

Paris, le 17 décembre 2021

Observations sur l'expérimentation menée par l'IGJ sur les fonctions de juge de l'application des peines, juge civil incluant le juge aux affaires familiales et juge des contentieux de la protection

A titre liminaire, le Syndicat de la magistrature rappelle qu'il a toujours été favorable à l'organisation d'une expérimentation à la suite des travaux du groupe de travail sur les référentiels, afin de les confronter au vécu en juridiction et de s'assurer de l'adéquation des référentiels ainsi élaborés avec la réalité de l'activité des magistrats en juridiction. Cette demande, gage du sérieux du travail réalisé, a été formulée par notre syndicat dès la fin de l'année 2019, lors des premières réunions du groupe de travail, et réitérée dans nos notes ultérieures, notamment celle relative à la méthodologie devant être adoptée par le groupe de travail.

Si initialement, l'organisation de cette expérimentation n'est pas apparue comme un acquis, au regard du calendrier que le directeur des services judiciaires avait prévu pour finaliser le travail sur les référentiels, cette demande a finalement été acceptée. Le groupe de travail a d'ailleurs commencé à élaborer ce que pourrait être l'expérimentation pour la fonction « juge de l'application des peines » et le Syndicat de la magistrature avait formulé plusieurs propositions dans une note à cet effet.

L'inspection générale de la justice a ensuite été missionnée pour venir en appui au groupe de travail, ou plus exactement à la DSJ, avec notamment pour mission de « *conduire toutes investigations dans les juridictions pour objectiver lorsque cela est nécessaire les travaux du groupe de travail, pour répondre aux demandes du directeur des services judiciaires, ou à sa propre initiative. Il pourra notamment s'agir de la mise en place d'une expérimentation sur les services de l'application des peines.* » Il s'agit à l'évidence d'un retour en arrière quant à l'engagement de la mise en œuvre d'une expérimentation, hormis s'agissant de l'application des peines, la notion d'investigations étant bien plus floue.

Ce constat d'un retour en arrière par rapport aux engagements pris s'est ensuite traduit très concrètement dans la méthode employée pour ladite expérimentation, qui en réalité ne devient plus qu'un simple sondage, qui sera légèrement enrichi par des entretiens qualitatifs dans une partie des juridictions sélectionnées, alors-même que le groupe de travail s'est très majoritairement prononcé

pour la réalisation, au moins pour les activités ne faisant pas l'objet d'une évaluation unanime par les différents membres du groupe de travail, d'une véritable expérimentation, impliquant un travail de chronométrage des tâches actuellement effectuées et une estimation du temps nécessaire à celles qui sont sacrifiées, sur une durée suffisante pour pouvoir réaliser des moyennes, et dans un panel de juridictions représentatif.

A l'inverse, le sondage proposé ne constituera qu'une approche déclarative et subjective, qui plus est sur une échelle moins large que les sondages ayant déjà pu être réalisés par nos soins, qui ont été adressés à l'ensemble des magistrats et non pas seulement à ceux de vingt juridictions. Au surplus, l'IGJ nous indique être en difficulté sur un plan technique pour à la fois garantir l'anonymat d'une part, et d'autre part parvenir à croiser les informations qui seront recueillies dans des sondages successifs plutôt que dans un sondage unique si bien que l'intérêt même d'avoir constitué un panel de juridictions, selon une liste de critères dont l'IGJ ne nous a d'ailleurs toujours pas démontré qu'ils étaient bien remplis (hormis celui de la taille de la juridiction), devient quasi-totalement nul.

Ainsi, dès le départ, les bases de ce que l'IGJ appelle une expérimentation nous apparaissent peu sérieuses et ne pas véritablement correspondre à une confrontation rigoureuse des estimations du groupe de travail avec la réalité de ce qui est vécu en juridiction.

En réalité, il s'agit d'une version *a minima* (car utilisée sur un panel très limité) de la méthode dite Delphi, dont le rapport de la CEPEJ¹ indique bien qu'elle comporte plusieurs inconvénients tenant à la subjectivité des réponses, avec un effet sur la fiabilité des données qui en résultent, et qu'elle est principalement utilisée dans les pays qui disposent de données statistiques limitées, de courts délais (étant précisé que pour la CEPEJ une telle méthode peut se réaliser en quelques jours ou semaines), d'un budget serré, et de peu de temps à consacrer au calcul du temps de travail par les magistrats composant le panel. Autrement dit, encore une fois, le ministère choisit d'appliquer la méthode la moins coûteuse et de ne pas véritablement se donner les moyens d'élaborer un référentiel solide.

