

Management Judiciaire

L'approche d'une démarche qualitative dans l'institution judiciaire au travers d'une gestion des juridictions par la performance¹

Chantal BUSSIERE,
Première Présidente de la cour d'appel
d'Aix-en-Provence - France

Abstract²

De nombreux magistrats, fonctionnaires, acteurs ou partenaires de l'institution judiciaire se demandent si l'analyse de la performance est bien compatible avec la nature de l'activité judiciaire. Ils considèrent que la performance est inhérente au monde économique ou à celui de la finance et qu'elle ne saurait donc concerner l'activité judiciaire puisque celle-ci est avant tout humaine et ne serait dès lors pas mesurable.

La performance se rattache à la notion de succès, elle est définie comme étant la meilleure vision de l'identification des liaisons entre les moyens et les résultats permettant ainsi une meilleure définition des objectifs à atteindre pour répondre aux attentes légitimes des justiciables et des citoyens.

L'auteure de cet article explique comment l'institution judiciaire française est parvenue à améliorer, au travers de cette gestion par la performance, la qualité du service public de la justice.

ملخص²

يتساءل الكثير من القضاة والموظفين والفاعلين أو شركاء المؤسسة القضائية فيما إذا كانت إدارة الاداء³ gestion par la performance تتلاءم مع طبيعة العمل القضائي. ففي نظر الكثير تعتبر ملازمة للعالم الاقتصادي أو المالي فحسب، ولا يمكن إطلاقاً ربطها بالنشاط القضائي لكون هذا الأخير عمل إنساني بالدرجة الأولى وبالتالي لا يمكن عرضه على التقدير والتقييم.

وترتبط إدارة الاداء بمفهوم النجاح، فهي السبيل لمعرفة العلاقة ما بين الوسائل والنتائج، كما تسمح بمعرفة جيدة للأهداف الواجب تحقيقها من أجل الاستجابة للتطلعات المشروعة للمتقاضين والمواطنين.

تشرح صاحبة هذا المقال، كيف توصلت المؤسسة القضائية الفرنسية إلى تحسين نوعية خدمات المرفق العام للعدالة بالاعتماد على أسلوب إدارة الاداء في التسيير.

1- Communication présentée lors du colloque organisé par le CRJJ, tenu à Alger le 27 octobre 2014, sur le thème de « La qualité de la justice ».

2 - Abstract proposé par la rédaction de la Revue algérienne Droit et Justice.

3- قد يرى البعض أن المصطلح الفرنسي والإنجليزي (performance) يقابله في اللغة العربية مصطلح النجاعة أو الفعالية أو الفاعلية أو الكفاءة. إن ذلك ليس بصحيح على اعتبار أن المصطلح الأجنبي المذكور أعلاه، مستعمل كثيراً في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ليؤدى المعنى الاصطلاحي الذي ترجمه إلى العربية المختصون في هذه العلوم، بمصطلح "الأداء" أو "إدارة الأداء". أما مفاهيم النجاعة والفعالية والفاعلية والكفاءة فهي عبارة عن مكونات للأداء أو إدارة الأداء. لمزيد من التفصيل أنظر مثلاً: 1- "تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء"، أ.د. الشيخ الداوي، جامعة الجزائر، .../...

La thématique que j'ai choisie d'évoquer aujourd'hui devant vous dans le cadre de ce magnifique colloque organisé sur la qualité de la justice est une thématique difficile mais nécessaire et utile.

C'est un sujet difficile en raison d'une réticence très forte du monde judiciaire et de tous ses acteurs à la notion même de performance jugée incompatible avec la nature de l'activité judiciaire et surtout la qualité de celle-ci.

En effet, un grand nombre de magistrats, de fonctionnaires, de partenaires de l'autorité judiciaire considèrent que la performance est inhérente au monde économique ou à celui de la finance et qu'elle ne saurait donc concerner l'activité judiciaire puisque celle-ci est avant tout humaine et ne serait dès lors pas mesurable.

Je vais essayer non pas de vous persuader du contraire, mais de vous expliciter comment l'institution judiciaire française est parvenue, en moins de 10 ans, à améliorer, au travers de cette gestion par la performance, la qualité du service rendu à nos concitoyens.

Pour bien appréhender ce sujet, il me paraît opportun de répondre à trois questions :

- Comment s'est développée la performance dans l'institution judiciaire française.
- Comment s'analyse cette performance, et
- Comment se construit-elle ?

I- Pour comprendre comment s'est développée la performance

Me semble utile de faire un rappel historique de l'évolution de la gestion budgétaire dans

notre Ministère parce que comme toujours, l'histoire permet d'expliquer notre environnement organisationnel actuel et de discerner comment la performance est arrivée jusqu'à nous.

