



# PLAN DE FORMATION DES CADRES

## Cycle 2016

---

---

### SYNTHESE DES TRAVAUX

*conduits par les chefs de juridiction et les directeurs des services de greffe judiciaires, membres du PFC 2016 sur « Dix ans après la LOLF, comment repenser le management des juridictions pour rendre une justice de qualité et répondre à l'attente des acteurs judiciaires ? »*

***Directeurs de session :***

**Alain CHATEAUNEUF, président du tribunal de grande instance de Nice**  
**Laurent DUCHEMIN, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Perpignan**

***avec la participation de***

**Didier MARSHALL, magistrat honoraire,**  
**doyen du pôle Administration de la justice de l'ENM**



# SOMMAIRE

	Pages
Propositions du plan de formation des cadres.....	3
Remerciements.....	5
Problématique.....	7
Propositions et argumentaire.....	9

*Première partie : Des propositions structurelles pour donner une nouvelle place au directeur de greffe du TGI et valoriser l'arrondissement judiciaire*

➤ Proposition n°1.....	11
➤ Proposition n°2.....	15
➤ Proposition n°3.....	17

*Deuxième partie : Concevoir des outils pour un management adapté aux besoin des juridictions*

➤ Proposition n°4.....	20
➤ Proposition n°5.....	24
➤ Proposition n°6.....	25
➤ Proposition n°7.....	28
➤ Proposition n°8.....	32

*Troisième partie : Généraliser des pratiques innovantes pour un management adapté aux besoins des juridictions*

➤ Proposition n°9.....	35
➤ Proposition n°10.....	37
➤ Proposition n°11.....	40
➤ Proposition n°12.....	43
➤ Proposition n°13.....	46

*Quatrième partie : Adapter les métiers et les carrières au management des juridictions*

- Proposition n°14.....49
- Proposition n°15.....52
- Proposition n°16.....55

*Cinquième partie : Développer le bien être au travail des personnels de justice*

- Proposition n°17.....58

*Annexes :*

- Liste des membres du PFC.....63
- Programme des travaux du groupe.....64
- Les organisations et conférences qui ont contribué aux travaux du groupe...  
.....69
- Les contributions des directeurs de sessions et de M. MARSHALL
  - 10 ans après, la LOLF vue depuis les juridictions.....70
  - Un voyage d'études au PAYS-BAS ? Des pistes de réflexions pour un management du 21<sup>ème</sup> siècle des juridictions françaises.....73

# LES PROPOSITIONS

1. **Attribuer au directeur de greffe du tribunal de grande instance les fonctions de secrétaire général de la juridiction puis, à terme, de l'arrondissement judiciaire**
2. **Charger les chefs du tribunal de grande instance, par délégation des chefs de cour, de coordonner la gestion des moyens des juridictions de leur arrondissement**
3. **Développer une culture d'arrondissement en matière de gestion des ressources humaines**
4. **Élaborer un outil unique d'évaluation de la charge de travail des magistrats et des fonctionnaires**
5. **Faire de la circulaire de localisation des emplois (la C.L.E.) un outil de l'évaluation objective des besoins**
6. **Pour conserver la mémoire commune des juridictions, recourir aux lettres de mission, aux rapports d'activité, aux procédures de « tuilage » et aux passations de service formalisées**
7. **Modéliser des outils de transmission des savoirs**
8. **Construire les outils et promouvoir les actions garantissant la qualité du service rendu au justiciable :**
  - en interne : l'intervision, la double lecture des décisions et le suivi des incidents
  - en externe : l'information et l'écoute du justiciable
9. **Adapter l'activité des juridictions aux ressources dont elles disposent : les choix des chefs de juridiction doivent être débattus collectivement et expliqués aux partenaires institutionnels**
10. **Anticiper les crises de gouvernance et élaborer des procédures permettant d'en sortir avec l'appui éventuel d'un tiers médiateur**
11. **En matière immobilière, prévenir les risques et accidents par la conception d'outils spécifiques et la formation des acteurs concernés**
12. **Mettre en œuvre au sein des juridictions une politique de communication raisonnée et volontariste**

- 13. Dans un contexte de vacances de postes, favoriser l'attractivité des juridictions les moins recherchées par une communication positive et par des avantages financiers et statutaires**
- 14. Reconnaître la mission de transmission des savoirs comme une fonction à part entière et valorisante pour la juridiction**
- 15. Professionnaliser les missions techniques dévolues aux magistrats et aux fonctionnaires de justice par la création de postes à profil ou par leur externalisation**
- 16. Valoriser la personne par une meilleure gestion de ses compétences**
- 17. Développer le bien-être au travail des magistrats et des fonctionnaires de justice par des bonnes pratiques, et des actions collectives et individuelles comme les groupes de parole, l'intervision et le coaching**

# REMERCIEMENTS

Sollicités par les deux écoles pour co-encadrer, selon l'usage en notre qualité d'anciens participants, le Plan de Formation des Cadres de l'année 2016, nous avons immédiatement répondu favorablement à cette proposition et ce d'autant que le PFC, institution vieille d'une quinzaine d'années, présentait cette année plusieurs éléments d'originalité :

- la participation, en qualité de grand témoin de M. MARSHALL, premier président honoraire et président du groupe de travail sur l'organisation des juridictions du XXI<sup>ème</sup> siècle.
- la fixation par les Écoles, sur proposition de ce dernier, d'un thème de travail intitulé : *“Dix ans après la LOLF, comment repenser le management des juridictions pour rendre une justice de qualité et répondre à l'attente des acteurs judiciaires”* ne pouvant, en aucun cas, laisser indifférents les responsables de juridiction que sont les chefs de juridiction et les directeurs de greffe.
- l'annonce d'un nombre de candidatures en nombre élevé compte tenu du thème retenu.
- l'ambition de rédiger un rapport commun à l'ensemble des sessionnaires.
- la perspective, pour la première fois dans l'histoire du PFC, d'une possibilité de séjour à l'étranger, en l'occurrence les Pays-Bas, dans le cadre d'un voyage d'études portant plus spécifiquement sur le management judiciaire considéré comme particulièrement novateur de ce pays.

Le format du PFC ayant été réduit de sept à six sessions, cinq d'entre elles ont été consacrées à l'étude de différentes problématiques déclinées comme suit :

- Paris du 1er au 03 février : L'encadrement des juridictions : les attentes des autorités de nomination.
- Dijon du 29 au 31 mars : Quel management pour les juridictions ?
- Paris du 02 au 04 mai : Un management au service de la qualité.
- La Haye (Pays-Bas) du 13 au 15 juin : Le management ailleurs.
- Dijon du 19 au 21 septembre 2016 : le bien-être au travail.

Tous les acteurs du monde judiciaire<sup>1</sup> mais aussi ceux issus de domaines d'activités distincts et ayant accepté de nous faire partager leur connaissance doivent être sincèrement remerciés pour leur disponibilité et pour avoir accepté d'apporter, dans chacune de ces sessions, leur précieux concours à nos travaux ainsi que pour nous avoir transmis leurs expériences et leurs savoirs.

---

1 Un remerciement spécial doit être adressé à Michaël GIHR, Magistrat de Liaison aux Pays-Bas pour son accueil et sa contribution exceptionnelle au bon déroulé de notre séjour d'études

Compte tenu de l'objectif ambitieux poursuivi, à savoir la rédaction d'un rapport commun en sus d'une activité quotidienne passablement chargée, le choix a été fait de laisser aux participants de larges plages horaires d'échanges et de discussion nécessaires à la confrontation des idées et à l'élaboration d'une doctrine commune que vous trouverez exposée dans les pages suivantes.

Qu'ils soient tous remerciés pour leur engagement, leur dynamisme, leur bonne humeur et pour avoir accepté de briser les barrières invisibles qui, trop souvent, séparent les directeurs de greffe et les chefs de juridiction.

Ce fut pour nous deux un honneur et un plaisir d'encadrer cette promotion du PFC.

Laurent DUCHEMIN

Alain CHATEAUNEUF

# LA PROBLEMATIQUE DU MANAGEMENT DES JURIDICTIONS, DIX ANNEES APRES LA LOLF

Didier MARSHALL, magistrat honoraire  
Doyen du pôle administration de la justice à l'ENM

***Depuis une quarantaine d'années le management des juridictions françaises est confié aux magistrats et aux greffiers en chef, pour mieux prendre en compte les spécificités judiciaires***

Contrairement à d'autres services publics déconcentrés comme les hôpitaux dont la gestion est confiée à des directeurs et non à des médecins, les juridictions de l'ordre judiciaire sont administrées par les magistrats et les greffiers en chef, ceux qui sont précisément en charge de rendre la justice.

Cette organisation récente est le fruit de plusieurs réformes successives : la fonctionnarisation des greffes dans les années 1970, le transfert des charges du fonctionnement des juridictions en 1983 au profit de l'État, et le choix des chefs des cours d'appel comme responsables de la gestion déconcentrée de la justice, avec la mise en place des services administratifs régionaux (les SAR) pour les appuyer dans leurs nouvelles missions. Ces réformes ont été confirmées en 2006, lors de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui a délégué aux chefs de cour la gestion des budgets opérationnels de programme déconcentrés (les BOP), celle des frais de justice et celle des marchés publics.

A travers ces réformes s'est construite une doctrine fondée sur le principe que pour le magistrat, engagé dans de nombreux partenariats, la maîtrise de ses moyens constitue la garantie de son indépendance et de son efficacité.

En posant le principe que les moyens des services publics sont alloués en fonction des objectifs fixés et des résultats obtenus, la LOLF s'est parfaitement inscrite dans cette organisation d'une gestion déconcentrée des juridictions confiée aux magistrats et aux greffiers en chef.

## ***Le management des juridictions et la LOLF : une organisation finalement décevante***

Dans un premier temps, et ce n'est pas le moindre des mérites de la LOLF, les magistrats ont pour beaucoup appris à mettre en perspective leur activité juridictionnelle au regard des moyens humains, budgétaires et techniques qui leur avaient été alloués.

Mais ils ont rapidement constaté que les indicateurs permettant d'apprécier l'activité judiciaire étaient essentiellement quantitatifs, qu'ils rendaient fidèlement compte des affaires entrantes, des affaires en stock et des affaires traitées, mais qu'ils étaient très insuffisants pour exprimer la qualité du service rendu au justiciable.

Le dialogue de gestion engagé entre l'administration centrale et les cours d'appel est largement fondé sur cette appréciation quantitative de l'activité des magistrats et des fonctionnaires, et le rapport à la moyenne et au ratio national est devenu un outil essentiel dans l'appréciation de l'activité des juridictions.

A cette faiblesse méthodologique est venue s'ajouter la forte contrainte des moyens alloués, qu'ils soient humains ou budgétaires.

Cette situation a conduit à une désillusion des acteurs judiciaires qui ont fait le constat que le budget ne permettait plus d'encourager l'innovation, et que la gestion des ressources humaines n'avait pas la place qui légitimement devait lui revenir. Beaucoup ont eu le sentiment d'être devenus des producteurs de décisions, évalués principalement sur leur rentabilité.

Cette déconvenue a largement participé à la déception ressentie par les magistrats et les fonctionnaires, voyant que leur activité n'est mesurée qu'à l'aulne des délais et des stocks, sans qu'ils retrouvent dans le management des juridictions un appui à leur mission qui est de se mobiliser pour rendre une justice de qualité.

Chacun s'accorde aujourd'hui à considérer que cette approche quantitative n'est plus acceptable alors que devraient être pris en compte la qualité du service rendu au justiciable, la pertinence des organisations et des pratiques mises en œuvre, l'engagement dans les politiques publiques judiciaires, la gestion des ressources humaines, le dialogue social, la prévention des risques psycho-sociaux et de la souffrance au travail, et le développement durable.

L'idée est largement partagée qu'il faut reconsidérer le management des juridictions.

Reconsidérer le management c'est à la fois repenser la manière dont la juridiction s'organise pour répondre à ses missions, et la manière dont l'administration centrale et les chefs des cours d'appel RBOP prennent en compte cette organisation pour allouer les moyens nécessaires.

Les travaux relatifs à la justice du 21<sup>ème</sup> siècle ont proposé l'organisation d'une justice plus cohérente par le regroupement de ses contentieux, moins aléatoire dans ses procédures et ses réponses, et sachant mettre en place des politiques de juridiction pour se rendre lisible par ses partenaires.

Ces objectifs impartis à l'activité juridictionnelle doivent aussi être ceux du management des juridictions. Celui-ci doit favoriser l'émergence d'une cette justice sachant concilier qualité, efficience, reconnaissance sociale, prise en compte des impératifs écologiques, et réponse aux attentes de ses partenaires et de ses acteurs à la recherche d'un sens nouveau à leurs missions.

### ***Un thème pour le Plan de Formation des Cadres de l'année 2016***

C'est au regard de cette réflexion que le Plan de formation des cadres (PFC) qui réunit chaque année à parité des chefs de juridiction et des directeurs de greffe dans le cadre d'une action de formation continue organisée conjointement par l'ENM et l'ENG, s'est fixé comme thème de travail pour l'année 2016 : « Dix ans après la LOLF comment repenser le management des juridictions, pour rendre une justice de qualité et répondre à l'attente des acteurs judiciaires ».

## TRAVAUX DU GROUPE

### LES PROPOSITIONS ET LES ARGUMENTAIRES

A l'issue des travaux du groupe, de nombreuses propositions susceptibles d'améliorer le management des juridictions ont été formulées.

Pour certaines, elles nécessitent des réformes législatives ou statutaires, pour d'autres elles trouvent leur place dans l'actuel état du droit et constituent des pratiques innovantes. Enfin plusieurs portent sur des outils dont la création ou la généralisation permettrait des améliorations sensibles du fonctionnement des juridictions.

Seules les plus significatives ont été retenues.

Afin de simplifier leur présentation elles sont classées en fonction de leur nature, même si leur objet renvoie parfois à une autre proposition :

- 1 - des propositions structurelles
- 2 - des outils de management
- 3 - des pratiques innovantes
- 4 - les métiers et les carrières
- 5 - le bien-être des agents

# ***Première Partie***

**DES PROPOSITIONS STRUCTURELLES POUR  
DONNER UNE NOUVELLE PLACE AU DIRECTEUR  
DE GREFFE DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE  
ET VALORISER L'ARRONDISSEMENT JUDICIAIRE**

## PROPOSITION 1

### ***Attribuer au directeur de greffe du tribunal de grande instance les fonctions de secrétaire général de la juridiction puis, à terme, de l'arrondissement judiciaire***

#### 1 - État des lieux – diagnostic de l'existant

Les juridictions ont de plus en plus de missions à remplir en complément de leur cœur de métier. Ce qui est attendu des managers a aussi beaucoup évolué, en ce qu'ils doivent animer, administrer et évaluer mais aussi communiquer en interne et en externe. La notion de « politique de juridiction » est au centre de cette évolution. Le périmètre de cette politique excède généralement celui de la seule juridiction pour englober l'arrondissement judiciaire voire le département.

Dans le COJ, le président et le procureur de la République sont désignés comme chefs de juridiction. Les services du greffe sont dirigés par le directeur de greffe, sous l'autorité et le contrôle hiérarchique des chefs de juridiction (R. 123-3 du COJ).

Cette organisation, héritée des greffes privés, consacre un cloisonnement de la juridiction entre le monde du greffe (fonctions d'assistance du magistrat, administratives et budgétaires) et le monde des magistrats (fonctions juridictionnelles). Ce cloisonnement est renforcé par les différences statutaires entre fonctionnaires et magistrats.

Une telle organisation ne présentait pas d'inconvénients à une époque où l'activité des magistrats était strictement cantonnée à la sphère juridictionnelle.

Elle apparaît moins pertinente aujourd'hui, dans un contexte marqué par :

- le développement de contentieux de masse qui imposent aux magistrats d'être non seulement de bons juristes, mais également de mettre en place une organisation efficace en parfaite collaboration avec le greffe,
- la structuration des juridictions en services ou pôles et la mise en œuvre de projets de juridiction transversaux : cette évolution implique la constitution d'équipes composées de magistrats et fonctionnaires qui poursuivent des objectifs communs (notions de culture de service, de chaîne pénale ou civile).

