

Le 5 juillet 2021

Observations du Syndicat de la magistrature sur l'examen de situation

Le Syndicat de la magistrature a eu connaissance pour la première fois de la mise en oeuvre de ce nouveau cadre méthodologique en avril 2019. Nous avons à ce moment adressé un courrier au chef de l'Inspection générale de la justice dénonçant la mise en oeuvre de ces missions « flash » auprès de collègues ignorant tout du cadre dans lequel ils étaient entendus, l'appellation d' « examen de situation » ne correspondant à aucune des trois modalités d'action de l'IGJ formalisées et décrites sur son site.

Le chef de l'inspection nous avait alors indiqué que l'examen de situation se rapprochait dans la forme et l'objectif du contrôle de fonctionnement, mais se caractérisait par son caractère très ponctuel, l'ensemble de la juridiction ne faisant pas l'objet de la mission. Il avait ainsi introduit les distinctions suivantes pour distinguer les différentes interventions de l'IGJ :

- le contrôle de fonctionnement, effectué selon le programme de travail proposé par l'IGJ, et validé par le garde des Sceaux, qui constitue un examen approfondi et aléatoire des juridictions, "de la cave au grenier" ;
- l'inspection de fonctionnement, lorsqu'un dysfonctionnement précis est identifié dans un service ;
- l'enquête administrative visant le comportement d'un magistrat, lorsque les premiers éléments relevés sont susceptibles de caractériser une faute disciplinaire ;
- dernièrement, l'utilisation de « l'examen de situation ».

Il avait ainsi défendu le principe de cette nouvelle procédure lorsqu'une « difficulté » est relevée, notamment dans le management d'une situation en juridiction. La frontière apparaît donc très mince entre la « difficulté » entraînant un examen de situation et le « dysfonctionnement » justifiant une inspection de fonctionnement.

Nous avons relevé que les conditions dans lesquelles ces premiers « examens de situation » avaient été mis en oeuvre était très problématiques, les collègues concernés ayant été dans le flou le plus total sur le cadre de la mission, et ses suites possibles, cette modalité n'étant nullement indiquée notamment sur le site de l'Inspection générale de la justice, aucun droit d'assistance n'étant par ailleurs appliqué dans ce cadre. Le chef de l'Inspection a indiqué que les inspecteurs responsables des missions menées avaient pu expliquer aux chefs de juridiction et aux collègues

au moment de leur audition quel était le cadre retenu, mais a convenu que cette information, alors même que ce cadre était nouveau, avait été insuffisante.

Le chef de l'Inspection avait justifié cette innovation par la nécessité que des corrections puissent être rapidement apportées en juridiction à des difficultés, qui demeuraient par le passé souvent non traitées car ne justifiant pas la lourdeur d'un contrôle de fonctionnement, ni d'une inspection de fonctionnement.

Nous avons indiqué que cette méthode de travail ne pouvait avoir de sens que si un retour était effectué à la juridiction et au service concerné, avec une aide éventuelle pour remédier à la difficulté, outils qui n'existent pas actuellement. Nous avons dit notre crainte que ces outils ne soient pas véritablement mis en place, et que ces examens de situation ne soient que l'occasion pour la chancellerie d'envoyer l'inspection de manière beaucoup plus fréquente dans les juridictions, faisant régner ainsi une atmosphère générale de suspicion vis-à-vis des collègues. Nous avons aussi pointé le risque, qui préexistait déjà, d'utilisation d'un cadre à mauvais escient, le seul cadre dans lequel les magistrats peuvent être assistés étant celui de l'enquête administrative.

Deux ans après ces premiers constats, et à la lecture de certains rapports anonymisés dont l'inspection a accepté de nous donner connaissance, ces « noeuds » problématiques identifiés à l'origine ne paraissent pas pouvoir se dénouer de manière satisfaisante.

Il existe d'une part une difficulté intrinsèque au choix de ce cadre procédural : la définition des cas dans lesquels ces enquêtes simplifiées sont utilisées emporte des conséquences substantielles, alors qu'elle est malaisée - ou plutôt très aisée mais selon des critères peu légitimes (I).

Le risque de traiter de cette manière des situations pouvant emporter par la suite des conséquences disciplinaires, en faisant échec aux droits des magistrats, peut difficilement être écarté. A l'inverse, l'utilisation de ce cadre est de nature à éviter certaines enquêtes administratives qui pourraient être tout à fait justifiées (II).

Enfin, en l'absence d'outils à la disposition du ministère de la justice pour répondre aux risques psycho-sociaux résultant de la dégradation des relations dans un collectif de travail, le travail d'analyse réalisé *in situ* par l'inspection reste lettre morte, d'autant que les retours sur le contenu de l'enquête sont inexistants. Des évolutions substantielles devraient avoir lieu sur ce point si l'inspection persistait à considérer ce cadre comme adéquat (III).