En ce qui concerne l'organisation budgétaire au sein du Ministère de la justice français, il convient de savoir que jusqu'en 1987, seule la gestion des cours d'appel relevait de l'Etat puisque les tribunaux de grande instance étaient financés par les départements et les tribunaux d'instance par les municipalités en ce qui concerne l'immobilier, l'équipement en matériel et mobilier, les frais de fonctionnement et même la rémunération de certains personnels tels que les gardiens et agents de services techniques.

Mais en réalité c'est à la suite des lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 qu'il a été décidé que le Ministère de la justice prendrait en charge l'administration financière de 882 juridictions du premier degré. Toutefois, il a fallu cinq ans à l'Etat pour que ce nouveau système soit effectif et qu'ainsi à partir du premier janvier 1987 les tribunaux soient soumis aux règles de la comptabilité publique d'Etat, beaucoup plus rigoureuse.

C'est ainsi que se sont mises en place des structures de gestion déconcentrée, et que les chefs de cours d'appel ont été désignés pour cette tâche de gestion, avec l'assistance de greffiers en chef spécialisés, qui sont, au sein d'une structure régionale, leurs délégués à la gestion budgétaire, informatique, immobilière.

Si cette organisation est encore en place aujourd'hui, la réflexion se poursuit néanmoins toujours afin de définir le niveau administratif

.../... مقال منشور في مجلة الباحث، عدد 7، 2009-2010، متاح على موقع الانترنت لجامعة ورقلة: revue univ-ouargla.dz (اطلع عليه في 2016/12/25) ؛ 2- "التمييز بين الكفاءة والفعالية والفاعلية والأداء"، أ. شوقي بوقريبة، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، مقال متاح على موقع جامعة الملك عبد العزيز، العربية السعودية: www.kau.edu.sa (اطلع عليه في 2016/12/25). (ملاحظة المجلة الجزائرية للقانون والعدالة حول مصطلح "الأداء" أو "إدارة الأداء").

le plus adéquat pour une gestion efficace et moderne des juridictions.

En effet, à l'heure de la rationalisation des moyens humains et financiers, conserver comme centres de gestion le siège des 36 cours d'appel que compte la France (et donc conserver comme gestionnaires les 72 premiers présidents et procureurs généraux de ces cours d'appel) peut poser question et justifier certains regroupements qui actuellement se mettent en place même s'ils sont loin d'être finalisés et consensuels.

Mais abstraction faite de cette recherche depuis 25 ans d'une meilleure pertinence de la réforme administrative afin de trouver le niveau territorial de gestion le plus efficient, l'institution judiciaire a connu beaucoup plus récemment un véritable bouleversement relatif aux lois de finances (Lolf) promulguée le premier août 2001 et dont l'ambition a été de réformer la gestion de l'Etat et lui instaurer une gestion plus efficace de toutes les dépenses publiques.

La Lolf a modifié la donne budgétaire et notamment le circuit de la dépense en désignant les chefs de cours d'appel en qualité d'ordonnateurs secondaires des dépenses de leur ressort aux lieux et place des préfets. C'est évidemment une responsabilité forte qui a été confiée aux chefs de cours d'appel mais c'est aussi une responsabilité très symbolique au regard de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

De même des règles très rigoureuses d'engagement et de paiement des dépenses ont été édictées.

Mais au-delà de cette nouvelle organisation budgétaire, le plus novateur dans cette Lolf est que l'Etat a décidé de se fixer pour toutes ses missions des objectifs précis à atteindre avec des indicateurs.

Le budget de l'Etat est ainsi décliné en :
Missions ; Programmes ; Actions.

La justice est l'une des missions de l'Etat. Elle est divisée en deux principaux programmes (judiciaire et accès au droit). Le programme judiciaire comprend l'action civile et pénale.

Chaque programme a un responsable. Pour la justice, le ministre est responsable du programme national mais ce sont à parts égales le premier président et le procureur générale qui sont ensemble responsables du budget opérationnel de Programme au niveau régional.

Ainsi donc, c'est au travers d'une réforme budgétaire de l'Etat et de tâtonnements administratifs et territoriaux qu'aujourd'hui les chefs de cours d'appel, qui à l'origine étaient avant tout des juristes, sont devenus des administrateurs, et sont désormais placés au centre de cette dialectique de la gestion des juridictions par la performance.

Et si l'on a pu s'interroger sur la légitimité d'une telle évolution, elle est à mon sens essentiel si l'on ne veut pas que l'administrateur des tribunaux soit confié à d'autres qu'aux magistrats, ce qui serait très regrettable pour l'indépendance de l'autorité judiciaire qui dépend directement de l'autonomie dans la gestion de nos moyens.

Après ce rappel historique qui m'apparaissait important pour comprendre comment en France la performance est arrivée jusqu'à l'institution judiciaire, je vous propose maintenant de voir comment peut s'analyser cette performance dans l'institution judiciaire.

