

Intervention de Monsieur Eric NEGRON, premier président de la cour d'appel de Montpellier

6 novembre 2015

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE DU PORTUGAL

Après la promulgation de la loi du 1^{er} août 2001 relative à la loi organique sur les lois de finances dite LOLF, chaque ministère a été convié à mettre en place son programme annuel de performances avec des indicateurs de performance qui devaient être prêts pour l'exercice budgétaire 2006 et qui devaient donc être élaborés et présentés au ministère des finances à la fin du premier trimestre 2005.

Un groupe de travail a donc été créé sous l'égide de l'inspection générale des services judiciaires, avec une large concertation des chefs de cour, des chefs de juridiction, des greffiers en chef et des représentants des services administratifs régionaux des Cours d'appel. Ces travaux ont été menés également avec le concours de l'école nationale de la magistrature. Ce sont ainsi des objectifs et des indicateurs de performance essentiellement quantitatifs qui ont été élaborés pour le projet annuel de performance du programme n° 166, justice judiciaire.

Il en est de même pour le programme 101, accès au droit et à la justice qui comporte trois objectifs avec quatre indicateurs :

. objectif n° 1 : améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu en matière d'accès au droit et à la justice avec un indicateur unique qui est le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est supérieur à 70 jours,

. objectif n° 2 : améliorer l'allocation des ressources consacrées à l'aide juridictionnelle avec deux indicateurs: le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle et le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle,

. objectif n° 3 : améliorer l'accompagnement des victimes d'infractions avec un indicateur unique qui est l'indice de satisfaction de victimes d'infractions sur l'aide apportée par les associations.

Ce management par la performance est typique du processus de gestion privée et publique du XX^e siècle et il est remarquable qu'il n'ait été mis en œuvre dans l'administration française qu'au démarrage du XXI^e siècle soit près de 20 ans après les

autres états occidentaux modernes.

Avec la politique de rigueur budgétaire, la révision générale des politiques menée de 2007 à 2012 a anéanti tous les effets bénéfiques de la LOLF en déresponsabilisant les acteurs locaux par une centralisation du processus décisionnel au niveau des administrations centrales. Ne pouvant pas prioriser des objectifs ou redéployer des moyens budgétaires et humains compte-tenu de la suppression d'un poste sur deux dans la fonction publique et de la dérive des finances publiques provoquant des phénomènes de cavalerie budgétaire (il s'agit de dépenses d'une année N qui sont en réalité payées en année N+1), il est désormais indispensable de définir d'autres indicateurs de performance correspondant à la nouvelle place de l'État dans la société, au nouveau statut des agents publics et à l'évolution des attentes des citoyens justiciables.

I- La quintessence des indicateurs de performance.

La loi de finances de 2015 pour le programme numéro 166, justice judiciaire comporte trois objectifs avec un total de treize indicateurs.

Objectif n° 1 : améliorer la qualité et l'efficacité de la justice

Cet objectif comporte sept indicateurs. Il a été décidé que la qualité et l'efficacité de la justice résultaient de la réduction du délai de traitement des affaires, délais qui devaient être les plus homogènes possibles autour d'un délai moyen afin de garantir aux justiciables une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Cette approche quantitative est complétée par des ratios de traitement d'affaires par fonctionnaire et magistrat.

Un seul indicateur est prévu pour la qualité des décisions rendues qui est le taux de cassation des affaires, une cassation n'étant pourtant pas synonyme de la médiocrité de la décision cassée.

Indicateur n° 1 : délai moyen de traitement des procédures civiles hors les procédures courtes

La cible affichée pour 2017 est de 15 mois pour la cour de cassation, 12 mois pour les cours d'appel, 10 mois pour les tribunaux de grande instance, 5,8 mois pour les tribunaux d'instance, 13 mois pour les conseils de prud'hommes et 8 mois pour les tribunaux de commerce.

Indicateur n° 2 : pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement des procédures cibles

La cible pour 2017 est de 12 % pour les cours d'appel, 15 % pour les tribunaux de grande instance et 17 % pour les tribunaux d'instance.

Indicateur n° 3 : délai moyen de traitement des procédures pénales

La cible pour 2017 est de 170 jours pour la cour de cassation, 35,5 mois pour les cours d'assises et 12,2 mois pour les tribunaux correctionnels. Pour les crimes, la direction des services judiciaires note que depuis 2010 le nombre de jours de session d'assises pour rendre un arrêt est en hausse continue, passant de 2,9 jours par arrêt en 2010 à 3,1 jours

en 2012.

