de greffe, la CNPTGI est d'avis d'accentuer la mise en place (et pas seulement dans les très grosses juridictions) de magistrats chefs de service avec des responsabilités concrétisées par des lettres de mission, d'une formation spécifique sur l'articulation de leur rôle administratif et juridictionnel assorties d'un statut mieux défini et reconnu sur le plan fonctionnel et indiciaire.

3° Comment faire évoluer les leviers d'action du président dans le champ de l'évaluation et de la déontologie ?

La CNPTGI estime nécessaire de repenser l'évaluation individuelle par une description plus précise du contexte d'activité et surtout mieux faire apparaître des contributions individuelles à la performance collective (aussi bien dans sa dimension du savoir-faire que du savoir être).

Parallèlement, il faut donc aussi repenser l'évaluation des juridictions par le recours à coté des processus externes d'inspection, de la mise en place de programmes participatifs (dont Via-Justice nous offre l'exemple) et d'auto-diagnostic sur référentiels.

4° Comment garantir aussi à nos collègues plus de démocratie interne pour une administration plus participative ?

Si la gouvernance humaine est la prise en compte des conséquences humaines et sociales des décisions stratégiques prises dans les organisations, la CNPTGI est d'avis que sa transposition dans notre institution doit être vue comme une chance permettant de redonner à la fois du sens à l'action des personnels en période de contraintes budgétaires et d'améliorer le rôle et la perception de la Justice dans la société.

Il faut pour cela aller vers plus de démocratie interne pour une administration participative caractérisée par :

- **La recherche systématique du dialogue interne et du constat partagé, avec des conférences de service régulières, concrétisées par des comptes rendus permettant de fixer les bonnes pratiques et la mémoire interne, dans le souci de sortir le juge de son « isolement » en l'installant dans une dimension collective ; il faut rénover le fonctionnement des commissions pour la préparation des assemblées générales en ajoutant aux membres élus, les chefs de pôle, les coordonnateurs et le greffe par la présence des chefs de service,**
- **L'élaboration d'une feuille de route à la prise du poste de chef de juridiction et d'un rapport annuel de fonctionnement,**
- **La rédaction d'un bilan social. C'est désormais le rôle du projet de juridiction.**

Ce travail d'appropriation plus collective de l'administration des juridictions doit malgré tout laisser subsister en cas de blocage un garant de l'intérêt public en la personne du chef de juridiction.

Il convient aussi de recenser et d'harmoniser les outils de pilotage des présidents et de développer une cartographie des risques avec la mise en place d'une cellule de veille en charge d'identifier ces points de vigilance en interne.

5° Quelles sont les valeurs qualitatives à intégrer dans les indicateurs de performance ?

La CNPTGI propose la mise en place de nouveaux indicateurs de performance dès l'an prochain, indicateurs de qualité de la justice qui doit être remise au cœur de la performance des juridictions, avec respect pour ses spécificités et ses garanties traditionnelles, telles le droit d'accès à son juge dans les champs de la :

- qualité de l'accueil du justiciable,
- qualité du dialogue avec les auxiliaires de justice,
- qualité de la tenue de l'audience,
- qualité de la décision.

En effet, le développement d'outils d'enquête qualitative permettra non seulement de répondre mieux à l'attente du public mais de redonner du sens à la mission des agents.

Le baromètre Marianne est déjà une avancée et le recours au questionnaire du CEPEJ nous permettra tant de concilier des normes de qualité et celles d'efficacité professionnelle.

Ce champ qualitatif doit être investi dans plusieurs directions par :

- le recours systématique aux sondages de satisfaction des usagers (sur les conditions d'accès à l'information juridique et à la justice, les conditions de traitement des usagers, l'accueil, la durée de la procédure) et à la pratique de l'inter-vision à l'exemple des Pays Bas,
- le tutorat des nouveaux magistrats, sur une période de 2 à 3 ans après leur entrée en fonction,
- la redécouverte de la collégialité, espace d'échange sur les pratiques, pour favoriser une cohérence collective et une diffusion du savoir pour combattre l'isolement du juge; en effet, la transmission des expériences sur le fond de l'acte de juger est indispensable, mais elle l'est tout autant sur sa forme (comportements, échanges, analyses de sa propre attitude) ce qui justifie de prévoir des débriefings d'affaires éprouvantes,
- **la préoccupation de la durabilité et de la transmission des améliorations et réformes mises en œuvre dans une juridiction, c'est encore le projet de juridiction**
- une attention particulière aux personnels de greffe afin de redonner du sens à leur mission : par le développement des logiques de coopération avec les magistrats, une attention et soutien spécifique à la prise du poste, le souci de veiller à un temps d'échange sur les pratiques professionnelles, l'attention au management de proximité et au processus de transmission des savoirs,
- enfin une attention particulière sera portée à la prise en compte de l'environnement qui s'inscrit dans le champ économique et éthique.
- Tout cela s'accompagne d'un recours plus réfléchi aux nouvelles technologies :
- le recours à la visioconférence et la communication électronique doit être réalisé en prenant garde au respect des principes directeurs du procès, par seulement sur le simple plan de la forme, mais dans une dimension éthique,
- le développement d'autres techniques comme la numérisation doit être saisie comme une opportunité de décloisonner le travail entre magistrats et greffiers pour accumuler un savoir partagé et une approche plus collective du travail,

- le souci de veiller à ne pas asphyxier le dialogue par l'abus de l'utilisation des messages électroniques ; pour cela, il faut veiller à optimiser la formation sur l'organisation des boîtes de messagerie et l'usage du courriel afin de ne pas nuire au relationnel qui est essentiel dans le cadre de l'accompagnement du changement).

La CNPTGI demande à la Chancellerie d'assurer la mise en place effective de ses orientations dans ses choix budgétaires, mais entend aussi signifier que malgré la mise en place de recettes de gouvernance humaine, il existe un seuil au delà du quel, il est nécessaire définir des priorités clairement affichées et assumées.

6° Comment s'ouvrir aux compétences des autres acteurs dans le champ de la Justice ?

La CNPTGI propose pour faire face au défi du quantitatif et à la lumière des réflexions sur le périmètre du juge qui fait l'objet d'une autre contribution d'organiser :

- **le recours systématique préalable aux mesures de résolution amiable des différends en matière civile consacrées par le livre V du Code de Procédure civile (en particulier la médiation et la procédure participative), cela vient d'être réalisé**
- la saisine du juge devenant ainsi le dernier recours quand les voies du dialogue ont été épuisées.

Elle est d'avis que l'accompagnement de la démarche des avocats sur ce mode alternatif de résolution des conflits doit permettre de les associer aux instances de concertation des juridictions comme cela existe localement s'agissant des groupes de travail sur les procédures.

Cette institutionnalisation d'une instance de concertation avec le Barreau et les huissiers aurait pour objectif le bon fonctionnement des juridictions, l'implication des professions juridiques et judiciaires dans le souci de gain de temps et d'efficacité en les conciliant avec la recherche d'une amélioration qualitative de la décision de justice par la mise en place de guide des bonnes pratiques en matière civile, et enfin la promotion d'une culture de la transparence avec un échange des informations sur la situation de la juridiction, par le fonctionnement d'un conseil ouvert sur l'extérieur sans rôle décisionnel mais avec d'autres membres (professions judiciaires, université, élus...) dont les CDAD proposent un modèle. C'est le conseil de juridiction dont l'expérimentation a commencé.

La CNPTGI est d'avis qu'il existe ainsi un parallèle à établir entre la façon de traiter des procédures (et en réalité les citoyens qui sont concernés par elles) et la prise en compte des attentes des personnels de justice : la recherche d'une justice plus participative doit s'accompagner d'une évolution de la gestion des agents vers une appréhension plus solidaire de la tâche commune.

La CNPTGI forme le vœu que cette réforme de la gouvernance puisse être associée à conception renouvelée du rôle de la Justice dans notre société.

FICHE FORMATION
FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS
ENM, le 10 mars 2015

EN FORMATION INITIALE

La thématique du fonctionnement des juridictions est abordée en formation initiale dans le cadre du pôle « administration de la justice ».

L'objectif général des enseignements du pôle administration de la justice est de sensibiliser et provoquer une réflexion chez les futurs magistrats sur les thèmes suivants :

- fonctionnement et organisation des services de l'institution judiciaire ;
- environnement et acteurs du processus judiciaire ;
- outils informatiques et technologiques disponibles en juridiction ;
- modes d'organisation et méthodes de travail des services en juridiction ;

Il doit également permettre aux auditeurs de justice et aux greffiers et greffiers en chef stagiaires, partenaires de demain au sein de l'institution judiciaire d'étudier ensemble et ainsi de découvrir les missions, contraintes et attentes de l'autre en vue d'une meilleure reconnaissance mutuelle dans l'exercice de leurs futures fonctions respectives.

Les principales sous-thématiques abordées sont les suivantes :

1. l'environnement institutionnel
2. l'accès au droit et à la justice
3. les frais de justice
4. le BAJ et les frais et dépens
5. la gestion des scellés
6. mission justice civile
7. mission justice pénale
8. les logiciels métiers
9. la démocratie interne

1.1. L'environnement institutionnel

Ce thème est abordé lors d'une conférence intitulée « Environnement institutionnel » animée par Monsieur Didier Marshall, premier président honoraire et doyen du pôle administration de la justice pour les auditeurs de justice et les stagiaires du concours complémentaire et par Madame Murielle Goure, coordonnatrice de formation, pour les recrutés latéraux

Les grands thèmes abordés lors de cette conférence sont :

- L'histoire de l'administration de la justice,
- La chancellerie : ses missions et son organisation,
- Les relations entre les juridictions de première instance, les cours d'appel et la chancellerie,
- La LOLF,
- L'organisation et le fonctionnement du BOP ou de l'UO,
- La présentation des juridictions.

Les objectifs de cette séquence pédagogique sont de donner les principaux repères permettant aux auditeurs et stagiaires de comprendre le cadre institutionnel de l'institution judiciaire.

Public : auditeurs de justice, stagiaires du concours complémentaire et recrutés latéraux.

Évolutions envisagées : poursuite de cette séquence l'année prochaine.

1.2. L'accès au droit et à la justice

Ce thème est abordé notamment dans les séquences suivantes :

Sur l'accueil unique des justiciables

« Présentation de l'expérimentation d'un accueil unique des justiciables (SAUJ) », en visioconférence avec le tribunal de grande instance de Saint Denis de la Réunion, par Madame Fabienne NICOD, greffière en chef adjointe au tribunal de grande instance de Saint Denis de la Réunion, et Madame Mathilde PELLERIN, directrice de greffe du tribunal d'instance de Saint Benoit.

Sur les CDAD

« L'information des justiciables sur les MARD » conférence animée par Madame Nelly SOUCHARD, greffière en chef, secrétaire générale du CDAD de l'Hérault et Madame Nathalie CHAPON, conseillère à la cour d'appel de Montpellier.

« Les partenaires de la juridiction dans l'accès au droit et à la justice » table ronde animée par Monsieur Julien SIMON-DELCROS, président du tribunal de grande instance de Périgueux, Madame Sophie LHÔTE, directrice départementale de la solidarité et de la prévention du Conseil général de la Dordogne, Monsieur Bruno BREVET, secrétaire général de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN de la Dordogne).

Sur la prise en compte de la victime

« l'accueil et l'orientation de la victime », table ronde animée par Jean-Christophe MULLER, procureur de la République près le TGI de Pau, Mme Sandrine COLLET, capitaine de police à Pau, Mme Monique RIVIÈRE, greffière au TGI de Pau, et Mme Nicole TERCQ, directrice de l'association Paloise d'aide aux victimes.

Objectifs : accueillir et informer l'utilisateur, faciliter l'accès au droit.

Public : auditeurs de justice et greffiers stagiaires (pour le service d'accueil unique aux justiciables).

Évolutions envisagées : séquences nouvelles. Le SAUJ a été rangé par la garde des sceaux dans les quinze actions de nature à relever le défi de la Justice du XXI^e siècle.

1.3. Les frais de justice

Ce thème est abordé lors d'une conférence intitulée « Présentation de la notion de frais de justice » animée par des greffiers en chef stagiaires et lors d'une conférence consacrée aux « Frais de justice, les bonnes pratiques », co-animée par Mme Karine Vermes, chef de bureau FIP4, bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense et M. Jérôme Letier, sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance (SDFIP) à la DSJ. **Cette séquence a été retransmise par visioconférence aux greffiers en chef stagiaires qui n'avaient pas pu se déplacer à l'ENM Bordeaux.**

Objectifs : définir les notions de frais de justice et mesurer leur importance, identifier et valoriser les bonnes pratiques afin d'assurer une meilleure maîtrise de ces dépenses et préserver la conduite de la politique pénale et rechercher les pistes afin de faciliter l'envoi des mémoires par les prestataires judiciaires en parallèle à la mise en place de chorus formulaire.

Public : auditeurs de justice et greffiers en chef stagiaires

Évolutions envisagées : renouveler cette séquence dans le cadre du partenariat ENM-ENG et maintenir les visioconférences entre les deux écoles.

1.4. Le BAJ et les frais et dépens

Ce thème est abordé lors d'une conférence intitulée « l'aide juridictionnelle, les frais et dépens », animée par Monsieur Michel DEFIX, conseiller cour d'appel de Pau.

Objectifs : définir les notions d'aide juridictionnelle et de frais et dépens et identifier les formules à utiliser permettant de recouvrer les dépens

Public : auditeurs de justice.

Évolutions envisagées : séquence reconduite cette année avec un enseignement recentré sur les formules à utiliser afin de permettre le recouvrement des dépens

1.5. La gestion des scellés

Ce thème est abordé lors :

- des ateliers sur la « Réception des scellés judiciaires » (réquisitions, dépôts de scellés, conservation, sorties provisoires...), et sur le « Sort final des scellés » (dessaisissement, appel, restitution, destruction...), chaque atelier était animé par un procureur de la République et un directeur de greffe ou un greffier,
- de la conférence sur « Présentation de l'Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués (AGRASC) et la vente des biens saisis avant jugement », conférence animée par M. Stephen Almaseanu, chef du Pôle juridique de l'AGRASC,
- de la conférence sur « Expertise sur l'amélioration de la gestion actuelle des pièces à conviction », apportée par M.Éloi BUAT-MÉNARD, adjoint à la sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation et M. Clément INCERTI, magistrat au Bureau de la police judiciaire, membres du groupe de travail sur les scellés.

Objectifs : définir les notions de frais de justice et de pièces à conviction, assimiler les règles de réception, de conservation, de gestion et de destruction des pièces à conviction, prendre connaissance des consignes d'organisation du service des scellés visant à fluidifier les entrées et sorties de ces objets et à rationaliser leur conservation, présenter l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), acquérir une expertise des axes d'amélioration de la gestion actuelle des pièces à conviction.

Public : auditeurs de justice et greffiers en chef stagiaires

Évolutions envisagées : séquence nouvelle qui doit être reconduite dans le cadre du partenariat ENM-ENG (auditeurs de justice et greffiers en chef stagiaires) en intégrant la visioconférence entre les deux écoles afin de faire bénéficier les enseignements dispensés par l'ENM à l'ensemble de la promotion des greffiers en chef stagiaires.

1.6. Mission justice civile

Ce thème est abordé lors des séquences suivantes :

- Conférence sur « la mise en état des affaires civiles et présentation d'OPALEX » animée par M. Thierry GHERA, président du TGI Valence et M. Jean PEILLARD, président de la compagnie des experts de justice de Grenoble.
- Ateliers sur « la communication électronique : COMCITGI » animés par un magistrat et un greffier.
- Ateliers sur le « travail collaboratif magistrat/greffe dans un cabinet JAF, JE assistance éducative et tutelles » animé par un magistrat et un greffier ou/et un greffier en chef.

Objectifs :

- Connaître les notions fondamentales de la mise en état des affaires civiles,
- Appréhender, utiliser et maîtriser les fonctionnalités du logiciel métier Wincitgi et plus particulièrement Comcitgi,
- Connaître l'organisation de travail induite par la mise en place de la communication électronique,
- Repérer le travail du greffe, du magistrat et l'importance de travailler en équipe,
- proposer des solutions et innover dans la connaissance et le respect des rôles et missions de chacun des acteurs et dans le souci de les intégrer dans les processus de réorganisation d'un cabinet et d'évolution de ses méthodes de travail,
- savoir dresser un état des lieux du cabinet.

Public : auditeurs de justice.

Evolutions envisagées : la mise en état des affaires civiles est une séquence reconduite cette année avec un enseignement recentré sur le travail collaboratif magistrat greffe. La séquence « travail collaboratif magistrat/greffe dans un cabinet JAF, JE assistance éducative et tutelles » est une séquence nouvelle qui pourrait être renouvelée dans le cadre du partenariat ENM-ENG.

1.7. Mission justice pénale

Sur le développement des nouvelles technologies, les thématiques suivantes sont abordées par le biais de :

- Conférence « la numérisation et la dématérialisation des procédures pénales », animée par Messieurs Patrice Camberou, procureur de la République du tribunal de grande instance d'Angoulême et Alexandre de-Boschere, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint Malo.
- Ateliers « Pdf X-change Viewer » animés par des responsables de gestion informatique adjoints.

Objectifs :

- identifier les règles et les risques en matière de sécurité informatique tant au regard du travail sur les dossiers numérisés, que dans l'utilisation de la chaîne pénale Cassiopée.
- comprendre la numérisation, première étape de la dématérialisation des procédures pénales mise en œuvre grâce à l'application NPP dernière version 4, déployée dans les tribunaux de grande instance et cours d'appel,

Public : auditeurs de justice.

Évolutions envisagées : séquence reconduite cette année mais en utilisant la dernière version de la NPP.

Sur les services d'assistance du magistrat par un greffier :

« Le greffier assistant de magistrat », table ronde animée par Madame Véronique Andriollo, sous directrice des ressources humaines des greffes, Monsieur Ludovic André, adjoint à la sous directrice des ressources humaines de la magistrature, Monsieur Florent Boura, chef du bureau de la politique pénale générale, Monsieur Jacques-Edouard Andrault, substitut du procureur de la République du tribunal de grande instance de Nanterre et Madame France Bris, greffière assistante du magistrat au tribunal de grande instance de Nanterre.