Cette organisation très cloisonnée « en silos parallèles, en tuyaux d'orgue » est remise en cause par :

- l'émergence des concepts de « politique de juridiction » et de « projets de juridiction » désormais consacrés dans le COJ, lesquels imposent au contraire une organisation plus intégrée et articulée des « acteurs du commandement » : par définition, la notion de politique suppose la définition d'objectifs communs, une mise en œuvre très coordonnée des moyens et une évaluation partagée. La dyarchie ne peut évoluer en efficacité que s'il existe un acteur unique en charge de la coordination de l'ensemble des missions d'administration.
- L'exigence d'une gestion plus intégrée des moyens et des missions support à chacun des échelons territoriaux et donc à titre principal au niveau de l'arrondissement judiciaire (budget d'intérêt commun, mutualisation de fonctions afin de mettre en œuvre des économies d'échelle et le développement de réelles compétences métiers (accueil, courrier, reprographie, assistant de prévention, technicien informatique de proximité...) gage d'efficacité et de qualité ;

- l'évolution même des compétences des directeurs des greffes qui ne se limitent plus à la gestion des moyens et à la RH des fonctionnaires telles que définies au COJ mais sont étendues à une approche plus qualitative de l'activité des juridictions alors que la mise en œuvre de la LOLF imposait de sortir de la seule logique de moyens (compétences en matières d'audit interne et d'action sur les organisations (ce qui concerne aussi les magistrats));
- le développement de nouveaux systèmes d'information partagés (CASSIOPEE, le futur PORTALIS) qui substituent dans bien des cas des processus verticaux ou transversaux aux logiques de service.
- Une nouvelle approche du service public de la justice, plus intégrée, plus transverse, avec la mise en place du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)

Le management des magistrats et des fonctionnaires, à défaut de marges budgétaires, doit devenir le cœur d'une politique de juridiction. Cela modifie donc la perspective au niveau de l'équipe de direction dont le comité de gestion institue l'existence dans l'organisation judiciaire.

La récente réforme du statut des greffes et le positionnement des présidents et des procureurs de la République comme chefs d'arrondissement judiciaire nécessitent un repositionnement consécutif de l'autorité du directeur de greffe du TGI, de manière à lui permettre de mettre en œuvre efficacement les orientations décidées au niveau de l'arrondissement (exemple de la collecte des statistiques d'arrondissement).

Il existe de larges domaines où une politique commune de la juridiction ou de l'arrondissement pourrait s'appliquer, compte tenu des enjeux de fonctionnement. Dans ce contexte, la distinction « sous l'autorité » et « sous le contrôle » ne paraît plus pertinente. La direction de greffe doit évoluer vers celle de secrétariat général de l'arrondissement et garantir une cohérence dans la politique de juridiction décidée par les chefs de juridiction en lien avec les instances réglementaires (comité de gestion, conseil de juridiction, instances représentatives).

## 2- Analyse des besoins

Devant une administration des juridictions de plus en plus prenante, il ne fait aucun doute qu'il faut renforcer l'équipe autour des managers que sont les chefs de juridiction dans leurs activités fondées sur la dyarchie. Ces derniers ne peuvent assumer seuls leurs missions classiques et l'ensemble des nouvelles contraintes de l'administration d'un arrondissement judiciaire.

Cette situation implique de renforcer l'encadrement intermédiaire par des magistrats et directeurs de greffe en ce qui concerne les missions classiques, notamment en formant à l'administration les 1<sup>er</sup> VP et PRA et en les sélectionnant sur des critères d'appétence à exercer ces missions .

D'autres missions pourraient être confiées à des personnes venant en soutien des managers déjà identifiés, en ce que tout ne relève pas des compétences d'un magistrat ou d'un directeur de greffe. Des missions de coordination (organisation de réunion, suivi de décision) ou les stratégies de communications (article intranet – conférence de presse sur les politiques et événements de la juridiction) nécessitent souvent d'autres compétences. En toute hypothèse, même à petite échelle (par exemple dans le cadre de l'établissement du

rapport annuel d'activité) ou dans des structures plus importantes (qui implique de mener des projets d'envergure), le président, le procureur ou le directeur ont besoin d'être assistés pour mener à bien toutes ces nouvelles tâches.

Il faut un système de gouvernance qui permette de concilier l'indépendance des missions (poursuivre, juger...) et une gestion très intégrée des moyens autour de la notion d'unité de la juridiction comme communauté de travail (unité du greffe). Il convient de déterminer ce qui relève de la compétence exclusive de chaque sphère, non seulement en ce qui concerne l'activité juridictionnelle mais aussi les aspects administratifs qui ne peuvent être partagés pour des raisons de principe en raison de la spécificité du statut et de la mission (exemple: seul le président évalue les juges, et seul le procureur évalue les parquetiers. Le DG évalue les fonctionnaires en application des statuts).

Mais il existe de larges domaines où une politique commune de la juridiction pourrait s'appliquer, compte tenu des enjeux de fonctionnement: exemple la politique de congés des magistrats et fonctionnaires en lien avec le politique d'audiencement dans une planification annuelle, ou d'affectation des agents. Dans ce contexte, la distinction « sous l'autorité » et « sous le contrôle » ne paraît plus pertinente.

La dyarchie ne peut être efficace que s'il existe un acteur de coordination et de mise en commun pour mettre en œuvre les orientations. La direction de greffe doit évoluer vers le secrétariat général d'arrondissement judiciaire (SGAJ) et garantir cette cohérence d'action dans la mise en œuvre de politique de juridiction s'entendant comme une politique d'arrondissement judiciaire décidée par les chefs de juridiction en lien avec les instances réglementaires (comité de gestion, conseil de juridiction, instances représentatives).

La nouvelle architecture de ces instances issues de J21 constitue un contexte favorable à la redéfinition des missions.

Le périmètre de la délégation donnée par les chefs de juridiction au « directeur de greffe secrétaire général » doit être défini de façon à garantir strictement l'indépendance des magistrats (exclusion par exemple des attributions juridictionnelles et de la gestion des dossiers administratifs des magistrats).

### **Les propositions d'actions**

**La recherche d'une organisation plus claire, cohérente et efficace conduit à envisager l'hypothèse d'un directeur de greffe secrétaire général du tribunal de grande instance puis, à terme, de l'arrondissement judiciaire (SGAJ).**

**Avant de développer cette hypothèse, il importe de poser deux préalables nécessaires :**

- **cette hypothèse n'est formulée que dans la mesure où le directeur de greffe a une connaissance de la spécificité de l'activité judiciaire et de ses procédures ; elle n'est pas transposable à d'autres catégories de la fonction publique (attaché d'administration, administrateur civil...), sauf à accepter d'ouvrir la porte à une gestion purement administrative déconnectée des enjeux de l'institution judiciaire (risque de perte de sens pour le personnel judiciaire dans son ensemble).**

- le périmètre de la délégation donnée par les chefs de juridiction au directeur de greffe secrétaire général doit être défini de façon à garantir strictement l'indépendance des magistrats.

Une telle évolution impose une refonte des dispositions du statut des directeurs de greffe ainsi que du COJ relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, la suppression des dispositions (articles R. 123-3 et suivants du COJ) prévoyant que le directeur de greffe dirige le greffe (cette mission relevant désormais d'une délégation des chefs de juridiction responsables du bon fonctionnement de la juridiction dans son ensemble), parmi d'autres missions statutairement prévue pour la mise en œuvre de la politique de juridiction.

Cette mission du secrétaire général s'appliquerait à l'organisation des services mais non pas seulement dans une approche purement RH des fonctionnaires mais dans une approche plus globale sur la base des orientations définies par les chefs de juridiction et sous réserve des prérogatives non susceptibles de délégation (ordonnance de roulement...).

Seraient en effet exclus du champ de délégation les domaines réservés aux magistrats par la loi et/ou ne pouvant être délégués comme touchant à l'indépendance des magistrats :

- attributions juridictionnelles,
- la gestion des dossiers administratifs des magistrats (évaluation...),

Toutefois, sur la question de l'évaluation, rien n'empêche, les chefs de juridiction et le secrétaire général de se mettre d'accord sur des objectifs de service qui se traduiraient de manière cohérente dans les objectifs fixés individuellement aux magistrats et fonctionnaires, dans le cadre de la politique de juridiction et la conduite de projets de juridiction.

Le fait que le projet de juridiction existe dans le COJ légitime cette nouvelle approche du management.

Finalement, les chefs de juridiction seraient en position de « leader » (définition des objectifs de politique) et le secrétaire général serait en position de « manager » (fonctionnaire de haut niveau chargé de la mise en œuvre de la politique de juridiction).

L'unicité du secrétariat général d'une juridiction (et non plus d'un président ou d'un procureur dans les grandes juridictions) aurait pour corollaire la constitution de cabinets auprès des chefs de juridiction mais plus *intuitu personae*, avec dans les grandes juridictions un chef de cabinet (qui pourrait alors être un attaché ou un assistant). Cette proposition a évidemment pour corollaire la proposition qui suit.

## PROPOSITION 2

### ***Charger les chefs du tribunal de grande instance, par délégation des chefs de cour, de coordonner la gestion des moyens des juridictions de leur arrondissement***

Pour remplir avec efficacité les missions qui leur sont dévolues par la loi, les juridictions doivent satisfaire :

- aux attentes des justiciables de leur ressort qui aspirent légitimement à bénéficier d'un service de la justice qui soit à la fois proche, accessible, diligent, efficace et spécialiste du litige qui les concerne,
- et aux attentes des partenaires institutionnels (les avocats, les services enquêteurs, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, les représentants de l'État, les fonctionnaires territoriaux, les élus, les représentants du monde associatif, les professionnels du droit) qui ont leurs propres règles d'organisation et qui doivent, dans leur fonctionnement quotidien, prendre en compte les politiques judiciaires menées par la juridiction.

Le lien entre les juridictions et leur territoire est donc un élément fort du service déconcentré de la justice. L'évolution de l'organisation judiciaire territoriale traduit cette relation dont les objectifs et les modalités ont évolué au fil des décennies. La France rurale est devenue urbaine, des nouveaux contentieux de masse comme celui de la famille ou du logement ont émergé, des contentieux techniques civils, commerciaux ou pénaux ont nécessité des organisations procédurales spécifiques, des justiciables particulièrement vulnérables ont nécessité la mise en place de partenariats locaux adaptés. Autant de facteurs qui ont nécessité que les juridictions adaptent leurs procédures et leurs organisations.

Il convient également de prendre en compte la dispersion actuelle des 1100 juridictions réparties sur environ 300 villes du territoire national. Certaines restent de taille très modeste (notamment une partie significative des conseils de prud'hommes et des tribunaux d'instance) et sont marquées par un grand isolement territorial, fonctionnel, culturel et parfois déontologique, pouvant remettre en cause l'efficacité du service rendu au justiciable.

Enfin la contrainte des moyens publics marquera sans doute le ministère de la justice durant de longues années, alors qu'historiquement cette administration n'a guère connu dans le passé de période faste.

### **Les pistes de réflexion et les organisations à imaginer ou à mettre en œuvre à droit constant**

L'importance croissante des partenariats locaux nécessite une cohérence entre les cartes. Cela n'appelle pas obligatoirement des cartes identiques, mais à tout le moins des cartes compatibles et des politiques judiciaires adaptées.

Si cette question semble renvoyer à une adaptation des territoires, elle peut aussi être résolue, à droit constant, et comme cela se fait déjà, par des organisations managériales spécifiques:

- Les deux procureurs d'un même département qui parlent d'une seule voix au préfet ou aux services enquêteurs (département des Alpes Maritimes),
- Les juges des tutelles d'un département qui choisissent entre eux un porte-parole pour être l'interlocuteur des services du conseil général ou des associations tutélaires (ressort de la cour d'appel de Caen),
- Les juges des enfants d'un tribunal (ou de plusieurs tribunaux d'un même département) qui adoptent des positions communes face à l'ASE et aux autres partenaires institutionnels (TGI de Créteil),
- Les juges de l'application des peines d'un même tribunal qui élaborent une politique commune à l'égard du SPIP ou en général de l'AP (TGI Créteil).

### **La proposition**

**Il faut redonner vie à l'arrondissement judiciaire pour mettre en œuvre une gestion des ressources humaines adaptée et pertinente. Pour cela il convient de faire du président et du procureur du TGI les coordonnateurs de l'arrondissement. A droit constant, en les chargeant, par délégation des chefs de cour, de faire remonter les demandes liées au budget et à la GRH, et de proposer la répartition des moyens alloués. Cette coordination concerne le TGI, les TI, mais également le ou les CPH et le TC. Elle permettrait de sortir ces dernières juridictions d'un certain isolement de culture judiciaire. Les problèmes déontologique ou procéduraux que ces juridictions rencontrent régulièrement (et dont ils saisissent les chefs de cour) pourraient sans doute être en grande partie résolus si des échanges réguliers et bienveillants se développaient avec les responsables des TGI. Bien évidemment ce rapprochement concerne également les greffes (statistiques, tableaux de bord, suivi des procédures). Cette organisation nécessite aussi que le directeur de greffe du TGI prenne en compte, non pas seulement les intérêts de sa juridiction mais ceux de l'ensemble des juridictions de l'arrondissement.**

## PROPOSITION 3

### ***Développer une culture d'arrondissement en matière de gestion des ressources humaines***

Le critère actuel de localisation d'un emploi est fondé sur l'unité de la juridiction. Or, cet échelon n'est plus le critère adapté de la détermination des moyens humains. L'arrondissement judiciaire trouve en effet son champ d'intervention managériale étendu à l'ensemble des juridictions du ressort du fait:

- du positionnement des chefs de juridiction du TGI comme responsables de l'arrondissement
- de la suppression progressive des directeurs de greffe dans les juridictions TI et CPH et le maintien sur site exclusivement d'un encadrement intermédiaire avec un B chef de greffe qui ne peut statutairement accomplir toutes les missions dévolues à la juridiction (ex : délivrance des certificats de nationalité française, vérification des comptes de tutelles...). La réforme recentre les fonctionnaires formés au management autour du tribunal de grande instance.

Les réformes statutaires mais aussi l'instabilité des effectifs et un nombre très important de postes vacants au sein des juridictions tendent à ériger le principe de mutualisation des moyens comme principe de gestion. L'échelon central dans la prise des décisions au niveau de la gestion des effectifs, s'il doit être préservé, doit être combiné avec l'échelon de l'arrondissement judiciaire pour donner davantage de souplesse dans la modulation des effectifs au sein de l'arrondissement aussi bien en raison de difficultés structurelles (manque d'attractivité de certaines juridictions, postes vacants) que conjoncturelles (absentéisme dans une juridiction).

L'arrondissement judiciaire est l'échelon le plus pertinent pour apprécier comment moduler la répartition de la ressource humaine car il permet une connaissance des atouts et des contraintes de ses juridictions et de son personnel.

#### **Les propositions**

**Dans un premier temps il conviendrait d'assouplir les règles statutaires de la délégation en autorisant les chefs de juridiction à déléguer tout agent sans limitation de temps dès lors que la délégation est effectuée dans une autre juridiction de la même ville.**

**Dans un second temps il conviendrait de faire évoluer le statut des DSGJ du TGI pour en faire des secrétaires généraux d'arrondissement,**

**L'affectation des magistrats non spécialisés et des fonctionnaires pourrait être discutée dans le cadre d'un comité de gestion d'arrondissement judiciaire, composé des chefs de juridictions et des directeurs de greffe des juridictions de l'arrondissement. Cet organe serait consulté obligatoirement avant toute prise de décision de délégation.**

# ***Deuxième Partie***

**CONCEVOIR DES OUTILS POUR UN MANAGEMENT  
ADAPTE AUX BESOINS DES JURIDICTIONS**

## PROPOSITION 4

### ***Élaborer un outil unique d'évaluation de la charge de travail des magistrats et des fonctionnaires***

Un management pertinent nécessite de mettre en adéquation les moyens, les activités et l'organisation du tribunal.

Mettre en adéquation les moyens humains et l'activité demande aux managers des juridictions (présidents, procureurs, directeurs de greffe) de maîtriser l'évaluation des forces humaines dont ils disposent, ainsi que la charge des contentieux à traiter. Notre période de sous-effectif durable et de rotation accélérée des personnels conduit à redistribuer les tâches de plus en plus souvent. Les risques psycho-sociaux apparaissent en cas de déséquilibre des organisations ou de surcharge de travail, qui peuvent résulter de choix mal éclairés.

Ainsi, les outils de mesure de l'activité et de la force de travail deviennent indispensables. Ils permettent de trouver rapidement des solutions de réorganisation et de les justifier, devant la hiérarchie, notamment lors des dialogues de gestion, ou devant les agents et publics concernés, notamment en réunions de travail, assemblées générales, audiences solennelles ou conseil de juridiction.

Ces outils doivent cependant être appropriés et partagés par tous, afin de permettre une mise en œuvre collective et comprise, une participation de tous à l'élaboration des décisions de réorganisation et de priorisation, et enfin une information convaincante des partenaires et publics concernés.