I. La définition du périmètre d'intervention de l'Inspection en examen de situation

L'objectif posé par le chef de l'inspection au travers de cette nouvelle méthodologie au cours des travaux avec les organisations syndicales est de « remédier à des dysfonctionnements en termes managériaux », et de réaliser une « photographie » d'une situation donnée. Cette méthodologie se situe ainsi sur le terrain du « méta-disciplinaire ».

La lecture des rapports d'examen de situation permet en effet de constater qu'ils ne concernent que des chefs de juridiction ou de service.

Il apparait ainsi clairement que la différence de nature entre inspection de fonctionnement et examen de situation ne tient pas tant à la subtile - voire impossible - différenciation entre « dysfonctionnement » et « difficulté » mais à la personne visée par l'enquête : lorsqu'il s'agit d'un chef de juridiction ou de service, et exceptée la situation exigeant de manière évidente une enquête administrative, l'enquête flash s'avère être la réponse « douce » privilégiée par la chancellerie.

Il convient de relever que la mise en oeuvre de cette nouvelle méthodologie instaure une forme de réaction à ce type de problématique, là où aucune réponse n'existait auparavant. De ce fait, les examens de situation intervenus ont au moins eu le mérite d'avoir posé qu'il existe des situations de maltraitance institutionnelle, ou de conflits non pris en compte qui engendrent de la souffrance au travail et doivent recevoir une réponse.

Cependant, la lecture du contenu des examens de situation permet de constater que certains faits décrits pourraient relever du disciplinaire - soit à l'encontre des chefs de service ou de juridiction dont le « management » est visé par l'enquête, soit encore à l'encontre d'autres protagonistes qui interagissent dans la situation concernée, et que le choix fait initialement - engager un examen de situation plutôt qu'une enquête administrative - influence finalement de manière forte toute la suite de la procédure.

Aussi, à l'évidence, le choix initial du cadre de l'examen de situation emporte des conséquences quant aux réponses institutionnelles susceptibles d'être apportées. Une fois la voie de l'examen de situation choisie, le changement de cadre est malaisé (que fait-on des éléments d'information obtenus selon un cadre non contradictoire ?). Si en théorie, l'enquête peut être reprise du départ sous la forme contradictoire, l'exercice a quelque chose d'artificiel.

Cette analyse abstraite se vérifie à la lecture des rapports obtenus. Au vu de la nature de certains griefs que nous pouvons observer dans les enquêtes administratives, le sentiment d'un « deux poids, deux mesures » ressort clairement par comparaison au contenu des examens de situation. Ce d'autant que les inspecteurs écrivent clairement, dans certains passages, qu'ils n'ont pas « creusé » certains éléments qui n'entrent pas dans le champ de leur mission - comprendre qui les emmèneraient sur un terrain ressortissant de l'enquête administrative.

II. Les risques inhérents à la confusion des cadres : l'examen de situation, un « Monsieur Jourdain » du disciplinaire ?

Outre les conséquences directes découlant du risque d'utilisation d'un cadre à mauvais escient au regard de l'absence de caractère contradictoire pendant l'examen de situation, qui pose question en cas de changement de cadre en cours de route, il apparait, à la lecture de certains rapports, que l'Inspection a pu préconiser que le magistrat dont le comportement cause des difficultés soit invité à demander une mutation. Dans le cas où le magistrat en cause (bien que personne ne soit censé être « en cause ») est au parquet, l'inspection a pu préconiser qu'en cas de refus, il fasse l'objet d'une mutation dans l'intérêt du service.

Ce point est problématique à plusieurs titres.

D'une part, le Syndicat de la magistrature milite pour l'inamovibilité des magistrats du parquet comme ceux du siège, considérant que la mutation dans l'intérêt du service est une sanction disci-

plinaire déguisée sans avoir respecté les droits du magistrat concerné découlant notamment de la procédure de l'enquête administrative et de la procédure disciplinaire. Force est de constater que l'examen de situation, dont nous critiquons le principe pour exactement les mêmes raisons, va donner matière à utiliser ce type de procédé, et paraît de nature à renforcer cette pratique dont nous demandons au contraire la disparition.

Ensuite, il résulte de ce constat que l'examen de situation peut conduire, dans ses effets, à réaliser une enquête disciplinaire déguisée, y compris dans les conséquences qu'elle emporte : le chef de l'inspection la présente comme « inoffensive », et justifie ainsi qu'elle puisse se dérouler sans droits pour les magistrats, aucune conséquence n'étant en théorie susceptible d'en découler en dehors de préconisations d'ordre organisationnel. Force est de constater que cela n'est pas le cas, et que plusieurs ont abouti en réalité à des sanctions disciplinaires déguisées.