I- Observations sur les documents et textes d'accompagnement des questionnaires

L'IGJ a précédé l'envoi des premiers questionnaires de divers documents explicatifs sur la démarche du groupe de travail et l'avancée de ses travaux. Si dans le principe cette initiative est bienvenue, et était d'ailleurs une demande exprimée par notre organisation, nous soulignerons quelques anomalies dans le format du tableau relatif à l'application des peines, ne permettant pas de bien cerner ce qui doit être intégré dans chaque catégorie (notamment les catégories « mesures en cours de milieu ouvert). De même, les tableaux relatifs au JCP ne précisent pas clairement la valeur à retenir (stock en cours ou affaires entrantes), et il en est de même pour le tableau relatif au JAF, dont on ne comprend pas du coup la dernière catégorie « Tutelles des mineurs ».

Par ailleurs, nous avons sollicité que l'ensemble des notes adressées par les syndicats, associations et conférences soient également transmises aux collègues des juridictions panels, ce qui ne semble pas avoir été fait, alors même que cela apparaîtrait utile pour que les collègues des juridictions panels perçoivent bien les différentes questions qui se sont posées au groupe de travail et limiter autant que faire se peut les biais que comportera nécessairement une méthode reposant uniquement sur de l'auto-estimation.

L'IGJ indique par ailleurs dans son projet initial, que des tableurs seront mis à disposition des collègues désireux de se chronométrer avant de pouvoir remplir les questionnaires sur la mesure du temps de travail nécessaire dans leurs fonctions. Nous réitérons notre demande de pouvoir être

1 « La pondération des affaires dans les systèmes judiciaires » in *Les études de la CEPEJ* n° 28, 2 juillet 2020.

rendus destinataires desdits tableurs avant leur diffusion. Au regard de la façon dont les questions sont posées (en demandant à chaque fois d'évaluer le temps moyen consacré à un type de dossier donné), ces tableurs apparaissent indispensables, sauf à attendre des collègues qu'ils répondent totalement au hasard aux questions posées.

II - Observations sur les questionnaires « mesures d'activité » et « temps moyens + temps nécessaire »

De manière globale, les questionnaires établis nous apparaissent manquer véritablement de sérieux, au point que l'on peut réellement se demander quel est l'objectif de l'IGJ en proposant un tel simulacre d'expérimentation. Notre sentiment est qu'il s'agit ici de pouvoir formellement affirmer qu'une expérimentation a été réalisée, et répondre ainsi à une demande notamment de la cour des comptes, sans véritablement se donner les moyens d'un travail de qualité.

Nous réitérons par ailleurs particulièrement notre questionnement sur l'impossibilité de lier les questionnaires entre eux alors que ces deux types de questionnaires ne peuvent qu'aller ensemble. Ainsi, s'il n'apparaît pas possible en les adressant en plusieurs fois de les relier à une seule et même personne, et il nous semble que ces deux types de questionnaires devront être regroupés en un seul.

Comme nous l'avons rappelé en introduction, ces questionnaires reposent sur une estimation subjective du temps de travail consacré à chaque tâche par les magistrats, et non pas sur une réelle étude du temps consacré à celles-ci, ce qui est déjà une première difficulté pour véritablement objectiver la charge de travail.

Par ailleurs, les questionnaires ne prévoyaient initialement que des questions relatives au temps moyen actuellement consacré à chacun des tâches. Sur demande des organisations syndicales, l'IGJ a ajouté des questions relatives au temps qui serait réellement nécessaire à celles-ci, usant néanmoins d'une formule minimaliste, consistant à répéter chaque fois la même question en remplaçant simplement « temps moyen » par « temps nécessaire » (ce qui du reste n'est pas bien choisi, il aurait au moins fallu indiquer « temps nécessaire en moyenne »), sans qu'aucune question ne permette réellement de justifier du différentiel en précisant quelles tâches ne sont pas réalisées, ou seulement partiellement ou en abaissant leur qualité. La notion de temps nécessaire par rapport au temps moyen n'est même pas explicitée aux collègues en début de questionnaire, si bien qu'en première lecture les questionnaires apparaissent poser deux fois la même question à chaque fois.

