

Paris, le 10 septembre 2021

Note générale concernant la méthodologie pour l'élaboration des référentiels et les problématiques communes à toutes les fonctions

Mise à jour au 1^{er} septembre 2021

Le 12 décembre 2019, s'est tenue la toute première réunion multilatérale sur les référentiels charge de travail. La chancellerie avait accepté d'organiser cette réunion sous ce format à la suite de notre courrier commun avec l'USM, l'AFMI, l'AFMJF et l'ANJI. Nous avons en effet collectivement refusé que le sujet soit traité à la hâte en une ou deux réunions bilatérales, et réclamé que la méthode d'élaboration des référentiels puis le fond soient discutés collectivement. Le 6 février 2020, se tenait la seconde réunion multilatérale sur les fonctions de JAP.

Dès la première réunion, nous avons dressé le constat, par l'analyse du rapport d'étape de 2014, que les référentiels depuis lesquels il était proposé de travailler avaient été élaborés à partir des statistiques des juridictions en considérant fictivement que les magistrats travaillaient 8 heures par jour, 210 jours par an pour arriver à ces chiffres d'activité, ce qui ne correspond aucunement à la réalité, comme l'objective notre enquête sur la charge de travail menée en début d'année 2019.

Nous avons rappelé que le document de 2014 était précisément un « rapport d'étape » et non un travail finalisé. Nous avons indiqué qu'il ne saurait être acceptable d'adopter des référentiels avalisant la charge de travail actuelle, et le mode dégradé dans lequel les magistrats rendent actuellement la justice, points qui semblent aujourd'hui admis au sein du groupe de travail. Nous avons ainsi plaidé pour que la méthode adoptée par le groupe de travail parquet, qui a rendu son rapport en 2018 en recherchant un consensus sur le temps estimé nécessaire à l'accomplissement de chaque mission du parquet, soit étendue aux fonctions du siège. Nous maintenons cette position principale, laquelle a d'ailleurs, pour la fonction parquet, reçu l'assentiment de l'ensemble des membres du groupe de travail à l'exception de l'administration.

Nous avons, au cours de ces deux premières réunions, formulé plusieurs propositions précises quant à la méthodologie à adopter pour la suite des travaux. Nous nous permettons de les reproduire ici, les participants au groupe de travail ayant beaucoup évolué depuis sa constitution, ne serait-ce que par la participation de l'IGJ depuis le printemps dernier, alors même que plusieurs des suggestions que nous formulions demeurent parfaitement d'actualité. Nous avons actualisé ces observations sur le volet expérimentation, compte tenu de l'avancée des travaux sur ce plan. Nous y intégrons des remarques que nous avons d'ores et déjà pu formuler au gré des dernières réunions.

La note que nous avons produite à l'issue de ces deux premières réunions comportait également une première définition du périmètre de la fonction dite « soutien », pour la partie propre à chaque magistrat, indépendamment de la spécialité exercée. Dans la perspective d'une prochaine réunion dédiée à la fonction soutien, nous l'avons également actualisée.

Sur le temps nécessaire à l'élaboration de référentiels et la nécessité d'adopter une véritable méthodologie :

Un délai d'un an et non de quelques mois nous paraissait *a minima* nécessaire pour élaborer les référentiels, au regard du travail à accomplir en raison des insuffisances dans la méthode suivie pour le rapport d'étape de 2014 et des réformes intervenues depuis cette date (JLD, LPJ...), outre la nécessité d'expérimenter les référentiels qui seront ainsi établis en juridiction avant de les valider définitivement (comme le préconisaient les rédacteurs du rapport d'étape de 2014, qui sollicitaient d'ailleurs la création d'un observatoire, et comme le demande la Cour des comptes). Si la situation sanitaire a nettement ralenti les travaux du groupe de travail pendant plusieurs mois, il est aujourd'hui clair que le travail en cours ne pouvait être réalisé en quelques mois. A l'approche de l'échéance fixée par la Cour des comptes pour que le ministère de la Justice satisfasse ses recommandations, nous pensons qu'il est essentiel de continuer de prendre le temps nécessaire pour réaliser un travail de qualité, plutôt que de bâcler un référentiel qui se révélerait immédiatement inadapté ou obsolète. Aussi, nous souhaitons que les travaux se poursuivent sur le rythme actuellement engagé, sans faire l'économie de réunions supplémentaires si cela apparaît nécessaire.

Sur la méthodologie à suivre pour déterminer le temps nécessaire à l'exercice des missions juridictionnelles :

Il convient de rappeler que la Cour des comptes a, dans son rapport rendu en décembre 2018, préconisé la mise en place d'un « pilotage intégré et d'une enquête nationale mesurant les temps de travail d'un échantillon représentatif de juridictions, de magistrats et de fonctionnaires, en s'inspirant des expériences étrangères, notamment allemande, et en se nourrissant des travaux entrepris par le ministère de la justice depuis dix ans ». Par ailleurs, la Cour des comptes préconise de retenir le système développé à l'étranger, à savoir que chaque affaire intégrée, avec ses caractéristiques propres dans un logiciel de gestion de l'activité juridictionnelle, se voit affectée un temps de travail moyen.