Objectifs : présentation de l'expérimentation.

Public : auditeurs de justice et greffiers stagiaires.

Évolutions envisagées : séquence nouvelle. Cette mission est l'une des quinze actions annoncées par la Garde des sceaux dans le cadre de la réforme de la Justice du XXI^e siècle.

1.8. Les logiciels métiers

Ils sont présentés dans les séquences suivantes :

- Ateliers « Présentation du logiciel pénal Cassiopée », animés par des responsables de gestion informatique adjoints.
- Ateliers sur « la communication électronique : Wincitgi-Comcitgi » animés par un magistrat et un greffier.
- Ateliers « Présentation et prise en main des divers logiciels métiers (Xti pour les TI, TUTIMAJ, IPWEB, cassiopée, Wincitgi, TUTIMIN » en PPF animés par un magistrat et un responsable de la gestion informatique adjoint.

Objectifs :

- connaître, utiliser et maîtriser les fonctionnalités des logiciels métiers,
- comprendre l'organisation de travail induite par ces outils – nouvelles technologies et logiciels – en vue d'être des acteurs éclairés et autonomes dans leur travail, lors de leur stage puis de leur prise de poste,
- s'organiser de manière à exercer efficacement et en autonomie.

Public : auditeurs de justice, stagiaires du concours complémentaire.

Evolutions envisagées : séquence à reconduire.

1.9. La démocratie interne

Ce thème est abordé lors de la table ronde « La juridiction comme communauté de travail », animée par Monsieur Benoit Giraud, président du tribunal de grande instance de Dax, Monsieur Pascal Prache, procureur du tribunal de grande instance d'Agen, Monsieur Joffrey Bauduin, directeur de greffe du tribunal de grande instance de La Rochelle et Madame Véronique Argel, greffière au tribunal de grande instance de Pau.

Les grands thèmes abordés sont :

- Les instances de dialogue,
- Les assemblées générales, les commissions permanentes, restreintes,...
- Le comité de gestion.

Objectifs : connaître les instances de dialogue.

Public : auditeurs de justice et greffiers stagiaires.

Évolutions envisagées : séquence à reconduire en l'état ou sous format d'ateliers « animation d'une assemblée générale ».

EN FORMATION CONTINUE

1. Actions spécifiques proposées aux chefs de cours et de juridiction dans le cadre du pôle administration de la justice

Dans le cadre des formations proposées aux chefs de juridiction et chefs de cour, plusieurs formations traitent de ces sujets et sont le cas échéant, susceptibles d'évoluer au regard des réflexions en cours et des réformes.

Les sessions dédiées aux chefs de juridiction et de cour abordent ainsi et continueront à traiter le fonctionnement des juridictions et le rôle des différentes instances en leur sein (assemblées générales, commissions plénières et restreintes, comités de gestion, CHSCT CHSCTD etc.) modifiées par le décret n°2014-1458 du 8 décembre 2014.

Nouveaux chefs de cour

Cette formation obligatoire inscrite au catalogue depuis 2012, a lieu à deux reprises dans l'année en fonction du nombre de nominations et permet de transmettre aux nouveaux chefs de cour, les outils nécessaires et des méthodes opérationnelles pour ces fonctions d'encadrement (15 places x2).

En 2014, une séquence de travail a ainsi été réservée, au cours du 1er module, aux instances du dialogue social (AG, commissions etc.). Lors du second module, une autre séquence de travail a été dévolue au dialogue social dans les cours d'appel en présence des représentants des instances syndicales nationales (magistrats-greffiers).

Chefs de cour : nouveaux enjeux

Destinée à vingt chefs de cour ayant au moins un an d'ancienneté (20 places), ce cycle crée en 2012- aux thèmes renouvelés chaque année - permet de mener une réflexion sur les évolutions de la Justice.

En complément des réflexions philosophiques, politiques, sociétales sur ces sujets, sont également examinées des questions opérationnelles relatives au management, à la gestion, au fonctionnement et à l'administration de la cour d'appel et des juridictions de leur ressort.

Nouveaux Chefs de juridiction

Cette formation obligatoire, inscrite au catalogue depuis 2007, a lieu à deux reprises dans l'année en fonction du nombre de nominations et s'adresse aux magistrats appelés pour la première fois à exercer des fonctions de président de tribunal de grande instance ou de procureur de la République (20 places x2). Toute prise de fonctions constitue un instant singulier, particulièrement lorsqu'il s'agit d'exercer pour la première fois des fonctions d'encadrement, de fixer des objectifs, d'accompagner des changements, de mettre en œuvre des projets, de diriger, d'animer et de motiver ses collaborateurs.

Ce cycle, composé de 4 modules (2 modules théoriques dont 2 jours consacrés à la communication audiovisuelle, 1 stage institutionnel et un stage pratique) dont le contenu est le résultat d'une analyse des spécificités de la fonction de

chef de juridiction et des conséquences de la codirection renouvelées par l'émergence de nouveaux besoins et attentes en matière de gouvernance et de gestion des ressources humaines, doit fournir aux nouveaux chefs de juridiction des outils et des supports méthodologiques immédiatement exploitables.

Si l'objectif premier de cette formation obligatoire est de transmettre des outils aux nouveaux chefs de juridiction, l'accent a notamment été porté lors des premiers modules de 2015 sur les comités de gestion, la distinction entre chef de service et chef d'établissement, la relation des chefs de juridictions avec le CHSCT –CHSCTD ainsi que le rôle du chef de juridiction au sein des commissions de sécurité etc.

Nouveaux chefs de juridiction... un an plus tard

Cette session, inscrite au catalogue en 2012, s'adresse, en principe, aux chefs de juridiction (20 places) qui ont suivi la formation «nouveaux chefs de juridiction» de l'année N-1 et qui souhaitent approfondir leurs réflexions, échanger sur la pratique des fonctions exercées et confronter leur expérience acquise au cours de l'année écoulée.

Véritable regroupement de l'ensemble de la promotion des nouveaux chefs de juridiction de l'année n-1, cette session permet d'échanger sur les pratiques, les difficultés éventuelles et de mutualiser les acquis.

Le plan de formation des cadres

Ce cycle, emblématique de la collaboration de l'ENM et de l'ENG qui a vu sa 14^{ème} promotion débiter en début d'année 2015 (1ère éd. 1999), s'adresse à 12 chefs de juridictions et 12 directeurs de greffe. Il est composé de sept modules de trois jours et assure aux participants une formation technique notamment aux questions budgétaires, de GRH, de management, de sécurité et d'hygiène, de dialogue social. Il s'enrichit, chaque année, de thématiques destinées à renouveler leur réflexion sur leurs missions d'encadrement, leurs fonctions managériales et l'évolution de l'institution judiciaire au cœur de l'Etat et de la société.

Ce cycle permet aussi aux magistrats et directeurs de greffe d'échanger sur leurs expériences et leurs pratiques, d'actualiser leurs connaissances et favorise ainsi une meilleure compréhension mutuelle.

Les politiques de juridictions à l'épreuve des politiques publiques

Cette session inscrite au catalogue en 2012 est destinée à des chefs de juridiction et de cour ou à des chefs de service (30 places) et propose une réflexion sur les enjeux, les champs et la mise en œuvre de politiques de juridiction. Pilotage de la juridiction dans le traitement des contentieux et dans le cadre de la gestion dyarchique, prise en compte des contextes locaux dans la déclinaison des politiques nationales, lisibilité de l'action conduite par les interlocuteurs sont autant de questionnements visités par cette réflexion.

Au cours des sessions 2013 et 2014, les expériences de projet de juridiction au sein des tribunaux administratifs et du TGI de Paris ont notamment été présentées aux participants.

Public	Nbre
magistrat(s)	30
ENG	3
magistrat(s) étranger(s) (REFJ)	3
juridictions financières	5
juridictions administratives	2

Le contrôle de l'activité et du fonctionnement des juridictions

Cette formation inscrite au catalogue en 2012 permet aux chefs de juridictions ayant deux années d'ancienneté (20 places) d'aborder les différents contrôles susceptibles d'être mis en place au sein de leur juridiction, d'échanger avec leurs acteurs (Chambre régionale des comptes, inspection générale des services judiciaires, ...) sur les modalités et conditions de leur mise en œuvre, la portée des observations ou recommandations formulées à leur issue et d'une façon plus générale, d'engager une réflexion sur la responsabilité des chefs de juridiction.

Sous le prisme du contrôle de l'activité et du fonctionnement des juridictions, cette session permet d'avoir un regard sur le fonctionnement interne des juridictions.

La conduite du changement

La Réforme de l'Etat, la LOLF, la modernisation de l'administration, l'amélioration de la performance, les attentes du citoyen, entraînent au sein des services publics et notamment au sein de l'institution judiciaire de nombreux changements. Les participants (15 places) peuvent trouver dans le cadre de cette formation (inscrite au catalogue depuis 2012) - animée par un consultant - les outils d'analyse et de diagnostic, les leviers et les stratégies utiles à l'aboutissement et à la réussite des changements envisagés au sein de leur juridiction.

2. Actions de formation proposées à d'autres magistrats

Le Cycle supérieur d'administration de la justice (CADEJ)

Créé en 2011, le Cycle Approfondi d'Etudes Judiciaires (ex. CESAJ) est une formation, préparatoire aux nominations dans les fonctions de direction d'une entité judiciaire, qui prend la forme d'un cycle annuel, qui combine les enseignements sous forme de tables rondes, de débats ou de conférences. Un travail de recherche sur un thème spécifique d'intérêt judiciaire est réalisé au cours de l'année en groupes d'études.

Le « CADEJ » qui comprend dix modules de trois jours répartis sur l'année s'adresse à des magistrats (60 places) qui souhaitent assumer des fonctions d'encadrement.

Les modules sur « Les moyens de la justice : entre rationalité et performance » (mod. 3), « L'action managériale » (mod. 5) et « La conduite du changement » (mod. 7) permettent notamment d'aborder le fonctionnement des juridictions et la démocratie interne.

Public	Nbre
magistrat(s)	60
administrateur(s) civil(s)	4
administration pénitentiaire	1
commissaire(s) de police	2
conseiller(s) d'Etat, juridictions adm.	2
officier(s) de gendarmerie	2
juridictions financières	2
ENG	1
ENPJJ	1

Magistrats, Chefs de service au sein d'une juridiction

Cette session de formation inscrite au catalogue en 2009, prépare les magistrats (30 places) investis de la responsabilité de services, aux attributions spécifiques qui peuvent leur être demandées en matière d'organisation, de gestion administrative, d'animation des équipes de magistrats et fonctionnaires qui les composent.

Nouveaux secrétaires généraux

Cette session inscrite au catalogue en 2010 s'adresse aux magistrats nouvellement nommés secrétaires généraux de tribunal de grande instance ou de cour d'appel mais également à ceux qui envisagent de solliciter ce poste (30 places). Elle est un lieu de réflexion sur le rôle du secrétariat général dans l'administration d'une juridiction, pris comme entité juridictionnelle et comme niveau opérationnel de gestion. Outre l'apport d'informations à caractère technique, notamment sur le budget, la LOLF, l'immobilier et la gestion des ressources humaines, elle permet de favoriser les échanges sur les pratiques mises en œuvre au niveau local.

Cette session allie différents types d'interventions : juridiques, budgétaires, organisationnelles, de technique informatique et permet l'échange d'outils facilitant la prise de fonctions ou l'amélioration de l'outil existant.

Le magistrat chargé de l'administration d'un tribunal d'instance

Outre ses attributions juridictionnelles, le magistrat chargé de l'administration d'un tribunal d'instance doit assumer des responsabilités de gestion et d'animation de la juridiction. Cette session a pour objet de lui permettre de mieux définir

les limites et les enjeux de ses attributions, d'identifier ses divers interlocuteurs et d'appréhender les outils dont il dispose pour mener à bien cette tâche.

Au cours de cette session (20 places) inscrite au catalogue depuis 2008, sont abordées les questions relatives à la gestion du personnel, la gestion budgétaire, les statistiques l'animation de la juridiction et les relations avec juges de proximité, mandataires judiciaires à la protection des majeurs et conciliateurs.

Par ailleurs, est également abordée l'inspection des tribunaux d'instance et des juridictions de proximité du ressort par le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République près ce tribunal.

Le juge coordonnateur au sein de la juridiction pour mineurs

Cette session, inscrite au catalogue en 2013, réservée à des magistrats exerçant ou souhaitant exercer des fonctions de juge coordonnateur (15 places) a pour objectif de leur permettre de mieux maîtriser ces aspects non-juridictionnels de leurs fonctions: connaissance des outils de pilotage utiles pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de service, réflexions sur l'élaboration au niveau local de politiques judiciaires de protection de l'enfance -définition de positions communes relatives, par exemple, aux habilitations, au contrôle des services, à la participation aux observatoires départementaux.

Les risques psycho-sociaux : appréhension et communication

Les risques psycho-sociaux, dont les manifestations sont en constante évolution (stress, conduites addictives, violences, absentéisme, burn out, harcèlement, suicide,...) interrogent sur les méthodes d'organisation du travail et de management (20 places).

Le repérage des situations à risques et l'élaboration d'une politique de prévention et d'accompagnement des collaborateurs en souffrance au sein des juridictions, abordés dans cette session, inscrite au catalogue depuis 2009, peut permettre de diminuer le risque et de trouver des solutions dans le cadre des instances idoines (CHSCT, CHSCTD, commissions etc.)

Public	Nbre
magistrat(s)	<input type="text" value="20"/>
magistrat(s) étranger(s) (REFJ)	<input type="text" value="2"/>
juridictions financières	<input type="text" value="1"/>
juridictions administratives	<input type="text" value="1"/>



FICHE FORMATION PROJET DE SERVICE DES JURIDICTIONS

La formation aux projets de juridiction dont les objectifs sont de favoriser la communauté de travail entre ses divers acteurs, de promouvoir la concertation entre magistrats, fonctionnaires et partenaires privilégiés et partant, d'améliorer la qualité du service public rendu est constitutive à l'École Nationale des Greffes (ENG), de la formation initiale des greffiers en chef stagiaires et de la formation continue des greffiers en chef et des greffiers des services judiciaires.

L'ENG est particulièrement attachée, au sein des formations qu'elle dispense, à souligner systématiquement **l'importance du travail en équipe** mais également à rappeler, à chaque étape de la formation, que chacun des acteurs du Greffe doit contribuer, en lien avec les magistrats notamment, à une Justice de qualité.

1- Formation Initiale

Les dispositions de l'arrêté du 5 mars 2013 intègrent les recommandations du rapport sur la réforme de cette formation remis à la direction des services judiciaires le 12 septembre 2012. Parmi celles-ci, émergeait de façon significative la nécessité pour les greffiers en chef et les magistrats d'acquérir dès les premiers mois de formation des éléments fondamentaux de culture commune grâce à des séquences d'apprentissages partagés sur des thématiques professionnelles dans lesquelles ces deux acteurs de l'institution judiciaires assument des responsabilités particulières impliquant un travail en concertation.

Ces recommandations particulières sont traduites dans les quatre programmes de formation initiale consacrés aux greffiers en chef stagiaires :

- Identité professionnelle du greffier en chef
- Pilotage des moyens et des situations exceptionnelles
- Pilotage de la chaîne pénale
- Pilotage de la chaîne civile et prud'homale

La construction et la réalisation de ces programmes intègrent également une exigence de décloisonnement des enseignements qui se traduit par l'intervention des différents acteurs et partenaires de l'institution judiciaire dans ces enseignements ; partenaires judiciaires mais également partenaires administratifs extérieurs et professions partenaires associées (barreau, huissiers, experts, inspection du travail, juridiction de contrôle, Finances publiques,...)

Afin d'imprégner la pratique professionnelle des greffiers en chef dès la phase de découverte du métier, des séquences communes d'enseignements sont réalisées avec les auditeurs de justice dans le cadre du partenariat développé en collaboration entre les deux écoles (ENG et ENM).

Programme 1 – Identité professionnelle du greffier en chef

Ce programme a pour but de permettre au futur chef de service ou directeur de greffe d'identifier son positionnement au regard des autres acteurs investis de différentes responsabilités dans le fonctionnement du service public de la justice et de l'État. En interne de discerner les missions relevant du domaine propre, partagé ou subordonné ; en externe de connaître les différents partenaires de l'institution avec qui ils devront communiquer et se concerter.

Ce programme est décliné en modules :

- 1.1 – Environnement Judiciaire
- 1.2 – Environnement administratif
- 1.3 – Déontologie, Valeurs, Statuts
- 1.4 – Gouvernance et direction

Les enseignements visant à développer une culture de projet concertée entre magistrats et greffiers en chef et chaque fois que la thématique l'exige, avec les partenaires privilégiés de l'institution sont :

1.1 Environnement Judiciaire

Au cours des séquences relevant de ce module, une intervention conjointe de la direction des services judiciaires ainsi que du secrétariat-général, délivrent aux stagiaires un panorama de l'environnement institutionnel ainsi que des différents métiers composant cet univers de futurs interlocuteurs. (0,5 jour)

Une séquence consacrée à la modernisation de la Justice animée par le procureur général de la cour d'appel d'Amiens, anciennement sous-directeur de l'organisation judiciaires, offre aux futurs responsables des greffes, une vision de l'évolution de l'institution et des rôles de leurs acteurs.

1.2 Environnement Administratif

Ce module a pour but de permettre aux greffiers en chef stagiaires d'identifier leur rôle et positionnement dans la fonction publique (2 fois 0,5 jours) sur les thématiques des missions et enjeux du service public et être cadre dans la fonction publique ; par ailleurs des présentations par des conseillers et des greffiers de la cour des comptes et du conseil constitutionnel sont à même de leur permettre de mesurer l'implication de leurs décisions et postures managériales dans la conduite des services placés sous leur responsabilité.