La LOLF a modifié la donne budgétaire et notamment le circuit de la dépense en désignant les chefs de cours d'appel en qualité d'ordonnateurs secondaires [...].

II. Comment s'analyse la performance dans l'institution judiciaire

Comme je le disais en introduisant mon propos, de nombreux acteurs ou partenaires de l'institution judiciaire se demandent encore si l'analyse de la performance est bien compatible avec la nature même de l'activité judiciaire.

Pour répondre à cette question, il faut définir ce qu'est exactement la performance.

La performance se rattache à la notion de succès, c'est en quelque sorte un résultat optimal.

S'il s'agit incontestablement d'un enjeu interministériel concernant tous les ministères et tous les services publics, il convient bien évidemment, pour la justice, de le conjuguer avec l'indépendance juridictionnelle.

Et en ce sens, les frais de justice, c'est-à-dire toutes les dépenses occasionnées par l'activité pénale (les expertises, les analyses génétiques, les écoutes téléphoniques...), sont un exemple très significatif parce qu'on a appris, en France, à mieux les maîtriser sans jamais porter atteinte à la liberté de prescription des magistrats, notamment des juges d'instruction.

les frais de justice, [...] sont un exemple très significatif parce qu'on a appris, en France, à mieux les maîtriser sans jamais porter atteinte à la liberté de prescription des magistrats.

Pour y parvenir, les magistrats sont sensibilisés à l'utilité pour exécuter une mesure de mettre en concurrence plusieurs experts ou de recourir à des marchés publics passés par l'Etat avec certains opérateurs (analyses génétiques – plateforme nationale des interceptions judiciaires).

Ainsi donc la performance est possible dans le monde judiciaire.

Pour en définir l'application à l'institution judiciaire, le Ministère de la justice adresse chaque année aux chefs de cour une circulaire budgétaire dont une partie est consacrée à la performance. L'une de ces circulaires, datant de 2010 précisait que « la performance assure une meilleure vision de l'identification des liaisons entre les moyens et les résultats permettant ainsi une meilleure définition des objectifs à atteindre de répondre aux attentes légitimes de la Nation [...] ».

La mesure de performance n'est pas une finalité absolue et ne doit pas devenir un dogme comptable [...]. Une régionalisation des objectifs nationaux doit permettre de renforcer cette vision d'une interaction entre environnement et résultat. Ainsi sont retenus les indicateurs et objectifs répondant à une problématique territoriale ».

Le rappel de ce passage de la circulaire est intéressant puisqu'il comprend toutes les notions qui servent de base à la construction de la performance dans l'institution judiciaire:

En effet, il est fait référence à :

- Des indicateurs ;
- Des objectifs ;
- Des résultats ;
- Des moyens ;
- Et surtout des attentes de nos concitoyens, et cela en dehors d'un simple dogme comptable.

En conséquence, pour comprendre la performance appliquée à nos juridictions, il faut se demander :

- Quels sont les indicateurs pour ;

- Quels objectifs en vue de ;
- Quels résultat avec ;
- Quels moyens et pour ;
- Quelles attentes.

La première attente des justiciables consiste à obtenir dans des délais raisonnables des décisions de qualité aussi bien en matière civile que pénale.

Une autre attente de nos concitoyens et plus généralement des pouvoirs publics tend à diversifier la réponse judiciaire pour qu'elle couvre toutes les demandes de justice.

Enfin dernière attente: celle touchant à une meilleure maîtrise de la dépense publique.

Ces attentes se traduisent par des objectifs nationaux qui figurent chaque année dans les documents du budget opérationnel de programme.

Ainsi pour 2014-2015 :

- Les objectifs 1 et 2 sont de rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile et pénale ;
- L'objectif n°3 consiste à amplifier et diversifier la réponse pénale ;
- L'objectif n°4 tend à maîtriser la croissance des frais de justice.

Ces objectifs se construisent à partir d'indicateurs nationaux.

Mais il est important dans l'analyse de la performance des juridictions, de voir comment au-delà de ces objectifs nationaux peuvent être définis parallèlement avec les acteurs de terrain des objectifs locaux au plus près des besoins de nos concitoyens.

C'est là tout l'attrait de la performance car elle permet, à partir des constats qui sont faits, sur le fondement des indicateurs nationaux ou locaux, de construire un véritable projet de juridiction qui doit être partagé par tous, chefs de juridictions magistrats, fonctionnaires, avocats

Dès lors, la performance devient une démarche intéressante parce qu'au lieu de subir ce qui se passe dans une juridiction, tous les intéressés en deviennent les acteurs directs.

Ainsi en ce qui concerne l'activité judiciaire, les chefs de cours et de juridictions ont de véritables moyens d'actions et donc des choix stratégiques à opérer qui peuvent différer d'une région à une autre pour tenir compte de l'environnement local.