Enfin, cette situation apparaît d'autant plus problématique qu'elle donne le sentiment que l'institution fait avec des bouts de ficelles : pour les magistrats du parquet, on peut pousser au départ, pour ceux du siège, c'est impossible (du moins on ne peut l'écrire dans un rapport, bien que la pratique de la menace d'une enquête administrative pour faire partir un magistrat du siège se soit déjà vue - encore récemment). De ce fait, cette distorsion dans les « solutions » susceptibles d'être apportées pose d'une part question au regard de l'égalité de traitement des magistrats, et d'autre part de ce qui peut être envisagé dans ce système para-disciplinaire concernant des magistrats par principe inamovibles.

III. Des préconisations : et après ?

De fait, la lecture des rapports d'inspection permet de constater que c'est en réalité par le départ du ou des « protagonistes » du conflit, jugés responsables de la situation problématique, que la situation s'est généralement apaisée.

Si certaines situations ne peuvent se dénouer d'une autre façon, ce point est révélateur de l'absence d'outils au ministère de la Justice pour prendre en compte ces conflits à temps, et, lorsqu'ils sont enfin pris en compte, pour y répondre. Or le déplacement des magistrats ou personnels en cause ne vient pas répondre au problème, qui risque de se répéter ailleurs. S'il est répondu dans l'immédiat à certaines insuffisances de « management » de chefs de service ou de juridiction en leur faisant choisir un autre poste ne comportant plus la gestion d'un service, rien ne figure au dossier administratif - du moins en théorie et ce serait anormal dans le cas contraire - et rien n'empêche par la suite que le magistrat concerné n'obtienne à nouveau un tel poste, sans avoir pour autant pu reprendre ses difficultés pour qu'elles ne se réitèrent pas.

D'autre part, ces solutions plus ou moins expéditives n'apportent aucune réponse au malaise qui peut s'être installé dans le collectif de travail qui, lui, restera en place.

Dans certains autres examens de situation, l'inspection se livre au contraire à la description patiente, structurée et précise de l'ensemble des accompagnements qu'il conviendrait de mettre en place pour réparer ce collectif - sauf qu'aucune structure cohérente n'existe au ministère de la justice pour les mettre en application, la DSJ utilisant dans la plus grande opacité et de manière assez aléatoire ce qu'elle appelle « des solutions qualité de vie au travail » dont le contenu est mal défini

et dont la pertinence n'est pas évaluée (ainsi en est-il par exemple du recours au « coaching » qui tend à se multiplier). Les conclusions des rapports se révèlent dans ces cas purement incantatoires.

Il est ainsi à tout le moins urgent que le ministère de la Justice mette en place ces outils, que les outils existants soient renforcés et utilisés (CHSCT, médecins de prévention...), et forme les chefs de juridiction de manière bien plus sérieuse à la gestion des situations de conflits et de dégradation de l'ambiance de travail, situations qui sont aujourd'hui légions en l'état du moral des magistrats et fonctionnaires de greffe dans les juridictions.

Nous avons par ailleurs fait des propositions dans nos observations détaillées devant le CSM au sujet de la responsabilité des magistrats, dans le volet protection, pour mettre fin à la rigidité qui caractérise le fonctionnement de l'institution judiciaire (en dehors d'une décision du garde des Sceaux, rien ne se passe lorsqu'une difficulté importante existe dans une juridiction mettant en jeu la manière de faire de la hiérarchie ou de la hiérarchie intermédiaire). Chez nos voisins des juridictions administratives, une cellule reçoit les signalements en matière de risques psycho-sociaux, et l'inspection (MIJA) peut s'en saisir. Plutôt que d'apporter de la souplesse dans le cadre choisi par l'inspection pour enquêter sur une situation donnée, c'est au niveau du signalement lui-même que cette souplesse mériterait d'être renforcée.

La description du fonctionnement de la cellule RPS dans les juridictions administratives peut ainsi être une source intéressante d'inspiration :

À réception d'un signalement sur la boîte de messagerie fonctionnelle, le chef du département des politiques sociales et des conditions de travail ou son adjointe en accuse réception. L'auteur du signalement est alors invité à retourner un formulaire renseigné.

Dès réception du formulaire, les membres de la cellule (médecin de prévention, chargés de mission de la MIJA, Département des politiques sociales et des conditions de travail, assistants de prévention volontaires) se concertent afin de déterminer les modalités appropriées de prise en charge du signalement.

Le chef de la juridiction est informé du signalement. Si la personne mise en cause est le chef de juridiction, le secrétariat général du Conseil d'État est immédiatement alerté.