1.3 Déontologie, Valeurs, Statuts

Outre les enseignements sur le statut général et les statuts particuliers des greffiers en chef et greffier, une demie-journée, animée par un magistrat -chargé de formation à l'ENG, est dévolue à l'acquisition des principales règles statutaires s'imposant aux magistrats afin de permettre aux stagiaires de percevoir les possibilités et les limites de l'exercice du métier de magistrat et de mieux comprendre et intégrer les postures rencontrées dans la pratique professionnelle.

Les stagiaires suivent par ailleurs, une conférence d'une demie-journée sur les valeurs de la justice, principes partagés et conditionnant les missions des fonctionnaires et des magistrats ;

Ils participent sous forme d'atelier de préparation avec restitution animée par un chargé d'enseignement et un membre de l'inspection à une séquence sur les règles déontologiques qui s'imposent aux greffiers en chef et qu'ils auront pour mission de faire respecter,

Enfin, une demie-journée sur les règles de déontologie à observer et à faire respecter dans les services en matière d'utilisation des T.I.C. est animée par la représentante du secrétariat permanent à la gouvernance des T.I.C.

1.4 Gouvernance des Juridictions

Une séquence, sur une journée, est animée en amphithéâtre, par des chefs de juridiction et le directeur du greffe concerné. L'objectif est de démontrer, à trois voix, comment les principes de gouvernance d'une juridiction sont arrêtés afin de répondre aux impératifs de l'institution ; quel niveau de concertation et quels dispositifs de communication directionnels cela nécessite. Cet enseignement permet aussi aux stagiaires d'identifier les périmètres de responsabilité de chacun et le niveau d'implication que cela exige.

Dans ce module sont travaillés, en groupe, sous forme d'atelier utilisant une pédagogie participative, les thèmes suivant :

- la sociologie des organisations de travail : 2 jours dont 1 en co-animation avec un GEC
- la communication : 2 jours dont 0,5 en co-animation avec un chargé d'enseignement de l'ENG
- la conduite de projet : 3 jours dont 1 en co-animation avec un GEC de terrain (étudié durant la période consacrée à la chaîne civile pour des raisons de contrainte d'emploi du temps)
- bien être au travail et à la prévention des RPS : 1,5 jour est consacré à l'approche et à la prise en compte du phénomène dans les principes de gouvernance ; cette séquence est animée par un inspecteur santé et sécurité au travail ainsi que par un chargé d'enseignement de l'ENG, spécialisé dans ce domaine.

Programme 2 – Pilotage des moyens et des situations exceptionnelles

Ce programme a pour objectif de permettre aux greffiers en chef stagiaires, d'une part par la confrontation avec les outils techniques, d'autre part par la rencontre des interlocuteurs qualifiés et spécialisés de l'institution, d'acquérir les connaissances fondamentales et la manipulation des concepts et techniques qui leur seront nécessaires pour pouvoir assumer leurs missions et responsabilités dans le domaine des ressources humaines, de la préparation et de l'exécution budgétaire, de la préparation et du suivi de l'exécution des marchés publics, de la gestion immobilière et l'entretien des

bâtiments, de l'organisation et de la mise en place des dispositifs permettant d'assurer la sûreté et la sécurité incendie dans la juridiction.

2.1 Fondamentaux du pilotage

- Management
- Contrôle Interne de fonctionnement
- Principes, Acteurs et calendrier budgétaires
- LOLF et GRH
- LOLF et BUDGET
- Marchés Publics (principes et acteurs)
- GPRH : concepts et politique

2.2 Techniques et Méthodes de pilotage

- Tableaux de bord
- Statistiques,
- Techniques d'audit,
- Mécanismes de GPRH/RMCG et RIME
- Valuation de la charge de travail,
- Maîtrise des référentiels IGSJ,
- Techniques managériales appliqués aux projets de juridiction

Ces enseignements pour essentiellement techniques qu'ils peuvent paraître au premier abord, impliquent, compte tenu de la matière traitée et de ses implications dans le fonctionnement de la juridiction et de la production judiciaire, la mise en exergue dans la pédagogie employée d'une concertation nécessaire et de la mise en place de pratiques collaboratives avec les chefs de juridiction et de consultation des magistrats et partenaires de l'institution judiciaire. C'est dans cet esprit que cette formation est délivrée.

2.3 Les Frais de Justice

Cette séquence qui pose la problématique de la maîtrise des frais de justice et de ses enjeux fait l'objet d'un enseignement collaboratif entre l'ENG et l'ENM. En effet, la coordonnatrice du programme « méthodes transverses » de l'ENG, en charge de la conception et de la réalisation des enseignements sur cette thématique, de concert avec la coordonnatrice du pôle « administration de la justice » de l'ENM ont co-développé des séquences d'enseignement consacré à cette question.

Cette thématique implique également, sous des aspects différents, les greffiers en chef stagiaires et les auditeurs, en qualité de futurs responsables hiérarchiques des services centralisateurs des F.J., d'une part, et des futurs ordonnateurs de dépenses en matière de frais de justice, d'autre part.

Dans cet optique, une délégation de greffiers en chef (A 2015 C01 promotion R. DEPARDON) reçus à l'ENM – Bordeaux dans le cadre du partenariat de formation initiale (voir infra : partenariat ENM-ENG) a présenté à une promotion d'auditeurs, la notion de Frais de Justice.

Cette séquence a été suivie par une conférence tenue par M. Jérôme LETIER et Mme Karine VERMES sur « Frais de Justice, les bonnes pratiques » ; cette conférence a été retransmise en direct par visioconférence aux greffiers en chef stagiaires de la même promotion restés à l'ENG – Dijon.

Programme 3 – Pilotage de la chaîne pénale

Il s'agit, au cours des quatre semaines, que dure cet apprentissage, pour le stagiaire, de cerner le périmètre d'activité du greffier en chef, voire du directeur de greffe adjoint, dans ses attributions de chef du service pénal.

L'objectif est de lui faire appliquer dans la conduite opérationnelle des services du greffe, les principes et techniques acquis durant la phase d'apprentissage des deux programmes fondamentaux (1 ET 2) de début de formation initiale.

Ce programme se décline en plusieurs modules :

3.1 les enjeux de la justice pénale

Ce module se décline pédagogiquement sous forme de conférences. Il fait intervenir des magistrats et chefs de juridiction, tous acteurs avec qui le greffier en chef devra collaborer sur les actions de politique pénale et communiquer sur ses options de direction de service.

Le développement d'une culture professionnelle commune se traduit par le recours à des magistrats intervenants sur les thèmes de « la notion de politique pénale », « la mise en œuvre de la politique pénale » ; celui de « chaîne pénale et projet de juridiction » fait intervenir deux chefs de cour et un directeur de greffe de cour d'appel ; l'objectif étant de faire prendre conscience aux greffiers en chef stagiaires de l'importance des pratiques collaboratives magistrat-greffier, mais également chef de juridiction et chef de service – greffier en chef.

En outre, un enseignement consacré aux « regards croisés PR/GEC sur l'organisation des services de la chaîne pénale » animé par le PRA de LYON et le greffier en chef adjoint, responsables des services pénaux du TGI de LYON, met l'accent sur les pratiques collaboratives permettant le développement d'une culture commune dans la conduite de l'activité pénale d'un TGI.

Dans ce module, le développement de la concertation partenariale est illustrée par une conférence de trois heures par l'agent judiciaire de l'État.

3.2- schémas et circuits de procédure

Ce module n'a pas pour but de faire des greffiers en chef des techniciens de la procédure, mission dévolue au greffier. Cependant, les responsabilités que le greffier en chef sera amené à assumer en qualité de gestionnaire et de pilote de l'activité pénale du greffe lui imposent de connaître ce que font les agents placés sous son autorité (circuits de procédure) et à dans quelle phase il est susceptible d'exercer des missions propres (schémas de procédure).

Pour technique que soit ce module, la séquence de démarrage est dédiée à l'étude des réponses pénales du PR en tant qu'élément de gestion du service pour le greffier en chef. La dernière séquence s'inscrit dans le développement de la concertation partenariale : elle fait intervenir des agents poursuivants des douanes sur les poursuites douanières.

3.3 – les outils de pilotage

Les greffiers en chef stagiaires sont initiés à la technique de l'établissement de la cartographie des risques pénaux : outil primordial à la conduite du service permettant de sécuriser le traitement des procédures en lien avec les priorités de politique pénale définies par le chef de parquet

Enfin, toujours dans un souci d'amélioration de la qualité du service, ils sont formés pendant une journée et demie sur la qualité de saisie des données Cassiopée et leur impact sur l'info centre.

3.4 – Technologies appliquées à la chaîne pénale

Outre une séquence sur l'intégration des technologies dans l'organisation des services (infocentre, logiciel métier et NPP entres autres), un enseignement animé par un substitut de TARASCON, et deux responsables de la gendarmerie décline Impact organisationnel de l'emploi des technologies dans le domaine des échanges inter-applicatif.

3.5- Organisation des services de la chaîne pénale

Ce module balaie de la phase présentencielle à la phase postsentencielle, les enjeux et les perspectives des organisations judiciaires. Cet enseignement a pour but de donner au greffier en chef une vision globale de ses missions et ses responsabilités en qualité de chef de service pénal. Cette séquence intègre toutes les obligations croisées des différents acteurs de la chaîne pénale.

3.6 – Les Pièces à conviction

Cet enseignement a pour objectif de faire prendre conscience au greffier en chef de la portée de ses responsabilités particulières en la matière.

Cet enseignement, outre un travail en atelier sur un ou plusieurs des aspects pratiques de cette gestion particulière, fait intervenir les représentants de l'AGRASC et de la Caisse des Dépôts et Consignation, partenaires privilégiés de l'institution judiciaire en la matière.

Par ailleurs, ce domaine technique relevant de la responsabilité personnelle du greffier en chef a fait l'objet, dans le cadre du partenariat de formation initiale avec l'ENM, d'une journée entière de travail (le 19 février 2015 à l'ENM) où durant la matinée, les auditeurs et la délégation de greffiers en chef stagiaires ont travaillé en ateliers animés par un procureur de la République et un greffier en chef ou un greffier.

L'après-midi a fait l'objet d'une conférence sur l'AGRASC et la vente des biens saisis avant jugement animée par le chef du pôle juridique de l'AGRASC en première partie ; la seconde partie a été consacrée à une présentation de l'expertise sur

l'amélioration de gestion actuelle des pièces à conviction, animée par le sous-directeur adjoint de l'organisation judiciaire et de l'innovation et un membre du groupe de travail sur les pièces à conviction initié par la chancellerie, magistrat au bureau de la police judiciaire.

Programme 4 – Pilotage de la chaîne civile et prud'homale

Comme pour le programme 3, les quatre semaines dédiées aux apprentissages des missions du greffier en chef dans ce domaine de l'activité judiciaire a pour but de leur faire cerner le champ de leurs compétences et de leurs responsabilités.

Il s'articule en 4 modules principaux :

4.1 les enjeux de la justice civile

Cet aspect des fonctions est vu sous deux angles principaux, le volet européen et international et notamment les fonctions propres du greffier en chef en la matière d'une part, et la dématérialisation des procédures et la communication électronique durant une journée et demie animée par le président et la directrice du greffe du TGI de Valence, un membre du barreau impliqué dans le projet de dématérialisation (WINCI) ainsi que le président de la compagnie des experts de Grenoble pour OPALEX. Les stagiaires réalisent également un cas pratique portant sur la dématérialisation.

4.2 Schémas et circuits de procédure civile

La chaîne civile, au contraire de la chaîne pénale qui présente une organisation séquentielle, s'articule en différents modules qui peuvent travailler indépendamment les uns des autres. Le choix pédagogique a été de former les greffiers en chef stagiaires sur les fondamentaux de la procédure écrite (TGI) et ceux de la procédure orale (TI et CPH). Il s'agit pour les stagiaires d'identifier les points de vigilance leur permettant de réguler les flux d'activité de ces services ainsi que l'organisation du travail des agents du greffe.

Enfin, une séquence sur l'organisation et les points de vigilance du service des expertises est réalisé avec la collaboration d'un intervenant de terrain accompagnant un charge d'enseignement de l'ENG.

4.3 Pilotage des services

Comme pour la chaîne pénale une séquence sur la cartographie des risques encourus dans la gestion des services civils est délivrée aux stagiaires, animée par une inspectrice des greffes de l'IGSJ sur une demie- journée.

Une cartographie d'un service est étudié en lien avec l'actualité législative et judiciaire ; pour la dernière promotion de greffiers en chef (R. DEPARDON), le sujet traité était « le CPH, la loi MACRON et la réforme des élections prud'homales) ; l'animation a été assumée par le président, le vice-président et la directrice du greffe du CPH de LYON.

Sont également étudiés dans ce programme, les responsabilités propres du greffier en chef conférées respectivement par le C.O.J et la loi : les Archives de la juridiction et le contrôle de la Régie. Les deux domaines conditionnant l'organisation du traitement des procédures judiciaires et dont la gestion rigoureuse détermine la qualité du service rendu.

4.4 Principes d'organisation et particularités de l'activité civile

Ce module est traité au travers de thèmes tirés de l'actualité judiciaire et notamment de la mise en place des résultats des travaux sur la Justice du 21e siècle.

Pour cette dernière promotion (R. DEPARDON), le dispositif innovant retenu a été le S.A.U.J. dans sa dimension organisationnelle et RH ; l'animation a été réalisée par VIA-JUSTICE (DSJ).

Enfin, une journée d'étude sur les fonctions de vice-président du B.A.J. et les points de vigilance à retenir pour conduire l'organisation de ce service particulièrement sensible de la juridiction est délivrée aux stagiaires.

De façon transversale, les greffiers en chef reçoivent des enseignements bureautiques (Calc, Writer, PDJ-Xchange Viewer), sur l'environnement informatique (outlook, windows, intranet et internet) et sur la sécurité informatique.

2- Partenariat ENG / ENM

Depuis la mise en place de la réforme de la scolarité des greffiers en chef, pour chaque promotion un temps d'enseignement partagé en mis en place en collaboration avec le pôle d'administration judiciaire de l'ENM et la sous-direction de l'encadrement et de l'environnement judiciaire de l'ENG.

Dans toute la mesure du possible, en raison des contraintes des calendriers pédagogiques de chaque école, des enseignements sur des activités partagées et des pratiques collaboratives sont mis en place.

Pour la promotion A 2014 C01 :

- une délégation de 30 auditeurs qui a été reçue à l'ENG.
- thématiques suivies en commun :
 - pratiques collaboratives magistrat / greffier en chef : à partir d'un scénario ayant pour thème la « permanence de week-end », impliquant les acteurs du siège, du parquet et du greffe, l'objectif était de déterminer une organisation et des pistes d'action afin d'éviter les dysfonctionnements ; le travail consistait à identifier les tâches réciproques, les pouvoirs propres et partagés. Le format pédagogique retenu était l'atelier par groupe (3) composé d'un tiers de la promotion de greffiers en chef et de 10 auditeurs.
 - Présentation en amphithéâtre du contexte et de l'organisation pédagogique
 - Séance de travail en trois groupes dans trois salles distinctes
 - Restitution par groupe en fin de séquence

Pour la promotion R. DEPARDON (A 2015 C01 et A 2014 X01)

- Visite d'une délégation de 25 greffiers en chef à Bordeaux et rencontre avec une promotion d'auditeurs
- Thématiques suivies en commun :

Frais de justice

- Présentation de la notion de FJ par les greffiers en chef aux auditeurs
- Conférence en commun sur « Frais de justice : les bonnes pratiques par le directeur des Finances, de l'Immobilier et de Performance à la DSJ
- Une journée consacrée à la réception des scellés judiciaires (animation en atelier constitués d'auditeurs et de greffier en chef stagiaires), puis présentation en commun de l'AGRASC et de la vente des biens saisis avant jugement
- « le sort final des scellés » : atelier constitué d'auditeurs et de greffiers en chef, animés par un procureur de la République et un greffier en chef
- « l'amélioration de gestion actuelle des pièces à conviction » présentation par l'adjoint à la sous-direction de l'organisation judiciaire et un membre du groupe de travail sur les pièces à conviction, magistrat au bureau de la police judiciaire

La cour de Justice de l'Union Européenne

La formation initiale des greffiers axée sur l'apprentissage de la pratique des procédures et des logiciels métiers n'a pour l'heure pas de modules de formation dédiés aux projets de juridiction. Pour autant le travail avec le magistrat, le positionnement du greffier au sein de son environnement professionnel et sa participation à la vie des juridictions sont abordés de manière transversale au cours de l'étude des différentes procédures.

L'Ecole nationale de la magistrature organise chaque année à Bordeaux une rencontre auditeurs de justice et greffiers stagiaires permettant une connaissance mutuelle des métiers et un travail commun de pratique de procédure (simulation de travail en cabinet).

La réforme prochaine du statut des greffiers impliquera la création de nouveaux modules de formation dédiés à l'organisation du travail en équipe et à l'environnement du greffier qui pourront utilement présenter des exemples de suivis de projets de juridiction. Un programme spécifique aux greffiers, chefs de greffe, sujets des futurs emplois fonctionnels pourrait être proposé notamment dans le cadre de la scolarité de pré-affectation.

3 – Formation Continue

Le plan de formation continue de l'ENG fait une place importante aux formations promouvant une démarche de gouvernance commune des juridictions, la concertation entre les acteurs judiciaires et les projets de juridiction,

3-1 Démarche de gouvernance commune

Le Plan de Formation des Cadres : l'ENG est co-organisatrice avec l'ENM de ce cycle de formation de prestige inaugurée en 1999, soit depuis 16 ans maintenant. Elle a pour public 12 chefs de juridiction et 12 directeurs de greffe et

est co-dirigée par deux directeurs de sessions (1 chef de juridiction et 1 directeur de greffe). Déclinée selon 7 modules (3 à l'ENM, 3 à l'ENG et 1 sur un site extérieur) elle aborde les questions primordiales à la direction d'une juridiction (administration, animation et pilotage de la juridiction, gestion des ressources humaines, management, gestion budgétaire et LOLF, contrôle interne comptable, dialogue de gestion, les technologies, l'immobilier, la sûreté, le dialogue social, la démarche qualité et l'institution judiciaire, la réforme de l'État et la M.A.P.)