Indicateur n° 4 : nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège

La cible pour 2017 est de 110 affaires par magistrat à la cour de cassation, 254 par magistrat de cour d'appel et 470 par magistrat d'un tribunal de grande instance.

Indicateur n° 5 : nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet

La cible pour 2017 est de 205 pour la cour de cassation, de 365 pour les cours d'appel, 530 pour les juges des tribunaux de grande instance et 1 035 pour les parquetiers des tribunaux de grande instance.

Indicateur n° 6 : nombre d'affaires civiles et pénales traitées par fonctionnaire

La cible 2017 est de 290 pour les fonctionnaires du civil de la cour de cassation, 325 affaires pour les fonctionnaires du civil des cours d'appel et 325 affaires pour les fonctionnaires du civil des tribunaux de grande instance.

Indicateur n° 7 : taux de cassation des affaires civiles et pénales

La cible 2017 est de 2 % pour le taux de cassation des décisions civiles et de 0,4 % pour les décisions pénales.

Objectif n° 2 : rendre plus efficace la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines

Cet objectif numéro 2 comporte quatre indicateurs de performance.

Indicateur n° 1 : le taux d'alternative aux poursuites

La cible pour 2017 est de 45,5 % pour les alternatives avec les mesures de rappel à la loi et un taux de 28 % pour les alternatives hors les mesures de rappel à la loi.

Indicateur n° 2 : le délai moyen de transmission des décisions au casier judiciaire national

La cible 2017 est de 4,7 mois pour les cours d'appel et les tribunaux de grande instance.

Indicateur n° 3 : taux de mise à exécution

Ce taux n'est pas renseigné.

Indicateur n° 4 : délai moyen de mise à exécution

Ce délai n'est pas renseigné.

Objectif n° 3 : moderniser la gestion de la justice

Cet objectif comporte deux indicateurs.

Indicateur n° 1 : la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale

La cible pour 2017 est de 280 euros par affaire.

Indicateur n° 2 : le nombre d'échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires

La cible pour 2017 est de 12 millions d'échanges dématérialisés avec les avocats, le nombre de dossiers pénaux transmis par la voie des échanges inter-applicatifs n'est pas déterminé.

0000000000

On peut constater à l'étude de ces objectifs et de ces indicateurs que certains ne sont pas déterminés ce qui pose la question légitime de leur utilité et de leur suppression éventuelle. Les indicateurs étant essentiellement des ratios et des délais, ils sont censés s'améliorer en permanence, d'année en année ce qui est contraire à la réalité, toute organisation qu'elle soit publique ou privée atteignant très rapidement son efficacité maximale.

Après 10 années d'application de la LOLF, il apparaît que l'allocation des budgets et des effectifs aux cours d'appel n'a qu'un rapport très lointain avec leur performance, les budgets étant alloués en fonction des dépenses des années précédentes et les effectifs étant créés très souvent en application des priorités politiques définies par le premier ministre ou la garde des Sceaux.

Paradoxalement, la LOLF a conduit à une recentralisation du processus budgétaire avec le fléchage des dotations et l'application de ratios de dépenses définis au niveau national.

On peut regretter qu'il n'y ait pas un véritable dialogue de performance avec la direction des services judiciaires fondé sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats par juridiction. Il est aussi révélateur que le rapport du groupe de travail sur la charge de travail des magistrats n'ait jamais été publié ni diffusé.

Nous nous retrouvons donc au ministère de la justice avec des managers qui n'ont aucun levier de commande à leur disposition qu'il soit budgétaire ou humain, n'étant pas maître de leurs moyens et donc pas de leur production ni de l'alimentation de leur organisation (saisine par les avocats, le parquet et les parties). En conséquence, le manager public de juridiction doit s'efforcer de définir des perspectives de travail pour créer une culture commune magistrats-fonctionnaires dans sa juridiction que ce soit avec la définition d'un projet de juridiction ou la mise en œuvre du plan ministériel de prévention des risques psycho-sociaux.

II- Un projet de juridiction fondé sur la mise en œuvre du plan d'action ministériel de prévention des risques psycho-sociaux.

Ce plan a été diffusé par circulaire en date du 23 décembre 2013 et il avait comme principal vecteur la mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels.