1. La mesure de l'activité des juridictions : une maturité acquise, une uniformisation en attente.

La mesure des volumes de contentieux est globalement satisfaisante :

Au civil, les applicatifs qui quantifient l'activité, tels que WinCiTgi, sont jugés fiables. Ils sont utilisables en temps réel, c'est à dire qu'ils permettent de réaliser un instantané statistique à la demande. Les applicatifs sont encore nombreux (TGI, TI, cours d'appel, CPH, etc...). Leur intégration dans un système unique est attendue. C'est le projet **Portalis**, en cours de développement.

Au pénal, Cassiopée a été amélioré, mais souffre encore de ne pas permettre un pilotage en temps réel, dès lors que les données statistiques sont figées jusqu'au 15 du mois suivant. Obtenir un instantané statistique de la juridiction suppose donc un comptage manuel.

Si ces systèmes sont jugés fiables, ce n'est pas toujours le cas des méthodes de saisies, parfois non sincères. Certaines pratiques peuvent fausser la comparaison de la performance des juridictions, dont peut dépendre l'allocation des moyens manquants.

Quelques exemples : les dossiers d'assistance éducative, les dossiers de divorce ou les affaires civiles en cours d'expertise.

Suggestions :

- Permettre à Cassiopée de fournir un instantané statistique.
- Elaborer et diffuser une circulaire ministérielle portant uniformisation des méthodes de saisies statistiques.

2. La mesure des charges des fonctionnaires de justice : l'efficacité reconnue d'Outilgref

Outilgref est devenu suffisamment fiable pour être utilisable sur le terrain. Si des mises à jour du minutage des *items* ont lieu chaque année, ce n'est pas le cas pour la grille, alors que les évolutions de terrain peuvent rapidement périmer localement certains *items*.

Outilgref est une norme nationale uniformisée. Il serait utile, à l'échelon local, de pouvoir aussi utiliser Outilgref avec des minutages adaptés aux variables de terrain, sans devoir confectionner des tableurs locaux de façon artisanale et chronophage.

Suggestions:

- Mise à jour annuelle de la grille des *items* d'Outilgref.
- Intégration dans Outilgref de la possibilité d'utiliser des variables locales pour les besoins du terrain.

3. L'évaluation des charges des magistrats : les mérites et les limites de l'artisanat local

Un tabou à l'agonie ?

« On n'est pas des OS », disaient les magistrats qui refusaient de quantifier leur travail. Ces réticences sont progressivement vaincues par la LOLF (obligation de rendre compte de l'utilisation de la ressource, ventilation des ETPT), puis par l'augmentation des difficultés d'effectif : l'évaluation des charges devient un outil indispensable de réorganisation des services et de priorisation des contentieux. Il reste cependant difficile d'aborder la question du nombre d'heures de travail dues par un magistrat français, alors que d'autres pays, comme l'Espagne, affichent un clairement un nombre d'heure annuel de 1.609, soit environ 8 heures sur une base de 200 jours ouvrés.

Un artisanat local disparate

Il n'y a pas d'Outil magistrat, comme il y a Outilgref. Depuis les précurseurs il y a une quinzaine d'année (Dalle, Roughol, Martin Saint-Léon ...), chaque président construit (ou pas) son propre outil, avec sa propre méthode. Parfois dans le secret du cabinet présidentiel, parfois collectivement. Les résultats sont d'une sophistication variable.

Des convergences apparaissent cependant. Le besoin d'un standard unique d'évaluation des charges des magistrats est évident.

Pilot, conçu spontanément par d'enthousiastes précurseurs et géré par un greffier en chef passionné. Ce site permet non seulement la gestion de l'agenda des juridictions et des congés, mais aussi l'évaluation des charges et la ventilation des ETPT. Tout juste toléré pendant les premières années, Pilot est finalement reconnu par le ministère, qui en prépare une version rénovée et sécurisée. Mais Pilot n'est utilisé que par les présidents qui le souhaitent. Et Pilot ne concerne que les magistrats du siège, pas le parquet, ni les fonctionnaires.

L'unification reste en germe

Des référentiels nationaux commencent à être élaborés par des associations professionnelles de magistrats du siège spécialisés : JAP, JI, JTI. Les travaux de la commission Degrandi, censée fournir une évaluation universelle, restent inachevés, semble-t-il par crainte d'afficher une évaluation des besoins en ressources humaines trop décalée par rapport à l'effectif réel. Une grille d'évaluation provisoire a finalement été diffusée à la demande de syndicats de magistrats.

Le parquet fait de la résistance, pour des motifs techniques (la nature spécifique des tâches ne permettrait pas l'évaluation), mais peut-être aussi pour des raisons culturelles.

Enfin, il nous semble important que les systèmes d'évaluation de tâches des magistrats et des fonctionnaires puissent être intégrés en un système unique, comme sont intégrées les fonctions de magistrats et de fonctionnaires dans le fonctionnement des juridictions. Ainsi, l'impact de toute modification d'organisation ou de priorisation de contentieux pourrait être évalué simultanément sur le siège, le parquet et le greffe. Le pilotage multicéphale des juridictions en serait facilité.

Retard et cloisonnement

L'évaluation des charges de travail des magistrats connaît ainsi un important retard par rapport au secteur privé ou à d'autres secteurs publics. En période de fortes contraintes sur les effectifs et de développement des risques psycho-sociaux, il est urgent que la justice française soit dotée d'un outil performant d'évaluation et de répartition des charges de travail. Cet outil servirait autant à maîtriser la production juridictionnelle qu'à protéger les agents contre les risques de surcharge (« Norme de production, norme de protection »).

A ce retard s'ajoute le cloisonnement des outils existants : cloisonnement entre fonctionnaires et magistrats, entre siège et parquet, entre juges spécialisés et autres juges, entre juridictions dotées d'une évaluation des charges et juridictions non dotées.

**La proposition :**

**Est préconisée la construction d'un outil informatique unique d'évaluation et de répartition des charges de travail des magistrats du siège et du parquet ainsi que des fonctionnaires, qui pourrait s'appeler Outil juridiction.**

**Outil juridiction devrait (pourrait) être un hybride d'Outil greffier et de Pilot, permettant l'évaluation et la répartition de toutes les tâches de magistrats et de fonctionnaires du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance. La possibilité d'une extension à l'arrondissement judiciaire (CPH, TC, TCI, TASS) devrait être intégrée dès la conception.**

**Outil juridiction devrait intégrer par défaut un standard d'évaluation national pour chaque tâche, susceptible d'être ensuite adapté à l'échelon local.**

**Outil juridiction devrait impérativement être conçu avec l'appui de praticiens expérimentés et attentifs aux attentes des managers de terrain, tel Jean-François SCHNEIDER, créateur de Pilot, dont les qualités pratiques ont fait le succès.**

**Dans l'attente, est préconisée la poursuite des processus artisanaux d'évaluation de charges dans les juridictions, y compris dans les parquets.**

**Il est souhaitable que les évaluations soient faites par un processus collectif, par exemple en AG (création d'une valorisation validée par l'AG, permettant ensuite les réorganisations de service en évitant la conflictualité liée aux divergences sur le poids des tâches redistribuées).**

**Enfin, il serait utile d'intégrer l'évaluation des charges à la culture professionnelle des magistrats (module dans la formation initiale, sessions dans la formation continue). La question ne doit pas être laissée aux seuls chefs de juridiction.**

## PROPOSITION 5

### ***Faire de la circulaire de localisation des emplois (la C.L.E.) un outil de l'évaluation objective des besoins***

Une fausse clé au ministère ?

La CLE (circulaire de localisation des emplois) a été présentée par la DSJ comme partiellement déconnectée du besoin en effectif nécessaire à l'évacuation du contentieux mesuré dans chaque juridiction. Le nombre de postes localisés peut ainsi être inférieur au nombre de postes véritablement nécessaires, en fonction du taux de vacances de postes affichable.

Cette situation n'est pas satisfaisante car les managers comme les personnels ont besoin d'une norme ministérielle fiable, notamment en terme de reconnaissance des efforts dans les situations de sous-effectif.

#### **La proposition**

**La CLE doit être le reflet sincère du besoin mesuré.**

**Les taux de vacance doivent être assumés, et les agents de terrain doivent connaître la valeur du travail qu'ils accomplissent malgré le sous-effectif.**

**La reconnaissance et la lutte contre les risques psycho-sociaux passent par cette recherche de sincérité.**

## PROPOSITION 6

***Pour conserver la mémoire commune des juridictions, recourir aux lettres de mission, aux rapports d'activité, aux procédures de « tuilage » et aux passations de service formalisées***

Alors que l'administration française est parfois critiquée pour son centralisme excessif et sa capacité à produire des normes, force est de constater que la gestion administrative des juridictions est souvent entravée ou rendue complexe par le manque d'outils normalisés et uniformément déployés sur le territoire national.

Bien que la majorité des informations à appréhender par les chefs de juridiction et la direction des services de greffe soit commune à toutes les juridictions quelles que soient leur taille et les spécificités locales – celle-ci jouant davantage sur la sensibilité et la complexité d'un sujet plutôt que d'un autre – les outils de gestion de la documentation et de l'information demeurent artisanaux et éparses. Force est de constater qu'un chef de juridiction ou un directeur des services de greffe nouvellement nommé, quand bien même il bénéficierait d'une expérience confirmée dans une fonction de direction, n'est jamais certain des outils qu'il aura à sa disposition dans son nouveau lieu d'affectation.

Une telle situation a d'autant plus d'effets négatifs sur la conduite des juridictions et l'animation des équipes qui la composent que les passations de service entre responsables successifs d'un même service ou d'une même juridiction ne sont pas institutionnalisées et demeurent soumises au bon vouloir de chacun.

Une modernisation du management de nos juridictions passe nécessairement par une forte évolution en ce domaine. Des initiatives, locales ou nationales, sont déjà en cours. Il convient d'encourager leur développement rapide.

1. - État des lieux - diagnostic de l'existant

1.1 - Forces, Atouts

Malgré leur caractère imparfait et disparate, il existe des outils de gestion de l'information et de la documentation dont le déploiement – et parfois même la conception – relèvent bien souvent des seules initiatives locales, leur diffusion obéissant parfois à l'antique système du « bouche à oreille ». Tels sont par exemple le cas des logiciels ESABORA AS ou PILOT.

La prise de conscience du caractère préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution d'une telle situation est tardive mais réelle et désormais effective.

Il convient ainsi d'évoquer, à titre d'exemples, deux initiatives récemment lancées par la Direction des services judiciaires :

D'une part celle relative à la mise en place d'un « dossier partagé de juridiction » (D.P.J.) dont une expérimentation est en cours de déploiement dans plusieurs sites judiciaires (lien vers un article de la DSJ : <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/via-justice-9549/actualites-9550/dossier-partage-de-juridiction-bilan-intermediaire-80813.html>);

D'autre part celle qui a pour objet le déploiement d'une première version nationale de PILOT.

Enfin, dans le cadre du projet de juridiction, au niveau de la première instance ou de la cour d'appel, des groupes de travail ont été mis en œuvre localement pour promouvoir la transmission des savoirs grâce à des outils pratiques (vade-mecum, fiche de procédure...) accessibles notamment sur le site intranet de la juridiction.

## 1.2. - Faiblesses, contraintes

Les évolutions récentes évoquées ci-dessus viennent illustrer, en creux, le fort déficit, au sein des juridictions, en matière de « culture administrative commune ».

Sans doute cette situation s'explique-t-elle notamment par le désir légitime de nombre de magistrats et de fonctionnaires de s'attacher en premier lieu aux fonctions juridictionnelles, déjà fort chronophages, mais qui constituent le « cœur de métier » de l'institution.

Pourtant, cette absence d'une documentation structurée et organisée et constituant une véritable mémoire des juridictions et des services est d'autant plus préjudiciable que notre institution, comme nous le soulignons en introduction, n'a pas institutionnalisé les périodes de « tuilage » ou de « passation de services » qui seraient susceptibles de pallier une partie des difficultés.

Dans le même esprit, il convient de relever que le déficit en matière de « culture administrative » se traduit aussi, au sein de l'institution judiciaire, par le développement encore très erratique du management fondé sur la définition d'objectifs et donc sur l'analyse a posteriori d'une performance évaluable.

Si la procédure d'évaluation des fonctionnaires et magistrats comprend désormais un double exercice de fixation d'objectifs et de relecture de ceux-ci, il n'est pas interdit de penser que cette approche – pourtant didactique et pédagogique – mériterait d'être plus largement développée, notamment à l'égard des chefs de juridiction et de service qui sont, par hypothèse, les premiers concernés par une gestion de projets dans la durée.

## 2. - Analyse des besoins

Il paraît nécessaire de préciser l'objet, le contenu et la doctrine d'emploi de certains « outils » d'analyse et/ou de prospective dont l'emploi est, à ce jour, empirique et disparate.

La démarche entreprise par la DSJ relative au D.P.J. constitue une évolution décisive dans le déploiement d'une culture administrative commune au sein des juridictions.

Se présentant comme un outil ergonomique, le D.P.J recense la documentation commune aux président, procureur et directeur des services de greffe, dans sept domaines que sont : l'organisation générale et administrative, l'activité juridictionnelle, les ressources humaines, la gestion budgétaire, informatique et immobilière, la thématique « sécurité, sûreté, santé et conditions de travail », les projets de service et de juridiction et l'agenda.

Ce projet mériterait d'être prolongé par la définition d'un référentiel commun pour des plans de classement thématique. Force est par exemple de constater que le D.P.J. très précieux dans le domaine qui est le sien, ne comblera pas l'absence d'un plan de classement commun à l'ensemble des parquets pour toute la documentation propre aux missions du ministère public.

De même, au-delà du recensement de la documentation utile, il conviendrait de s'atteler à la rédaction de trames communes facilitant le traitement normalisé de certaines informations.

Enfin, le renforcement de la mémoire commune des juridictions passe par une institutionnalisation de pratiques destinées à faciliter, d'une part le management par la gestion de projets et la définition d'objectifs qui soient mesurables, atteignables, limités dans le temps, identifiables et négociables et d'autre part les « passations de service ».

### **Les propositions**

**1. - Développer le recours à des outils de constitution de la mémoire commune des juridictions et arrondissements à destination des chefs de juridiction et des directeurs des services susceptibles d'améliorer le management des juridictions dans la durée, tout en facilitant la conservation de leur mémoire. La lettre de mission pourrait notamment encourager la mise en œuvre du projet de juridiction avec une composante concernant la transmission des savoirs, objectif partagé par les magistrats et les fonctionnaires.**

En ce qui concerne les lettres de mission, elles devraient nécessairement émaner de l'autorité d'évaluation de leur destinataire. On pourrait toutefois imaginer que les autorités de nomination puissent prendre part à leur rédaction ce qui impliquerait, pour les présidents et premiers présidents par exemple, une intervention du C.S.M. En ce qui concerne les rapports d'activité, il conviendrait de réfléchir à un document qui, dans son contenu et sa fréquence ne soit pas de nature à constituer un exercice fastidieux et chronophage mais qui permette en complément du rapport du ministère public notamment, de rendre compte, par exemple, du fonctionnement d'une juridiction ou d'un service donné ou du travail réalisé au cours du mandat d'un chef de juridiction.

**2. - Institutionnaliser, pour les chefs de cour, de juridiction ainsi que pour les directeurs des services de greffe, une procédure de « tuilage » ou de « passation de service ».**

S'il est certain que le « jeu de chaises musicales » que constituent parfois les nominations de ces magistrats et fonctionnaires ne facilite pas la réalisation de cet objectif, il semble possible d'envisager que de manière systématique, ancien et nouveau chefs de juridiction ou directeurs des services de greffe se rencontrent, au sein même de la juridiction concernée, pour procéder à un examen des spécificités locales et des projets en cours. Cet objectif pourrait être atteint plus simplement en présence d'une période d'intérim, le décalage dans le temps étant susceptible de faciliter la disponibilité de l'ancien titulaire du poste au bénéfice de son successeur. Dans le cas contraire, la rédaction d'un rapport d'activité en fin de mandat, lequel serait systématiquement communiqué au successeur, constituerait déjà une évolution positive.

Il pourrait être envisagé que cette passation de service se fasse en présence des chefs de cour ou d'un représentant du SAR.

## PROPOSITION 7

### ***Modéliser des outils de transmission des savoirs***

Les savoirs métier se développent principalement en étant confrontés à des situations concrètes de travail. Les formations professionnelles (initiales ou continues) ne sont pas suffisantes en elles même, car l'apprentissage d'un métier est un processus complexe qui dure tout au long de la vie professionnelle.