C'est l'ensemble de ces objectifs locaux adossés aux objectifs nationaux qui va composer le rapport annuel de performance reprenant pour l'année écoulée et celle à venir l'analyse de la performance.

J'en arrive ainsi à la dernière partie de ma présentation puisqu'après vous avoir indiqué comment s'est développée la performance et comment elle s'analyse dans l'institution judiciaire, il reste à préciser comment elle se construit et donc à vous dire quels sont les indicateurs que nous retenons dans les juridictions françaises.

III. Comment la performance se construit-elle

Autrement dit comment parvient-on aux objectifs que je viens de vous décrire et surtout comment détermine-t-on si l'objectif a ou non été atteint ?

Pour réaliser cette mesure, nous nous fondons sur un certain nombre d'indicateurs que je vais maintenant commenter en présentant concrètement un Rapport Annuel de Performance tel qu'il a été établi dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux au cours de l'été 2014.

Pour réaliser cette mesure, nous nous fondons sur un certain nombre d'indicateurs que je vais maintenant commenter en présentant concrètement un Rapport Annuel de Performance [...] de l'été 2014.

Dans une première partie de ce document, une analyse est faite pour savoir si les juridictions du ressort parviennent à atteindre les objectifs nationaux ou si au contraire elles s'en éloignent.

Ainsi pour savoir si les tribunaux rendent des décisions civiles de qualité dans des délais raisonnables (objectif national n°1), on se fonde sur des indicateurs de délai moyen de traitement des procédures ou sur l'ancienneté moyenne du stock.

Tous ces indicateurs sont automatiquement fournis par notre chaîne informatique civile de gestion des procédures. Ces données sont analysées tous les mois, une synthèse en est faite chaque trimestre et chaque année, synthèses qui sont reprises au niveau national dans une grande base statique informatisée.

En matière pénale, sont recherchés :

- Le nombre d'affaires poursuivables par magistrat du parquet ;
- Le taux de réponse pénale ;
- Le taux de mesures alternatives aux poursuites.

Ces indicateurs sont fournis par des applications informatiques malheureusement moins précises et fiables que celles qui existent pour le domaine civil.

Sont également analysés :

- Le nombre d'affaires civiles et pénales traitées par magistrat du siège ou par fonctionnaire.

Tous ces éléments sont alors comparés à ceux de juridictions de taille identique et chaque tribunal explique les raisons pour lesquelles ses chiffres correspondent ou non à ceux d'une juridiction de structure similaire.

Tous ces éléments sont alors comparés à ceux de juridictions de taille identique et chaque tribunal explique les raisons pour lesquelles [...].

Parallèlement à ces indications qui permettent de voir si les objectifs nationaux ont été ou non atteints, peuvent être également fixés pour une année des objectifs locaux qui concernent non seulement l'activité civile ou pénale mais des sujets plus administratifs comme par exemple :

- Une étude sur les frais d'affranchissement postaux.
- L'analyse du délai de transmission des jugements pénaux au casier judiciaire.
- Une réflexion sur la structuration des écritures.

Mais à ce moment de ma présentation, vous vous interrogez certainement pour savoir en quoi ces indicateurs contribuent à une amélioration de la qualité de la justice et des décisions qu'elle rend.

En effet, ces indicateurs vous apparaissent peut être davantage quantitatifs que qualitatifs puisqu'ils concernent des délais, des anciennetés de dossiers, ainsi que le nombre de procédures traitées par magistrat.

Mais en réalité ces indicateurs au-delà de la quantité qu'ils mesurent incontestablement, sont bien qualitatifs puisque le justiciable tout en aspirant à la sérénité de la justice qui nécessite du temps, attend une décision à un moment ou elle présente encore de l'intérêt pour lui.

Ainsi, réduire le délai de traitement des instances, mieux équilibrer la charge de travail des magistrats en répartissant plus équitablement le nombre des magistrats sur l'ensemble du territoire au regard du volume de l'activité des juridictions, agir sur le taux de réponse pénale, permet à n'en pas douter, de mieux répondre aux attentes des justiciables et donc d'améliorer la qualité de la justice.

C'est dans cet esprit que nous établissons ces Rapports Annuels de performance qui comportent également dans une 2^{ème} partie, la description des moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation de l'activité civile ou pénale telle que décrite dans la première partie de ce document.

C'est sur la base de ces données que se déroulent entre les chefs de cour d'appel et le Ministère de la Justice les dialogues de gestion

qui déterminent chaque année les moyens humains et financiers attribués à chaque tribunal ou cour d'appel.

Tels sont les éléments que je souhaitais vous présenter sur l'utilité qu'il y a pour la qualité de la justice à mener une gestion par la performance qui permet d'élaborer de véritables projets de juridictions auxquels sont associés les magistrats et fonctionnaires dans l'intérêt même de nos concitoyens.