La chancellerie souhaitant avancer vite, et ce type de logiciel n'existant pas en France - un

bâton = un bâton dans nos outils métiers, qui ne référencent par ailleurs pas toutes les tâches réalisées -, le référentiel devra être conçu de manière à estimer une moyenne d'activité prenant en compte l'existence d'affaires complexes et simples, sans pouvoir affiner davantage l'analyse, par exemple si un service ou une juridiction se trouve durablement affectée par un ou des dossiers particulièrement lourds, en dehors de la prise en compte de certaines juridictions spécifiques (JIRS...) - et encore : à notre récente demande à la DSJ concernant les chiffres des délais d'audience des dossiers JIRS dans les juridictions, délais sur lesquels nous avons quelques inquiétudes, il nous a été répondu qu'ils ne pouvaient nous être communiqués, toutes les juridictions ne procédant pas de la même manière en interne pour les comptabiliser.

Dans ce contexte très contraint, et très en deçà, dans ses conditions, des préconisations faites pour un référentiel optimal, nous défendons l'application des méthodes suivantes :

- La méthodologie privilégiée : définir l'ensemble des missions dans chaque fonction et le temps nécessaire pour les réaliser à partir de l'expérience qu'en ont les professionnels

Il convient de repartir de la nomenclature des tâches identifiées par fonction dans le cadre des précédents travaux, de les discuter et les mettre à jour au regard des réformes intervenues depuis 2014, et de déterminer pour chacune le temps estimé nécessaire à son accomplissement sans sacrifier la qualité.

La méthode préconisée par la Cour des comptes ne pourra être appliquée puisque les applicatifs métiers ne le permettent pas et les délais voulus par la chancellerie excluent d'attendre leur mise à niveau. Ainsi, pour intégrer la complexité plus ou moins lourde d'un dossier dans les référentiels, il conviendra tout d'abord de distinguer les dossiers qui sont par nature toujours complexes, et dans chaque catégorie de retenir une moyenne tenant compte de l'existence de dossiers plus complexes et d'autres plus simples. La possibilité d'évaluer à la hausse la charge d'un service pourra être examinée dans le cadre des dialogues de gestion, les juridictions pouvant alors mettre en avant des dossiers spécifiques, des stocks et/ou un contexte de retard occasionnant un alourdissement de la charge.

Il conviendra malgré tout, à moyen terme, de faire évoluer les applicatifs pour permettre d'intégrer plus finement les modulations dues à la complexité des affaires. Les travaux du groupe de travail doivent permettre d'élaborer une première liste de données non actuellement comptabilisées par les logiciels métiers et pourtant utiles à l'évaluation de la charge de travail.

- Une méthodologie subsidiaire ou complémentaire : l'analyse des statistiques et du temps de travail

Il convient, pour prendre cette voie, de partager les statistiques sur lesquelles la DSJ s'appuiera dans le cadre de ces travaux, afin que chacun puisse se positionner en ayant le même niveau d'information, et bien que ces chiffres doivent être maniés avec prudence, en raison de la marge importante d'erreur résultant d'outils informatiques et de nomenclatures inadaptés.

Depuis le début des travaux, et notamment pour la fonction JAP, cette demande n'a jamais été satisfaite, en tout cas en ce qui concerne le nombre d'ETPT effectivement affectés à chaque fonction dans chaque juridiction, alors-même que la DSJ affirme que Pharos lui permet

d'avoir cette information (ce qui n'apparaît pas si clair au regard de l'appréciation portée par les conférences de chefs de juridiction sur la fiabilité de Pharos).

La circulaire de localisation des emplois ne donne pas ce renseignement puisque certains postes localisés ne sont pas pourvus et à l'inverse certains postes localisés de JAP ne constituent pas dans les faits un temps plein. Les éléments complémentaires transmis pour le JAP ne le sont pas davantage, puisqu'y figurent seuls les effectifs théoriques des postes de JAP ainsi que le nombre de postes vacants, sans précisions sur ce qui était comptabilisé dans les postes vacants (ce chiffre inclut-il notamment les congés maternité ? Longue durée ? Les décharges syndicales?) et sans les renseignements concernant le temps réellement consacré à cette fonction par les magistrats qui occupent ces postes (certains ont un service annexe et/ou un service général représentant une part très importante de leur activité, d'autres travaillent à temps partiel). Ces chiffres ne nous ont par ailleurs pas été fournis pour les autres fonctions.