L'assistant de prévention désigné par les membres de la cellule entre en contact rapidement avec l'auteur du signalement. Un déplacement au sein de la juridiction peut être organisé en tant que de besoin. Des entretiens peuvent être conduits avec la ou les personnes mises en cause, dans les 10 jours suivant la prise de contact.

L'assistant de prévention de la juridiction concernée par le signalement RPS peut être associé tout au long de la procédure. Dans tous les cas, l'assistant de prévention qui prend en charge le traitement du signalement n'est pas celui de la juridiction dans laquelle exerce l'auteur du signalement.

Les comptes rendus d'entretien et d'enquête sont transmis à l'un des chargés de mission de la MIJA selon l'auteur du signalement (magistrat, agent de greffe) pour analyse et proposition de solutions.

Les préconisations de la cellule d'écoute sont transmises au chef de juridiction afin qu'une réponse soit apportée au niveau local. Le cas échéant, des suggestions sont faites par les membres de la cellule en termes d'organisation du travail, de formation ou de tout autre dispositif.

En fonction de la nature de la difficulté identifiée, le compte rendu du ou des entretiens et le diagnostic sont adressés aux acteurs de prévention (médecin de prévention, assistant de service social, inspecteur santé et sécurité au travail, assistants de prévention concernés) qui ont vocation à participer au traitement de la situation signalée.

Selon la gravité des faits, les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- dans le cas d'un problème de compétences, des formations pourront être proposées et faire l'objet d'une évaluation afin d'adapter les capacités de la personne aux exigences de l'emploi ; s'il s'agit d'un problème de management, une formation adaptée pourra être proposée à l'encadrant ;
- un suivi psychologique ou médical des personnes en cause pourra être suggéré par le médecin de prévention ;
- le cas échéant un changement d'affectation pourra être envisagé avec l'accompagnement des conseillers mobilité carrière ;
- une procédure disciplinaire devra être envisagée, dans l'hypothèse où les faits signalés ou révélés sont constitutifs d'une faute professionnelle.

Le chef de juridiction présente un plan d'action, assorti d'un calendrier de mise en œuvre. L'exécution du plan d'action fait l'objet d'un suivi par les membres de la cellule d'écoute (cheffe du département des politiques sociales ou son adjointe).

Le suivi des actions locales est assuré, en toute confidentialité, par le département des politiques sociales et des conditions de travail.

Plus loin, les magistrats des juridictions et services qui ont été l'objet de ces examens de situation rapportent qu'aucun retour ou quasiment aucun retour ne leur a été fait après les travaux. S'il apparaît que les constats réalisés par l'inspection devraient faire l'objet d'un retour contradictoire, ce principe pose d'inextricables questions : qui peut avoir accès au rapport rendu ? Une restitution à l'ensemble du collectif de travail paraît délicate, tant il est possible d'identifier qui a dit quoi, ce qui peut être la source de nouveaux conflits et non d'un apaisement. Au près de qui, alors doit s'exercer le principe de la contradiction, en l'absence de personne officiellement « visée » par une telle enquête ? La seule solution - l'information des chefs de juridiction n'ayant pas permis, dans les cas où elle a eu lieu, que celle-ci soit répercutée de manière constructive au collectif de travail - paraît être que l'inspection elle-même donne connaissance des termes de son rapport selon les modalités les plus adaptées à chaque cas. Cela nécessiterait cependant un investissement important en temps, et une formation des inspecteurs dont cette partie du travail n'est pas, pour le moment, le métier.

Conclusion :

Au terme de ces observations, il nous apparaît que le cadre d'enquête de l'examen de situation est vicié par un certain nombre de problèmes structurels qui nous conduisent à émettre un avis défavorable à sa pérennisation.

Si ces enquêtes intervenues depuis deux ans ont permis de mettre en lumière un certain nombre de situations auparavant non prises en compte, c'est principalement l'absence de volonté de l'administration de répondre à certains errements de la hiérarchie qui en était la cause.

Sa mise en œuvre, y compris avec des améliorations et garanties susceptibles d'être retenues par l'inspection dans sa formalisation du cadre méthodologique, conduit à choisir par principe un cadre particulier pour les « chefs » d'une manière assez peu légitime, et à proposer des solutions para-disciplinaires sans respecter les garanties qui s'attachent à la procédure disciplinaire.

Si ce cadre devait être maintenu, il conviendrait à tout le moins de proscrire des préconisations finales de l'inspection visant à écarter les magistrats ou fonctionnaires dont le comportement est analysé comme problématique sans mise en oeuvre de leurs droits et sans respect du principe de la contradiction.

D'autre part, la formalisation d'outils pour le signalement et le traitement des situations problématiques génératrices de RPS au sein du ministère de la Justice devient une impérieuse et urgente nécessité.