Il s'agit de faire travailler ensemble, dans la perspective de l'unité que constitue une juridiction, chefs de juridiction et directeurs de greffe ; l'objectif est également de les faire réfléchir en commun au fonctionnement de l'institution, sa place au sien des services de l'État et aux enjeux qu'elle se doit de prendre en considération.

3-2 les projets de juridiction

Il s'agit pour les magistrats, greffiers en chef et greffier des juridictions de travailler sur un projet commun mettant en synergie les compétences de chacun

- PHAROS : utiliser l'info centre PHAROS afin d'optimiser le fonctionnement des juridictions
- MODALIN : acquérir ensemble les bases techniques nécessaires à la réalisation d'un outil de communication efficace au service de la juridiction, de ses acteurs et de ses partenaires
- CASSIOPEE- INSTRUCTION : utiliser et optimiser l'applicatif CASSIOPEE dans un souci d'amélioration de la qualité du service rendu et d'acquisition de pratiques collaboratives complémentaires et/ou communes.

3-3 Promotion de la concertation entre les acteurs judiciaires

Dans l'esprit de favoriser le développement d'une culture professionnelle commune, l'ENG ouvre un certains nombre de ces formations au public traditionnel de l'ENM.

Formation	Objectif	Ouverture
Management des équipes et gestion des conflits	Identifier les causes de conflit et acquérir les réflexes et outils capables de les prévenir et/ou de les résoudre	RESP
Management et risques psychosociaux	Identifier et différencier les types de risques. Acquérir les composantes et cerner les étapes d'une démarche de prévention et en mesurer l'impact	ENM ENAP ENPJJ
Les addictions en milieu professionnel	Compréhension des pratiques addictives et leurs effets. Construction d'une démarche de prévention collective des risques professionnels	RESP
Politique de sécurité des systèmes d'information	Principes généraux des politiques de sécurité Identification des acteurs du schéma d'organisation Intégrer et faire observer les règles en la matière	ENM
Gouvernance et développement durable	Identifier le référentiel de gouvernance en la matière Intégrer progressivement les enjeux du développement durable et mobiliser les équipes afin de tendre vers une « attitude exemplaire »	ENM ENAP ENPJJ
La souffrance au travail	Identification des facteurs constitutifs et des symptômes Savoir évaluer la souffrance dans l'institution Prévenir les risques Savoir traiter les cas et accompagner les agents	ENM ENAP ENPJJ

Formation	Objectif	Ouverture
- Cassiopée - Exécution des peines - Infocentre - Permanence Week-end	Être capable d'utiliser les modules de Cassiopée dans son environnement professionnel et sur un mode complémentaire	ENM
COMCI TGI	Manipuler la communication électronique Paramétrer le logiciel en fonction de sa convention Manipuler et modifier les trames	ENM

3- 4 Les expérimentations Justice 21 :

Dans le cadre des expérimentations Justice 21, l'ENG a été mobilisée en partenariat avec l'ENM pour créer une formation d'accompagnement aux prises de fonctions des greffiers assistants du magistrat.

Cette formation s'est inscrite dans le cadre de la conduite de projet au sein des six Parquets suivants désignés comme sites expérimentaux : Amiens, Soissons, Rennes, Saint-Malo, Chartres et Nanterre.

La formation proposée aux 17 greffiers assistants du magistrat a été organisée selon le programme suivant : trois modules de formation ont été organisés par l'ENG et l'ENM et se sont déroulés à Dijon :

1^{er} module du 8 au 12 décembre 2014 : le traitement en temps réel

- la procédure du TTR, mise en état des procédures, traitement et suivi des dossiers (procédure et applicatif Cassiopée)
- les missions du GAM
- l'assistance des magistrats du parquet
- la gestion du bureau des enquêtes
- le service de l'entraide internationale : le mandat d'arrêt européen

2^{ème} module du 2 au 6 février 2015 : l'aide à la rédaction

- la rédaction des réquisitoires
- les divers écrits du parquet : soit-transmis, citations, réquisitions, courriers, notes de synthèse ...
- le suivi administratif de la procédure d'entraide pénale internationale

3^{ème} module du 23 au 27 février 2015 : le travail en équipe

- organisation et planification
- le travail en groupe
- la communication
- la préparation et le suivi de réunions

Des stages pratiques sur site (bureau des enquêtes, service de TTR) ont été également organisés en lien avec les directeurs de greffe et les services de formation des SAR.

Des modules de formations individuelles ont été organisés au vu des demandes exprimées par les GAM (exécution des peines, mineurs...)

Un regroupement de l'ensemble des juridictions expérimentales a été organisé le 11 mai dernier à Paris afin d'échanger sur les pratiques et outils mis en œuvre dans le cadre des projets d'implantation des GAM au sein des juridictions concernées. Il a permis de réunir tous les acteurs de la juridiction impliqués (magistrats du parquet, greffiers en chef et greffiers).

L'ENG a également assuré la formation des personnels affectés au sein des sites expérimentaux des services d'accueil unique des justiciables, objets de projets de service au sein des juridictions suivantes:

- à partir de novembre 2014 : tribunaux de grande instance de Brest, Dunkerque, Privas et Saint-Denis de la Réunion et tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes de leur arrondissement, tribunal de grande instance de Bobigny, et dans son arrondissement, tribunaux

d'instance de Bobigny, Aubervilliers, Aulnay-sous-Bois, Montreuil-sous-Bois, Saint-Ouen, et conseil de prud'hommes de Bobigny

- à partir de mai 2015 : tribunal de grande instance de Vesoul, tribunaux d'instance et conseil de prud'hommes de Vesoul et Lure

Ces projets d'ampleur ont fait l'objet d'un véritable accompagnement des agents avec un programme de formation soutenu visant à :

- acquérir les compétences fondamentales nécessaires à l'exercice des fonctions d'agent du service d'accueil unique des justiciables consistant à renseigner dans un premier temps et prendre les actes relatifs aux procédures de la compétence des juridictions d'un arrondissement judiciaire dans un second temps
- connaître les techniques et outils permettant d'assurer un accueil de qualité
- comprendre les enjeux de la création de l'accueil unique des justiciables au sein de l'institution judiciaire

La formation a été organisée en deux cursus :

Le premier cursus de formation s'est déroulé suivant quatre modules (1ère vague d'expérimentation) et a réuni 35 participants :

- 1er module relatif à l'organisation judiciaire et procédures

- les missions du greffier du service d'accueil unique des justiciables
- les fondamentaux des procédures pénale, civile et prud'homale
- les voies de recours
- l'aide juridictionnelle

- 2ème module en région sur sites relatif à l'organisation et fonctionnement de l'accueil unique des justiciables

- 3ème module relatif à la fonction d'accueil

- la communication efficace d'information et de renseignement
- le référentiel Marianne
- les techniques d'accueil physique et téléphonique
- la gestion des publics en difficultés

- 4ème module relatif à l'acquisition des bases de la pratique des logiciels métiers (Cassiopée, Winci TGI, Wings, Citi, Ajwin)

Un second cursus de formation sera organisé selon les mêmes modalités pour les juridictions de la 2ème vague d'expérimentation.

Ces formations ont facilité la conduite de ce projet de mise en place du SAUJ au sein des juridictions expérimentales. Elles ont été accompagnées par l'École avec la création et la mise en ligne du référentiel du SAUJ : outil pratique recensant des fiches de procédure utiles à l'accueil et au renseignement des justiciables.

PARIS, LE 2 AVRIL 2015
AUDITION PAR MADAME CHANTAL ARENS,
PREMIÈRE PRÉSIDENTE DE LA COUR D'APPEL DE PARIS,
DANS LE CADRE DU GROUPE DE TRAVAIL
CONSTITUÉ SUR LE CONCEPT DE PROJET DE JURIDICTION

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (72,5% des voix aux élections au Conseil supérieur de la magistrature en 2014).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Dans les suites des trois groupes de travail sur la justice du XXI^e siècle, la ministre a défini quinze actions pour rendre la justice plus proche, plus efficace et plus protectrice.

La onzième action, qui vise à une meilleure efficacité de la justice, propose de renforcer la communauté de travail dans les juridictions en améliorant le fonctionnement interne des juridictions par deux moyens :

- la création de conseils de juridiction réunissant les magistrats, les fonctionnaires, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse ; cette création a été combattue par l'USM dans sa version initiale qui permettait aux élus locaux de s'immiscer dans le fonctionnement interne de la juridiction ;
- la définition, dans chaque tribunal et chaque cour d'appel d'un projet de juridiction concerté, associant les avocats.

La plaquette ministérielle indique qu'il s'agit notamment de renforcer le rôle des assemblées générales et de fixer des priorités pour accroître la qualité du service rendu aux justiciables.

Le concept de projet de juridiction n'est pas nouveau. Il a déjà fait son chemin dans les juridictions administratives. À titre d'exemple la cour administrative d'appel de Paris a élaboré pour les années 2012 à 2014 un projet de juridiction particulièrement riche que l'on peut trouver sur son site. De même plusieurs juridictions judiciaires ont déjà élaboré ou commencé à élaborer, de manière empirique, des projets de juridiction ou ont défini des actions transversales qui peuvent s'y apparenter.

La mission qui vous a été confiée par la ministre a le mérite d'engager une réflexion plus approfondie sur le contenu ou le champ d'intervention, les modalités d'élaboration et la mise en œuvre de ce type de projet. Plusieurs questions se posent.

Quel peut-être le contenu d'un tel projet ? Autrement dit, quel doit-être son champ d'intervention ? (I) Qui décide du choix du projet ? (II) Une fois le choix arrêté, qui participe à son élaboration ? (III) Qui le valide ? (IV) Comment est-il mis en œuvre ? (V)

De la réponse à ces questions, dépendront l'implication de la communauté judiciaire dans ces actions et par conséquent le succès de chacune de ces initiatives, destinées à améliorer la qualité de la justice rendue par chaque juridiction.

I Quel contenu possible ?

Dans son rapport déposé en mai 2013, «La prudence et l'autorité», l'Institut des hautes études sur la justice considère que «Le développement de projets de service ou de juridiction (...) est, pour les chefs de juridiction, l'outil le mieux adapté pour dépasser les clivages habituels résultant de l'éclatement des tâches juridictionnelles entre chambres et services. Le champ d'application de ces projets est entièrement modulable : il peut être limité au domaine juridictionnel comme par exemple la politique mise en œuvre au service des affaires familiales en matière d'audition de l'enfant ou de médiation familiale ou porter sur des aspects fonctionnels comme l'accueil du public, l'implantation géographique des services, etc...».

Dans le questionnaire que votre mission a adressé à l'ensemble des chefs de juridiction, le projet de juridiction est ainsi défini :

« Le projet de juridiction fédère l'ensemble des magistrats du siège et du parquet ainsi que les fonctionnaires d'une juridiction autour d'objectifs à moyen terme, transversaux et de nature organisationnelle ou qualitative, visant à améliorer le service rendu aux justiciables ainsi que le bien-être et la cohésion des personnels».

Cette dernière définition est à la fois plus large et plus restrictive que celle de l'IHEJ.

Plus large parce que le projet fédère l'ensemble des magistrats et fonctionnaires et ne se limite pas à un service, plus restrictive parce qu'elle semble exclure, de manière heureuse, le domaine juridictionnel de son champ d'intervention.

La question du contenu du projet rejoint celle de son articulation avec les assemblées générales et les commissions restreintes et plénières prévues par le COJ, d'une part, et avec les regroupements fonctionnels ou thématiques, d'autre part.

En premier lieu, pour l'USM, le projet de juridiction ne peut porter sur les modalités d'organisation de la juridiction qui sont soumises à l'avis de l'assemblée générale de magistrats du siège, dans les TGI et dans les cours d'appel. Ces modalités qui sont énumérées aux articles R 212-37 et R 312-42 sont en effet destinées pour la plupart à garantir aux citoyens l'accès au juge naturel.

Il s'agit notamment des critères généraux de répartition des dossiers entre les chambres et de distribution des affaires entre les magistrats spécialisés du tribunal, du projet d'ordonnance de répartition, dans les chambres et services de la juridiction, des vice-présidents et juges dont le tribunal est composé. Ces modalités relèvent du seul avis des magistrats du siège.

En second lieu, pour l'USM, le projet doit définir des objectifs qui concernent la juridiction dans son ensemble, en tant que communauté de travail. Il ne doit pas empiéter sur le domaine juridictionnel qui relève des seuls magistrats.

À cet égard, l'un des exemples donné par l'IHEJ apparaît comme devant être a priori exclu du champ d'intervention des projets de juridiction. La politique mise en œuvre au service des affaires familiales en matière d'audition de l'enfant ou de médiation familiale relève du choix des juges. Ces sujets, s'ils nécessitent une harmonisation dans les pratiques locales, doivent être débattus lors des réunions de service ou des regroupements fonctionnels qui sont régulièrement organisés au sein des tribunaux ou des cours, dans le respect, bien sur, de la liberté de décision de chaque juge.

Tout ce qui relève du pouvoir décisionnel du magistrat doit être exclu du projet de juridiction.

Ces projets trouvent leur domaine naturel d'intervention dans l'organisation interne des services et dans la définition des modes de communication de la juridiction.

Nombreux sont les sujets transversaux de nature organisationnelle dont les juridictions peuvent s'emparer pour améliorer le fonctionnement de l'institution.

On peut penser à :

- l'accueil du public, des justiciables, des avocats, des nouveaux arrivants, qu'ils soient magistrats ou fonctionnaires,
- l'organisation et la coordination des différents services qui interviennent dans un même domaine,
- l'amélioration des circuits procéduraux, au civil comme au pénal,
- la formation permanente des magistrats, des fonctionnaires et des assistants de justice concourant à un même service,
- la qualité des décisions, ce qui implique la définition de ce qui incombe, dans les vérifications préalables à leur signature, au greffe et aux magistrats, l'organisation du suivi de la décision rendue avec une information systématique des magistrats qui ont rendu la décision en cas d'appel ou de pourvoi en cassation, la constitution de bibliothèques internes par chambre, la collecte ou la confection de guides méthodologiques à usage interne par contentieux,
- la communication des juridictions, notamment sur les décisions importantes qu'elles peuvent rendre,
- le développement d'une communauté de travail par différents moyens, y compris par l'institution de moments de convivialité

II Qui décide du projet ?

Un groupe de travail très large, composé des chefs de juridiction, du directeur de greffe et, sur la base du volontariat, des magistrats et des fonctionnaires, pourrait être constitué pour faire un état des lieux de la juridiction et réfléchir à ses objectifs propres.

La juridiction s'insère dans une communauté de travail plus large et s'inscrit dans un cadre géographique, démographique et social particulier. Il est par conséquent opportun que les chefs de la juridiction recueillent, au cours de cette première phase qui tend à arrêter le choix des objectifs, les avis des partenaires institutionnels et notamment des avocats.

Après l'établissement d'un état des lieux et après cette phase de consultation, le groupe de travail choisira les thèmes sur lesquels la juridiction fera porter son effort pour améliorer la qualité de la justice. Cette décision devra être soumise à l'approbation de l'assemblée générale des magistrats des fonctionnaires.

Le projet de juridiction, pour être fédérateur, ne doit pas être enfermé par les chef de cour dans un carcan contraignant et uniforme qui déposséderait la juridiction de ses initiatives et de la prise en compte des spécificités locales. C'est pourquoi ce projet doit s'élaborer au niveau du collectif de travail de chaque juridiction. Il est fondamental en effet que les concepteurs de ce projet disposent d'une marge de manœuvre dans le contenu de celui-ci .Ce niveau d'élaboration contribuera à mobiliser les énergies et à créer dans chacune des juridictions des synergies sur ce type de projet .

III Une fois le choix arrêté, qui participe à son élaboration ?

Des réunions de travail régulières devront être programmées suivant un calendrier déterminé.

Au groupe de travail, composé des chefs de juridiction, du directeur de greffe et des magistrats et des fonctionnaires volontaires, pourront se joindre, en fonction des thèmes retenus par le projet et abordés au cours des réunions, les partenaires institutionnels concernés.

IV Qui le valide ?

Le projet de juridiction doit être un projet collectif, porté par la communauté de travail.

Une fois le projet élaboré dans son ensemble, il devra être validé par le groupe de travail et par les chefs de juridiction. Il serait en effet contre-productif de le soumettre à la seule validation des chefs de juridiction.

Bien sur, si le projet élaboré ne reçoit pas l'approbation des chefs de juridiction, ceux-ci ne pourront être contraints de le mettre en œuvre. Ils ne pourront pas non plus le mettre en œuvre s'il n'est pas préalablement approuvé par le groupe de travail.

Après sa validation par le groupe de travail et les chefs de juridiction, il devra être soumis pour approbation à l'assemblée générale plénière des magistrats et des fonctionnaires.

V Comment est-il mis en œuvre ?

Le projet de juridictions doit raisonnablement s'inscrire dans une durée de 2 à 3 ans pour permettre une amélioration en profondeur et la réalisation des objectifs poursuivis.

Il doit être formalisé dans un écrit et communiqué à l'ensemble des magistrats et des fonctionnaires de la juridiction ainsi qu'à l'ensemble de ses partenaires. Il pourrait être utilement publié sur le site e la juridiction, comme le fait la cour administrative d'appel de Paris.

La mise en œuvre du projet suppose la mobilisation des magistrats et fonctionnaires concernés, ce qui implique que la juridiction soit dotée ou se dote des moyens nécessaires. Il doit être tenu compte, dans la charge de travail des magistrats et fonctionnaires concernés, du temps nécessaire à la mise en œuvre des objectifs.