Cette absence de transparence nous place donc, à ce stade de l'avancée des travaux, dans l'impossibilité d'utiliser une méthodologie de travail partant de l'analyse des statistiques, qui aurait pu utilement compléter la première méthode exposée.

Cette méthode pourrait être développée de la manière suivante :

La première pierre de l'édifice est de déterminer le nombre d'heures de travail que devrait normalement représenter un ETPT de magistrat. Certains éléments (jours fériés...) n'ont pas été pris en compte dans les conclusions rendues en 2014, qui avaient fixé le nombre de jours de travail dans une année à 210 jours par an (en décomptant les jours de congé et les week-end), sans prendre en compte les jours fériés ni le temps de formation. Il convient de relever que le groupe de travail avait évalué le temps de formation continue et actualisation des connaissances à 10 jours, ce qui paraît correct : la semaine obligatoire de formation annuelle, complétée par d'autres formations déconcentrées éventuelles ainsi que le temps nécessaire à l'étude des modifications textuelles – qui sont incessantes.

Le temps de travail ne représente donc pas 210 jours dans une année mais 199 si on enlève les 11 jours fériés et 189 si on enlève la formation. En comptant un temps de travail de 40 heures par semaine (8 heures par jour), le temps de travail d'un ETP représente 1512 heures de travail. Il paraît cependant plus intéressant de comptabiliser le temps de formation dans la fonction soutien, afin de ne pas l'invisibiliser. Ainsi, en tenant compte du fait que certains jours fériés tombent parfois un week-end, **il convient d'arrondir le nombre de jours travaillés par an par un magistrat à 200, 8 heures par jour, soit 1600 heures par an.**

Ensuite, lorsqu'on examine les statistiques d'un service pour déterminer réellement en combien de temps tel magistrat a réalisé tant de tâches, il faut partir d'une estimation du temps de travail réel moyen des magistrats. Cette durée réelle du temps de travail n'a jamais été évaluée par la chancellerie, et il paraît raisonnable, au vu de l'enquête sur la charge de travail menée en 2019 par le Syndicat de la magistrature, de retenir une durée moyenne de 10 heures par jour. En effet, un échantillon suffisamment représentatif nous avait répondu (près d'un magistrat sur 10), et cette durée moyenne résultant des temps de travail déclarés sur les jours de la semaine ne comprenait même pas le temps du travail réalisé pendant les week-ends et congés, pourtant très importants selon les collègues.

A partir de ces éléments, il devient possible de calculer une estimation du temps de travail actuellement effectivement consacré par les magistrats à chaque fonction (temps de travail actuel par magistrat multiplié par ETP réellement consacrés à une fonction), puis de ventiler ce temps de travail réel entre les différents types d'actes ou décisions réalisés dans chaque fonction, en fonction de l'appréciation faite par le groupe de travail concernant la part relative du temps consacré à chaque type d'acte.

Cette estimation permet ensuite d'attribuer le nombre d'ETP nécessaires pour réaliser les différents types de tâche, en prenant en compte le fait qu'un ETP devrait représenter 1600 heures de travail annuel (8 heures par jour, 200 jours par an) et non pas plus de 2000 comme c'est actuellement le cas dans les faits.

Il convient d'identifier ensuite, selon les fonctions, toutes les tâches actuellement délaissées ou les procédures non respectées (collégialité au civil, non réalisation d'audiences pour certaines situations comme les modifications ou diminutions de DVH chez le juge des enfants, effacement des fichiers, visite locaux garde à vue, prisons...) afin d'évaluer combien d'ETPT supplémentaires sont nécessaires pour que les missions soient remplies sans sacrifier la qualité de la justice. Un point important, en matière civile, est le retour d'une véritable collégialité qui n'existe plus actuellement dans les faits.

Ce travail n'a pas été réalisé en 2014 : bien que dans une note élaborée par la DSJ en 2014 à la suite de la remise du rapport d'étape, il soit indiqué que « le but était d'évaluer pour chaque activité/tâche le temps moyen consacré par chaque magistrat : temps réel (approche pragmatique) et temps idéal (approche qualitative) », aucune méthode rigoureuse, au vu des différents compte-rendus de réunion du groupe de travail, n'a été mise en œuvre pour analyser les statistiques. C'est la raison pour laquelle repartir simplement des chiffres de 2014 pour y ajouter un delta dans des discussions autour de la table ne saurait constituer une méthode valable.

Sur la nécessité de tester le référentiel auprès d'un panel de juridictions :

Comme nous l'indiquons depuis le début des travaux, l'expérimentation des référentiels élaborés par le groupe de travail est une étape essentielle, tant pour s'assurer de leur pertinence que pour favoriser leur acceptation par les collègues en juridiction.

Si la mise en œuvre de cette expérimentation nous apparaît désormais actée, les conditions de son déroulement sont essentielles pour parvenir aux objectifs visés.

