



CONTRIBUTION AUX ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE **Le pilotage des organisations - la gouvernance**

Dés 2013 la conférence des présidents établissait une note sur la « Gouvernance humaine » et constatait : *« Si les logiques de performance ne peuvent à l'évidence être absentes des préoccupations de la gouvernance, ce primat a pour effet d'estomper les valeurs essentielles de la mission juridictionnelle au profit de l'impératif de rendement, avec pour corollaire des risques internes d'apparition de troubles psychosociaux, mais aussi l'émergence de difficultés de recrutement à l'ENM, d'accélération du turnover et de vacances de postes dans les régions les plus difficiles.*

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

La conférence relevait à l'époque que la performance développée dans le cadre du New Public management, ayant pour objet de rationaliser l'organisation dans un contexte de restriction budgétaire présentait un danger évident pour les acteurs du processus judiciaire ainsi visé.

8 ans après, le 23 novembre 2021, la Tribune des 3000, devenant rapidement plus de 7000 professionnels de justice dénonçait de manière inédite le mal-être au travail, la pression des chiffres, les journées sans fin, le traitement à la chaîne : l'ultra-rationalisation de l'action dans un contexte de pénurie des moyens.

L'introduction de la performance sans moyens supplémentaires n'a bien entendu pas empêché une dégradation de la situation, le vieillissement et l'accroissement du stock. Il a été objectivé de longue date que le nombre de magistrats tant au siège qu'au parquet était largement en deçà de la volumétrie générée par les recours en justice de toute nature. Il en est de même pour le greffe.

Pourtant, le garde des Sceaux, lors d'un entretien sur France Inter le 15 décembre 2021 devait, soutenir que les stocks de juridiction en première instance étaient liés pour 30 % au problème de moyens et pour le reste à des problèmes d'organisation et de management. Cette assertion n'était nullement étayée.

Il est incontestable que des conditions de travail favorables sur le plan immobilier comme mobilier, des outils de travail adaptés constituent des facteurs indispensables à l'efficacité de l'action judiciaire. L'organisation judiciaire doit donc disposer de tels attributs. Aucune organisation de travail, aussi rationalisée soit-elle, ne peut en outre répondre aux attentes à son égard si elle n'est pas dotée d'un nombre d'acteurs suffisant et de moyens techniques adaptés.

La gouvernance des juridictions est au cœur de ces préoccupations : structurer l'action judiciaire, exprimer ses besoins pour une justice accessible dans un délai raisonnable.

Ces éléments forgent la position constructive de la conférence des présidents des tribunaux judiciaires. Il semble ainsi essentiel d'en rappeler les principaux axes (1) et de formuler des propositions d'évolution concrètes (2).

1. Les constats

➤ **Une administration par des magistrats à conserver**

Comme dans le reste des États européens attachés au respect des principes démocratiques et de l'état de droit, le pilotage et la gouvernance des juridictions tant judiciaires qu'administratives doivent continuer à être confiés à des magistrats. Il s'agit en effet d'une conséquence nécessaire de la séparation des pouvoirs et s'impose comme un pilier de l'organisation juridictionnelle moderne :

- **Le président est un magistrat indépendant**, qui, dans la juridiction est celui dont le mode de nomination présente le plus de garantie d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Il est donc le garant de l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.
- **Le président est en connexion étroite avec « le terrain »** ; il assume le pilotage stratégique en connexion permanente avec l'opérationnel, parce qu'il est amené à exercer ponctuellement ou régulièrement des fonctions juridictionnelles dont certaines lui sont propres ; cette compétence juridictionnelle constitue un soutien précieux pour ses pairs ; elle lui confère en outre un rôle d'arbitre facilitant les relations en interne comme avec les partenaires institutionnels.

Sa culture judiciaire ancrée dans le quotidien des juridictions est un gage de sérieux et de rigueur dans la remontée des demandes de moyens comme des dysfonctionnements ou des bonnes pratiques identifiées.

- **Le président porte les réformes au sein de la juridiction** : ses attributions imposent une vision panoramique de l'organisation ; ce regard ouvert facilite la communication afin de porter le changement comme pour mettre en place des réformes en adaptant si besoin l'organisation.
- **Le président maîtrise l'organisation juridictionnelle et le cadre procédural des interventions judiciaires** : il tire une légitimité de sa qualité de magistrat ; cette qualité essentielle assoit l'autorité de la compétence, fonde la crédibilité même de la fonction.
- **Ses attributions justifient des savoir-faire juridictionnels** : le président organise l'activité juridictionnelle, fixe le nombre d'audiences, les planifie par le biais de l'ordonnance de roulement. Il ne peut mener à bien ses missions sans une connaissance fine de la culture judiciaire. Il ne peut représenter l'accès au droit dans son ressort, veiller à l'hygiène, la sûreté et la sécurité des personnels au sein de son établissement s'il ignore les risques métier et leurs indicateurs.