Un comité de suivi de la mise en œuvre du projet, composé de magistrats et de fonctionnaires doit être mis en place et se réunir périodiquement pour vérifier que le calendrier fixé est tenu et pour résoudre, avec les personnels concernés, les difficultés non prévues qui pourraient surgir.

En conclusion, le projet de juridiction, en ce qu'il est transversal, peut être un outil efficace et intéressant pour décloisonner les services et aider chacun à se situer au sein de la juridiction dans son ensemble et non pas seulement au sein de son service. Il peut contribuer à renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté de travail et permettre ainsi une meilleure connaissance mutuelle des services et des charges qui incombent à chacun. Il peut par cet aspect contribuer à améliorer la qualité de vie au travail pour tous les personnels.

L'USM insiste toutefois fortement, au risque de se répéter, sur les deux éléments suivants qui conditionnent à ses yeux la réussite des projets de juridiction :

En premier lieu, l'engagement d'une réflexion partagée au sein de la communauté judiciaire suppose que les différents acteurs puissent dégager, aux différents stades de l'élaboration du projet, un temps suffisant pour s'associer à la réflexion. Or les charges de travail actuelles absorbent totalement les magistrats et les fonctionnaires.

En second lieu, le projet de juridiction doit être le fruit d'un travail collectif de la juridiction, en lien avec ses partenaires, dans les domaines où ceux-ci sont directement concernés. Il doit être élaboré par les membres de la juridiction, dans des conditions transparentes qui respectent la démocratie interne. Un projet purement présidentiel ou émanant de la dyarchie «président- procureur» ou imposé par les chefs de cour, plaqué d'autorité sur une juridiction ou élaboré contre l'avis majoritaire, loin de fédérer vers des objectifs communs, serait source d'incompréhension et de dissension.

Le bureau de l'USM

Paris, le 6 mai 2015

Observations du Syndicat de la magistrature devant le groupe de travail « projet de juridiction »

« Les juges, qui font partie intégrante de la société qu'ils servent, ne peuvent rendre la justice de façon effective sans bénéficier de la confiance du public. Ils devraient s'informer des attentes de la société à l'égard du système judiciaire ainsi que des doléances à propos du fonctionnement de ce dernier. Les mécanismes permanents mis en œuvre par les conseils de justice ou d'autres autorités indépendantes, pour recueillir ces éléments y contribueraient » (Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités).

La réflexion du Syndicat de la magistrature sur le fonctionnement de la justice et sa capacité à répondre aux attentes des citoyens est ancienne. Depuis plus de 40 ans, l'institution judiciaire a évolué, les réformes se sont succédées, mais son fonctionnement reste profondément archaïque. Asphyxiée par 30 années de budget contraint, elle reste peu perméable aux attentes de la société, non seulement en termes d'accessibilité et de lisibilité mais également quant à sa capacité, en assurant la protection des plus faibles, à rétablir des équilibres profondément bouleversés par des choix et des évolutions économiques aux effets violemment déstabilisateurs. Le ministère de la justice décide de l'allocation des moyens humains et matériels à destination de juridictions dont l'organisation demeure entre les mains de leurs seuls chefs. La qualité du service rendu aux usagers a disparu de leurs tableaux de bord, au profit d'une évaluation purement gestionnaire des besoins.

Dans le cadre des débats sur la Justice du 21^{ème} siècle, le Syndicat de la magistrature a présenté ses réflexions et propositions pour une nouvelle

« gouvernance » des juridictions. Il a fait valoir que si la qualité des décisions de justice dépend pour partie des moyens qui lui sont donnés, elle dépend aussi largement de la mise en place d'un cadre de travail et de principes de fonctionnement qui favorisent l'investissement de ses acteurs à tous les stades de la procédure et leur ouverture constante vers l'extérieur. C'est par le travail en équipe, la réflexion collective et l'organisation d'un dialogue pérenne avec ses partenaires naturels, comme avec la société civile, que l'institution judiciaire pourra remplir de façon satisfaisante ses missions de service public dans l'intérêt des justiciables. Cette évolution doit s'appuyer sur une réforme en profondeur de l'organisation et du fonctionnement des juridictions en y associant étroitement les magistrats et les fonctionnaires.

Les réflexions sur la justice du 21^{ème} siècle ont conduit la garde des Sceaux à retenir « 15 actions » pour la justice du quotidien. Y figurent l'évaluation des besoins de justice au niveau local en association avec la société civile, l'ouverture de la justice à la société par la création de conseils de juridiction, l'amélioration de la démocratie en juridiction ou encore la définition d'un projet de juridiction concerté entre les magistrats et les fonctionnaires.

C'est dans ce cadre que votre groupe de travail a reçu la mission de définir le « concept de projet de juridiction » que le ministère envisage d'introduire dans le Code de l'organisation judiciaire, c'est à dire son mode d'élaboration, les modalités d'articulation avec les instances de concertation prévues par le code de l'organisation judiciaire, son contenu et la communication qui devra en être faite. Par ailleurs, le ministère a lancé une expérimentation des « conseils de juridiction », où devrait se réaliser l'ouverture de la justice à la société.

Pour le Syndicat de la magistrature, il est essentiel de repenser la question de l'organisation et du fonctionnement des juridictions. Aujourd'hui, la démocratie interne est en panne. Les instances participatives que sont les commissions restreintes et assemblées générales sont désertées par leurs membres. Car les magistrats et fonctionnaires le savent bien, les décisions sont prises en amont de ces instances, par les seuls chefs de juridiction et après des consultations qui, bien souvent, ne sont que de pure forme, le travail collectif n'étant que rarement suscité ou valorisé.

Par ailleurs, il n'existe pas de lieu institutionnalisé d'échanges entre la société civile et les juridictions. Certes, les magistrats participent au fonctionnement de différentes instances partenariales, mais la justice ne rend compte de son action que dans le cadre formel des audiences solennelles de rentrée. Au surplus, l'évaluation du fonctionnement des

juridictions repose sur une approche exclusivement statistique du travail des magistrats, sans prendre en compte les besoins des usagers dans leur ressort.

L'exigence de démocratie dans les juridictions impose d'évaluer, d'abord, les « besoins de justice » dans leur territoire. Ce doit être la première mission d'une instance associant les acteurs de la justice, ses partenaires et la société civile (I). Une démarche interne à la juridiction consistera ensuite à élaborer un projet de juridiction adapté tant aux besoins exprimés qu'à ses capacités et moyens. A cette fin, doivent être conçues et mises en place les instances où s'élaboreront propositions et décisions (II). La politique de juridiction issue de ce projet pourra alors être mise en œuvre, partagée et évaluée avec l'ensemble de ses partenaires. (III).

1. L'évaluation des besoins : le conseil de juridiction

Le Syndicat de la magistrature a toujours revendiqué l'ouverture des juridictions sur la cité. Dans ses observations sur la justice du 21^{ème} siècle, il proposait la création de lieux institutionnalisés d'échanges et de partenariat, permettant de réinscrire l'action de la justice dans la réalité sociale de son ressort loin des injonctions simplistes du productivisme pénal, mâtinées de statistiques civiles. Il s'agirait d'enraciner le travail des juridictions dans la connaissance des dynamiques comme des pesanteurs locales, de l'état des services publics, de la réalité des inégalités économiques, sociales et spatiales afin d'identifier les domaines d'intervention judiciaire à privilégier, de nourrir des partenariats et une réflexion commune.

Le lieu où doit s'opérer cette confrontation des réalités locales aux missions de la juridiction n'existe pas aujourd'hui. Les chefs de juridiction rencontrent régulièrement les partenaires institutionnels de l'institution judiciaire, mais les magistrats et fonctionnaires sont peu associés à ces échanges, qui se réduisent souvent à des exercices convenus dans l'entresoi de quelques notables. Etouffés par la pénurie organisée de la justice, les magistrats désertent largement la cité et ignorent bien souvent le contexte social dans lequel ils agissent, au risque de rendre une justice hors sol. Quant à la société civile, elle est tenue écartée des décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions. Pourtant, de ces décisions dépendront la capacité de la justice à répondre aux attentes des justiciables et des citoyens.

Le rapport remis par Didier Marshall sur les « juridictions du 21ème siècle » proposait la création d'un « conseil départemental de justice » pour mieux répondre aux enjeux judiciaires et à l'attente des citoyens représentés par les nombreux partenaires institutionnels de la justice. Ce conseil, qui réunirait les chefs de juridiction, les chefs de service, les représentants locaux de la PJJ et de l'AP, les principaux partenaires de l'institution judiciaire comme le barreau, les notaires, les huissiers, l'Etat et les services extérieurs, les services enquêteurs, les collectivités locales, les élus serait essentiellement un lieu d'échanges, où les magistrats présenteraient leurs activités et où les partenaires feraient part de leurs attentes et de leurs besoins.

La création de ce lieu d'échanges a été reprise à son compte par le ministère de la justice qui a mis en place une expérimentation de conseils de juridiction. Si cette expérimentation est dite « ouverte », la circulaire du 27 février 2015 fixe des orientations qui en limitent fortement la portée, cette instance étant conçue comme essentiellement informative.

Pour le Syndicat de la magistrature, seule une instance dotée de pouvoirs propres et réellement ouverte permettra d'instaurer un dialogue dense et véritablement efficient avec la société.

A. Le conseil de juridiction : une instance consultative ouverte sur la société

- une instance consultative

Selon le ministère de la justice, la justice doit s'ouvrir sur la société, pour familiariser les citoyens à son fonctionnement et favoriser le dialogue entre les usagers, les professionnels, les acteurs et les responsables politiques. Mais le conseil de juridiction, qui réunira tous ces acteurs, n'est conçu que comme un organe « informatif ». Il n'a pas vocation, selon la circulaire du 27 février de 2015, à être consultatif ou délibératif et il ne pourra exercer « aucun contrôle sur l'activité juridictionnelle et sur l'organisation de la juridiction ».

Cette conception étriquée de son rôle n'introduira aucune rupture significative dans le fonctionnement des juridictions et du service public de la justice. Il ne s'agit pas simplement, en effet, d'écouter des représentants de la société civile ou de leur expliquer doctement et verticalement le fonctionnement de la justice. Une instance exclusivement dédiée à l'échange d'informations n'ayant aucune mission propre, sa consultation risque fort de se réduire à un exercice formel qui ne permettra pas plus

qu'aujourd'hui d'intégrer les attentes sociales dans la définition d'un projet de juridiction adapté aux besoins locaux.

Pour le Syndicat de la magistrature, s'il n'est évidemment pas question de créer une instance susceptible d'intervenir dans l'activité juridictionnelle des magistrats et encore moins de la contrôler, il apparaît néanmoins nécessaire qu'elle soit associée au processus décisionnel aboutissant à l'adoption du projet de juridiction.

Dans un premier temps, cette instance pourrait, après avoir dressé le constat de la situation de la justice sur le territoire, émettre des recommandations sur les missions prioritaires qui lui incombent au regard des spécificités locales (taux de chômage, projets ou décisions de licenciements collectifs, état du marché du logement et du logement social, état du surendettement, évolutions du service des prestations sociales ...). Dans un second temps, elle pourrait être amenée à émettre un avis sur le « projet » adopté par la juridiction.

L'intérêt de ces recommandations et avis est double. Ils pourront être pris en compte par la juridiction, en fonction de ses capacités, afin de réorienter ses priorités d'action, aujourd'hui largement standardisées autour du traitement de masse en matière pénale et familiale. D'autre part, les besoins ainsi exprimés au niveau local pourront être relayés à l'échelon central. Ce sont toutes les déclinaisons locales de la déshérence des services publics qui seront ainsi intégrées dans la définition des politiques de juridiction et avec elles les effets d'une politique gestionnaire d'asphyxie qui aggrave les inégalités. De quoi réorienter les missions d'une justice qui, entre atténuation modérée des injustices les plus criantes et réaffirmation de l'ordre par la surpénalisation des plus précaires, endosse la fonction de conservation d'un modèle social inégalitaire.

- une composition largement ouverte sur la société

La question de la composition des conseils de juridiction est essentielle, puisque cette instance doit être capable de fonctionner de manière opérationnelle tout en étant suffisamment ouverte sur le secteur associatif. Trop limitée aux partenaires institutionnels « habituels » des juridictions que sont par exemple les avocats ou les notaires, elle ne permettra pas aux usagers de la justice de s'exprimer et manquera son objectif. Au contraire, trop ouverte à toutes les associations, institutions représentatives et professionnels ayant un lien plus ou moins étroit avec la justice, elle ne permettra qu'une « grand messe » purement formelle, à l'image des audiences solennelles de rentrée, d'où la confrontation d'idées et les échanges à vocation opérationnelle seront exclus. La question de

l'ouverture de cette instance aux personnels des juridictions, fonctionnaires, magistrats, représentés ou non par leurs organisations syndicales, est également fondamentale.

Pour concilier une ouverture la plus large possible avec le risque de paralysie de ce conseil, le Syndicat de la magistrature propose qu'il soit constitué de membres de droit, ou permanents, auxquels pourraient s'adjoindre, en fonction des thématiques abordées, d'autres représentants de la société civile.

Pourraient être des membres permanents de ce conseil :

- Les chefs de juridiction (président, procureur, chef de greffe) du TGI, mais également des autres juridictions du ressort : TI, tribunal de commerce, CPH ;

- Des représentants des personnels élus par l'assemblée plénière, ainsi que les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires et de magistrats.

- Les représentants des autres administrations relevant du ministère de la justice : PJJ et AP (direction et représentants des personnels) ;

- Un représentant du barreau, un représentant du conseil général, un représentant des maires du département (élu ou choisi par ses pairs), un représentant de la Préfecture, un représentant des services de police, un représentant des bailleurs sociaux et un représentant des hôpitaux du ressort ou de l'Agence régionale de santé.

- Y siègeraient à titre permanent les représentants des associations ayant conclu des conventions avec la juridiction ainsi que des représentants d'associations ayant vocation à représenter de larges catégories d'usagers de la justice (associations de consommateurs ou de locataires par exemple) ;

- Les autres associations n'y siègeraient qu'occasionnellement en fonction des thématiques abordées, ou seraient invitées à s'y exprimer soit comme expert soit dans le cadre de simples auditions.

B. Un fonctionnement favorisant le dialogue entre les professionnels et les usagers du service public de la justice

Le conseil de juridiction doit réunir les acteurs judiciaires, les professionnels et les usagers de la justice. Or, il reste conçu, au stade des

expérimentations, comme une instance essentiellement judiciaire, puisque la circulaire du 27 février 2015 prévoit qu'il sera présidé par le président et le procureur de la juridiction. Pour le Syndicat de la magistrature, c'est une erreur : cette instance nécessairement pluraliste n'a pas vocation à être une annexe de la juridiction, mais doit au contraire être prise en main par ses acteurs lesquels doivent participer pleinement à son fonctionnement.

Les modalités de fonctionnement du conseil

Pour le Syndicat de la magistrature, il est essentiel que le conseil de juridiction puisse mener un travail approfondi d'évaluation des besoins du ressort. Il doit être en capacité de faire des recommandations et de donner un avis éclairé lorsqu'il est consulté. Ce travail est d'autant plus important qu'il permettra de solliciter l'administration centrale du ministère de la justice de façon plus objective et argumentée afin qu'elle adapte les moyens alloués aux juridictions en fonction des problématiques locales.

Les grands principes d'organisation de ces conseils pourront être fixés par la loi ou le règlement, mais leur fonctionnement devra rester souple et adapté à chaque territoire.

Pour que ce conseil ne reste pas de pure forme, il est important de prévoir un nombre minimum de séances plénières qui pourrait être de 3 par an. Des sous-groupes ou groupes de travail spécifiques peuvent être utilement constitués pour approfondir le travail collectif sur certaines questions. Une séance annuelle devrait être consacrée à la restitution des travaux du conseil de juridiction.

C'est au conseil qu'il appartiendra de fixer son cadre de travail, de choisir les thématiques à aborder, de fixer l'ordre du jour des séances à venir, d'inviter telle ou telle association à participer à ses travaux.

Instances consultatives et participatives, les conseils devront être largement ouverts à la société. Si leur composition, comme indiqué plus haut, ne peut être ouverte à chaque acteur ayant un lien plus ou moins direct avec l'institution judiciaire, le caractère public des débats doit permettre un échange de qualité avec la société civile.

Les séances plénières à tout le moins devront être publiques et il appartiendra au conseil de juridiction de décider si ses séances de travail en groupes restreints seront également publiques. Un temps de parole sera donné au public, afin de préserver ce conseil de toute captation de la parole légitime par des institutions sélectionnées. Les modalités de la prise de parole, pour le public comme pour les membres, viseront à éviter la mise

en cause de l'indépendance juridictionnelle, en prévenant toute évocation de situations individuelles.

Le conseil de juridiction devra restituer une fois par an ses travaux. Le Syndicat de la magistrature propose de mettre fin au cérémonial désuet des audiences solennelles de rentrée, au cours desquelles la juridiction rend compte de l'activité de l'année écoulée en termes essentiellement statistiques, devant un parterre de notables au profit d'une restitution publique et ouverte des travaux, avis et recommandations du conseil de juridiction. Cette restitution permettrait à de nombreux acteurs, membres ou non du conseil de juridiction, de prendre la parole pour y exprimer leurs attentes et dresser un bilan de l'année écoulée.

La présidence du conseil

Dans une instance pluraliste au fonctionnement démocratique, la présidence ne saurait être dévolue par principe aux chefs de juridiction. Une présidence « tournante » parmi les membres du conseil aurait par ailleurs l'inconvénient de ne pas garantir une suffisante stabilité du fonctionnement du conseil. Le Syndicat de la magistrature préconise que les conseils de juridictions soient animés par un secrétariat permanent, qui pourrait être composé de 3 membres élus au sein du greffe, du parquet et du siège. Ce secrétariat aurait pour principale fonction d'organiser l'activité du conseil, étant rappelé que le conseil déterminerait lui-même, d'une séance à l'autre, ses modalités de travail et de réflexion.