S'agissant du choix des juridictions devant participer à l'expérimentation, nous avons sollicité qu'un panel varié puisse exister, afin de prendre en compte divers critères susceptibles d'avoir une incidence sur les méthodes et la charge de travail. Certains de ces critères sont propres à toutes les fonctions (taille de la juridiction, caractère plutôt rural ou urbain du ressort), tandis que d'autres sont plus spécifiques à des fonctions données. Ainsi, pour la fonction juge de l'application des peines, nous avons préconisé de retenir les critères suivants :

- sélectionner des juridictions réparties dans les différents groupes, afin de mesurer l'impact du fait d'appartenir à un grand service, ou à l'inverse d'être seul le JAP du tribunal, sur la charge de travail ;

- répartir l'expérimentation dans un échantillon de juridictions permettant d'obtenir des données tant de milieu ouvert que de milieu fermé, avec une diversité de nature des établissements pénitentiaires pour le milieu fermé ;
- réaliser l'expérimentation auprès d'un échantillon de JAP représentatif, c'est-à-dire auprès de JAP de grades variés, de JAP qui ont un service à plein temps (pouvant comprendre une participation au service général) ou ayant un service à temps partiel (à faire préciser dans le retour sur l'expérimentation) ;
- prévoir également que tous les JAP du service participent afin de « lisser » d'éventuelles particularités locales et gommer les effets d'une pratique individuelle spécifique ;

L'inspection générale de la justice a proposé les critères suivants, qui pourraient être communs à l'expérimentation pour l'ensemble des fonctions :

- Typologie : tribunaux judiciaires et cours d'appel
- Groupe d'appartenance de la juridiction,
- Localisation géographique : hexagone/outremer, prise en compte de l'environnement (urbain/rural) et de la sociologie de la population (plus jeune/plus âgée),
- Présence ou non de services spécialisés au regard de l'existence de compétences spécifiques (JIRS, compétence militaire, environnementale etc.),
- Présence ou non de chambres détachées et/ou de tribunaux de proximité,
- Caractéristiques des établissements pénitentiaires présents sur le ressort (MA/QMA – CD/QCD – MC/QMC – CSL/QSL etc. ; établissement pour peine accueillant des profils particuliers),
- Caractéristiques des établissements pour mineurs présents dans le ressort de la juridiction,
- Importance ou non de l'activité du JLD en fonction de la présence ou non dans le ressort d'un service psychiatrique et/ou d'un centre de rétention,
- Présence ou non sur le ressort d'un tribunal de commerce, d'un CPH ;
- Présence ou non de personnel d'assistance au magistrat (juriste assistants, GAM, assistants spécialisés, chef de cabinet, etc...).

« **Outre ces critères objectifs**, la détermination et l'engagement de l'équipe de direction de la juridiction concernée, son adhésion au projet et son souhait de collaboration sont primordiales. L'expérimentation doit être présentée, inscrite et vécue comme un véritable projet de juridiction suscitant l'adhésion de l'équipe de direction mais également d'un nombre important de magistrats. »

Le Syndicat de la magistrature, de même que les autres membres du groupe de travail, ont validé ces critères. Nous avons toutefois souligné la difficulté qu'il pourrait y avoir d'une part à réunir l'ensemble des critères pour toutes les fonctions dans un même panel, ce qui pourrait nécessiter des panels spécifiques distincts pour certaines fonctions pour plus de commodité. D'autre part, nous avons souligné que le critère du volontariat nous apparaissait difficile à respecter, tant les collègues sont actuellement en surcharge de travail et donc en difficulté

pour se porter volontaires pour ce type d'expérience. *In fine*, nous relevons d'ailleurs que parmi les juridictions du panel retenu, dans certaines, la majorité des collègues n'avaient même pas connaissance du fait que leur juridiction avait candidaté. Nous craignons que dans de telles conditions, si la recherche du volontariat ne s'est en réalité opérée qu'après des chefs de juridiction, voire des chefs de cour, cela ne soit encore plus mal vécu par les collègues que s'il s'était agi d'une désignation par la direction des services judiciaires. Pour autant, cette expérimentation nous apparaît essentielle et nous espérons que l'apport de l'IGJ au groupe de travail pourra au moins être celui de faciliter la réalisation de l'expérimentation pour les collègues qui auront à s'y confronter.

Le panel finalement retenu par l'IGJ comprend 20 juridictions. Malgré nos demandes, il n'a toujours pas été possible d'avoir connaissance des critères auxquels répond chaque juridiction, seule une répartition équilibrée en fonction de la taille des juridictions nous ayant été présentée. En l'état, le groupe de travail n'a donc pas la possibilité de s'assurer de la représentativité du panel selon les critères fixés en commun, ni d'évaluer la pertinence de ces critères dans la détermination de la charge de travail et des besoins des juridictions lorsqu'il s'agira d'exploiter les résultats de l'expérimentation. Nous réitérons donc notre demande sur ce point.