➤ **Une professionnalisation de la fonction de chef de juridiction à renforcer**

Si cette expérience professionnelle de magistrat est nécessaire à l'exercice des fonctions de président, elle n'est pas suffisante : des savoir-faire organisationnels et de gestion doivent être acquis.

La présidence des juridictions par un magistrat spécialement formé constitue une garantie de l'indépendance juridictionnelle des juges et un atout managérial. Les décisions organisationnelles des chefs de juridiction ont nécessairement des conséquences sur l'office du juge (moyens alloués et organisation d'un service).

Mieux formés sur le plan budgétaire comme managérial, les présidents devront bénéficier d'une plus grande autonomie financière par l'allocation d'un budget de proximité à la hauteur des enjeux locaux mais également être davantage associés aux mouvements des agents. La perte de temps des lourdeurs des processus administratifs est également une perte d'argent : un sinistre traité tardivement s'aggrave, voire en occasionne de nouveaux. La multiplicité des acteurs intervenant et le cloisonnement des services (secrétariat général / service administratif régional) conduit à des incohérences dans les décisions prises.

Ces processus doivent être simplifiés et le rôle de chacun clarifié au sein de services centraux, décentralisés et en juridiction. Interroger le périmètre de la dyarchie, le rôle du directeur de greffe, sans remettre en cause la richesse que constituent les échanges de savoir-faire ; les directeurs de greffe maîtrisent des compétences spécifiques (budget, immobilier...), il est essentiel que dans le dialogue qui s'instaure notamment sur le plan financier, les chefs de juridiction parlent le même langage et soient donc formés aux questions techniques.

Il est tout aussi essentiel de renforcer le maillage managérial dans les juridictions : pour être réactif, il faut faciliter la transmission des informations, valoriser les magistrats et fonctionnaires qui ont une appétence pour la conduite de projet, la coordination.

Dans ce cadre, la démarche participative, également favorisée par le New Public management constitue un outil important, déjà à l'œuvre dans les juridictions. Elle tend à se développer largement en interne. Si sa mise en œuvre a effectivement pour objet d'enrichir le processus décisionnel de propositions des acteurs, de co-construire les projets, elle est un atout réel pour la justice. Par l'adhésion qu'elle génère, elle permet de développer efficacement les projets.

Cette recherche d'un fonctionnement plus participatif doit s'accompagner d'une évolution de la gestion des agents vers une appréhension plus solidaire, moins cloisonnée des missions. Toutefois, ce travail d'appropriation d'une vision plus collective de l'administration des juridictions doit enrichir le processus décisionnel non le bloquer. Le chef de juridiction doit demeurer le garant de l'intérêt public, d'une intelligence collective efficace.

Les récentes avancées tendent, également, à mettre en œuvre la démarche avec les acteurs externes, à ouvrir davantage les juridictions sur leur environnement ; c'est le cas du conseil de juridiction. Le mouvement doit se poursuivre à la condition que le contenu des échanges de ces instances ou événements qu'ils se situent au niveau national ou local soit effectivement exploité.

Par ailleurs la gestion quotidienne d'une organisation quelle que soit sa taille implique, outre des compétences spécifiques, un soutien logistique solide.

Dans le cadre du dispositif dit de Justice de proximité, des chargés de mission de catégorie A ont été recrutés. Ces postes doivent être pérennisés. Ces chargés de mission sont d'un grand soutien dans la conduite de projet comme dans la communication institutionnelle que tout tribunal judiciaire se doit d'avoir. Au XXI^{ème} siècle, cette communication ne saurait se réduire à quelques moments institutionnels qui, quoi que précieux, sont tout aussi formels que limités dans les échanges qu'ils offrent. Développer le maillage de l'accès à la justice, ouvrir les portes de la juridiction régulièrement aux élus, développer des partenariats culturels à visée pédagogique, ce

n'est pas seulement faire connaître la justice c'est également faire connaître son rôle, responsabiliser les autres acteurs de la régulation de l'ordre social ...

C'est un fait que ce renforcement de l'équipe de direction des juridictions permet au président de développer le pilotage de projet. Quelle que soit la taille de la juridiction, les chefs de juridiction doivent disposer d'un cabinet qui les soutiennent dans la gestion administrative comme dans le pilotage de projets.