2. La prise en compte des moyens : le projet de juridiction

Pour le Syndicat de la magistrature, le « projet de juridiction » devra définir les priorités de la juridiction pour l'année à venir et être adapté tant aux besoins et attentes du territoire tels qu'exprimés par les conseils de juridiction, qu'aux capacités et moyens dont la juridiction est dotée.

C'est au terme d'une réflexion collective associant tous ses acteurs que la juridiction parviendra à hiérarchiser ses priorités en fonction de ses moyens. Or ce travail collectif est aujourd'hui très embryonnaire : les décisions les plus importantes telles que l'allocation des moyens budgétaires et humains sont prises au niveau central sans que les juridictions y soient suffisamment associées. En leur sein, le pouvoir est confisqué par des chefs de juridiction gérant les moyens qui leur sont alloués sans réelle concertation et répartissant la pénurie en fonction de critères essentiellement statistiques. La perte de sens qui en résulte pour les personnels, de même que leur surcharge de travail liée aux difficultés de

fonctionnement et aux vacances de postes, concourent à multiplier les situations de souffrance au travail. La gestion des juridictions a été pensée et mise en œuvre, au fil des années, au préjudice tant des personnels que des usagers.

Pour faire face à ces difficultés, pour redonner du sens à une institution judiciaire en perte de repère, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps de restaurer le travail collectif dans les juridictions afin que les personnels puissent se réapproprier leurs missions.

A. Le fonctionnement actuel des juridictions : un collectif de travail quasi-inexistant

Les chefs de juridiction : de simples gestionnaires des moyens alloués qui pèsent fortement sur le travail quotidien.

Le budget de la justice est déterminé chaque année par le Gouvernement. Il est tout à fait insuffisant pour lui permettre de rendre un service public de qualité et les effets des politiques de restrictions du budget de l'Etat, non remises en cause depuis l'alternance, se font cruellement sentir. Certes, le budget de la justice reste prioritaire et un effort particulier a été fait pour combler les vacances de postes, mais les juridictions n'en verront guère les effets avant plusieurs années et leur situation actuelle est particulièrement préoccupante.

Or, les conditions dans lesquelles les magistrats sont amenés à rendre la justice, la qualité des réponses données par l'institution judiciaire aux attentes de la société civile dépendent des moyens humains et matériels réellement octroyés. Cette exigence est rappelée dans la recommandation CM/Rec(2010)12 « *Chaque Etat devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article si de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement* ».

Pourtant, l'institution judiciaire ne pèse que de peu de poids dans les discussions préalables à la détermination de son budget, et le CSM reste totalement absent de ces débats essentiels pour l'indépendance de l'autorité judiciaire. Les dialogues de gestion menés chaque année entre les chefs de cour et le ministère ne sont ensuite destinés qu'à répartir l'enveloppe allouée aux services judiciaires, sans aucune possibilité d'influer sur le montant de ce budget.

Les moyens affectés à l'institution judiciaire sont gérés au niveau régional par les chefs de cour, chargés par le code de l'organisation judiciaire de l'administration des services judiciaires de leur ressort. Ils sont ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes et ont compétence pour passer les marchés au niveau régional. Les chefs de cour ont par ailleurs la maîtrise des effectifs des placés, magistrats et fonctionnaires, comme des vacataires, qu'ils répartissent dans les juridictions en fonction des besoins mais aussi de leurs propres priorités.

Les chefs de juridictions eux mêmes n'ont donc aucun pouvoir budgétaire. Ils ne maîtrisent ni leurs effectifs, ni les moyens matériels qui leur sont alloués, ni leurs dépenses de fonctionnement. En cas de vacances de poste, ils ne peuvent que solliciter les chefs de cour pour obtenir de l'aide, laquelle est le plus souvent « saupoudrée » sur toutes les juridictions.

Les pouvoirs des chefs de juridiction se limitent donc à l'organisation interne du tribunal en fonction des moyens alloués et notamment à l'élaboration de l'ordonnance de roulement qui affecte les magistrats dans les services, leur attribue une activité juridictionnelle et fixe le nombre des audiences pour l'année. Sans définir explicitement les priorités de la juridiction, elle est pourtant essentielle pour le fonctionnement de la justice au quotidien et le respect du juge naturel.

Elle devrait donc être le fruit d'un important travail collectif et de concertation au sein de la juridiction. Pourtant, les chefs de juridiction restent les maîtres d'oeuvre de l'ordonnance de roulement à l'élaboration de laquelle les acteurs de la juridiction ne sont que trop rarement ou trop chichement associés.

Des instances de réflexion collective désertées par leurs acteurs

Les rares instances de concertation et de réflexion collective n'en ont que l'apparence et les magistrats et fonctionnaires ont trop souvent le sentiment d'être écartés des vrais lieux de décisions. La dernière réforme du COJ, introduite par le décret du 8 décembre 2014, a accentué cet effet, en reconnaissant au « trinôme » président/procureur/directeur de greffe constituant « le comité de gestion » un rôle de gestion et d'administration des juridictions, tout en laissant de côté la question du rôle et des pouvoirs des commissions restreintes et assemblées générales qui n'en sont sorties ni valorisées ni renforcées.

Le principal écueil au bon fonctionnement de ces instances tient à leur absence de pouvoirs. Les assemblées générales et les commissions qui les

ont préparées ne donnent qu'un avis consultatif sur des projets élaborés sans elles.

La préparation de ces décisions ne fait pas l'objet d'un véritable travail collectif. Dans la plupart des juridictions, les réunions de travail se bornent à des réunions de chefs de service, auxquelles ne participent pas les acteurs du terrain, fonctionnaires et magistrats. Si les commissions restreintes sont consultées, elles se voient souvent assigner des missions subalternes (visant plus souvent à discuter de l'approvisionnement en fournitures de base que des priorités de la juridiction) et sont dans l'incapacité, faute de temps de préparation notamment, de concourir de façon utile à l'élaboration de cette ordonnance.

Autre écueil, fortement ressenti par les personnels : l'absence de travail sur le long terme ou suffisamment en amont des assemblées générales. Les assemblées du mois de juin, notamment, qui sont importantes car elles organisent les vacances d'été et réorganisent les services après la transparence annuelle, interviennent trop tard pour qu'un dialogue constructif puisse s'établir, les fonctionnaires et magistrats ayant le sentiment que les décisions étant déjà prises, leur présence n'est pas nécessaire, d'autant qu'un avis négatif ne lie aucunement les chefs de juridiction, ni ne leur impose la moindre modification de leur projet.

Les magistrats comme les fonctionnaires restent isolés et peu encouragés à participer à un travail collectif. Les attributions ou les changements de service se décident trop souvent à l'issue de discussions bilatérales et non publiques compromettant la qualité du dialogue entre le magistrat et un chef de juridiction aux pouvoirs quasi-discrétionnaires. Il est en effet le premier évaluateur des magistrats de son ressort, donne son avis sur le montant de la prime modulable, sur la présentation au tableau d'avancement, autorisera ou non les stages, les prises de congé etc...

Enfin, la situation critique des juridictions, les surcharges de travail, la prise en compte de la seule évacuation des stocks et des délais de jugement au détriment de la qualité et du sens des missions à accomplir, pèsent sur les personnels. Ceux-ci hésitent à participer à des instances de réflexion collective ou n'en voient pas l'intérêt, persuadés qu'en tout état de cause, cet effort de réflexion ne sera ni reconnu ni valorisé.

B. Repenser l'organisation des juridictions

L'organisation par services,

Si le code de l'organisation judiciaire prévoit que chaque année, les chefs de cour et de juridiction répartissent les magistrats dans les différents services de la juridiction, la notion de « services » n'y est pas réellement consacrée et seules les désignations des juges coordonnateurs pour les affaires familiales ou les mineurs y sont réglementées.

De fait, les juridictions s'organisent de plus en plus souvent en services, et certaines ont décidé de créer des pôles spécialisés, les « chefs » de service ou de pôles étant désignés par les chefs de juridiction.

Le Syndicat de la magistrature s'est opposé, au cours des débats sur la Justice du 21^{ème} siècle, à la création d'un Tribunal de première instance organisé en « tribunaux » : le tribunal de proximité, de la famille, de l'enfance, le tribunal pénal, commercial, social. Ce refus ne remettait pas en cause la réflexion sur l'organisation interne en « services » mais la logique gestionnaire de flexibilité induite par la création des tribunaux de première instance, qui a été heureusement écartée à la suite de la mobilisation des personnels de justice.

Dans les 15 propositions retenues sur la Justice du 21^{ème} siècle la garde des Sceaux retient une organisation du tribunal par services : un service civil, un service pénal, un service de l'instruction, un service de l'application des peines, un service de la famille, un service des affaires sociales, un service des libertés et de la détention et le service du tribunal pour enfants. La loi ordinaire en cours de préparation devrait introduire dans le Code de l'organisation judiciaire la possibilité pour les juridictions de s'organiser en services et prévoir les conditions de désignation des magistrats chefs de service.

Si cette organisation ne pose pas de difficultés, la question essentielle est celle de la désignation des chefs de service et de leurs attributions.

La tentation sera grande, en effet, de désigner le chef de service comme le magistrat le plus ancien dans le grade le plus élevé et de profiter notamment de la création de postes de 1^{er} vice-présidents dans les fonctions spécialisées – dans la réforme à venir de la loi organique - pour installer une hiérarchie intermédiaire dans les juridictions à laquelle le chef de juridiction déléguera ses pouvoirs d'administration.

Dans son avis publié le 26 novembre 2014 le Conseil supérieur de la magistrature ne choisit pas entre une désignation par le président de la juridiction, l'assemblée générale, une combinaison des deux ou par les magistrats du service. Il fait observer toutefois que la désignation du chef de service « doit revêtir un caractère consensuel pour être acceptée par la communauté de travail ».

Le Syndicat de la magistrature est opposé à la création, sur la base d'une ancienneté aveugle à l'intérêt du service, d'une hiérarchie intermédiaire qui serait investie de tout ou partie des pouvoirs du chef de juridiction à l'égard des magistrats appartenant au service et dont il y a fort à parier qu'elle reproduirait les pratiques des chefs de juridiction sans se soucier d'impulser une véritable dynamique de service. Il revendique au contraire que le chef de service soit un membre du service choisi par ses pairs, l'assemblée générale n'intervenant dans ce choix, sur proposition du président de la juridiction, qu'à défaut de candidat pour un tel poste.

La question du rôle du chef de service, et de l'autonomie de ce service est également déterminante.

Comme le souligne le CSM dans son avis, « l'organisation d'une juridiction et la cascade des délégations qui l'accompagnent en matière d'administration et de gestion relève aujourd'hui très largement d'une prérogative laissée à l'initiative des chefs de juridiction ». Or, dans le silence des textes, les pratiques sont aujourd'hui très disparates et les degrés d'autonomie laissés par les chefs de juridiction aux services très variées, et ce, quelle que soit la taille des juridictions.

Le Syndicat de la magistrature souhaite qu'une large autonomie soit laissée aux services de la juridiction. Le chef de service aura pour mission d'animer et de coordonner l'action de son service, mais celui-ci doit pouvoir s'organiser collectivement, définir ses priorités, ses modalités de travail, en concertation avec les fonctionnaires appartenant à ce service. Cette autonomie est en outre nécessaire pour dynamiser l'action des services et de leurs acteurs. Cette dynamique et cette action devant s'inscrire dans la durée, il est également souhaitable que les chefs de service bénéficient d'une garantie de stabilité fonctionnelle.

Le Syndicat de la magistrature préconise que ces principes : large autonomie des services et garantie de stabilité fonctionnelle soient inscrits dans le code de l'organisation judiciaire.

Les services du tribunal devraient donc être en mesure d'élaborer collectivement un projet de service. Mais un service n'est pas isolé dans

une juridiction, son action s'inscrit dans son activité globale et dépend des moyens matériels et humains qui lui seront alloués. C'est au niveau de la juridiction que doivent être réfléchies, évaluées et priorisées les capacités de traitement des différents contentieux. Cette réflexion ne pourra aboutir que si la pratique des réunions de service, mise en place par certains chefs de juridiction, est généralisée. Elles permettront de faire émerger les bases d'un projet de juridiction, mais c'est dans le cadre d'instances de concertation renouvelées que ce projet pourra être adopté par la juridiction.

Renforcer le rôle des commissions et assemblées générales

Le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps le renforcement de ces instances de concertation qui associent fonctionnaires et/ou magistrats élus et les chefs de juridiction.

Il souhaite notamment faire des commissions restreintes de véritables lieux de décision et non une simple instance de consultation qui reste trop souvent de pure forme. Ces commissions ont actuellement pour compétence de préparer les assemblées générales et le chef de juridiction y joue un rôle prépondérant puisqu'il leur soumet les questions qu'il envisage de mettre à l'ordre du jour de ces assemblées. Si la prise en compte d'autres problématiques, au titre des questions diverses, n'est pas exclue et ne fait souvent pas l'objet de difficultés, il n'en demeure pas moins qu'elle ne va pas de soi et que les membres des commissions peuvent se voir opposer un refus. De même, l'ordre du jour des assemblées générales est fixé par le chef de juridiction, et une question relative à l'organisation et au fonctionnement de la juridiction n'est inscrite d'office à son ordre du jour que si au moins un tiers des membres de l'assemblée ou la majorité des membres de la commission qu'elle comporte le demande.

Pour renforcer le rôle de ces commissions, et créer une dynamique propice à l'émergence d'un collectif de travail, le Syndicat de la magistrature propose que les commissions puissent définir leur cadre de travail, la périodicité de leurs réunions et leur ordre du jour et que l'élaboration de l'ordonnance de roulement et du projet de juridiction leur soit confiée. Composées de fonctionnaires et/ou de magistrats élus, représentatives tant des services que des acteurs de la juridiction, les commissions sont légitimes à préparer collectivement les décisions qui seront ensuite soumises à l'assemblée générale ou plénière.

Il est par ailleurs indispensable, et c'est une revendication ancienne du Syndicat de la magistrature, que les assemblées générales soient dotées de réels pouvoirs et notamment que les principales décisions qui y sont

discutées, comme l'ordonnance de roulement et le projet de juridiction, soient adoptées sur son avis conforme.

Pour y parvenir, le Syndicat de la magistrature revendique que le temps consacré à ce travail de réflexion collective soit reconnu et qu'il ne constitue pas une charge supplémentaire. Il doit être pris en compte dans le temps de travail des magistrats et fonctionnaires, ces derniers doivent bénéficier d'une formation adaptée à ces nouveaux enjeux et, plus largement, les chefs de juridiction doivent apprécier cet investissement dans le cadre de leur pouvoir d'évaluation.

Le dialogue au niveau de la cour d'appel

Les décisions essentielles en terme de gestion et d'administration des juridictions relevant des chefs de cour, il est fondamental que les instances de concertation et de dialogue social relevant de l'échelon régional permettent la prise en compte du travail collectif réalisé au niveau de la juridiction.

De telles instances de dialogue social existent. Il s'agit des comités techniques de service déconcentré placés auprès de chaque président de cour d'appel, ayant compétence « pour connaître de toutes les questions concernant le ressort de la cour d'appel », et des commissions permanentes d'études récemment installées au niveau des cours d'appel, chargées de donner un avis « sur les problèmes concernant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire et des fonctionnaires des services judiciaires, les structures judiciaires et les conditions de fonctionnement et d'équipement des juridictions ».

Les organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires sont représentées dans ces instances. Elles doivent être en capacité d'aborder toutes les questions concernant le fonctionnement des juridictions du ressort et les moyens qui leur sont alloués.

Mais les fonctionnaires et magistrats sont absents des instances décisionnelles et des réunions de concertation budgétaires. Au prétexte d'une technicité qui serait difficile à appréhender, ou du désintérêt supposé des personnels pour ces questions, les commissions restreintes ou permanentes, comme les assemblées générales, sont peu consultées, ou consultées pour la forme. Il est donc important que les représentants du personnel soient associés aux « dialogues de gestion » au niveau des cours d'appel.

3. Le projet de juridiction : élaboration et restitution

A. L'élaboration du projet par la juridiction

Le projet de juridiction doit être adapté tant aux réalités locales et aux recommandations du conseil de juridiction, qu'aux capacités de traitement des juridictions

L'évaluation des capacités des juridictions

Aujourd'hui, les capacités théoriques de traitement des différents contentieux par les juridictions ne sont pas évaluées. Les tribunaux examinent, comme il le peuvent, les affaires qui leur sont déférées et les chefs de juridiction répartissent ces contentieux entre les magistrats sans aucune visibilité à défaut d'outil pertinent d'évaluation de la charge de travail des magistrats, les travaux initiés depuis plusieurs années en la matière étant parcellaires ou ayant adopté des méthodologies contestables.

Au lieu de penser les priorités de la justice en termes d'utilité sociale et d'adapter l'organisation des contentieux à la capacité de traitement, la démarche est inverse. Les magistrats se voient enjoindre d'absorber le flux non maîtrisé des procédures, pénales en tête, au détriment de la qualité du service et des droits des justiciables. Le recul constant et massif de la collégialité, le recours aux procédures rapides en matière pénale que sont les procédures de comparution immédiate ou la CRPC, les arrangements procéduraux divers et variés visant à réduire le temps d'audience, d'entretien, d'examen, de motivation en sont des exemples flagrants.

Les rares tentatives de réduire le contentieux restent empiriques, au moyen de délestages (temporaires et touchant rarement à la « puissance de frappe » du pénal) consentis sous la pression des personnels.

Il ne peut y avoir de projet de juridiction pertinent sans évaluation de la charge de travail des fonctionnaires et magistrats. Il ne s'agirait pas de reproduire les dérives des outils purement gestionnaires appliqués aux greffiers, tels « outil greffe », mais bien d'élaborer un standard correspondant à un travail judiciaire de qualité. Le ministère doit donc reprendre de toute urgence les travaux permettant d'établir ces normes, dans une concertation la plus large possible.

Faute de norme établie au niveau national, il est possible de dégager en interne des bases sur lesquelles la charge de travail des magistrats pourra être évaluée de façon objective. Cette évaluation est possible, certaines juridictions ont mené ce travail avec succès, mais à la condition qu'elle procède d'une réflexion collective qui seule permettra d'adopter des solutions consensuelles et reconnues par la communauté de travail.