Concernant le calendrier de l'expérimentation, nous avons pu indiquer lors de nos observations au sujet de l'expérimentation pour la fonction juge de l'application des peines, que compte tenu de la charge que cela représenterait pour les services, il était nécessaire que la juridiction puisse être avertie au moins un mois avant des contours de l'expérimentation et ait à sa disposition l'ensemble des documents utiles. S'agissant de la durée de l'expérimentation elle-même, elle ne saurait être inférieure à trois mois. En effet, certaines activités juridictionnelles ne reviennent pas à une fréquence très régulière et ne seront pas prises en compte si une durée inférieure était choisie pour l'expérimentation.

S'agissant du contenu de l'expérimentation, celui-ci doit être déterminé par le groupe de travail. Nous sollicitons donc qu'une réunion soit dédiée à cette question préalablement à toute mise en œuvre de l'expérimentation et à toute présentation de la méthodologie de celle-ci aux juridictions formant le panel.

La méthode doit en tout état de cause être différente de celle utilisée avant 2014 : le référentiel a alors été testé en considérant fictivement que toutes les tâches réalisées par le magistrat entrent dans un ETPT à 8 heures par jour. Chaque magistrat devait indiquer comment son temps de travail était partagé entre ses différentes missions mais dans la limite d'un ETP, et sans préciser quelles tâches il n'avait pas le temps de faire ou quel était son temps de travail réel. L'objectivation des besoins réels des juridictions est évidemment impossible sur la base de ce postulat.

Il en résulte qu'à aucun stade du processus mené en 2014 n'a été prise en compte la réalité du nombre d'heures travaillées pour produire le nombre de dossiers terminés résultant des statistiques.

Nous préconisons pour notre part comme préalable de communiquer aux collègues qui participeront à l'expérimentation les chiffres actuellement proposés par les participants au groupe de travail ainsi que l'ensemble des documents produits par le groupe de travail (et

notamment les observations écrites des organisations syndicales et associations professionnelles qui explicitent les chiffres proposés). Il s'agira ensuite de demander aux collègues le temps passé à effectuer les tâches listées par le groupe de travail pour chaque fonction et de mentionner le cas échéant le temps qu'ils estiment qu'ils auraient dû y passer s'ils n'étaient pas contraints de fonctionner de manière dégradée puis de lister ce qu'ils ne font pas par manque de temps ou du fait de leur charge de travail et le temps que cela leur prendrait – dans le cadre de leur activité juridictionnelle ou de la fonction soutien telle que décrite dans les différents écrits produits dans le cadre du groupe de travail. Cela pourrait se faire par le biais d'un tableau que les collègues pourraient renseigner de manière hebdomadaire et transmettre à la fin du mois.

Nous avons compris que l'IGJ entendait recourir à Sphinx pour réaliser l'expérimentation. Nous avons fait part lors de la dernière réunion de nos craintes quant à l'utilisation de cet outil, qui n'apparaît pas réellement adapté, ne serait-ce que parce qu'il ne permettra pas à l'utilisateur de bénéficier d'une vision d'ensemble du questionnaire qui lui est soumis avant de commencer à répondre aux questions. Le tableau qui avait pu être élaboré par la DSJ pour la fonction JAP nous apparaissait plus approprié.

Lors de la réunion du mois de juillet, il a également pu être évoqué que les statistiques produites automatiquement par les logiciels seraient utilisées. Nous maintenons pour notre part la préconisation d'une expérimentation fondée sur la mesure du temps consacré à chaque tâche par les magistrats. Si l'expérimentation devait partir des statistiques de la juridiction plusieurs exigences seraient a minima nécessaires :

- ces statistiques devraient être revues, corrigées et commentées par les magistrats concernés compte tenu du manque de fiabilité des statistiques issues des logiciels métiers, et de leur caractère incomplet ;
- les magistrats devraient renseigner précisément chaque mois le nombre d'heures réellement travaillées pour pouvoir ensuite rapporter ce nombre d'heures au nombre de dossiers traités ;
- les tâches non effectuées ou effectuées en dégradant la qualité du travail rendu devront être précisément renseignées, ainsi que le temps qui aurait été nécessaire à leur réalisation.

Enfin, l'IGJ a évoqué lors de la réunion du mois de juillet l'idée d'organiser des entretiens collectifs au sein des juridictions panels afin de recueillir des observations de nature plus qualitative (exemple sur l'organisation du tribunal et son impact sur la charge de travail) en complément des réponses au questionnaire. Le Syndicat de la magistrature est tout à fait favorable à cette initiative à deux conditions : que la trame des questions qu'il est envisagé de poser dans ce cadre soit soumise préalablement au groupe de travail et que ces entretiens fassent l'objet de compte-rendus accessibles aux membres du groupe de travail, au même titre que les résultats du questionnaire.