La qualité des questions posées nous apparaît de manière globale assez médiocre, certains questionnaires semblant ne pas avoir été relus et comportant de nombreuses coquilles, voire des mots manquants. Il apparaît difficile de se contenter d'amender les projets alors que les travaux du groupe de travail ne sont manifestement pas suivis par l'IGJ, particulièrement dans les questionnaires « temps moyen + temps nécessaire ». En effet, les questions posées ne sont pas toujours le reflet des catégories pourtant décidées ensemble après plusieurs réunions du groupe de travail, ni même des suggestions qui ont pu être formulées pour apprécier la complexité de certains contentieux, ou encore la pertinence de telle ou telle unité de valeur (requête entrante, stock en cours, etc.). En outre, plusieurs formulations de questions ne permettront pas aux collègues d'y répondre correctement, sans induire de biais dans les réponses.

Ainsi, pour le questionnaire JAF :

- une partie est consacrée aux mesures provisoires, qui n'apparaissent pas dans la table établie par le groupe de travail et qui devraient plutôt être intégrées à la partie sur la mise en état, et comporter

également des questions relatives aux ordonnances de non-conciliation (même si elles ont vocation à disparaître),

- ce que le groupe de travail a estimé être un dossier simple et un dossier complexe n'est pas explicité. Il a certes été demandé à la personne dans le questionnaire « mesure de l'activité » d'indiquer ce qu'elle considérait comme simple ou complexe mais si les questionnaires ne sont pas liés entre eux cela ne permettra pas de savoir de quoi on parle dans le questionnaire relatif au temps moyen, outre que si chaque répondant fait des distinctions différentes, il ne sera pas possible de déduire quoi que ce soit de la moyenne des temps renseignés pour le traitement des dossiers,
- la distinction simple/complexe n'est prévue que pour le divorce dans le questionnaire « temps moyen + temps nécessaire », alors que cela n'apparaissait pas dans la table, et n'est à l'inverse pas faite pour le hors divorce et après divorce et les autres JAF ;
- des questions sont posées sur les dossiers avec conseil de famille pour les tutelles des mineurs, alors que ce critère n'a jamais été évoqué comme un indicateur pertinent par le groupe de travail. A l'inverse, aucune question n'apparaît sur l'incidence du stock de dossiers de tutelle sur la charge de travail occupée par ce contentieux ;
- les questions initiales ne prennent pas en compte l'expérience cumulée dans la fonction (si plusieurs postes non successifs ont été occupés dans cette fonction) ;
- il n'est pas possible de répondre « je ne sais pas » à la question sur les effets de la réforme de 2016, outre qu'on ne perçoit pas l'intérêt de la poser dans chacun des deux questionnaires, qui plus est de manière différente à chaque fois ;
- l'intitulé de la partie relative au hors divorce et après divorce ne précise pas que les obligations alimentaires, etc. en sont exclues et traitées ultérieurement, ce qui pourrait induire les répondants en erreur,
- rien n'est précisé sur ce qu'il faut compter dans le temps consacré aux ordonnances de protection, alors-même que les travaux du groupe de travail ont montré qu'un temps non-négligeable était consacré à la simple organisation de leur audience par le magistrat et le greffe, ce que les répondants risquent de ne pas inclure.

Pour le questionnaire JNS civil :