La transmission des savoirs et des compétences correspond à « *une dynamique de construction des compétences au bénéfice de la performance* » de la structure (définition de l'ANACT Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de travail). Elle formalise la formation en situation de travail et devient une réponse formative interne. Elle apparaît comme une action indispensable à la sécurisation et mais aussi à la valorisation des compétences des différentes composantes d'un collectif de travail. Elle est le gage d'une qualité de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants au sein d'une juridiction, tout comme celui d'une pérennité des savoirs des personnels affectés depuis plus longtemps.

Des textes législatifs et réglementaires l'abordent : la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie professionnelle a consacré plusieurs mesures pour développer la fonction tutorale dans l'entreprise, le décret du 15 mars 2013 instaure le contrat de génération.

Dans les services judiciaires, à l'aune de la généralisation des SAUJ qui auront vocation à informer les justiciables sur des procédures en cours au sein de juridictions externes et même à effectuer des actes de procédure pouvant relever d'une autre juridiction, la qualité de la transmission des savoirs devient primordiale pour que ces nouveaux services fonctionnent efficacement et puissent répondre aux objectifs qui leur seront assignés.

L'introduction de telle pédagogie partenariale du tutorat comme outil de management permet la convergence de plusieurs enjeux : démographiques (travailler plus longtemps) , organisationnels (mettre en œuvre un projet) , sociaux (développer la qualité du travail).

1.1 - Forces, Atouts : présence de personnels expérimentés dans les équipes de travail ( magistrats et fonctionnaires ) qui ont a cœur de faire maintenir une qualité de service rendu et de travail produit

1.2. - Faiblesses, contraintes:

- l'intensification de la charge de travail\_impacte et affecte la transmission des savoirs ainsi que les contraintes temporelles élevées : l'activité de transmission s'ajoute généralement à celle du travail dévolu et constitue une « double tâche » qui augmente la charge de celui qui forme le novice et peut même diminuer le niveau de productivité des agents expérimentés.

De surcroît, on attend du nouvel arrivant qu'il soit vite opérationnel pour une production immédiate en raison du contexte (résorption de retards, allongement des délais..). Il ne bénéficie pas systématiquement, en raison d'un sous-effectif de son service d'accueil, d'un tutorat et doit se former parfois seul.

- la recomposition continuelle des équipes surtout dans les juridictions avec un fort « turn over » peut démobiliser les expérimentés qui doivent continuellement initier des nouvelles recrues alors qu'ils sont déjà surchargés, ou même voir disparaître un collectif expérimenté en raison des départs à la retraite. Dans certaines juridictions de taille réduite, qui sont essentiellement pourvues par des magistrats ou des fonctionnaires en première affectation, l'existence même d'un collectif expérimenté n'est pas chose évidente. Dans ces mêmes juridictions – comme dans d'autres sans doute – la possibilité qui est donnée aux magistrats [et fonctionnaires?] de quitter leur poste au bout de deux années constitue un obstacle majeure à la constitution d'une véritable « mémoire de service ».

- le process de transmission des savoirs n'est pas normalisé et a fortiori homogénéisé et est par conséquent disparate, très lié aux contraintes locales.

## 2. - Analyse des besoins

### 2.1 De ceux qui reçoivent une transmission de savoirs :

- Favoriser une intégration optimale des stagiaires accueillis sur un instant T et des nouveaux arrivants au sein de leur nouvelle équipe de travail

- Identifier les acteurs et les particularismes locaux ; pour les parquetiers, la notion même de « politique pénale » déclinée régionalement par le PG et localement par le PR, est une parfaite illustration de la nécessité de transmettre, aux nouveaux arrivants, un « savoir local ». Pour les juges du siège, est-il déplacé d'évoquer la notion de « jurisprudence locale »? Le magistrat du siège reste, certes indépendant dans sa décision juridictionnelle mais n'est-il pas soumis à l'obligation, éthique, de connaître a minima la jurisprudence locale, gage de cohérence et de crédibilité de la décision de justice, afin que, s'il décide de s'en abstraire, se soit en toute connaissance de cause?

- Mettre en adéquation les acquis théoriques de la formation initiale et les savoirs méthodologiques du terrain

- Développer les compétences des personnels déjà en place par une mise à jour de leurs connaissances/ permettre leur montée en responsabilité / favoriser leur polyvalence / anticiper leur mobilité professionnelle interne ou externe en bénéficiant d'une formation interne en raison souvent d'un déficit de temps pour des formations externes (formations régionales ou nationales)

- Accompagner le changement des organisations ou des process induit par des réformes ou les projets de service ou de juridiction.

### 2.2 De ceux qui transmettent les savoirs :

- Reconnaître officiellement leur expérience professionnelle et leurs compétences techniques,

- Valoriser leur compétence comportementale de pédagogue et ainsi leur reconnaître un rôle prépondérant et stratégique dans une approche dynamique de la formation en interne,

- Reconnaître leur responsabilité dans la fonction tutorale en leur accordant le temps nécessaire à cette fonction pour éviter « la double tâche » qui peut les démotiver pour cette action,

- Favoriser un lien intergénérationnel entre les différentes composantes d'une équipe de travail : « l'expert » enrichi aussi son savoir par l'interaction avec le stagiaire ou le nouvel arrivant par cet échange interactif
- Contribuer au maintien de la qualité du service rendu et du travail produit auquel ces « transmetteurs » sont très attachés et ainsi contribuer à une meilleure organisation de leur départ en retraite.

### 2.3 Du manager :

- Sécuriser le niveau de compétence de son équipe qui peut ainsi se former en interne car faute de temps pour suivre des formations externes
- Formaliser le regroupement des savoirs et les pérenniser au moyen d'outils de transmission (fiches de procédure, manuels de modèles de décisions, vademecum, mémento d'utilisation des logiciels métiers.)
- Développer la cohésion du collectif de travail qui partage ainsi des savoirs quel que soit les parcours professionnels respectifs et s'enrichit de leur diversité
- Bénéficier de ressources humaines pour accompagner un changement (application d'une réforme ou induit par un projet de service ou de juridiction)
- Détecter des compétences pédagogiques pour créer un « réseau » de formateurs internes à la juridiction et qui pourront également externaliser cette transmission des savoirs au bénéfice des juridictions plus isolées ou de B chef de greffe nouvellement installés pour poursuivre ce partage sur un ressort
- Favoriser des pratiques d'échanges, de coopération et d'entraide dans une logique de chaîne
- Garantir la cohérence de l'action de son service (parquet) ou de sa jurisprudence (siège)

#### **Les propositions**

##### **Modéliser des outils de transmission des savoirs :**

- **en établissant des plannings types par services ou par juridiction pour l'accueil des stagiaires extérieurs ou des écoles nationales (ENM / ENG) qui identifient les savoirs à transmettre et les interactions minimales pour une bonne compréhension de la chaîne procédurale,**
- **en élaborant des référentiels de fonctionnement ou de jurisprudence / manuels pratiques relatifs aux procédures / gestion des incidents (cas particuliers peu rencontrés...) qui formalisent les compétences clés, le rappel des textes de référence, les points de vigilance procédurale,**
- **en formalisant les instructions de politique pénale : les instructions aux services enquêteurs.**
- **en « ouvrant » les dossiers administratifs ou thématiques à l'ensemble des collègues concernés ; ex : les dossiers thématiques du parquet ne doivent pas être**

**les dossiers du procureur mais bien les dossiers du service. De ce point de vue-là, le développement des logiciels tels qu'ESABORA AS est une opportunité à condition de former l'ensemble des utilisateurs (et pas uniquement le chef de juridiction et son secrétariat...)**

**- en institutionnalisant les passations de service (voir la proposition 7)**

## PROPOSITION 8

***Construire les outils et promouvoir les actions garantissant la qualité du service rendu au justiciable :***

***- en interne : l'intervision, la double lecture des décisions et le suivi des incidents***

***- en externe : l'information et l'écoute du justiciable***

Propos introductif :

La mission de la justice judiciaire telle que déterminée aux termes de la LOLF est de rendre une justice de qualité dans des délais raisonnables. Force est de constater qu'aujourd'hui l'évaluation de la performance des juridictions est essentiellement une évaluation quantitative. La mesure de la qualité est quasiment absente des dialogues de gestion puisqu'elle se limite : au civil, au nombre de décisions en rectification d'erreur matérielle et omission de statuer et, au pénal, au nombre de rejet du casier judiciaire. Or, effectuer un travail de qualité répond à l'attente du justiciable et participe de façon importante au bien-être au travail des professionnels en donnant un sens au travail réalisé.

Pour autant déterminer ce qu'est « rendre une justice de qualité » est une gageure dans la mesure où les attentes du magistrat, du greffier, de l'avocat ou du justiciable peuvent être très différentes.

Ainsi plutôt que de déterminer des normes de qualité, la solution réside dans l'adoption de démarches de qualité par la mise en place de process d'amélioration de la qualité externe d'une part et de la qualité interne d'autre part.

1. - État des lieux - diagnostic de l'existant

1.1 - Forces, Atouts

Il existe une grande attente des personnels de justice autour de la qualité du travail mis en opposition avec une approche quantitative.

Des initiatives locales existent déjà : systématisation des réunions de service, mise en place de référentiels, de trames, existence de commission sur la méthodologie de rédaction, de veille juridique et de travail sur la jurisprudence. Par ailleurs, l'utilisation des référentiels de l'IGSJ amène à répondre à des questions relevant de la qualité.

Des procédures nationales d'évaluation externes de la qualité existent notamment concernant la qualité de l'accueil des juridictions : référentiel Marianne, baromètre public de l'accueil TGI. Par ailleurs, les audits de la Cour des comptes constituent, entre autre, une évaluation de la qualité de l'activité judiciaire.

1.2- Faiblesses, contraintes

La mise en place de dispositifs d'amélioration de la qualité ne doit pas être vécue comme une remise en cause du travail jusqu'à présent effectué, une critique déguisée de la façon de travailler ou un moyen d'évaluer le travail réalisé.

Il est nécessaire de dégager du temps pour les personnels de justice pour leur permettre de participer à la mise en place de processus qualité et d'assurer la pérennisation de ces démarches, et ce malgré les contraintes d'effectifs.

Un apport extérieur est nécessaire pour :

- aider à la mise en place des process qualité (formation à la démarche et à la grille de lecture de l'intervision)
- effectuer les évaluations et analyser les résultats (mise en place de questionnaires et traitement de l'information).

### **Les propositions**

**Au regard de ces éléments, il est possible de préconiser la mise en place d'actions innovantes contribuant à l'amélioration de la qualité de la justice rendue.**

**En interne :**

- **L'intervision :**

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/communication-10162/intervision-10864/>

- **La double lecture des décisions juridictionnelles par les magistrats**

- **La tenue de réunions de débriefing des incidents rencontrés au sens large : chaque membre de la juridiction participe une fois par an à un groupe de réflexion sur les incidents, composé de 6 à 7 personnes pour réfléchir sur un incident qu'expose un des participants : audience trop longue, difficulté d'un placement, difficultés de gestion des salles d'audiences, Le but : trouver ensemble des solutions d'amélioration.**

**En externe :**

- **Informé le justiciable du déroulement de la procédure et du délai prévisible de traitement de la procédure le concernant, par le biais d'une explication orale s'il dépose une requête auprès du SAUJ ou d'un document écrit régulièrement actualisé s'agissant du délai de convocation prévisible.**

- **Recueillir les observations du justiciable sur le fonctionnement de la justice :**

**Sur l'accueil dans le cadre d'un questionnaire de satisfaction simple, traité localement dans le cadre de la démarche qualité liée au Référentiel Marianne.**

**Sur la façon dont s'est déroulée la procédure (dans le cadre d'une démarche nationale mise en place par un tiers pour l'élaboration du questionnaire, le traitement des réponses reçues et l'analyse des résultats)**

**Sur la compréhension par le justiciable de la décision rendue dans l'affaire qui le concerne : au pénal pour les CRPC, par le biais d'un questionnaire simple rempli dans le cadre du BEX et traité localement.**

# ***Troisième Partie***

**GENERALISER DES PRATIQUES INNOVANTES  
POUR UN MANAGEMENT ADAPTE AUX BESOINS  
DES JURIDICTIONS**

## PROPOSITION 9

### ***Adapter l'activité des juridictions aux ressources dont elles disposent : les choix des chefs de juridiction doivent être débattus collectivement et expliqués aux partenaires institutionnels***

Les chefs de juridiction doivent en permanence adapter l'activité et l'organisation des services de leur juridiction aux moyens humains, techniques et immobiliers dont ils disposent. Ils doivent préalablement évaluer les forces humaines dont ils disposent et le poids des contentieux dont ils ont la mission.

Cette évaluation nécessite des outils de mesure (voir proposition 5 relative à l'outil d'évaluation de la charge de travail des magistrats et des fonctionnaires OUTILJURIDCTION), puis de choix au regard des moyens trop souvent contraints.

Les juridictions ne maîtrisent pas le recrutement, qui dépend des cours et du ministère, ainsi que l'attractivité du ressort. La maîtrise des outils d'évaluation de l'activité et des charges de travail permet cependant de mieux motiver les demandes d'affectation de personnel titulaire, placé ou non titulaire, voire d'améliorer la performance dont peut dépendre cette affectation. Les moyens d'ajuster un effectif à la hausse restent faibles.

Se pose cependant la question de la taille critique des juridictions : mutualisation des moyens au niveau de l'arrondissement, voire TPI départemental, peuvent pallier le fait que les petites juridictions supportent mal les fortes variations d'effectif ou d'activité.

Diminuer le volume d'activité : La déjudiciarisation législative échappe au manager. La déjudiciarisation juridictionnelle est possible, en optimisant la politique de poursuites pénale et en favorisant les modes alternatifs de règlement des litiges. Toutefois, les effets restent souvent marginaux et différés dans le temps.

La priorisation des contentieux reste le seul véritable moyen de maîtrise l'inadéquation d'un effectif trop faible par rapport au volume de contentieux. Elle consiste à choisir les contentieux dont le traitement sera ralenti au profit de ceux qui doivent être maintenus, voire sanctuarisés.

De tels choix relèvent de la responsabilité des chefs de juridiction, qui auront à en rendre compte. Pour autant, ces choix ne peuvent guère être envisagés sans concertation avec le directeur de greffe, ni sans l'avis des magistrats et fonctionnaires, sollicité en assemblée générale. En effet, prioriser un service, c'est en sacrifier un autre, ce qui peut être douloureusement vécu par les intéressés. L'analyse des problématiques et l'élaboration des solutions doivent dès lors être partagées et expliquées collectivement, afin notamment de sauvegarder le bien-être au travail.

Le choix est assumé et expliqué, tant auprès de la hiérarchie que de l'extérieur, par exemple au conseil de juridiction ou lors des discours d'audience solennelle.

Une attention particulière doit être accordée à l'information des partenaires institutionnels, et notamment aux avocats, dont le fonctionnement économique peut être impacté par le choix de dégrader un contentieux (par exemple le contentieux civil général, traditionnelle victime des situations d'effectif difficiles).

### **Les propositions**

**Associer l'ensemble des agents concernés à la préparation des choix de priorisation des contentieux, puis en informer les publics concernés.**

**Informier les partenaires institutionnels, voire les usagers, par le biais du conseil de juridiction et les discours d'audiences solennelles.**

## PROPOSITION 10

### ***Anticiper les crises de gouvernance et élaborer des procédures permettant d'en sortir avec l'appui éventuel d'un tiers médiateur***

La possibilité d'une crise de gouvernance, rare mais déjà vécue et à l'origine de graves situations de blocage, découle de la situation particulière des juridictions judiciaires au sein desquelles a été mis en place ce qu'il est convenu d'appeler la dyarchie (direction confiée tant au président qu'au procureur), voire la triarchie (prérogatives propres du directeur de greffe) alors même que les responsabilités de ces divers intervenants ne sont pas toujours clairement définies (ex récent : le comité de gestion dont l'ordre du jour est fixé par le président mais possibilité ajouts par PR et DG).

Elle porte, le plus généralement, sur des clivages entre le président et le procureur portant sur l'action pénale (sphère commune d'intervention) mais peut aller au-delà, concerner aussi le directeur de greffe et envahir l'ensemble des domaines d'activité de la juridiction.

Sur le plan pénal, la loi fixe, à défaut d'accord, les prérogatives de chacun en matière d'organisation des audiences pénales (de la décision conjointe de fixation des audiences pénales à la fixation du nombre et du jour des audiences par PDT et du contenu par PR) ; à défaut, arbitrage des chefs de cour lesquels sont soumis au même régime dyarchique.

La question est donc de savoir s'il convient de modifier ce dispositif en retenant l'une de ces différentes options :

- un seul responsable comme dans l'ensemble des autres administrations et des entreprises privées.
- direction confiée au seul président du TGI avec maintien d'un comité de gestion seul habilité à prendre certaines décisions (à l'unanimité ou à la majorité ?).
- direction confiée au seul directeur de greffe, responsable de la gestion des moyens et de l'organisation interne, les magistrats se recentrant sur leur seule activité juridictionnelle.
- séparation du siège et du parquet (exemple des PAYS BAS) avec maintien de réunions de coordination sur les seuls sujets d'intérêts communs.