Sur les fonctions soutien :

Pour les fonctions du siège non spécialisé, les développements consacrés à la fonction soutien par le groupe de travail en 2014 sont particulièrement indigents : à partir des statistiques recueillies sur les différentes rubriques du questionnaire et des analyses menées par certains membres du groupe de travail auprès des juridictions de leur ressort, le groupe a adopté un pourcentage souhaitable de l'activité soutien à 5% sur l'effectif localisé au TGI, et 8% en cour

d'appel. Ces temps ne comprennent pas le temps de formation continue et d'actualisation des connaissances évalué par ailleurs à 10 jours.

Le groupe de travail n'a cependant pas indiqué de quelle manière ces 10 jours seraient pris en compte dans le calcul final du nombre d'ETP nécessaire dans les juridictions. Il convient de les prendre en compte dans la fonction soutien.

Les 10 jours par an de formation représentent, par rapport au nombre de jours travaillés par les magistrats (200 jours par an en retirant les jours fériés) 0,05 ETP (10/200).

Concernant les autres activités de la fonction soutien, certaines sont communes à toutes les fonctions, et d'autres spécifiques à certaines fonctions : il convient d'établir le calcul d'un minimum de fonction soutien pour tout magistrat, et d'y ajouter par fonction la part de soutien spécifique à l'occasion des discussions sur chaque fonction.

Les fonctions soutien communes à tous les magistrats sont, outre le temps de formation et actualisation des connaissances, les suivantes :

- formation changement de fonctions : la durée de cette formation est d'un mois, étant précisé que sur les dernières années, environ 20% des magistrats mutent chaque année (rapport d'activité du CSM, 2016). Si un certain nombre de magistrats connaissent une mobilité géographique et non fonctionnelle, 580 magistrats ont été inscrits en 2018 et en 2019 pour la formation changement de fonction selon le rapport d'activité de l'ENM. Cela représente donc chaque année environ 6 % des effectifs de magistrats occupant 20 jours dans l'année (0,1 ETP) à leur formation changement de fonction, soit, ramené à l'ensemble des magistrats, 0,006 ETP. Cette estimation est une fourchette basse : en effet, l'arrivée dans une juridiction s'accompagne de visites de courtoisie (chefs de cours, présentation aux autres services de la juridiction, aux services partenaires...) et d'une adaptation aux nouvelles fonctions qui représentent aussi un temps non négligeable.

- participation aux AG et autres instances internes des juridictions : celles-ci sont actuellement délaissées par les collègues qui n'ont pas le temps de s'y rendre, ce qui est très dommageable pour le fonctionnement des juridictions, l'organisation des services n'étant pas démocratiquement discuté. Selon la taille de la juridiction, le temps consacré à ces AG (siège, parquet, siège parquet, générale) est variable. Elles se tiennent a minima deux fois par an, sans compter les AG extraordinaires éventuelles, ce qui représente, en comptant ces dernières, selon les juridictions, entre 1 journée et demi et 4 journées par an. Il faut souligner que dans les juridictions dans lesquelles les trois AG se tiennent sur la même demi-journée, la situation n'est pas satisfaisante car ce déroulement laisse rarement le temps d'avoir une discussion réelle voire conduit à ce que les votes ne se tiennent pas faute de temps. Il convient d'y ajouter la participation de certains collègues aux commissions restreintes (présence à la réunion, préparation par la consultation des collègues) et autres instances (CHSCT, CPE...), qui doivent être retenues de manière forfaitaire sur le temps de travail de tous les magistrats puisque l'imputation individuelle est impossible dans le référentiel, bien qu'elle diminue le temps de travail global des magistrats. Enfin, la participation aux audiences de rentrée et d'installation doit également être prise en compte. Il convient de retenir une moyenne de 4 jours par an et par magistrat pour la participation à ces instances, soit 0,02 ETP (4/200).

- Accueil et encadrement des auditeurs de justice et stagiaires, participation à des formations

(lycées...) sur les métiers de la justice : l'accueil des auditeurs et stagiaires fait partie du quotidien des magistrats, au vu du nombre de stagiaires et auditeurs en juridiction. Le temps qui y est consacré est important, entre les explications, conseils, commentaires donnés aux auditeurs, et la rédaction d'une évaluation après passage dans le service. Les retours que nous pouvons avoir des auditeurs démontrent d'ailleurs que le temps qui y est actuellement consacré par les magistrats est insuffisant, ce qui met en difficulté un grand nombre d'auditeurs. Pour les directeurs de centre de stage, le temps consacré à ces tâches est considérable et doit là encore être pris en compte forfaitairement dans le temps global consacré par les juridictions à la formation des auditeurs de justice. Il convient ainsi de retenir une moyenne de trois jours par an et par magistrat pour le temps qui y est consacré, soit 0,015 ETP (3/200).