- dans le questionnaire sur la mesure d'activité en général, toutes les questions relatives à la part effectuée par le greffe ou les juristes assistants ne sont pas compréhensibles, même si elles ne sont jamais posées de la même manière, cette remarque valant pour les autres fonctions. Par rapport à quoi ce pourcentage doit-il être mesuré ? L'objectif est d'en tirer quelle conclusion ? S'il s'agit d'établir si des tâches de greffe sont effectuées par le magistrat, il convient plutôt de demander, le cas échéant, quel pourcentage du temps de travail du magistrat est consacré à des tâches de greffe. S'il s'agit de savoir quelle est la part du contentieux traitée par le greffe ou le juriste assistant, cela apparaît difficilement quantifiable, sauf à avoir préalablement estimé le temps de travail global passé par l'ensemble du personnel du tribunal sur une catégorie d'affaire donnée... Il est en tout état de cause incorrect de demander quelle part des dossiers est traitée par un juriste assistant dans la mesure où le juriste assistant ne peut jamais traiter intégralement un dossier (il ne tient pas l'audience, il n'est pas censé rédiger la décision, il n'est en tout cas pas signataire de celle-ci).
- de nombreuses catégories de la table établie par le groupe de travail sont purement et simplement omises dans le questionnaire relatif au temps moyen : le contrôle des expertises, le BAJ, l'expropriation, les procédures collectives,...
- pour les référés, les retours des collègues dont nous avons fait état ne sont absolument pas pris en compte, alors que tous indiquent qu'il serait pertinent de distinguer les référés 175 des autres ;
- il n'est pas envisagé qu'un assesseur de collégiale civile puisse avoir de la rédaction ;
- la question sur les baux ruraux dans le questionnaire sur le temps moyen n'est pas claire en ce qu'elle ne précise pas si la phase de conciliation est incluse ou non ;

- seule l'IP dispose d'un questionnaire à choix multiple pour estimer le temps à y consacrer, pourquoi ?

Pour le questionnaire JCP :

- plusieurs sous-catégories établies par le groupe de travail n'apparaissent pas dans les questions ;
- les questions sur la protection des majeurs ne parlent qu'en « temps de gestion », ce qui n'a de sens que pour les mesures impliquant un suivi, des réponses à des courriers, des ordonnances, etc, dans un dossier qui reste ouvert mais n'en a aucun pour les mesures d'habilitation familiales par exemple ; à l'inverse, cela pourrait ne pas inclure, dans l'esprit des répondants, le temps nécessaire à l'ouverture de la mesure (préparation, audition, audience, jugement) ; pour rappel, la table avait prévu de distinguer les mesures classiques (comptées en stock) des habilitations familiales (comptées en flux) et du temps consacré à rendre des décisions non rattachées à des mesures suivies (en flux) ;
- les explications de certaines questions proposées entre parenthèse sont souvent bien trop floues pour éclairer véritablement les collègues (par exemple sur le surendettement, de quel type de contestation parle-t-on ? Alors que le groupe de travail avait distingué les contestations portant sur le plan des autres contestations, notamment sur la recevabilité) ;
- les crédits à la consommation sont abordés dans deux questions quasiment identiques ;
- aucune question n'apparaît sur les crédits spécifiques liés aux panneaux photovoltaïques, alors que cela avait été évoqué par le groupe de travail ;
- des questions sont posées sur la manière de distinguer des dossiers complexes de dossiers plus simples, sans qu'aucune distinction ne soit ensuite faite dans l'estimation du temps moyen (étant précisé que cela n'aurait de sens que si l'on pouvait lier les deux questionnaires entre eux pour les rattacher à une seule et même personne).

Pour l'application des peines, aucune des grandes catégories retenues par le groupe de travail n'est ici reprise, l'inspection s'étant contentée de reprendre une par une toutes les mesures qu'un juge de l'application des peines peut avoir en charge en demandant dans le premier questionnaire aux collègues de les classer en poids « léger », « lourd » ou « très lourd », alors-même que la catégorisation entre les différentes mesures a d'ores et déjà été effectuée par le groupe de travail, sans que l'avis des collègues ne soit sollicité sur ce travail. Ensuite, ce travail de catégorie n'est absolument pas repris dans le questionnaire sur le temps moyen et nécessaire, qui reprend toutes les mesures une par une, le tout aboutissant à une cinquantaine de question auxquelles les collègues risquent d'avoir bien du mal à répondre vu la manière dont elles sont libellées.

III- Observations sur les questionnaires « soutien »

Ces questionnaires appellent tous les mêmes observations de notre part. Il est à chaque fois omis de demander aux collègues, pour la partie concernant leur fonction spécifique, ce qu'ils incluraient dans la fonction soutien et si la liste établie par le groupe de travail leur paraît ou non complète.

En outre, il n'est jamais demandé aux répondants d'indiquer le temps qui leur apparaîtrait nécessaire pour remplir cette fonction soutien, tant en général que pour leur fonction spécifique. Enfin, il serait intéressant de poser la question du nombre de magistrats dans le service pour la fonction soutien spécifique, étant précisé que le groupe de travail a considéré que le nombre de magistrats dans le service était un critère déterminant pour la fonction soutien du coordonnateur.