Le projet de juridiction, quel contenu ?

Une fois les capacités de traitement connues, les juridictions pourront élaborer un projet de juridiction intégrant cette dimension à la définition des priorités de la justice dans son ressort.

Dans le cadre des réflexions sur la justice du 21^{ème} siècle, certains groupes de travail ont fait des propositions qui recoupent imparfaitement l'idée d'un projet de juridiction conçu dans sa globalité.

Pour le groupe de travail « Les juridictions du 21^{ème} siècle », il s'agissait essentiellement de « rapports d'activité » établis chaque année « pour permettre aux nouveaux arrivants de connaître l'histoire de leur nouvelle juridiction, les politiques de juridiction mises en œuvre et les projets en cours de conception ou de réalisation ». Pour le groupe de travail « Le juge du 21^{ème} siècle », il s'agissait de redonner aux magistrats du siège et du parquet une vision globale et cohérente de l'action pénale de la juridiction par l'instauration d'une dynamique interne d'analyse et de concertation propre à la définition d'une véritable politique de juridiction ». Il proposait également de « favoriser l'émergence de politiques de juridiction » visant essentiellement à harmoniser les pratiques des pôles ou services du tribunal pour assurer plus de cohérence à leurs actions et permettre « la constitution d'une jurisprudence concrète plus prévisible et plus cohérente ».

Pour le Syndicat de la magistrature, un projet de juridiction ne peut se limiter à un recensement ni de l'ensemble des rapports d'activité des services du tribunal, ni des rapports de politique d'action publique établis par le parquet ni des jurisprudences. Il s'agit évidemment d'appréhender l'activité globale d'une juridiction, en y définissant les priorités en matière de contentieux, de modalités de traitement, d'organisations pratiques, d'accueil dans les palais, d'accès au juge et aux droit, etc.. de nature à améliorer la qualité du service rendu au justiciable et en tenant compte des besoins et des attentes exprimés par les conseils de juridiction.

Bien sûr, il ne peut être question d'empiéter sur le pouvoir juridictionnel des magistrats ni de limiter en quoi que ce soit leur indépendance. Le Syndicat

de la magistrature a d'ailleurs toujours contesté les projets de barémisation des décisions ou de formatage sur la base de trames pré-rédigées comme les injonctions à l'harmonisation de jurisprudences entre les chambres d'un tribunal, trop souvent destinées à marginaliser les décisions qui n'ont pas l'heur de plaire.

Mais les magistrats peuvent organiser les modalités de traitement de tel ou tel contentieux, confronter leurs pratiques qui peuvent rester isolées et ignorées des autres magistrats, y compris au sein de la même juridiction, réfléchir à des modalités d'organisation des services ou de la juridiction nécessaires à l'amélioration de son fonctionnement.

Pour que la juridiction s'approprie le projet de juridiction, pour qu'il ne soit pas imposé d'en haut aux fonctionnaires et magistrats, il est essentiel, nous l'avons dit, qu'il soit construit dans le cadre d'une réflexion collective qui pourra être menée le cadre de réunions de services ou groupes de travail, mais aussi par les commissions restreintes et/ou permanentes. Et c'est à l'assemblée plénière, réunissant les fonctionnaires et les magistrats, qu'il reviendra d'adopter le projet de juridiction.

B. Mise en œuvre et restitution à la société civile

L'audience solennelle de rentrée judiciaire : un modèle dépassé

L'institution judiciaire ne rend compte de son activité que lors des audiences solennelles de rentrée, prévue à l'article R.111-2 du code de l'organisation judiciaire qui dispose : « Une audience solennelle est tenue chaque année pendant la première quinzaine du mois de janvier. (...) Au cours de l'audience solennelle, il est fait un exposé de l'activité de la juridiction sur l'année écoulée. Dans les cours d'appel, cet exposé peut-être précédé d'un discours portant sur un sujet d'actualité ou sur un sujet d'intérêt juridique ou judiciaire ».

Ces cérémonies désuètes donnent lieu chaque année à une grand-messe au cours de laquelle les chefs de juridiction et de cours se livrent à l'énoncé des statistiques de l'activité de leur juridiction pour l'année écoulée devant un parterre de personnalités et de membres de la société civile.

Cette audience ne laisse la place à aucun échange, ni à aucune expression des partenaires institutionnels de la juridiction ou des représentants de la société civile.

Le Syndicat de la magistrature propose de supprimer ce cérémonial pour laisser la place au conseil de juridiction qui, au cours d'une séance publique, devrait restituer ses travaux de l'année écoulée et présenter ses avis et recommandations. Les membres du conseil de justice pourraient s'exprimer sur leurs attentes à l'égard de l'institution judiciaire, et les magistrats et fonctionnaires pourraient ainsi mieux expliquer leurs choix et contraintes.

La mise en œuvre et le suivi du projet de juridiction

Conçu comme un lieu de véritable dialogue avec la cité, le conseil de juridiction émettra des avis et recommandations sur les besoins de justice, dont l'institution judiciaire devra tenir compte lorsqu'elle élaborera le projet de juridiction. Il est dès lors légitime que les choix et les priorités retenus puissent faire l'objet d'un débat à l'issue duquel le conseil donnera son avis sur le projet adopté. De la même manière, le conseil devra être régulièrement invité à évaluer la mise en œuvre et les résultats du projet de juridiction. Il pourra ainsi, dans la durée, poursuivre sa réflexion sur les besoins, mesurer les effets de la mise en œuvre du projet de juridiction, faire de nouvelles recommandations, dans un dialogue constant entre les représentants de l'institution judiciaire, ses partenaires institutionnels et les représentants de la société civile. C'est par ce travail collectif, poursuivi d'année en année, à la fois au sein de cette instance et dans les juridictions que l'amélioration du fonctionnement du service public de la justice pourra être trouvée.



Direction des services judiciaires
 Sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation
 Bureau des méthodes et des expertises (OJ12)

ENQUÊTE SUR LE PROJET DE JURIDICTION

Périmètre de l'enquête :

Juridictions et personnes interrogées :

- a) 37 CA et 168 TGI (soit 205 juridictions)
- b) 615 destinataires, soit 3 personnes par juridiction (PP/P, PG/PR, DG)

Bilan des réponses :

- Part des juridictions ayant répondu (avec au moins une réponse provenant de la juridiction) :

	TOTAL	Juridiction avec au moins un répondant	Taux de réponses
TGI	168	147	88%
CA	37	32	86%
TOTAL	205	179	87%

On note que sur l'ensemble des juridictions interrogées (soit 205), 87% ont répondu à l'enquête.

- Part des personnes ayant répondu parmi celles interrogées :

		Total interrogés	Nb Réponses	Taux de réponses
CA	PP	37	23	62%
	PG	37	18	49%
	DG	37	17	46%
TOTAL		111	58	52%

		Total interrogés	Nb Réponses	Taux de réponses
TGI	PP	168	101	60%
	PG	168	87	52%
	DG	168	95	57%
TOTAL		504	283	56%

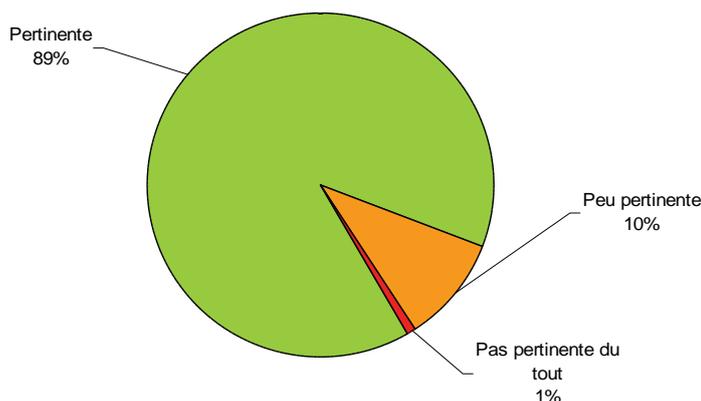
		Total interrogés	Nb Réponses	Taux de réponses
CA+TGI	PP	205	124	60%
	PG	205	105	51%
	DG	205	112	55%
TOTAL		615	341	55%

PRÉAMBULE

La définition du projet de juridiction :

Le projet de juridiction fédère l'ensemble des magistrats du siège et du parquet ainsi que les fonctionnaires d'une juridiction autour d'objectifs à moyen terme, transversaux et de nature organisationnelle ou qualitative, visant à améliorer le service rendu aux justiciables ainsi que le bien être et la cohésion des personnels. Il est matérialisé dans un écrit.

La définition est jugée pertinente par **89%** des répondants.



Toutefois, il convient de noter que pour les interrogés :

Périmètre d'action **vague** ou **confusion** entre différentes notions :

- le projet de juridiction « c'est la définition du fonctionnement de la juridiction » / la question se pose de savoir si le projet de juridiction n'est pas « l'ensemble des projets si différents soient-ils d'une juridiction »
- une telle définition exclut les projets qui ne fédèrent pas l'ensemble des services / difficile d'assimiler la notion de «projet de juridiction» dans la mesure où il existe plusieurs projets au sein d'une juridiction concernant les différents services
- distinction de cette définition de la notion de politique de juridiction, de rapport d'activité ou de projet de service avec toutes les actions qui peuvent être complémentaires ou intégrées dans un projet de juridiction.

Manque de **moyens** et difficulté de **mobilisation** :

- manque de moyens humains, financiers ou matériels
- manque de visibilité et absence de maîtrise sur ces moyens humains, matériels et budgétaires. Travail de plus en plus à la limite des possibilités
- tout projet de juridiction se traduit « quasi impérativement par la nécessité d'engager des fonds or, depuis de nombreuses années, les juridictions ne disposent d'aucune marge budgétaire »
- juridiction trop prise par son activité et manque de temps pour mettre en œuvre de tels projets.

Le projet de juridiction est aussi conçu comme un outil de **management** :

- le bien-être et la cohésion des personnels « relèvent davantage de problématiques de management et de l'exemple que, notamment, les chefs de juridiction peuvent donner ».
- capacité de certains à « se mobiliser et se retrouver pour des moments de convivialité ». Cela toutefois n'a pas nécessairement d'incidence sur la qualité du travail fourni qui tient davantage à la compétence individuelle de chacun.

Les projets de juridiction ou les actions transversales déployés au 01/04/2015

	Nb de projets de juridiction élaborés	Nb d'actions transversales	Aucun des 2 dispositifs	TOTAL
TGI	65	58	24	147
CA	18	8	6	32
TOTAL	83	66	30	179

	% de juridictions ayant élaboré un projet de juridiction	% de juridictions ayant élaboré des actions transversales	Aucun des 2 dispositifs
TGI	44%	39%	16%
CA	56%	25%	19%
TOTAL	46%	37%	17%

Parmi les juridictions répondantes (soit 179), on note que :

- près d'une juridiction sur deux (soit 46%) indique avoir élaboré un projet de juridiction ;
- plus de huit juridictions sur 10 indiquent avoir élaboré, soit un projet de juridiction, soit des actions transversales (46% + 37%, soit 83%).

Projet de juridiction :

Répartition par groupe de juridiction

	Groupe	Nombre de juridictions répondantes	Nombre de juridictions ayant élaboré un projet de juridiction	% de juridictions ayant élaboré un projet de juridiction
CA	Groupe 1	5	3	60%
	Groupe 2	13	8	62%
	Groupe 3	14	7	50%
TOTAL		32	18	56%

	Groupe	Nombre de juridictions répondantes	Nombre de juridictions ayant élaboré un projet de juridiction	% de juridictions ayant élaboré un projet de juridiction
TGI	Groupe 1	11	7	64%
	Groupe 2	30	12	40%
	Groupe 3	31	8	26%
	Groupe 4	68	34	50%
	NC	7	4	57%
TOTAL		147	65	44%

On note un écart significatif pour les TGI, entre les résultats des juridictions du groupe 1 ayant élaboré un projet de juridiction (64%) et les autres groupes.

En revanche pour les cours d'appel, les résultats sont plus homogènes.

La conception du projet de juridiction

Parmi les juridictions ayant élaboré un projet de juridiction, 87% indiquent que tout ou partie du projet a été mis en œuvre.

Les juridictions ne l'ayant pas élaboré invoquent les raisons suivantes :

- problèmes d'effectifs (changement des chefs de Cour, insuffisance des effectifs, vacance de postes magistrats et fonctionnaires) ;

- absence de temps pour se consacrer à de tels projets qui exigent une mise en place et un suivi ;
- sujet non prioritaire : certains n'ont pas estimé indispensable jusqu'ici de formaliser un projet de juridiction, mais se sont concentrés sur des actions concrètes visant à améliorer le fonctionnement de la juridiction ;
- rénovation de la juridiction ou déménagement ;

Actions transversales :

A défaut d'avoir mis en place un projet de juridiction, 37% des juridictions déclarent avoir décliné des actions transversales sur les thèmes suivants :

Répartition par groupe de juridiction

	Groupe	Nombre de juridictions répondantes	Nombre de juridictions ayant élaboré des actions transversales	% de juridictions ayant élaboré des actions transversales
CA	Groupe 1	5	2	40%
	Groupe 2	13	3	23%
	Groupe 3	14	3	21%
TOTAL		32	8	25%

	Groupe	Nombre de juridictions répondantes	Nombre de juridictions ayant élaboré des actions transversales	% de juridictions ayant élaboré des actions transversales
TGI	Groupe 1	11	3	27%
	Groupe 2	30	16	53%
	Groupe 3	31	17	55%
	Groupe 4	68	20	29%
	NC	7	2	29%
TOTAL		147	58	39%

Les actions transversales déployées

Chaque juridiction a décliné **en moyenne** 3 actions transversales.

Types d'actions transversales menées ou souhaitées :

Accueil / locaux / personnels :

- modernisation de l'accueil, référentiel Marianne
- création d'un groupe de travail sur l'accueil ayant formulé diverses préconisations ;
- redéploiement de locaux en interne
- préparation d'un livret d'accueil à l'intention des nouveaux arrivants;
- mise en place du plan de prévention des risques psychosociaux localement (en cours)
- actions pour améliorer le bien-être au travail
- réflexion collective sur les problématiques de sécurité et de sûreté ayant entraîné diverses déclinaisons

Procédures / organisation :

- définition de partenariats avec diverses institutions
- réorganisation des services de la juridiction
- réorganisation de la chaîne pénale
- développement des procédures de CRPC
- développement de la médiation dans les chambres civiles
- mise en place d'un contrat d'objectifs au service des affaires familiales
- mise en état chambre sociale
- communication électronique chaîne civile

- améliorer les process de numérisation des procédures chaîne pénale
- développement de l'utilisation des nouvelles technologies
- actions en faveur du développement durable

Audit / Études :

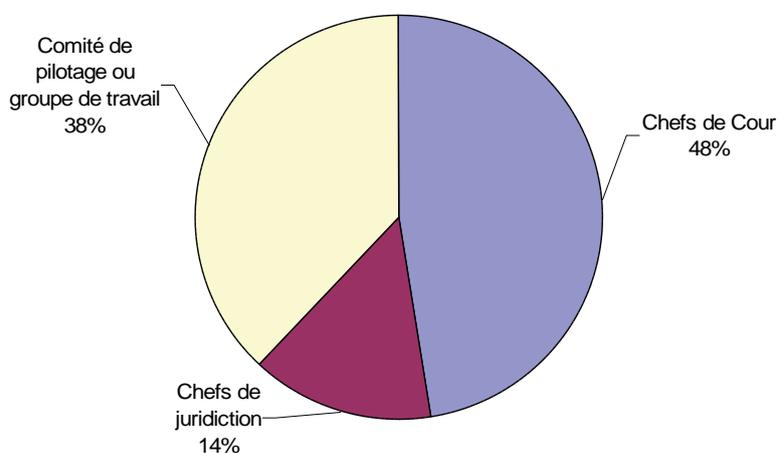
- audit sur la restructuration du service civil
- audit sur le service pénal
- audit sur l'adaptation aux évolutions techniques et législatives du RPVA
- audit sur la mise en place de la charte Marianne
- études qualitatives transversales sur les aménagements de peines ab initio en lien avec une augmentation de ces procédures

LES PROJETS DE JURIDICTION

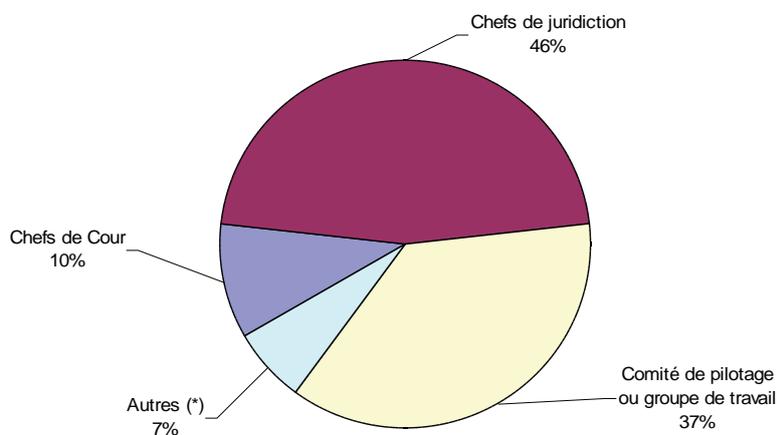
1- La méthodologie retenue

Qui est à l'origine du projet de juridiction ?

Dans les CA



Dans les TGI



(*) Magistrats de la juridiction, comité de gestion, comité de direction...

Composition des comités de pilotage (ou groupes de travail) réunis pour concevoir le projet de juridiction.