- Permanences électorales : elles sont loin d'être négligeables, des élections ayant lieu quasiment chaque année. Si cette charge s'exerce pendant les week-ends, un fonctionnement normal de l'institution devrait conduire à ce que des récupérations existent, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ces activités entrent en tous les cas indiscutablement dans le temps de travail du magistrat. Il convient ainsi de retenir une moyenne d'un jour par an et par magistrat pour le temps qui y est consacré, soit 0,005 ETP. Cette moyenne concerne uniquement la participation aux diverses commissions électorales. Les fonctions juridictionnelles en lien avec les élections seront à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation de la charge de travail des JNS (voire des JCP qui traitent le plus souvent de ces contentieux).

- Participation aux commissions administratives : en dehors des commissions en lien avec les élections, les magistrats participent à un grand nombre de commissions administratives, bien que leur nombre ait été fortement réduit ces dernières années, au risque d'ailleurs d'amoindrir les garanties offertes aux citoyens. La liste de ces commissions est difficile à réaliser, certaines concernent exclusivement le parquet, d'autres le siège. On citera notamment la commission d'examen et de suivi des situations d'enfants confiés (1 magistrat du siège ou du parquet), la commission d'expulsion des étrangers (2 magistrats du siège), la commission chargée de dresser la liste des jurés de la cour d'assises (3 magistrats du siège et 1 magistrat du parquet), la commission départementale de conciliation fiscale (1 magistrat du siège), la commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (1 magistrat du siège ou du parquet), le conseil départemental de prévention de la délinquance et de la radicalisation et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (1 magistrat du parquet et en général 1 magistrat du siège), la commission d'organisation des élections des tribunaux de commerce (1 magistrat), le comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (le procureur de la République doit y siéger comme observateur). A cela s'ajoute la participation des magistrats à des jurys divers (CRFPA, commission d'examen des officiers de police judiciaire, etc.). S'il est difficile de mesurer le temps nécessaire à ces commissions et jury, qui ne dépasse pas quelques jours par an mais peut être assez variable selon le département concerné, et qui ne concerne que peu de magistrats à la fois, il apparaît néanmoins indispensable de le prendre en compte. Ainsi, il apparaît raisonnable vu le nombre de ces organes, de considérer que chaque magistrat y consacre au moins un jour par an (0,005 ETP), chiffre qui devra ensuite être ajusté dans le cadre des dialogues de gestion. En outre, les commissions qui sont propres à une fonction en particulier (notamment toutes les commissions qui concernent exclusivement le parquet, listées notamment dans le rapport

Michel, mais également la commission des enfants du spectacle qui concerne spécifiquement les juges des enfants), devront être comptabilisées au titre de la fonction soutien de la fonction concernée.

- Temps consacré à rendre compte de son activité : tous les magistrats doivent élaborer des statistiques, à la demande de leur chef de juridiction pour les instruments de pilotage de la juridiction, ou encore pour élaborer leurs annexes en vue de leur évaluation. Certaines fonctions sont soumises à des obligations spécifiques en la matière (notices semestrielles à l'instruction...). En dehors de la fonction soutien spécifique des magistrats qui ont la charge d'un service ou d'une juridiction, le temps de travail consacré par chaque magistrat au suivi statistique de sa propre activité peut être évalué à deux jours par an, soit 0,01 ETP.

Les autres fonctions soutien (partenariats, projets de juridictions, réunions inter-services, politiques interministérielles, réunions spécifiques liées aux fonctions exercées, rôle d'encadrement, référents parquet...) seront évaluées par fonction, le temps de travail qui y est consacré étant variable selon les fonctions exercées.

Au total, la fonction soutien minimale pour tout magistrat, sans prendre en compte les fonctions soutien spécifiques propres à chaque fonction, peut ainsi être évaluée (en comptant le temps de formation) à 0,111 ETP, soit un peu plus de 0,1 ETP.

Certaines activités juridictionnelles qui ne sont liées à aucune fonction précise (par exemple l'assessorat aux assises, qui peut atteindre 10 ou 15 jours dans certaines juridictions) ne seront pas prises en compte dans les tâches exercées par fonction, non plus que le service général habituel des magistrats (assesseurs aux comparutions immédiates, aux audiences correctionnelles...). Il conviendra que le guide d'utilisation du référentiel, qui devra accompagner celui-ci, rappelle que le chef de juridiction doit retrancher le temps consacré à ces activités juridictionnelles pour déterminer le pourcentage de l'activité du magistrat réellement consacré à ses fonctions principales.