Pour l'ensemble des membres du PFCJ, il existe une volonté commune de maintenir notre spécificité judiciaire (gestion par chefs de juridiction, le DG étant désigné en qualité de secrétaire général de la juridiction) compte tenu des missions de notre institution et de la nécessaire indépendance, y compris d'organisation, dont elle doit pouvoir bénéficier.

De façon institutionnelle, la DSJ et le CSM sont particulièrement attentifs à cette problématique et ne manquent pas de rappeler avec force que la bonne marche des juridictions constitue une responsabilité première des chefs de juridiction et qu'il appartient à ces derniers de surmonter des situations de ce genre.

1. - État des lieux - diagnostic de l'existant

## 1. Forces, Atouts :

Il sera simplement rappelé que la collégialité est, par principe, une force et que des divergences, naturelles et saines, permettent de confronter des avis et de trouver, le plus généralement, des réponses adaptées et consensuelles.

Cette démarche doit, pour autant, demeurer positive et au service de l'intérêt général.

## 2. Faiblesses et contraintes

- risque de situation de blocage dans les échanges, dans le fonctionnement de la juridiction voire d'une absence totale de communication, entre les chefs mais aussi entre tous (interne, externe) : ordres et contre-ordres permanents sans possibilité de prise de décision par autorité décisionnaire.

- perte de légitimité des chefs – plus d'impulsion interne –

- risque de pourrissement de la situation

- RPS, harcèlement moral

- clivage (constitution de groupes « pour » ou « contre »)

- installation d'un climat de craintes,

- représailles possibles, menaces envisagés, « dérapages » verbaux,

- mutations en grands nombres, manque d'attractivité pour la juridiction,

- image dégradée de la juridiction, de l'institution judiciaire, en interne, à l'extérieur

## 2. - Analyse des besoins

Comment s'en sortir ? Comment reprendre un dialogue normal ? Avancer ? Initier des projets? « renouer les liens » ?

Le besoin pourra être différent en fonction de l'origine du blocage (pdt, pr, dg, ou 2 d'entre eux,)

### **Les propositions**

**- formation en amont des chefs de juridictions sur les enjeux de la direction d'une juridiction, et acquisition d'une culture commune sur les contraintes de chacun pour apprendre à gérer une situation de blocage;**

**- importance de l'écrit : établir des comptes rendus systématiquement pour « acter » les divergences de points de vue reprenant les positions de chacun lors des comités de direction.**

**- possibilité de recourir à des comités de gestion élargis ?**

**- mettre un tiers dans le jeu : recourir à des pairs (président ou procureur), soit via les conférences, soit via le collège de déontologie pour que soit formulée une proposition amiable avant de saisir les chefs de cour.**

**- si le problème concerne le directeur de greffe, envisager aussi la possibilité de recourir à un amiable compositeur.**

## PROPOSITION 11

### ***En matière immobilière, prévenir les accidents par la conception d'outils spécifiques et la formation des acteurs concernés***

La juridiction est un espace public où les relations humaines sont particulièrement privilégiées dans le sens où se rencontrent les usagers, les auxiliaires, les personnels de greffe et les magistrats. Ces usagers sont soit en attente de faire reconnaître leurs droits, soit au contraire en attente d'être jugés suite à la commission d'une infraction ou d'exécuter leur peine.

Ces situations personnelles peuvent engendrer des manifestations verbales ou physiques : crispations, querelles, gestes agressifs et parfois paroles véhémentes. Au quotidien, le personnel de greffe et les magistrats sont soumis à cette pression et à ces risques. Il est nécessaire, afin qu'ils puissent exercer la plénitude de leur mission en toute sérénité, qu'ils soient le moins impactés par ces incidents.

Au-delà des difficultés relationnelles, s'ajoutent d'éventuelles difficultés liées aux bâtiments et aux espaces de travail. En effet alors même que des travaux importants sont réalisés dans les Cours et Tribunaux, il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre de bâtiments judiciaires sont encore en très mauvais état, peu fonctionnels et par conséquent source de risques et incidents. Cet état de fait pourrait entraîner le développement de sentiments de frustration de la part des acteurs judiciaires et favoriser le découragement, l'absentéisme et le mal être au travail.

#### 1. - État des lieux - diagnostic de l'existant

##### 1.1 - Forces, Atouts

Le département immobilier, le secrétariat général ainsi que les chefs de cour sont des acteurs mobilisés à cette problématique.

En effet, plusieurs outils ont été mis en œuvre pour réduire les phénomènes de risques et incidents mobiliers

- Plan de prévention des risques
- Document unique (DUERP)
- relais avec le médecin de prévention
- réseaux d'assistants sociaux
- désignation de référent (agent de prévention) au sein des juridictions
- Comité d'Hygiène et Santé et des Conditions de travail
- Inspecteur hygiène santé et sécurité au travail
- Comité Technique des services déconcentrés (CTSD)
- Le président du tribunal – acteur à l'échelon local
- correspondant local sûreté

##### 1.2. - Faiblesses, contraintes

**1.3.** Malgré ces dispositifs existants, il est régulièrement constaté que nous manquons de matériaux de recensement des risques immobiliers dans les juridictions.

En effet lors de l'intervention d'entreprises sur site quelle que soit la durée, il serait nécessaire de rédiger un plan de prévention des risques. Trop souvent le directeur de greffe est obligé de rédiger un plan de prévention en toute hâte alors qu'il n'a pas la compétence technique. Ou de compléter les permis feu en cas d'utilisation de source de chaleur qu'il fait signer au chef d'établissement. Là encore, il serait nécessaire de permettre au directeur de greffe de pouvoir signer ce document.

Il serait également souhaitable que les juridictions disposent de plans de prévention type (élaborés en concertation avec le responsable immobilier de la Cour notamment lors de travaux immobilier de titre III).

Il serait absolument nécessaire de communiquer à l'ensemble de la juridiction ou du site sur l'exécution des travaux à venir, d'adresser des consignes précises, de prévoir un schéma de circulation du personnel et des usagers, de baliser et circonscrire les zones de travaux.

Enfin il serait opportun de prévoir un rétro-planning des travaux importants à réaliser et le communiquer aux entreprises (délai prévisible d'achèvement).

## 2. - Analyse des besoins

Il conviendrait de mettre en place des actions et des outils à titre préventif et non curatif comme cela a été le cas à de très nombreuses reprises. En effet il a fallu trop souvent attendre la survenance d'événements tragiques pour qu'il y ait réaction et mise en œuvre de moyens.

### **Les propositions**

#### **- Éviter les accidents – la prévention**

**Il s'agirait de mettre en place un nombre d'outils institutionnalisés (de bonnes pratiques) à l'attention des chefs de juridictions et directeurs. Nous avons constaté la mise en place sur initiative locale de tableaux de suivis mais il n'y a pas de matériaux dits « standard ». Exemple : tableau de suivi de la maintenance des équipements techniques ; tableau de suivi des contrôles et vérifications obligatoires. Même si le suivi est de plus en plus assuré par les responsables hygiène santé et sécurité au travail au sein des SAR, il semble néanmoins nécessaire que les acteurs de l'arrondissement judiciaire disposent d'outils de suivi. Ces outils d'analyses et de suivis pourraient être annexés aux procès-verbaux de passation de service.**

**Il conviendrait préalablement d'identifier les risques en dressant une cartographie au sein des juridictions (outil standard) puis ensuite de mettre en mesure des préventions adéquates dont la formation des encadrants.**

#### **- Assurer la formation des encadrants :**

**Il conviendrait ainsi de sensibiliser les acteurs à la gestion immobilière et à la sécurité. Ces matières devraient être inscrites en formation initiale mais également**

**dans le cadre de la formation d'adaptation à l'emploi de chefs de juridiction et de directeur (module spécifique lié au bâtiment et à ses contraintes).**

**Il pourrait également être envisagé de professionnaliser certaines fonctions touchant à la maintenance des bâtiments.**

## PROPOSITION 12

### ***Mettre en œuvre au sein des juridictions une politique de communication raisonnée et volontariste***

Alors que le 21<sup>ème</sup> siècle voit se développer la communication tous azimuts par le biais des réseaux sociaux et d'internet, suscitant le besoin d'une information délivrée en temps réel, la justice demeure très en retrait de ces nouvelles approches. Pourtant, la communication « externe » est nécessaire pour que la juridiction trouve sa place en tant qu'institution dans la vie de la cité. Quant à la communication « interne », elle est indéniablement l'un des outils forts de management qui doit être renforcée pour mieux se généraliser. La problématique est de savoir vers qui on communique, pourquoi on communique et comment on communique.

#### 1. - État des lieux - diagnostic de l'existant

##### 1.1 Communication en interne

Création depuis le décret du 8 décembre 2014 du comité de gestion réunissant le président, le procureur et le directeur de greffe, qui institutionnalise ce qui se faisait déjà, en pratique, de façon informelle.

L'existence d'assemblées siège, parquet, fonctionnaires, siège-parquet et plénière prévues par le COJ, sont par trop rigides car délimitées par des périmètres d'action.

La communication s'effectue bien souvent en dehors de ces réunions, l'information délivrée étant alors sources de rumeurs, de jalousie, d'incompréhension et d'incohérence.

##### 1.2 Communication en externe

Mise en place à titre expérimental dans certaines juridictions, des conseils de juridiction, généralisée par le décret du 26 avril 2016 à l'ensemble des juridictions. Attente d'une circulaire d'application pour sa mise en œuvre.

Seul le parquet est à ce jour identifié par les partenaires extérieurs comme représentant la juridiction par le biais de sa participation à divers comités liés à la politique pénale.

L'audience solennelle de rentrée, lieu d'expression et d'information, reste trop protocolaire.

#### 2. - Analyse des besoins

Besoin de structurer en interne la communication à différents échelons

Besoin d'institutionnaliser en externe la communication avec les différents partenaires

Besoin de disposer d'outils de communication

Besoin d'impliquer les personnes sans pour autant leur laisser trop de marges

Besoin de parler d'une seule voix au nom de la juridiction et en temps réel

## **Les propositions**

**– Les bonnes pratiques à généraliser**

### **1 - Communication en interne**

**- partager les agendas procureur, président et directeur de greffe,**

**- créer des dossiers partagés sur différents thèmes,**

**- associer l'ensemble des personnes travaillant dans la juridiction à un « projet » de juridiction et de service,**

**- prévoir un processus de communication interne pour qu'une information soit délivrée à tous et en même temps (bureau virtuel),**

**- prévoir que la communication s'effectue en double sens (remontée des informations),**

**- mettre en place un journal semestriel rédigés par les magistrats et les fonctionnaires sur la vie de la juridiction, sur la base du volontariat.**

### **2 - Communication en externe**

**- utiliser les conseils de juridiction comme vecteurs de communication,**

**- impliquer l'ensemble des personnels de la juridiction et non seulement les chefs de juridictions,**

**- utiliser la presse (avec parcimonie et contrôle) sur des informations juridiques ou procédurales générales comme support d'un devoir pédagogique,**

**- ouvrir la juridiction à la société civile (expositions d'arts, journée du patrimoine ...),**

**- prévoir de façon régulière des réunions avec le bâtonnier,**

**– Les propositions d'actions innovantes**

### **1 - Communication en interne**

**Décliner le comité de gestion selon une géométrie variable.**

**Au sein de la juridiction, en y associant les 1ers VP ou les VP en charge d'un service, ainsi que les DG adjoints.**

**Mettre en place un véritable comité de gestion d'arrondissement, en y associant les DG des juridictions d'instance et de CPH, ainsi que les VP directeur des tribunaux d'instance.**

### **2 - Communication en externe**

**Développer une doctrine de communication par le biais d'outils modernes d'information et de communication.**

**Mettre en place un site internet dédié à la juridiction (exemples de sites déjà actifs sur les tribunaux de Bar le Duc et Verdun)**

**Décliner le rapport d'activité de la juridiction auprès de la société civile de façon édulcorée.**

**Créer des emplois fonctionnels spécifiques autour de la communication.**

## PROPOSITION 13

***Dans un contexte de vacances de postes, favoriser l'attractivité des juridictions les moins recherchées par une communication positive et par des avantages financiers et statutaires***

Dans un contexte marqué par de nombreuses vacances de postes de magistrats comme de fonctionnaires, la question de l'attractivité des juridictions revêt une importance particulière.

### 1. - État des lieux - diagnostic de l'existant

Certaines juridictions sont peu demandées et, parfois même, ne font l'objet d'aucun desiderata de sorte que leurs postes ne peuvent être pourvus que par des sorties d'école ou, s'agissant des magistrats, par des recrutements de type intégration directe ou concours complémentaire. Ces mêmes juridictions sont généralement caractérisées par un turn-over très important qui accentue leur fragilité.

Il importe de s'interroger sur les facteurs d'attractivité d'une juridiction avant de s'interroger sur les leviers permettant de renforcer cette attractivité.

### 2. - Analyse des besoins

On peut dénombrer plusieurs facteurs d'attractivité d'une juridiction :

- la géographie, le climat,
- la proximité d'un centre urbain proposant de nombreux services,
- les facilités routières et ferroviaires pour accéder à la juridiction,
- la réputation de la juridiction,
- les conditions de travail au sein de la juridiction,
- l'intérêt des postes à pourvoir au sein de la juridiction,
- le dynamisme et l'ouverture de la juridiction.

#### **Les propositions**

**Développer une communication positive sur les juridictions les moins demandées :**

**Il s'agit de diffuser à destination des candidats potentiels une information précise et illustrée (photographies) leur permettant de se projeter dans la juridiction et son environnement :**

- **informations sur la juridiction et ses conditions de travail (effectifs, immobilier; accent mis sur la convivialité) ; informations renvoyant à une juridiction qui a des projets (projets de service ou de juridiction), à une juridiction ouverte et innovante (partenariats, conseil de juridiction, expérimentations, rapport d'activité) ;**
- **diffusion de profils de poste précis et attractifs (en lien avec la DSJ si celle-ci souhaite pourvoir le poste) ;**

- informations sur l'environnement de la juridiction (sites naturels, activités culturelles et sportives, services, proximité d'un centre urbain, etc.), avec une indication précise des temps de trajet (par type de transport) entre la juridiction et les centres urbains les plus proches ;
- communication sur les événements positifs de la juridiction (ex : journées européennes du patrimoine) ;
- diffusion de "portraits" positifs de membres de la juridiction ;
- diffusion du livret d'accueil de la juridiction.

Différents modes de communication peuvent être envisagés : listes de discussion, articles mis en ligne sur l'intranet justice, site internet de la juridiction.

En complément, pourrait être institutionnalisée la pratique des « visites de juridiction » permettant aux candidats de venir en repérage avant d'effectuer une éventuelle candidature.

Cette proposition innovante n'est pas exclusive de bonnes pratiques qui sont de nature à renforcer l'attractivité des juridictions :

- le bon accueil des nouveaux arrivants (moment de convivialité ou journée d'accueil des nouveaux arrivants, visite des services, entretien individuel avec le supérieur hiérarchique, livret d'accueil, présentation des greffiers lors des audiences solennelles, accueil et tutorat des plus jeunes par les plus anciens) : il contribue au bien-être au travail et à valoriser l'image de la juridiction ;
- instances de dialogue et de concertation (réunions de service, réunions de dialogue social...) : elles contribuent à renforcer le collectif, à améliorer les relations de travail et à valoriser l'image de la juridiction ;
- encouragement de toute action individuelle et collective visant à faire connaître la juridiction et ceux qui y travaillent (intervention dans le cadre d'actions inscrites au programme de formation continue déconcentrée, participation à des actions de présentation de la juridiction et des métiers de la Justice, etc.) ;
- accueil de stagiaires :
  - \* accueil de magistrats et fonctionnaires stagiaires : il peut susciter des desiderata en faveur de la juridiction d'accueil, à plus ou moins long terme, si le stage se déroule dans de bonnes conditions (à cette fin, définition d'un parcours d'intégration au sein de la juridiction piloté par un référent ou tuteur, réunion d'accueil) ;
  - \* accueil de stagiaires étudiants : il peut à long terme susciter des vocations parmi les jeunes du ressort de la juridiction.

# ***Quatrième Partie***

**ADAPTER LES METIERS ET LES CARRIERES  
AU MANAGEMENT DES JURIDICTIONS**

## PROPOSITION 14

### ***Reconnaître la mission de transmission des savoirs comme une fonction à part entière et valorisante pour la juridiction***

Les savoirs métier se développent principalement en étant confrontés à des situations concrètes de travail. Les formations professionnelles (initiales ou continues) ne sont pas suffisantes en elles-mêmes, car l'apprentissage d'un métier est un processus complexe qui dure tout au long de la vie professionnelle.