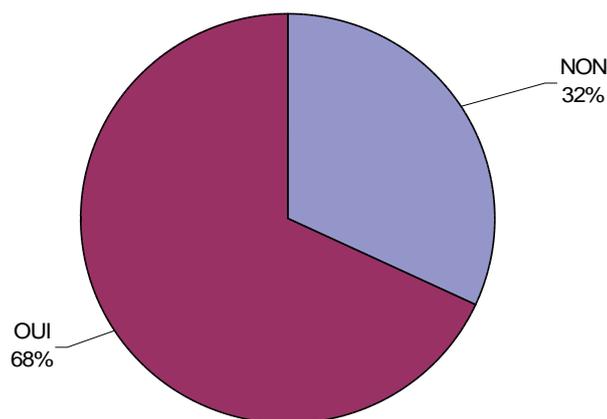
membres de la juridiction

La présence du président, du procureur et du directeur de greffe est quasi systématique. Les magistrats et les fonctionnaires sont présents dans près de 70% des comités de pilotage.

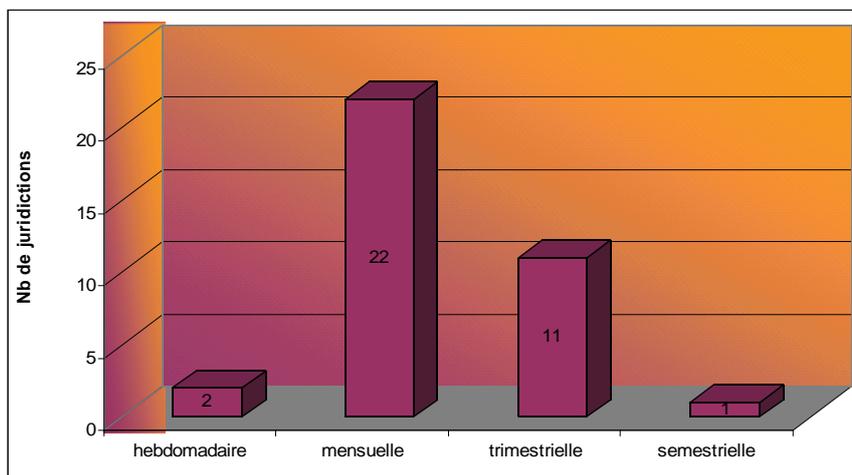
non membres de la juridiction

Environ un comité de pilotage sur deux est composé de partenaires extérieurs. Il s'agit principalement de la présence du barreau. On note également dans certains comités de pilotage la présence d'experts, d'huissiers, de notaires, du CDAD, d'association d'aide aux victimes, de police ou des personnels du SAR.

Un calendrier de réunions a-t-il été fixé ?



Fréquence des réunions :



Un état des lieux

Près de 90% des juridictions indiquent qu'un état des lieux a été dressé préalablement à la mise en œuvre du projet de juridiction à partir des éléments suivants :

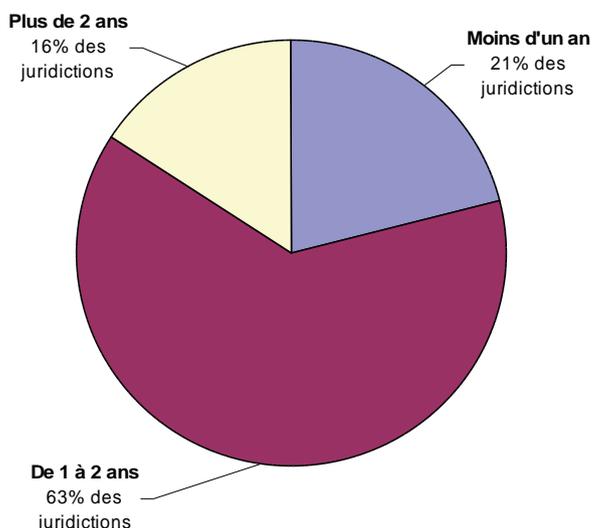
- analyse des chefs de juridiction ;
- audit de chaque service de la juridiction ;
- recensement quantitatif sous forme de questionnaires ;
- bilans et rapports établis par le directeur de greffe ;

- constat quotidien des dysfonctionnements ;
- rapport de l'inspection générale des services, rapport-type audit interne d'un groupe de travail.

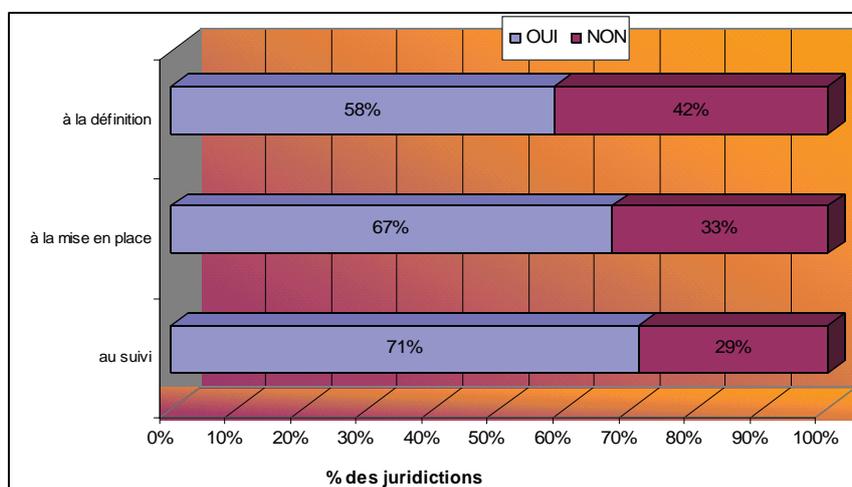
Un calendrier de mise en œuvre au projet de juridiction

80% des juridictions déclarent qu'une date de départ a été fixée pour la mise en œuvre. Cependant, près d'une juridiction sur 2 indique que la durée du projet de juridiction n'a pas été fixée.

Les juridictions ayant fixé une durée au projet de juridiction



Des commissions et des assemblées ont-elles été associées ?

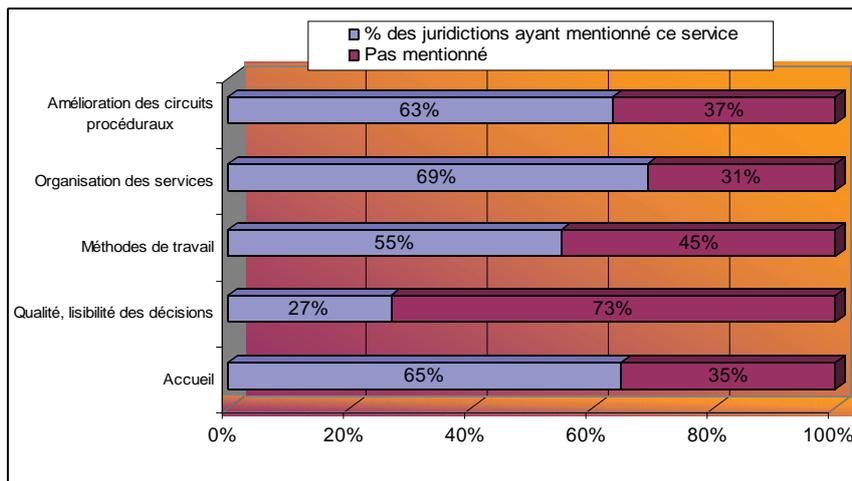


2- Les objectifs poursuivis

95% des juridictions indiquent que des objectifs précis ont été assignés au projet de juridiction. La définition de ces objectifs a été confiée à un comité de pilotage ou à un groupe de travail dans près de 60% des juridictions.

Les objectifs retenus ou souhaités

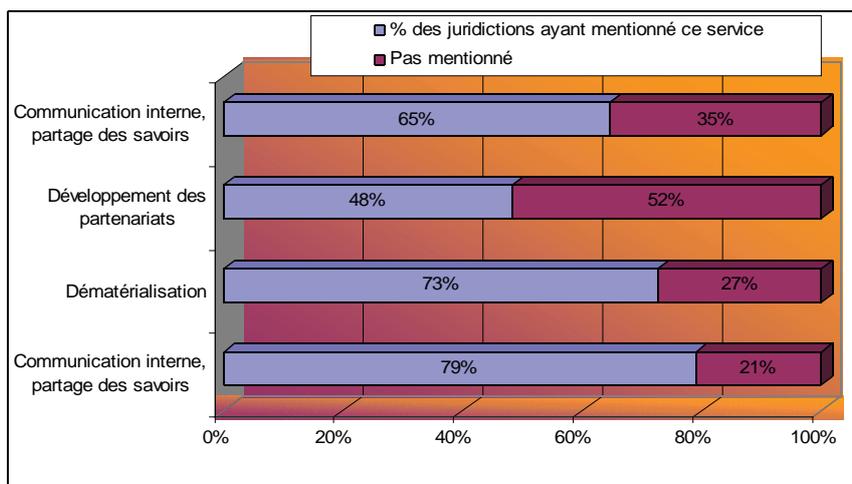
Service rendu au justiciable



D'autres objectifs sont également mentionnés mais dans une moindre mesure :

- développer la médiation familiale ;
- simplifier les procédures, améliorer les délais de réponse et de l'exécution des décisions ;
- favoriser l'accès au droit ;
- restituer rapidement les scellés.

Fonctionnement interne/externe



D'autres objectifs sont également mentionnés mais dans une moindre mesure :

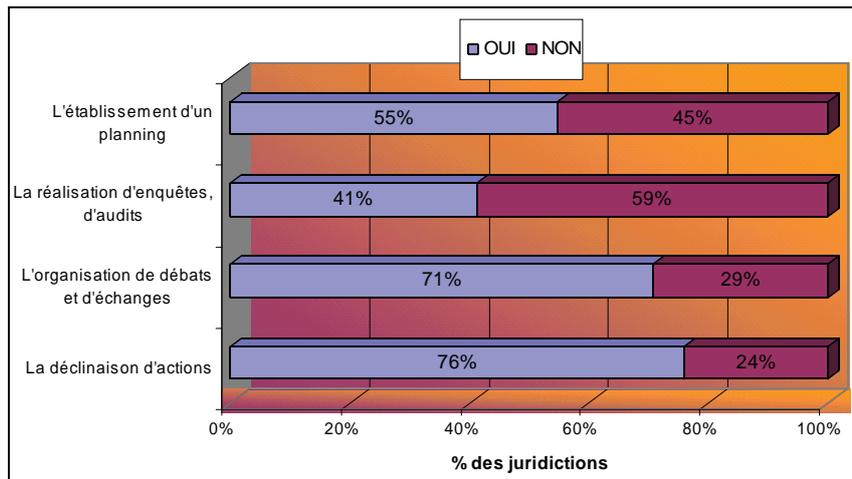
- réduire les frais d'affranchissement ;
- améliorer les conditions de travail ;
- renforcer la sécurité des locaux ;
- maîtriser les frais de fonctionnement.

3- Le projet de juridiction engage

Dans toutes les juridictions, le projet de juridiction engage les magistrats (du siège et du parquet) et les fonctionnaires réunis.

4- La mise en œuvre

Les moyens mobilisés

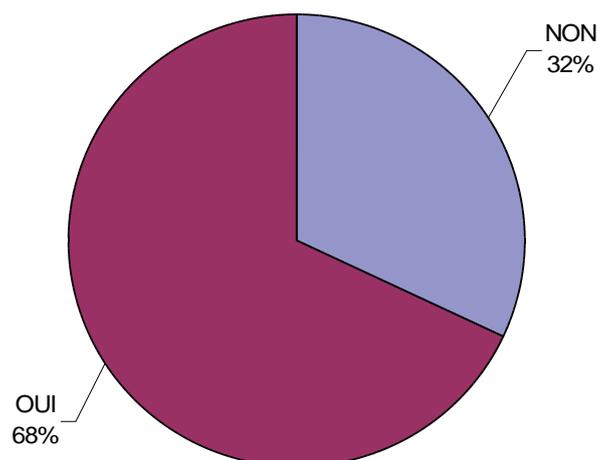


D'autres moyens également ont été mobilisés :

- crédit vacataire ;
- financement archivage ;
- une démarche prospective vers les fonctionnaires a été réalisée pour recenser les tâches susceptibles d'être transférées à un GUG ;
- réorganisation des audiences de référés ;
- création d'un fichier dématérialisé partagé contenant notamment les synthèses et comptes-rendus de réunion des groupes de travail et COPIL, «boîte à idées» etc...
- accompagnement VIA-Justice ;
- l'expérimentation d'un conseil de juridiction.

5- Le suivi du projet de juridiction

Le projet de juridiction a-t- été finalisé par écrit ?



Communication

En interne

93% des juridictions indiquent communiquer sur le projet de juridiction :

- lors des assemblées générales plénières ;
- lors des réunions de services ;
- par mail à tous les magistrats et fonctionnaires du tribunal ;
- par dépêche aux juridictions du ressort.

En externe

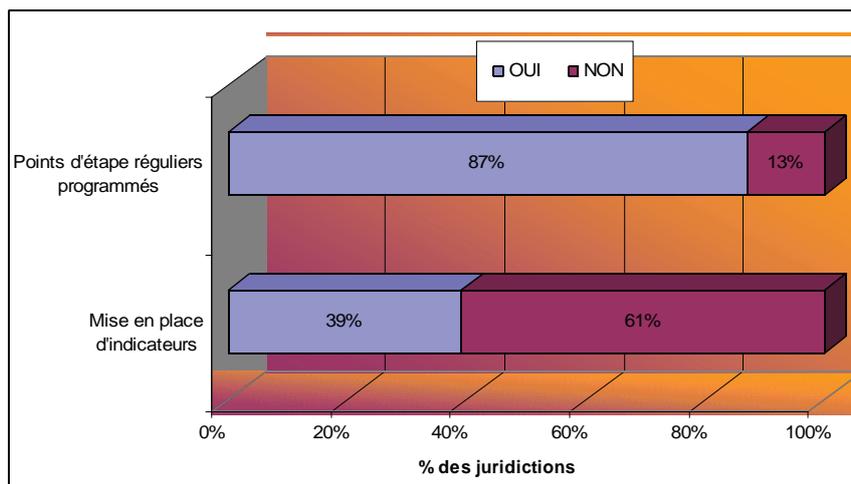
65% des juridictions indiquent communiquer sur le projet de juridiction :

- affichage à destination des avocats ;
- article diffusé sur l'intranet justice ;
- information aux partenaires (note, courriers) ;
- informations du barreau (réunions, courriers) ;
- dans le cadre des audiences solennelles de rentrée ;
- notes d'information, diffusion systématique des comptes rendus des comités de pilotage, signature de conventions.

Modalités et outils d'évaluation

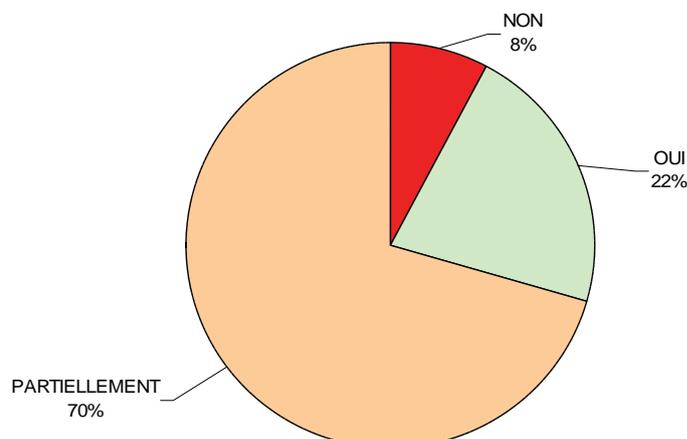
Pour vérifier si les objectifs fixés ont bien été atteints, 66% des juridictions ont déterminé des modalités et des outils d'évaluation.

Modalités ou outils mis en place



6- Le bilan

Les objectifs fixés ont-ils été atteints ?



Les juridictions indiquent que les projets ne sont pas encore suffisamment avancés pour en tirer un bilan objectif. Une étude d'impact ne pourra se concrétiser que par comparaison avec les années précédentes.

En l'état, l'élaboration et le suivi des grands axes sont satisfaisants grâce à la mise en place préalable de structures de concertation dédiées.

7- Les difficultés rencontrées dans la réalisation du projet de juridiction

Composition du comité de pilotage

Aucune difficulté.

Mobilisation des équipes

Les juridictions indiquent dans l'ensemble que la mobilisation des équipes ne pose pas de difficulté. Le personnel est très volontaire avant même la mise en place du projet de juridiction.

Les rares difficultés rencontrées :

- difficulté de mobiliser sur des projets très lourds en termes de modification d'organisation interne et de modification des pratiques de travail dans le contexte d'une charge de travail importante ;
- crainte d'une augmentation de la charge de travail, difficultés d'adaptation à de nouvelles méthodes de travail liées à une méconnaissance et à une formation insuffisante ;
- magistrats plus difficiles à mobiliser que les fonctionnaires.

Rythme des réunions

Aucune difficulté rencontrée.

Définition des objectifs

Aucune difficulté rencontrée.

Choix des moyens à mettre en œuvre

La plupart des juridictions indiquent ne pas rencontrer de difficultés.

Les rares difficultés rencontrées :

- choix limité par les moyens budgétaires et humains ;
- manque de temps.

Suivi du projet de juridiction

La plupart des juridictions indiquent ne pas rencontrer de difficultés.

Les rares difficultés rencontrées :

- nécessité de mobiliser de façon régulière les acteurs internes et externes ;
- besoin de recul suffisant et d'indicateurs chiffrés pour une analyse plus qualitative et transversale des conditions de travail ;
- souplesse de la mise en œuvre pour s'adapter tant aux résultats obtenus qu'aux questions nouvelles qui pourraient survenir.

Autres difficultés signalées de manière marginale :

- insuffisance des effectifs ;
- contraintes budgétaires, allocation de moyens nécessaires à l'élaboration du projet ;
- mobilisation de l'ensemble des acteurs sur un projet aussi global ;
- intégrer les postures, notamment syndicales, pour permettre la bonne avancée du projet ;
- manque d'harmonisation du projet de juridiction entre les TGI et la Cour qui devraient dégager, en qualité de leader, des axes stratégiques déclinés par les TGI respectant ainsi l'autonomie des juridictions et les particularités locales.