Dans le même ordre d'idée, pour les magistrats qui partagent leur temps de travail entre plusieurs services (par exemple un JAP qui exerce à 30 % les fonctions de JAF), le temps consacré aux fonctions soutien spécifiques (celles directement liées à la nature des fonctions) peut représenter une charge pour le magistrat qui ne sera pas proportionnelle au temps qu'il consacre effectivement à l'exercice des fonctions. Ainsi, pour reprendre l'exemple précité, le magistrat participera aussi bien aux réunions de service et aux réunions partenariales qui concernent le JAP et le JAF, et il ne le fera pas à proportion du temps consacré à chacune de ces fonctions, mais à 100 % pour chaque fonction. Il convient d'en tenir compte pour ne pas être restrictif dans la définition du temps consacré à chaque fonction soutien spécifique.

Sur la validation des référentiels :

La validation des chiffres précédemment retenus par le groupe de travail en 2014 a eu lieu selon une méthode contestable.

Le groupe de travail général (subdivisé en siège et parquet) était composé du premier président de la cour d'appel de Paris, d'un représentant de chaque organisation syndicale, et de magistrats choisis par la chancellerie « à tous les niveaux de la hiérarchie ».

La lecture des comptes rendu de réunion permet de constater qu'assistaient aux échanges plusieurs représentants de la DSJ, un représentant de l'IGJ, qui ne votaient cependant pas sur les arbitrages du groupe de travail. Les « magistrats choisis par la DSJ » sont deux membres du cabinet du premier président de la cour d'appel de Paris, deux présidents, deux procureurs, un juge et un substitut. La représentation des magistrats de base était ainsi sous évaluée.

Parallèlement, des groupes de travail thématiques se sont réunis à la suite de l'affaire de Pornic sur l'application des peines, la justice des mineurs, le parquet et l'instance. Ils ont rendu leurs rapports avant le groupe de travail général, et leurs conclusions n'ont pas été réellement débattues au sein de ce groupe.

Si le format des réunions multilatérales actuellement engagées ne permet pas de retenir le principe d'un vote sur les chiffres retenus *in fine*, il est crucial que la DSJ mette le groupe de travail en mesure de formuler ses observations à toutes les étapes de l'élaboration des référentiels, et notamment après le test de celui-ci auprès d'un panel de juridictions.

La manière dont le référentiel est conçu devra faire l'objet d'un rapport diffusé aux magistrats relatant les travaux menés en réunions multilatérales, auquel les contributions des organisations syndicales devront être annexées.

Il importe en résumé que ce référentiel, qui concerne chaque magistrat, soit élaboré et adopté dans des conditions de transparence satisfaisante, permettant de vérifier qu'il fait consensus. C'était notamment l'une des préconisations du rapport Marshall de 2008, tirant les enseignements de l'élaboration d'Outilgref, qui faute de transparence et de consensus, n'est nullement accepté par les fonctionnaires.

Sur l'utilisation des référentiels :

Les revendications du Syndicat de la magistrature sont les suivantes :

- Rendre transparent, en bout de course, le référentiel obtenu, pour tous les magistrats, afin qu'il ne soit pas une boîte noire entre les mains de la chancellerie permettant de décréter que telle juridiction comporte assez de magistrats sans que la méthode de calcul ne soit claire, ni un « instrument de ressources humaines » para-disciplinaire susceptible d'être utilisé pour contrôler l'activité des magistrats ;

- Le référentiel devra être accompagné d'une partie guide expliquant de quelle manière il doit être utilisé par les chefs de juridiction et la chancellerie, en décrivant notamment la souplesse à apporter dans son utilisation au stade des dialogues de gestion ;

- Installer un observatoire chargé du suivi et de l'actualisation des référentiels, tel qu'il était préconisé dans le rapport d'étape de 2014 lui-même et en déterminer ensemble la composition ;

Les principes retenus en Allemagne, dont le référentiel « PEBBSY » fait justement référence en Europe et est cité comme tel par la Cour des comptes, sont à ces égard très inspirants :

« Les chefs de cour sont par ailleurs en mesure de demander des dotations supplémentaires

s'ils justifient de circonstances particulières comme la gestion d'affaires d'une particulière complexité que ne peut prendre en compte PEBBSY ou pour des activités qui ne sont pas recensées par le système.

De plus, les juridictions disposent en interne d'une liberté d'affectation de leurs moyens. Le PEBBSY sert donc de référence, mais ne détermine pas le nombre de magistrats affectés à chaque chambre ou le nombre d'affaires affecté à chaque magistrat.

Le fait que le PEBBSY ne soit pas directement utilisé pour la répartition interne des postes de magistrat est également motivé par la nécessité d'adapter au mieux les moyens à la réalité judiciaire. En effet, le système raisonnant exclusivement en flux, il ne peut prendre en considération d'éventuels stocks d'affaires à réduire.

Ce système n'est pas davantage un outil de management individuel : aucune comptabilisation de l'activité des magistrats n'est effectuée, ce qui aurait été considéré comme contraire à l'indépendance de la magistrature garantie par l'article 97 de la Loi fondamentale. »