La transmission des savoirs et des compétences correspond à « *une dynamique de construction des compétences au bénéfice de la performance* » de la structure (définition de l'ANACT Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions des travail). Elle formalise la formation en situation de travail et devient une réponse formative interne. Elle apparaît comme une action indispensable à la sécurisation et mais aussi à la valorisation des compétences des différentes composantes d'un collectif de travail. Elle est le gage d'une qualité de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants au sein d'une juridiction, tout comme celui d'une pérennité des savoirs des personnels affectés depuis plus longtemps.

Des textes législatifs et réglementaires l'abordent : la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie professionnelle a consacré plusieurs mesures pour développer la fonction tutorale dans l'entreprise, le décret du 15 mars 2013 instaure le contrat de génération.

Dans les services judiciaires, à l'aune de la généralisation des SAUJ qui auront vocation à informer les justiciables sur des procédures en cours au sein de juridictions externes et même à effectuer des actes de procédure pouvant relever d'une autre juridiction, la qualité de la transmission des savoirs devient primordiale pour que ces nouveaux services fonctionnent efficacement et puissent répondre aux objectifs qui leur seront assignés.

L'introduction de telle pédagogie partenariale du tutorat comme outil de management permet la convergence de plusieurs enjeux : démographiques (travailler plus longtemps) , organisationnels (mettre en œuvre un projet) , sociaux (développer la qualité du travail).

1.1 - Forces, Atouts : présence de personnels expérimentés dans les équipes de travail ( magistrats et fonctionnaires ) qui ont a cœur de faire maintenir une qualité de service rendu et de travail produit

1.2. - Faiblesses, contraintes:

- l'intensification de la charge de travail impacte et affecte la transmission des savoirs ainsi que les contraintes temporelles élevées : l'activité de transmission s'ajoute généralement à celle du travail dévolu et constitue une « double tâche » qui augmente la charge de celui qui forme le novice et peut même diminuer le niveau de productivité des agents expérimentés.

De surcroît, on attend du nouvel arrivant qu'il soit vite opérationnel pour une production immédiate en raison du contexte (résorption de retards, allongement des délais..). Il ne bénéficie pas systématiquement, en raison d'un sous-effectif de son service d'accueil, d'un tutorat et doit se former parfois seul.

- la recomposition continuelle des équipes surtout dans les juridictions avec un fort « turn over » peut démobiliser les expérimentés qui doivent continuellement initier des nouvelles recrues alors qu'ils sont déjà surchargés, ou même voir disparaître un collectif expérimenté en raison des départs à la retraite. Dans certaines juridictions de taille réduite, qui sont essentiellement pourvues par des magistrats ou des fonctionnaires en première affectation, l'existence même d'un collectif expérimenté n'est pas chose évidente. Dans ces mêmes juridictions – comme dans d'autres sans doute – la possibilité qui est donnée aux magistrats [et fonctionnaires?] de quitter leur poste au bout de deux années constitue un obstacle majeure à la constitution d'une véritable « mémoire de service ».

- le processus de transmission des savoirs n'est pas normalisé et a fortiori homogénéisé et est par conséquent disparate, très lié aux contraintes locales.

## 2. - Analyse des besoins

### 2-1 De ceux qui reçoivent une transmission de savoirs :

- Favoriser une intégration optimale des stagiaires accueillis sur un instant T et des nouveaux arrivants au sein de leur nouvelle équipe de travail

- Identifier les acteurs et les particularismes locaux ; pour les parquetiers, la notion même de « politique pénale » déclinée régionalement par le PG et localement par le PR, est une parfaite illustration de la nécessité de transmettre, aux nouveaux arrivants, un « savoir local ». Pour les juges du siège, est-il déplacé d'évoquer la notion de « jurisprudence locale »? Le magistrat du siège reste, certes indépendant dans sa décision juridictionnelle mais n'est-il pas soumis à l'obligation, éthique, de connaître a minima la jurisprudence locale, gage de cohérence et de crédibilité de la décision de justice, afin que, s'il décide de s'en abstraire, se soit en toute connaissance de cause?

- Mettre en adéquation les acquis théoriques de la formation initiale et les savoirs méthodologiques du terrain

- Développer les compétences des personnels déjà en place par une mise à jour de leurs connaissances/ permettre leur montée en responsabilité / favoriser leur polyvalence / anticiper leur mobilité professionnelle interne ou externe en bénéficiant d'une formation interne en raison souvent d'un déficit de temps pour des formations externes (formations régionales ou nationales)

- Accompagner le changement des organisations ou des processus induit par des réformes ou les projets de service ou de juridiction.

### 2-2 De ceux qui transmettent les savoirs

- Reconnaître officiellement leur expérience professionnelle et leurs compétences techniques,

- Valoriser leur compétence comportementale de pédagogue et ainsi leur reconnaître un rôle prépondérant et stratégique dans une approche dynamique de la formation en interne,

- Reconnaître leur responsabilité dans la fonction tutorale en leur accordant le temps nécessaire à cette fonction pour éviter « la double tâche » qui peut les démotiver pour cette action,

- Favoriser un lien intergénérationnel entre les différentes composantes d'une équipe de travail : « l'expert » enrichi aussi son savoir par l'interaction avec le stagiaire ou le nouvel arrivant par cet échange interactif
- Contribuer au maintien de la qualité du service rendu et du travail produit auquel ces « transmetteurs » sont très attachés et ainsi contribuer à une meilleure organisation de leur départ en retraite.

### 2-3 Du manager :

- Sécuriser le niveau de compétence de son équipe qui peut ainsi se former en interne car faute de temps pour suivre des formations externes
- Formaliser le regroupement des savoirs et les pérenniser au moyen d'outils de transmission (fiches de procédure, manuels de modèles de décisions, vade-mecum, mémento d'utilisation des logiciels métiers.)
- Développer la cohésion du collectif de travail qui partage ainsi des savoirs quel que soit les parcours professionnels respectifs et s'enrichit de leur diversité
- Bénéficier de ressources humaines pour accompagner un changement (application d'une réforme ou induit par un projet de service ou de juridiction)
- Détecter des compétences pédagogiques pour créer un « réseau » de formateurs internes à la juridiction et qui pourront également externaliser cette transmission des savoirs au bénéfice des juridictions plus isolées ou de B chef de greffe nouvellement installés pour poursuivre ce partage sur un ressort
- Favoriser des pratiques d'échanges, de coopération et d'entraide dans une logique de chaîne
- Garantir la cohérence de l'action de son service (parquet) ou de sa jurisprudence (siège)

#### **Les propositions**

**Reconnaître la fonction de transmetteur de savoirs (tuteur ou référent en formation interne) comme une fonction à part entière et à valeur ajoutée pour la juridiction:**

- en leur attribuant un temps nécessaire pour l'accomplissement de cette mission qui bénéficie alors d'une répartition de sa charge de travail en adéquation avec sa mission ;
- en répertoriant dans leur fiche d'évaluation annuelle les données quantitatives (nombre de stagiaires ou de nouveaux arrivants pris en charge), de formateur interne (nombre de jours de formation assurés, nombre de supports élaborés...) et des données qualitatives (qualités pédagogiques des supports, retour des stagiaires...);
- en intégrant les « référents en formation interne » aux groupes de travail instaurés pour la mise en œuvre de projets de service ou de juridiction.

## PROPOSITION 15

### ***Professionaliser les missions techniques dévolues aux magistrats et aux fonctionnaires de justice par la création de postes à profil ou par leur externalisation***

L'emploi dans l'institution judiciaire est caractérisé par le recours à un double système:

-d'une part des personnels fonctionnaires ou magistrats dont les mutations sont gérées par le ministère de la justice de façon totalement déconnecté avec les compétences: CAP pour les catégories C, les greffiers et les directeurs des services de greffe judiciaire, mouvement de mutation des magistrats soumis au contrôle du CSM pour les magistrats. A cela se rajoute l'ouverture des postes fonctionnels aux attachés et aux secrétaires administratifs. Les seules exceptions sont le recrutement des présidents et la validation du choix de la chancellerie des procureurs par le CSM, et un recrutement au choix en fonction des compétences, pour certains postes de magistrats et pour les postes à statuts d'emploi des greffiers.

-d'autre part au cours des dernières années, une multiplication des acteurs intervenant au sein des juridictions recrutés sur leur compétence au regard des besoins de la juridiction: juges de proximité, assistants de justice, apprentis, contractuels saisonniers, réservistes, et depuis peu contractuels « service civique », juristes assistants et assistants spécialisés.

Ainsi au sein d'un même tribunal cohabitent donc:

- des personnels de justice que les chefs de juridiction et directeurs des services de greffe judiciaire n'ont pas choisis, qui occupent les postes statutaires dont le nombre est déterminé par le ministère de la justice à travers la circulaire de localisation des emplois,
- et des personnels à statut contractuel généralement précaire qui ont été sélectionnés soit par la juridiction de première instance, soit par la cour d'appel pour leur adéquation avec la fonction qui leur est dévolue.

S'agissant des personnels de justice statutaires l'adaptation des compétences aux emplois n'est pas envisageable au regard du mode de détermination du nombre des emplois par juridiction et de la procédure d'affectation. Un changement du système d'affectation des fonctionnaires et magistrats dont le but serait effectivement de faire correspondre affectation et compétence ne correspond nullement à l'attente des personnels de justice qui apprécie particulièrement de pouvoir, tout au long de leur carrière, changer de fonctions ou de service sans se voir opposer un manque de compétences.

Les notions d'emploi et de compétence qui devraient être intimement liées doivent donc être traitées séparément :

- s'agissant des compétences, la question de la professionnalisation de certaines fonctions se pose à une époque où les savoirs sont de plus en plus techniques.
- s'agissant des emplois la définition du nombre d'emplois et de leur nature au niveau national nécessite aujourd'hui des aménagements.

Par ailleurs force est de constater que notre institution fonctionne grâce au sens du service public de nos magistrats et fonctionnaires, au prix bien souvent d'un surinvestissement de

certain ce qui pose la question de la gratification des personnels impliqués et la nécessité de rechercher de nouveaux leviers afin de valoriser le savoir-faire et le savoir être de nos agents au sein d'une culture de service;

#### Force et atouts

- compétences diversifiées des magistrats et des personnels de greffe
- grande implication des personnels de justice

#### Faiblesse et contraintes

- Le cadre de la juridiction apparaît trop étroit dans la gestion des affectations des personnels de greffe. Le statut des personnels de greffe est inadapté.
- La technicité de certains emplois et la rareté de certaines compétences
- L'absence de moyens à la disposition des chefs de juridiction et DSGJ pour valoriser l'implication du personnel de justice,

#### **Les propositions**

**Au vu de ce constat et pour permettre un meilleur management des juridictions, est proposée la professionnalisation de missions techniques.**

**Dans les juridictions, certaines missions techniques sont confiées à des magistrats ou des fonctionnaires, bien souvent sur désignation, sans appétence particulière pour la matière et sans acquis professionnels préalables:**

- **les fonctions de correspondant local informatique se sont diversifiées en raison du développement de l'informatisation et des nouvelles technologies**
- **les fonctions de magistrat délégué à l'équipement, de responsable à la gestion du patrimoine immobilier (RGPI) sont assurées dans la plupart des cours d'appel par des magistrats ou des directeurs de service de greffe sans connaissances techniques et de la gestion des bâtiments.**
- **le rôle des assistants de prévention a été renforcé, avec une plus grande attention sur la prévention des RPS devenant ainsi un enjeu dans la gestion de l'humain**
- **les fonctions de chargé de la communication sont assurées par des magistrats, directeurs des services de greffe voire des contractuels**

**Les missions techniques ne peuvent laisser place à l'improvisation dans leur accomplissement. Elles impliquent une formation initiale pointue et un temps de travail toujours en constante augmentation. Face à un contexte de pénurie des effectifs, ces fonctions sont en général sous-évaluées en termes de charge de travail et accomplies par des agents qui exercent en complément des activités juridictionnelles ou administratives qui viennent prendre le pas sur les fonctions techniques. Le résultat n'est pas à la hauteur des enjeux de ces domaines de**

**compétence et de l'attente des juridictions, tant en termes d'efficacité que de réactivité.**

**Face à ce constat, la professionnalisation de ces missions au travers de la création de postes à profil pourrait être le gage d'une meilleure réponse aux attentes et permettrait de supprimer cet éparpillement des missions de ces agents. Ces postes pourraient être localisés au niveau régional (ex: affectation du responsable communication, responsable immobilier au service administratif régional) ou au niveau de l'arrondissement judiciaire (affectation de l'assistant de prévention, du correspondant local informatique au TGI), pour une réelle professionnalisation.**

**L'externalisation de ces missions, en ayant recours à des professionnels de la matière, pourrait aussi être le gage d'une meilleure expertise dans la réalisation de ces missions.**

## PROPOSITION 16

### ***Valoriser la personne par une meilleure gestion de ses compétences***

La gestion des emplois et des compétences développée dans la question 16 (voir supra) doit aussi permettre de revaloriser la personne dans la gestion de ses compétences.

La gestion des compétences repose essentiellement sur le principe général de l'égalité de traitement. Les moyens de gratifier les agents les plus méritants sont limités (ex: réduction d'ancienneté pour les fonctionnaires de 1 à 3 mois par an fonction de l'évaluation et soumise à quota; S'agissant des magistrats seule la prime modulable est de nature à gratifier un engagement particulier.

La lourdeur du processus de mise en œuvre d'une sanction disciplinaire dissuade parfois les managers de sa mise en œuvre.

La motivation des agents et de l'équipe dépend essentiellement du sens du service public de chacun d'entre nous et du management mis en place.

Avoir une approche moderne et dynamique de la gestion des compétences implique d'intéresser davantage l'individu à son avenir professionnel et de faire des magistrats et fonctionnaires des acteurs d'une culture de service.

- intéresser l'individu à son avenir professionnel :
- sur le plan financier : par le recours effectif à la prime pour travaux supplémentaires existant pour les magistrats afin de valoriser le travail accompli lors d'une surcharge de travail importante, notamment du fait de la vacance de postes
- sur le plan personnel : en proposant des bilans de compétence aux magistrats et fonctionnaires qui en font la demande, établis par un intervenant extérieur compétent. Il s'agit là d'aider les personnels à mieux gérer leur évolution professionnelle,
- faire des magistrats et fonctionnaires les acteurs d'une véritable culture de service: il n'est plus viable que les objectifs de travail soient définis séparément pour les magistrats et fonctionnaires. La culture de service doit se substituer à la culture de corps pour une bonne administration de la justice (ex: modèle néerlandais). Les réformes récentes du code de l'organisation judiciaire (mise en place des pôles et des coordonnateurs de pôle) sont un outil au service du développement de la culture de service.

Sa mise en place implique:

- de permettre aux chefs de cour et de juridiction de choisir leurs plus proches collaborateurs en multipliant les postes fonctionnels et ou à profil (animateurs de pôle, présidents de chambre, adjoints des DSGJ)
- de faire des pôles le vecteur de cette nouvelle culture en imposant à leurs responsables de fixer des objectifs communs magistrats, fonctionnaires, contractuels qui auront été chiffrés et contractualisés et qui pourront être récompensés au travers du système de l'évaluation mais aussi au moyen de primes réparties au sein de chaque service méritant.
- d'associer les acteurs d'un même service (magistrats-fonctionnaires) à l'évaluation de chacun d'entre eux en demandant leur avis écrit à titre d'information. Cet écrit ne serait pas versé au dossier administratif et constituerait un élément de l'évaluation de chacun.

La mise en place d'une culture de service passe nécessairement par la généralisation d'un management plus participatif et moins hiérarchique où tous les acteurs d'une équipe prennent part à l'animation de cette équipe et participent la définition des objectifs et à leur évaluation.

# ***Cinquième Partie***

**DEVELOPPER LE BIEN-ETRE AU TRAVAIL DES  
PERSONNELS DE JUSTICE**

## PROPOSITION 17

***Développer le bien-être au travail des magistrats et des fonctionnaires de justice par des bonnes pratiques, et des actions collectives et individuelles comme les groupes de parole, l'intervision et le coaching***

La problématique des risques psycho-sociaux a émergé au cours des dernières années, parfois de façon très douloureuse, conduisant les acteurs du management judiciaire à s'interroger sur la pertinence de l'organisation du travail au sein des juridictions et sur les leviers d'amélioration des conditions de travail.