Que ce soit au sein du comité de gestion et de la commission plénière d'une juridiction ou encore au niveau du ressort d'une cour d'appel avec l'émergence de la nouvelle commission permanente d'études, il est proposé de définir un projet de juridiction ayant pour objet la mise en œuvre des six axes d'actions prioritaires du plan d'action ministériel de prévention des risques psycho-sociaux.

Avant de décliner ces six axes, il convient de définir et de renseigner des indicateurs de climat social et de santé au travail : taux d'absentéisme, taux de mobilité, taux d'arrêts maladie et durée, nombre d'accidents de travail, nombre de saisines du médecin de prévention, etc...

Les six axes de prévention que nous devons mettre en œuvre depuis 2014 sont ainsi les suivants :

Axe 1 : restaurer, favoriser le collectif du travail

Pour améliorer l'idée d'appartenance des agents à un collectif de travail, un des leviers est la rédaction d'un rapport annuel d'activité dans chaque service et dans chaque juridiction, ce rapport devant être diffusé à tous les magistrats et fonctionnaires. De même le projet de juridiction à un rythme triennal permet de définir ensemble les objectifs pour le service ou la juridiction et les moyens locaux pour les atteindre. Pour mieux intégrer les nouveaux arrivants dans un service, il peut être envisagé une journée des nouveaux arrivants comme à la cour d'appel de Douai, un accueil des nouveaux arrivants par le chef de juridiction et le directeur de greffe ou lors d'une cérémonie de présentation comme les vœux de nouvelle année ou spécifiquement à la rentrée de septembre ; on peut également imaginer la mise en place d'un système de tutorat avec la désignation d'un magistrat ou fonctionnaire plus ancien pour épauler le nouvel arrivant. Il serait également souhaitable de prévoir immédiatement des formations informatiques et juridictionnelles adaptées au nouveau poste de l'arrivant. Une attention particulière sera portée à toutes les questions mobilières et de fournitures avec aménagement de son poste de travail et la visite de son bureau.

Axe 2 : améliorer l'organisation du travail

Dans chaque juridiction devrait être mise à disposition des agents une boîte aux lettres électronique pour émettre des suggestions pour l'amélioration des conditions de travail qui ne se limitent pas au registre d'hygiène et de sécurité. Ces pistes d'amélioration peuvent être identifiées par l'agent au moment de son entretien d'évaluation. Il est aussi profitable d'aller voir sur les Intranet des cours d'appel, les expériences menées dans d'autres juridictions. De même, il ne faut pas négliger la confrontation avec d'autres administrations et d'autres organisations qu'elles soient publiques ou privées.

Axe 3 : éviter l'isolement

Il est indispensable de prévoir des lieux de convivialité dans la juridiction : salle de repos, salle à manger, salle de sport, création d'associations gestionnaires de cours de yoga, de gymnastique, de marches..., événements festifs (concerts, expositions de peinture, de photos...).

Axe 4 : préserver les repères dans le travail

Organiser des formations locales sur des thèmes d'actualité ou prospectifs. Veiller à fixer des objectifs réalistes et en adéquation avec les missions et les moyens. Positionner le poste de l'agent dans l'organigramme de la juridiction.

Axe 5 : prévenir et gérer la violence

Sensibiliser la hiérarchie sur les définitions du harcèlement moral et sexuel. Vérifier que les fiches d'incidents soient bien établies et transmises au service administratif régional et au bureau de la sûreté de la direction des services judiciaires. Organiser la mise en place d'un soutien psychologique local en cas d'agression verbale ou physique. Évaluer les risques de violences par le biais du document unique d'évaluation des risques professionnels.

Axe 6 : améliorer l'accès à la prévention médicale

Réaliser régulièrement des réunions de suivi avec le médecin de prévention. Organiser des groupes de parole avec le soutien d'un psychologue.

0000000000

De manière générale, la hiérarchie doit être très attentive à l'accueil des nouveaux arrivants et plus particulièrement à l'accueil des personnes handicapées. Le poste de travail de l'agent devrait être opérationnel à son arrivée et être spécialement aménagé si l'agent est handicapé.

Ainsi le manager de la justice du XXI^e siècle doit croiser les indicateurs de performance de sa juridiction avec les indicateurs du bien-être au travail des magistrats et fonctionnaires en favorisant une approche collective du travail tout en valorisant le travail individuel de chaque agent.