Ce renforcement doit être effectif dans tous les secteurs d'activité impliquant coordination et cohérence de l'organisation. Il en va donc ainsi par exemple des CDAD : un emploi pérenne et structuré, de catégorie A permettrait une harmonisation des pratiques et le développement de l'accès au droit. Il favoriserait la formation adaptée des intervenants, l'institutionnalisation de temps d'échanges annuels afin de dresser le bilan des besoins des justiciables des difficultés qu'ils rencontrent, des sujets rémanents. Ces informations sont également précieuses pour les élus locaux vis-à-vis de leurs administrés.

Enfin, la question fondamentale des effectifs pérennes et suffisants de juges doit être posée, pour assumer la pleine activité juridictionnelle et, par la présence systématique d'un « juge bibliothèque » ou la constitution d'un pôle de juges en surnombre dans les juridictions importantes, afin de permettre aux chefs de juridiction de trouver des réponses immédiates aux difficultés RH résultant de congés maladie, de temps partiels et d'aléas, y compris dans l'urgence.

2. Les propositions

Il s'agit de propositions à moyens quasi constants, essentiellement fondées sur une meilleure organisation, plus lisible des services d'appui ou de modifications organisationnelles en juridiction prenant en compte l'évolution de leur fonctionnement.

Elles n'excluent bien entendu aucunement les besoins de renforts RH par ailleurs sollicités et indispensables.

- **Développer une formation professionnalisante avant et après prise de poste des chefs de juridiction** : les formations existantes abordent des thématiques très ciblées dont il est difficile d'appréhender l'intérêt comme le bénéficie lorsqu'on ne connaît pas encore le contenu de la fonction. Seul le CADEJ présente un format plus large. Ce format est toutefois très général car ne ciblant pas que les candidats aux fonctions de chefs de juridiction. Ainsi, il ne permet pas de comprendre concrètement les mécanismes budgétaires, la gestion des ressources humaines des magistrats comme des fonctionnaires de greffe, les responsabilités d'un chef d'établissement recevant du public ...

Quant à la formation des nouveaux chefs de juridiction, son contenu particulièrement intéressant ne peut pas toujours être réellement intégré et appréhendé par un public déjà en exercice au cœur de l'action.

- **Prévoir une formation « changement de fonction » obligatoire pour tous les magistrats amenés à diriger un service ou un pôle**, incluant les questions de management RH et d'outils de pilotage.

PROPOSITION 1 – Session de formation continue avec des modules ciblés accessible à tout magistrat et portant sur l'administration et le pilotage des juridictions, gestion RH ... Ces modules devront faire écho à ce qui est proposé en formation initiale pour développer la culture organisationnelle et la vision collective de l'organisation du travail.

- Session de formation obligatoire des magistrats qui prennent la direction d'un service

- **Repenser le maillage managérial au sein de la juridiction** : greffiers référents par service, renforcement du statut et de la définition des missions du magistrat coordonnateur de pôle, révision du statut des directeurs de greffe. Accentuer la place des magistrats chefs de service avec des responsabilités concrétisées par des lettres de mission, une formation spécifique sur l'articulation de leur rôle administratif et juridictionnel assorties d'un statut mieux défini et reconnu sur le plan fonctionnel et indiciaire.
- **Systématiser les profils de poste**, définir des compétences au-delà du grade, réfléchir à un dialogue de gestion dynamique et ouvert associant les cours mais aussi les TJ sur ces postes d'encadrement intermédiaire, réinterroger l'articulation CSM-DSJ sur ces postes d'encadrement intermédiaire.

PROPOSITION 2 – Instauration d'un management intermédiaire structuré et coordonné (magistrat – greffe).

- **Recrutement de compétences ciblées non juridictionnelles** : il existe des besoins spécifiques justifiant des recrutements en interne (un ou plusieurs agents de prévention, formés aux sujets et pleinement consacrés aux thématiques de santé et qualité de vie au travail au sein de la juridiction disposant du temps nécessaire à l'accomplissement de ses missions en lien avec le CHSCTD) comme en externe (coordonnateur du CDAD par exemple).

Le vœu premier reste toutefois celui de bénéficier de collaborateurs pérennes, le recours à des renforts précaires ayant montré ses limites.

PROPOSITION 3 – Instauration d'un recrutement de contractuels pour des postes ciblés, justifiant de compétences spécifiques sur les actions thématiques stratégiques de la juridiction.

- **Renforcer l'équipe autour des chefs de juridiction** qui devra comprendre à minima un secrétaire, un chargé de mission de catégorie A pour la communication et le pilotage de projet ; renforcer sur le plan RH le soutien aux chefs de juridiction c'est accroître leur disponibilité auprès de leurs équipes, c'est leur permettre de penser l'organisation dans la conduite du changement et favoriser le développement des projets avec les acteurs extérieurs.

PROPOSITION 4 - Création statutaire d'un cabinet comprenant le secrétariat, un chargé de mission et, le cas échéant, un secrétaire général.