Une approche positive de cette problématique conduit ces acteurs à rechercher tout ce qui peut contribuer au bien-être au travail, dans l'intérêt évident des agents placés sous leur responsabilité, mais également dans celui des justiciables puisqu'un agent épanoui sera nécessairement plus efficace, disponible et à l'écoute.

Il conviendra de s'interroger sur les causes de la souffrance au travail, avant d'envisager différentes approches et méthodes de nature à améliorer les conditions de travail.

### 1. - État des lieux - diagnostic de l'existant

#### 1.1. Constat d'une souffrance au travail

- burn-out,
- absentéisme
- démobilitation et perte d'efficacité

#### 1.2. Causes de cette souffrance

- perte de motivation
- isolement
- harcèlement
- manque de reconnaissance
- perte d'estime de soi
- surcharge de travail
- horaires tardifs.

### 2. - Analyse des besoins

- besoin de retrouver de la motivation dans son travail (qualité du service rendu)
- besoin de reconnaissance
- besoin d'une activité professionnelle compatible avec une vie privée équilibrée
- besoin de relations sociales et d'échanges avec autrui
- besoin de protection et prévention du harcèlement au travail

**Les propositions de bonnes pratiques à généraliser :**

**1. L'accueil des nouveaux arrivants, avec une journée d'accueil :**

- moment de convivialité et présentation de la juridiction
- entretien individuel avec le directeur de greffe ou le chef de juridiction
- visite accompagnée des services de la juridiction
- remise d'un livret d'accueil.

**2. Élaboration de fiches de poste pour chaque agent,**

- avec un rôle clairement défini au sein de l'organisation,
- avec une attention portée à l'adéquation entre le profil de l'agent et les fonctions exercées

**3. Développement d'un outil national d'évaluation de la charge de travail pour les magistrats**

**4. Prévention des horaires tardifs**

- instance de réflexion siège et parquet sur le calibrage des audiences
- fixation des audiences correctionnelles le matin, et non l'après-midi

**5. Renforcement du collectif**

- réunions de service, projets de service ou de juridiction et management participatif
- développement des moments de convivialité favorisant la cohésion (repas de service, sorties...).

## **6. Développement de l'intervision**

### **7. Redonner du sens et de la motivation au travail :**

- projets de service ou de juridiction, qui dynamisent et qui donnent une orientation en cas de conduite du changement suite à une réforme
- objectifs de qualité du service rendu aux justiciables ou d'amélioration des conditions de travail

### **8. Tenue des réunions de dialogue social au cours desquelles sont abordées les situations difficiles et où sont recherchées des solutions concertées**

**9. Reconnaissance individuelle du travail accompli : rétributions symboliques (marques de reconnaissance, lettres de félicitation, propositions pour l'attribution de la médaille d'honneur des services judiciaires...), rétributions financières (bonification indiciaire, primes, proposition d'inscription aux tableaux d'avancement), entretiens individuels réguliers, rapport d'évaluation annuelle suffisamment détaillé sur la qualité du travail de l'agent et son investissement durant la période de référence.**

**10. Valorisation des initiatives (encouragement des initiatives, soutien des projets proposés, communication interne ou/et externe sur les bonnes initiatives), autonomie importante laissée aux agents capables d'insuffler une dynamique positive à la juridiction : désignation de chefs de projet (lettre de mission).**

**11. Prévention et gestion des problématiques personnelles difficiles, avec une dimension médicale ou sociale : intervention du médecin de prévention, d'un ergothérapeute, de l'assistante sociale.**

**12. Mise en œuvre des dispositifs hygiène et sécurité : élaboration et actualisation du document unique d'évaluation des risques (DUERP), désignation d'un assistant de prévention avec une lettre de mission prévoyant un temps réservé à sa mission, réunion du CHSCT, psychologue du travail**

**13. Prise en compte des situations de handicap : travaux de mise aux normes PMR dans les palais de justice ; possibilité de solliciter une aide technique et humaine du FIPHFP pour favoriser le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap.**

**14. Inclure dans les référentiels de construction des palais de justice des locaux ou équipements propres à favoriser le bien-être au travail : local de convivialité, lieu de relaxation, crèche, restaurant, cabines de douche (pour favoriser les activités sportives), infirmerie... et maintenir cette affectation dans l'exploitation du site**

**Les propositions d'actions innovantes :**

**1 . Renforcer la communauté de travail et le bien-être collectif**

- favoriser les actions collectives : activités sportives ou artistiques (chorale), organisation de visites culturelles ; renforcer le rôle de l'association du palais de justice, de la Section Régionale Interministérielle d'Action Sociale (SRIAS), du Département des Ressources Humaines et de l'Action Sociale (DHRAS), du Conseil Régional d'Action Sociale (CRAS),

**2 . Développer le bien-être individuel dans le cadre d'une action collective : le « GROUPE DE PAROLE » avec un psychologue**

**3. Développer le bien-être individuel dans le cadre d'une démarche personnelle : le COACHING**

**4.Assurer le suivi du bien-être au travail sur la base de questionnaires remplis par les agents (Karazek...)**

# ***Annexes***

1. Liste des membres du PFC
2. Programme des travaux du groupe
3. Les contributions des directeurs de sessions et de M. MARSHALL
4. Les organisations et conférences qui ont contribué aux travaux du groupe

# ***LISTE DES MEMBRES DU PFC***

**Madame AFERAT épouse LEMAIRE Evelyne**, Directrice de greffe, Tribunal de grande instance d'ÉVREUX

**Monsieur BLADIER Jean-Baptiste**, Procureur de la République, Tribunal de grande instance de SOISSONS

**Madame BOURGEOIS épouse DE RYCK Nathalie**, Conseillère, Cour d'Appel de PARIS

**Monsieur BRAMAT Éric**, Président, Tribunal de grande instance de RODEZ.

**Madame BURGUNTER épouse GARCIA Rachel**, Directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire, SAR Cour d'Appel de FORT-DE-FRANCE

**Monsieur DE PHILY Hugues**, Procureur de la République, Tribunal de grande instance d'ARGENTAN

**Madame DRUJON Nathalie**, Directrice de greffe, Cour d'Appel de CAYENNE

**Madame DUMONT Christelle**, Procureur de la République, Tribunal de grande instance de THIONVILLE

**Madame DUPRIEZ épouse DERVIER Reine-Marie**, Directrice de greffe, Tribunal de grande instance de CHALON-SUR-SAONE

**Monsieur HARDOUIN Stéphane**, Procureur de la République, Tribunal de grande instance de COMPIEGNE

**Madame HOULE Sylvie**, Directrice de greffe, Cour d'appel de ROUEN

**Madame LAMPIN épouse CLOET Bénédicte**, Directrice de greffe, Tribunal de grande instance de LILLE

**Monsieur LEVEQUE Jean-François**, Président, Tribunal de grande instance de MONTBELLIARD

**Monsieur LOUVIER Jacques**, Avocat général, Cour d'appel de REIMS

**Madame MANDAR Carole**, Directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire, SAR Cour d'Appel de NIMES

**Monsieur MANTEAUX François-Xavier**, Président, Tribunal de grande instance de BONNEVILLE

**Madame MILLE Françoise**, Directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire, SAR Cour d'Appel de VERSAILLES

**Madame MOLLAT épouse FABIANI Sophie**, Présidente, Tribunal de grande instance de CARCASSONNE

**Madame REGNAULT épouse LUGBULL Marie-Paule**, Présidente, Tribunal de grande instance d'ARGENTAN

**Monsieur SON Fabien**, Président, Tribunal de grande instance de BAR LE DUC

**Madame TERCHEL Anne**, Directrice de greffe, Conseil de Prud'hommes de VERSAILLES

**Monsieur VINCENT Didier**, Directeur de greffe, Tribunal de grande instance de VIENNE

# **PROGRAMME**

## **DES TRAVAUX DU GROUPE**

### **Module 1**

#### **L'encadrement des juridictions : les attentes des autorités de nomination**

**Monsieur Didier MARSHALL**, premier président honoraire, doyen du pôle Administration de la justice

*Présentation des problématiques du 15<sup>ème</sup> plan de formation des cadres*

**Monsieur Alain CHATEAUNEUF**, président du tribunal de grande instance de Nice

*Méthodologies, désignations des rapporteurs, distributions des Conférences et des organisations syndicales*

**Madame Marielle THUAU**, directrice des services judiciaires

**Monsieur Paul HUBER**, sous-directeur des ressources humaines des greffes à la direction des services judiciaires

*Les « managers » vus par ceux qui les nomment : la direction des services judiciaires*

**Monsieur Jean DANET**, membre commun aux trois fonctions, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes, désigné par le Président de la République

**Monsieur Alain LACABARATS**, magistrats du siège, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, présidents de chambre maintenu en activité à la cour de la cassation pour exercer les fonctions de conseiller à ladite Cour

*Les « managers » vus par ceux qui les nomment : le Conseil supérieur de la magistrature*

## Module 2

### Quel management pour les juridictions?

**Monsieur Emmanuel JEULAND**, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

*Analyse de la situation et solution envisagées*

**Monsieur Patrick POIRRET**, inspecteur général des services judiciaires

*Les « managers » vus par l'inspection général des services judiciaires*

**Monsieur Alain CHATEAUNEUF**, président du tribunal de grande instance de Nice

**Monsieur Laurent DUCHEMIN**, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Perpignan

**Madame Marie-Christine TARARRE**, procureur de la république près tribunal de grande instance de Dijon

*Les problématiques contemporaines: dyarchie, triarchie, conseils de juridiction et comité de gestion*

**Monsieur Christian VIGOUROUX**, conseiller d'État, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

*Le management au sein des juridictions administratives*

**Madame Françoise LESTRADE**, directrice de greffe du tribunal de grande instance de BOBIGNY

**Monsieur Patrice OLLIVIER-MAUREL**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de CHARTRES

**Monsieur Ronald BEAU**, directeur de greffe du tribunal de grande instance de RENNES

*Quels impacts ont ou auront les évolutions en cours sur l'organisation et le management des juridictions ?*

## **Modules 3**

### **Un management au service de la qualité**

**Monsieur Thierry LUGBULL**, directeur de l'hôpital de Saint-Lô

*Le management dans le secteur hospitalier*

**Monsieur Thomas LESUEUR**, chef de service, adjoint à la directrice des services judiciaires

**Madame Aurélie CHAMPEAUX**, magistrate, sous-direction du budget – bureau justice et médias

*Budget : quelle marge de manœuvre?*

**Monsieur Richard BOMETON**, procureur général près la cour d'appel de Limoges (UO)

**Monsieur Henri ROBERT**, premier président de la cour d'appel de Dijon (RBOP)

*Intérêt des RBOP*

**Madame Chantal ARENS**, première présidente de la Cour d'appel de Paris

*Les projets de service et de juridiction*

**Monsieur Loïc HISLAIRE**, directeur des ressources humaines de l'EPIC SNCF

*L'exemple d'un EPIC : la SNCF*

**Madame Brigitte BLIN**, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Montpellier

**Monsieur Éric BIENKO VEL BIENEK**, président du tribunal de grande instance d'Aix en Provence

**Monsieur Éric BOUILLARD**, procureur de la république près tribunal de grande instance d'Ajaccio

*La valorisation interne des compétences*

## Module 4

### Module extérieur, le management ailleurs, les Pays-Bas, échanges avec des magistrats néerlandais

**Monsieur Michaël GIHR**, magistrat de liaison

*Présentation générale du système judiciaire Néerlandais*

**Monsieur Frédéric BAAB**, membre national pour la France

**Monsieur Elie RENARD**, adjoint au membre national pour la France

**Monsieur Cyril LACOMBE**, assistant du membre national pour la France

**Monsieur Vincent JAMIN**, chef du secrétariat des équipes communes d'enquête

**Monsieur Simon RIONDERT**, chef du bureau français à EUROPOL

*Accueil au bureau français d'Eurojust et Europol*

**Madame Elaine MAK**, professeur d'études empiriques en droit public à l'université de Rotterdam,  
directrice de la faculté de droit Érasme – Département de Sociologie, Théorie et Méthodologie

*A l'avant-garde du management de la justice : les réformes managériales aux Pays  
Bas*

**Monsieur Henk NAVES**, président du tribunal d'Amsterdam

**Madame Esther de ROOIJ**, membre du conseil d'administration et présidente adjointe à la  
gestion du tribunal

**Madame Marie-José GERADTS**, juge responsable de l'équipe insolvabilité

**Madame Pauline SCHOONBROODT**, juge des référés

*Le management et les pratiques innovantes au sein de la juridiction*

*Accueil au Conseil de la Justice (Raad voor de Rechtspraak)*

*Présentation générale des attributions du Raad voor de Rechtspraak*

## **Module 5**

### **Le bien être au travail**

**Madame Nadine TRAN QUY**, médecin coordonnateur national – bureau de l'action sociale et des conditions de travail à la sous-direction de la synthèse des ressources humaines du secrétariat général du ministère de la Justice

*Médecine de prévention et bien-être au travail*

**Monsieur Marc POUYSSEGUR**, président du tribunal de grande instance de Toulouse

**Madame Marie-Paule LUGBULL**, présidente du tribunal de grande instance d'Argentan

*Pratiques et recommandations en matière de bien-être au travail*

**Monsieur Alain CHATEAUNEUF**, président du tribunal de grande instance de Nice

*Une situation de crise – L'attentat de Nice*

**Monsieur Mickaël JANAS**, président du tribunal de grande instance de Grasse

**Monsieur Laurent DUCHEMIN**, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Perpignan

*Évaluer la charge de travail*

# **LES ORGANISATIONS SYNDICALES ET CONFERENCES QUI ONT CONTRIBUE AUX TRAVAUX DU GROUPE**

**UNION SYNDICALES DES MAGISTRATS (USM)**

**SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE (SM)**

**FO magistrats**

**SYNDICAT NATIONAL CGT DES CHANCELLERIES ET SERVICES  
JUDICIAIRES**

**SYNDICAT C.JUSTICE**

**SYNDICAT DES GREFFIERS DE FRANCES/FO (SDGF/FO)**

**CONFÉRENCE NATIONALE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX**

**CONFERENCE NATIONALE DES PRESIDENTS DE TRIBUNAUX  
DE GRANDE INSTANCE**

## **DIX ANS APRES, LA LOLF VUE DEPUIS LES JURIDICTIONS**

La Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, était porteuse d'espoir. Révolution copernicienne, elle devait nous permettre de « passer d'une logique de moyens à une logique de résultats », la performance.

Las, dix années plus tard, que constatons nous ?

- moins de moyens et, non pas plus !

Elle mettait fin au principe des crédits évaluatifs dont nous usions et abusions en particulier en matière de frais de justice.

Elle assurait le couplage des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Résultat, des ordonnateurs secondaires désappointés s'interrogeant sur la nature et le niveau des risques encourus au regard de la cavalerie budgétaire « engagée » mais contraints de la poursuivre plus avant à peine de mettre en difficulté l'exercice de la mission.

Elle ventilait les moyens humains en masse financière (le fameux titre 2 : AE = CP) et en plafond d'emploi, ministériel. Le passage de l'effectif budgétaire aux ETP semble toujours en cours. La localisation des emplois peine à sortir d'une logique de reconduction.

Elle portait le principe de la fongibilité asymétrique. Sa mise en œuvre relève très largement de l'hypothèse d'école. Elle a été testée sur les cours expérimentales, puis ré-concentrée puis...

Les responsables des unités opérationnelles (chefs de cour) sont déresponsabilisés par les niveaux de gels successifs des crédits et, potentiellement, de dégel. Cette technique désormais inscrite dans la loi de finances combinée avec le fléchage des crédits fait perdre toute portée à la notion même de budget et donc de responsabilité. Ceci vu de la cour, on imagine aisément les perspectives offertes au niveau d'un tribunal de grande instance, d'instance ou d'un conseil de prud'hommes, la dotation de proximité, les dépenses d'intérêt commun, d'intérêt régional, bref une nomenclature technocratique pour expliquer qu'il n'y a plus rien à gérer.

- plus de résultat(s) : l'exercice est demeuré très largement un exercice d'information du Parlement. Un consensus se dégage sur le caractère peu opérationnel des indicateurs retenus en tous cas impropre à mesurer du point de vue et au niveau de la juridiction la qualité et l'efficacité de son activité juridictionnelle.

En l'absence d'articulation possible et responsable « moyens /résultats » la logique de performance était largement stérilisée au mieux aseptisée.

Comme si cela ne suffisait pas, cette évolution s'est inscrite dans la mise en œuvre de la R.G.P.P.

Face aux exigences de BERCY, le ministère de la justice va s'asseoir/ « s'asseoir » sur son encrage territorial pour les juridictions de l'ordre judiciaire, la cour d'appel, échelon pertinent de la déconcentration. Il faut dire que cette pertinence n'a que rarement été évaluée alors que le département n'a cessé de constituer un cadre de référence plus cohérent, ressorts de cours d'appel et de régions ne coïncidant d'ailleurs pas toujours.