- **Harmoniser et développer les outils de pilotage** en juridiction : les améliorations sont notables avec le développement d'outils informatiques. Il reste que des différences demeurent et sont handicapantes. Il s'agirait ainsi d'harmoniser notamment les méthodes de comptage pour des remontées statistiques fiables, de disposer d'un outil de calcul commun de la charge de travail ... la conférence des présidents a également travaillé ces sujets d'importance et peut fournir des bases de travail utiles.

- **Mettre en place de véritables pôles statistiques** au sein des SAR sur lesquels les chefs de juridiction peuvent s'appuyer pour le pilotage, l'élaboration d'études et analyses y compris qualitatives.

PROPOSITION 5 - Amélioration et uniformisation des outils de pilotage

- **Développer des indicateurs de performance valorisant l'action judiciaire** et mobilisant ses acteurs dans une démarche positive. La qualité de la justice doit être remise au cœur de la performance des juridictions.

Pourrait ainsi être pris en compte : la qualité de l'accueil du justiciable, la qualité du dialogue avec les auxiliaires de justice, qualité de la tenue de l'audience, qualité de la décision.

En effet, le développement d'outils d'enquête qualitative permettra non seulement de répondre mieux à l'attente du public mais de redonner du sens à la mission des agents. Le baromètre Marianne est déjà une avancée et le recours au questionnaire du CEPEJ nous permettra tant de concilier les normes de qualité que celles d'efficacité professionnelle.

PROPOSITION 6 – Extension des indicateurs de performance qualitatifs

- **Favoriser la communication des présidents** pour valoriser l'action judiciaire, développer les partenariats utiles, animer les projets de la juridiction.

PROPOSITION 7 – Inscrire au COJ le principe d'une communication institutionnelle qui prenne en compte le besoin d'information au public relativement aux décisions rendues par les magistrats du siège au nom du Peuple français.

- **Rénover le collectif de travail** en étoffant les instances telles que les commissions préparatoires aux assemblées générales en ajoutant aux membres élus, les chefs de pôle et coordonnateurs. Il en va de même pour le comité de gestion dont une version élargie devrait être rendue possible pour accueillir ponctuellement les encadrants intermédiaires, le bâtonnier ...

PROPOSITION 8 – Ouvrir la possibilité d'élargissement des instances internes à des acteurs extérieurs ainsi qu'aux encadrants intermédiaires de la juridiction.

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

PROPOSITION 9 – Prendre en compte dans l'évaluation des magistrats le contexte et la dimension collective de la décision juridictionnelle.

- **Apporter un soutien psychologique en juridiction** trop rare et distant, non pas seulement en période de crise mais de manière permanente. Les magistrats doivent faire face à des affaires et situations difficiles sur lesquels ils ne peuvent s'exprimer. Plus d'autonomie budgétaire permettrait d'avoir recours à des vacations de psychologue ou organiser des groupes de partage d'expérience.

Les juridictions développent le recours à des agents contractuels dont la situation peut être précaire, intègrent régulièrement des nouveaux arrivants sur le territoire : la présence d'une assistance sociale selon une récurrence à définir en fonction de la taille de l'organisation est pertinente.

➤ **Promouvoir l'intervision et les groupes d'échanges entre présidents.**

PROPOSITION 10 – Organiser des permanences en juridiction d'un psychologue clinicien et d'une assistante sociale.

PROPOSITION 11 – Clarifier le rôle des DRAHS, du SAIR et du Secrétariat général afin que les chefs de juridiction identifient rapidement le service pertinent.

- **Renforcer le dispositif d'accueil des nouveaux magistrats et en particulier des sortants d'école** : cela peut passer par l'élaboration d'un protocole d'accueil avec par exemple un parrainage, en plus des livrets et des journées d'accueil qui pourraient être généralisés. Il ne serait pas inutile que chaque magistrat nommé pour la première fois dispose en outre d'une documentation lui présentant l'organisation judiciaire en ses aspects techniques utiles : informatique, budget, santé au travail ... ce socle documentaire synthétique devrait être diffusé par les services centraux.

Il convient à cet égard de relever que pour la communication interne comme externe, les juridictions doivent encore beaucoup recourir à leurs propres ressources tant la documentation de l'administration centrale est en la matière, sommaire, parcellaire voire obsolète.

- **Accompagner la prise de première fonction comme président** : un tutorat par un président d'une juridiction de taille comparable et si possible voisine, devrait permettre de répondre à toutes les difficultés rencontrées les premiers mois d'exercice et de partager les méthodes, outils et documents de travail.

PROPOSITION 12 – Élaboration d'un protocole d'accueil des nouveaux arrivants, et proposition systématique de Tutorat la première année de prise de fonction comme président