La RGPP va déclencher l'expérimentation des premières plates-formes interrégionales de fonctions support à partir de mai 2009 dans la perspective de rationaliser l'organisation des services territoriaux de la Justice autour de 9 ensembles interrégionaux. La justice ne devra

qu'à la persévérance des conférences des premiers présidents et des procureurs généraux de ne pas être rattachée, du moins pour ce qui concerne la gestion des crédits des titre 2, 3 et 6, à l'ordonnancement des dépenses par le coordonnateur de la plate-forme.

Ceci-dit, la justice « n'a pas perdu au change » puisqu'elle s'est vu imposer la constitution de 9 BOP interrégionaux et la mise en place de pôle Chorus mutualisés éloignant encore un peu plus la gestion budgétaire des juridictions ou mieux les juridictions de la gestion d'un budget comme acte de prévision, d'autorisation et d'exécution.

Il est constant que la justice a suivi le mouvement de déconcentration administrative sans nécessairement s'en approprier tous les avantages et les bénéfices mais au contraire bien des inconvénients.

En articulant sa déconcentration sur une pseudo-certitude, la cour d'appel, échelon pertinent de la déconcentration administrative alors que la mise en œuvre de la LOLF, la cartographie des BOP, le déploiement de CHORUS faisaient exploser tous les cadres de référence avec par exemple en dernier lieu l'identification du préfet de région RBOP unique dans le champ de l'administration territoriale de l'État ou encore la réforme territoriale de la loi NOTRe.

Le ministère s'est surtout inscrit dans une formidable re-concentration, délocalisant ses services centraux avec en particulier la création des plates-formes interrégionales, construction là encore inachevée ou pour le dire autrement en devenir et à laquelle, la justice, les juridictions adhèrent du bout des lèvres.

Dans l'affaire, la justice judiciaire est un peu l'orpheline. Au nom de la rationalisation, on lui enlève progressivement ses formateurs régionaux, ses techniciens informatiques, ses responsables des marchés... la jetant dans les bras du coordonnateur de la plate-forme interrégionale quand ce n'est pas dans ceux du préfet de région, du SGAR et du directeur de la PFRH, pour ce qui concerne la formation, la GPEEC et la mobilité professionnelle, les marchés publics...

Il est vrai que des évolutions se font sentir, notamment une moins grande réticence à s'inscrire par les pratiques interministérielles en particulier dans ces domaines de la gestion mais ne sont-ce pas déjà les premiers renoncements.

### **QUE NOUS RESTE-T-IL ?**

Il est constant qu'au niveau de la juridiction, le budget, comme acte de prévision, d'autorisation et d'exécution a perdu considérablement de sa portée et ne saurait plus constituer un levier à l'exercice de l'action des tribunaux, de leurs acteurs et des citoyens.

Le management devient dès lors le levier incontournable pour tenter d'optimiser la mise en œuvre de moyens matériels et humains contraints dans la perspective d'une meilleure efficacité.

Le management peut se pratiquer à tous niveaux de l'individuel au ministériel en passant par chacun des échelons.

Plusieurs approches peuvent se faire jour. Il est assez facile, voire intellectuellement salubre, de proposer des solutions organisationnelles, institutionnelles mais le management ne saurait se résoudre à cette approche organique. Il est sans doute plus ardu de se pencher sur les pratiques, sur nos fonctionnements afin d'apporter aux uns et aux autres la reconnaissance due et attendue, une qualité de vie au travail favorable à l'épanouissement professionnel et social en un mot, au bien être au travail.

C'est le challenge auxquels nous avons tenté de nous attaquer, d'abord en partant d'un diagnostic de l'existant, une analyse des possibles afin d'ouvrir des perspectives.

Autrement dit, si nous n'avons plus de moyens, il nous reste, nous en sommes assurés, cette richesse, le capital humain. A nous de le mobiliser sans l'épuiser dans une logique de développement durable.

## Un voyage d'études au PAYS-BAS ?

### Des pistes de réflexions pour un management du 21<sup>ème</sup> siècle des juridictions françaises

La thématique retenue pour le 15<sup>ème</sup> plan de formation des cadres, *“Dix ans après la LOLF, comment repenser le management des juridictions pour rendre une justice de qualité et répondre à l'attente des acteurs judiciaires”* incitait à aller voir ailleurs mais pas trop loin, l'organisation, le fonctionnement et le management d'un système judiciaire en réforme.

Les Pays-Bas présentaient cet attrait d'être facilement accessibles et de regrouper un certain nombre d'avantages.

Plusieurs acteurs du système judiciaire sont identifiés comme contributeurs à nos actions de formation et de surcroît sont francophones.

Lors de la mise en œuvre de la LOLF, l'organisation retenue par les Pays-Bas était présentée et enviée dans nos modules de présentation des nouvelles modalités de gestion auxquelles nous nous préparions.

Chacun avait entendu parler de l'intervision.

Une délégation du groupe de travail de la direction des services judiciaires sur "les impacts immobiliers des perspectives judiciaires" s'est déplacée à AMSTERDAM en juin 2015.

LA HAYE offre en outre l'avantage d'être le siège d'organisations et juridictions internationales, européennes ou nationales.

A la date du déplacement, la présidence de l'Union Européenne était assurée par les Pays-Bas.

LA HAYE, une ville de plus de 500 000 habitants au sein d'une conurbation de plus de 7 millions d'habitants, est une agglomération assez hétéroclite, une ville compromise par rapport aux cités-états. Elle présente plusieurs centres. Elle est le siège de toutes les institutions politiques néerlandaises alors que la capitale est AMSTERDAM.

Les premières prises de contacts avec l'institution judiciaire néerlandaise permettent d'en établir rapidement les principales caractéristiques, les écarts avec notre réalité nationale autant de pistes de réflexion pour un plan de formation des cadres s'interrogeant sur un management des juridictions du 21<sup>ème</sup> siècle centré sur les attentes sociétales.

Selon différentes formes, le pays a été sous tutelle française de 1795 à 1813.

Le système judiciaire est de tradition civiliste. Les codes « Napoléon » se sont appliqués pendant une bonne partie du 19<sup>ème</sup> siècle avant l'influence croissante des juristes allemands.

L'organisation judiciaire est donc restée longtemps marquée par le système français et le Code de l'organisation juridictionnelle de 1838, avant qu'un vent de réforme ne s'en empare.

L'un de nos interlocuteurs dira que c'est un pays qui remanie assez brutalement.

Les Pays-bas s'étaient dotés dans les années 1980 d'un ambitieux programme d'immobilier judiciaire, programme aujourd'hui revu avec la construction par exemple d'une nouvelle cour et d'un tribunal à Amsterdam. Les investissements sont gérés par une agence.

## **Le « tribunal de première instance » ?**

La réforme de l'organisation judiciaire s'est conduite en trois étapes.

En 1994, la majorité des juridictions administratives du premier degré sont intégrées à la juridiction judiciaire, il s'agit d'une quasi suppression des deux ordres de juridiction. Une cour d'appel est spécialisée en droit administratif avec une juridiction de cassation.

En 2002, l'organisation judiciaire basée sur des juridictions du premier degré au sein des 19 arrondissements et du second degré, 5 ressorts de cour d'appel, est profondément remaniée. Les tribunaux de canton (kantongerechten) sont intégrés dans les tribunaux de grande instance (rechtbanken). L'implantation territoriale de proximité est généralement maintenue, les anciens tribunaux d'instance deviennent des secteurs spéciaux des rechtbanken.

Au sein de chaque tribunal sont organisées 5 sections, civile, pénale, familiale, commerciale et administrative.

Seuls les tribunaux de grande instance et les cours demeurent des instances de gestion autonomes.

La dernière étape concerne la juridiction d'appel.

En 2013, le pays passe à 11 arrondissements, 4 cours d'appels (2 autres cours sont spécialisées en matière administrative et économique) et la cour suprême, (Hoge Raad).

Le pays compte actuellement 2 357 juges et 7 326 fonctionnaires pour les juridictions des 1<sup>er</sup> et second degré.

Ces tribunaux et cours paraissent aujourd'hui avoir atteint la taille critique permettant, tout en maintenant la nécessaire proximité, d'engager une gouvernance de nature à apporter des garanties d'indépendance avec une volonté généralement partagée de performance et de qualité.

### **Une absence d'unicité de la magistrature, un parquet autonome,**

Dix arrondissements au lieu de onze pour le siège disposent d'un procureur et de son parquet. La réforme poussera l'exercice à des limites difficiles à imaginer de ce côté de la frontière. Par exemple à Amsterdam les locaux du parquet ne sont pas au sein du tribunal.

Il existe un parquet national en charge de la grande criminalité, du terrorisme, des affaires internationales et un parquet fonctionnel en matière éco-financière ou environnementale.

Aux Pays-Bas, la notion de magistrat ne renvoie à rien si ce n'est à l'institut de formation commun, il y a d'un côté des juges et de l'autre des procureurs.

Le parquet et le siège sont donc deux corps distincts organisés et gérés de manière séparée.

Le parquet communique beaucoup. Ses équipes comprennent des assistants,

La politique pénale est définie à différents niveaux :

Le ministère de la sécurité et de la justice est comptable politiquement de l'action du parquet. Il existe une base légale non contestée aux instructions individuelles. Des instructions ministérielles de politique pénale sont délivrées.

Le collège des quatre « procureurs généraux » qui assure des fonctions de représentation, de conseil et de contrôle de la performance détermine la politique nationale en matière d'enquêtes et de poursuites. Il dispose pour ce faire de la faculté d'émettre des circulaires.

Une politique pénale active de déjudiciarisation et de dépénalisation (stupéfiant, circulation...) conduisent à un taux d'occupation des établissements pénitentiaires de 82 %, au point que le pays envisage de louer des places à la Belgique et à la Norvège et s'est engagé dans un plan de réduction de la surcapacité.

Les relations entre le parquet et la police sont celles de partenaires qui se concertent. Des consultations tripartites maire (doté des attributions proches de celles du préfet français)/procureur/police conduisent à déterminer les politiques pénales locales

Les critiques formulées par la CEDH à l'égard du parquet français touchent également le parquet néerlandais. Cette organisation intégrée parquet/police n'est pas exempte de critiques au niveau national.

### **Une gestion intégrale ou comment concilier État de droit et logique managériale,**

Le **Conseil supérieur de la Justice** (Raad voor de Rechtspraak) est créé. Ce conseil est l'organe de management des tribunaux et cour d'appel. Chacun aura ici noté la différence avec notre système français, il n'y a pas de supériorité de la cour en matière d'administration. Les juridictions suprêmes ne sont pas sous son autorité.

Il comprend 3 à 5 membres (actuellement 2 juges et 2 personnalités qualifiées en matière de management public) nommés par le ministre en charge de la justice pour 6 années. Ces membres sont assistés de fonctionnaires. Il crée en quelque sorte une intermédiation entre les juridictions et le pouvoir politique, le ministère de la justice. Il n'a pas de relation directe avec le parlement dans le cadre du budget.

Il a compétence pour négocier le budget avec le ministère puis le répartir entre les cours et les tribunaux sur la base d'inducteurs d'activité qui paraissent assez élaborés et permettent d'aboutir à des coûts moyens complets.

Il exerce un rôle de conseil du gouvernement sur les réformes et les projets de loi, sur l'unité du droit et la qualité des procédures. Il joue à cet égard un rôle incitatif.

Il convient de souligner que cet organe doté d'une réelle volonté d'écoute n'est pas exempt de critiques, les juges ne manquent pas de manifester leur défiance à l'égard de cet organe qui pourrait à leurs yeux porter atteinte à leur indépendance ou à leur impartialité.

L'institution est désormais vue comme une organisation quasi entrepreneuriale animée d'une volonté croissante d'efficacité et de transparence au risque d'entrer en contradiction avec les principes d'indépendance, d'impartialité au cœur de l'État de droit.

### **Du comité de gestion au management intégral**

A l'instar de ce qui avait pu se faire en France, plusieurs juridictions s'étaient dotées à partir des années 1980 d'un comité de gestion comprenant le président, des vice-présidents coordonnant les tribunaux locaux et un administrateur général non juge.

Le fonctionnaire chargé de la gestion du tribunal est remplacé par un bureau présidé par le président du tribunal ; un administrateur est recruté pour collaborer avec le président en matière de gestion et d'organisation.

Un tribunal comme celui d'Amsterdam, ce sont près de 1 000 personnels dont 200 juges (les Pays-bas en comptent environ 2 400), 400 greffiers et 400 administratifs et fonctions appui à l'activité juridictionnelle.

Ce tribunal traite plus de 150 000 affaires par an.

Il est doté d'un budget de plus de 65 000 000 €. La livraison d'un nouveau palais de justice en 2 020 par reconstruction et déconstruction sur site est engagée. Il s'agit indéniablement d'un sujet important pour la juridiction.

Les espaces de travail sont majoritairement des espaces de travail partagés (open-space) de plus de 10 personnes. Le travail nomade est favorisé. La juridiction est dotée d'espaces de réunion et de convivialité enviés par notre délégation.

Le travail est entièrement « digitalisé ».

L'administration du tribunal n'est pas caractérisée par la gestion bicéphale que nous connaissons. Le président est en charge de la gestion de la juridiction au sein du conseil d'administration composé d'un autre juge et d'un administrateur choisi par ces magistrats pour ses compétences, en dehors du milieu judiciaire y compris dans le secteur privé.

A Amsterdam le président dirige le département droit public, le second membre juge, le département droit privé. L'administrateur a particulièrement en charge les fonctions soutien, finances, immobilier. Son profil impose une solide formation en finances publiques. Sous la direction du président du tribunal la gestion du tribunal peut donc être qualifiée de collégiale, l'administrateur n'intervient cependant pas en matière juridictionnelle.

Le tribunal est composé de 11 équipes avec à leur tête un juge. Chaque équipe est composée de juges, de juristes experts ou collaborateurs juristes, de secrétaires (assistant de justice). Le secrétaire assiste à l'audience et établit le procès-verbal. Il y aurait environ 2,3 greffier par juge.

Une revue de gestion est organisée chaque quinzaine. Les responsables d'équipe reçoivent une formation, cycle d'un an, sur la conduite de projets, la direction d'équipe...

La philosophie de gestion est animée par les principes de confiance et de responsabilité. Elle est mise en œuvre dans le cadre de l'intervision, du feedback, du coaching et de l'évaluation annuelle.

### **La qualité au cœur, la qualité à cœur,**

La qualité de la justice est perçue comme la condition essentielle au maintien de la confiance du public. Elle s'apprécie autant sur le fond de la décision que sur l'attitude du juge à l'audience. Elle a pour corollaire une volonté d'amélioration continue.

Cette volonté est mise en œuvre dans le cadre d'une culture managériale. Les normes de qualité portent aussi bien sur le temps de traitement que les retours d'intervision de groupe, voire la relecture des décisions par un autre juge (65 % des décisions sont rendues à juge unique) que la motivation en matière pénale.

La charge de travail est depuis 2014 revenue au cœur des débats. Une réflexion s'engage sur l'élaboration de normes professionnelles comme le nombre ou la durée des audiences, le temps de préparation, de recherche. Le Conseil supérieur de justice s'intéresse à ces normes et les prend en compte même si nos interlocuteurs s'accordent à reconnaître comme des normes « molles » celles relatives à la charge de travail.

Des enquêtes de satisfaction auprès des usagers, des professionnels et des collaborateurs sont lancées. Elles portent sur la prise en considération des parties, la lisibilité de la décision, la transparence, le respect des calendriers...

### **Une justice managée, un management de la justice**

L'ensemble de ces réformes a été accompagné d'une révision de l'ensemble des dispositions en matière de droit et de procédure civil, public, administratif et pénal entraînant une mise à jour régulièrement du système de traitement des litiges. Le juge administre les choix de traitement des contentieux entre automatisations, médiation que la juridiction peut par exemple rendre obligatoire après sa saisine... En matière administrative, la conciliation conduite par un

juge est introduite. En matière criminelle, des expérimentations de médiations avec les victimes sont conduites.

Il n'en demeure pas moins que ce changement de culture adapté au contexte néerlandais est encore en devenir. Philippe D'IRIBARNE « La logique de l'honneur » Éditions du Seuil (Mai 1989) met en évidence la logique du consensus comme mode de régulation des rapports professionnels aux Pays-Bas. Cette logique assure l'articulation entre ce qui relève de l'individuel et du collectif.

Ce consensus nécessite donc une attention permanente comme le souligne Madame Elaine MAK.