cepej

European Commission for the Efficiency of Justice

Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

L'administration de la justice :

Comment améliorer la qualité du service de la justice ?

Wie sieht eine gute Justizverwaltung aus ?

François PAYCHÈRE, président du CEPEJ-GT-QUAL, magistrat à la Cour des comptes du canton de Genève

Nihil sub sole novum

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

« To no one will we sell, to no one will we refuse or delay, right or justice. »* *Magna Carta, cl. 40*

[*The official website of the British Monarchy http://www.royal.gov.uk/historyofthemonarchy/kingsandqueensofengland/theangevins/johnlackland.aspx consulté le 14 février 2015]

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

La justice a un coût :

197,7€ par habitant en Suisse en 2012 alors que la moyenne pour 40 États du Conseil de l'Europe est de 60,6€ et que la médiane est de 46,2€. La variation 2010/12 a été de plus 20,9% alors que la moyenne européenne (sur 36 États) est de 5,5%.

PLAN

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

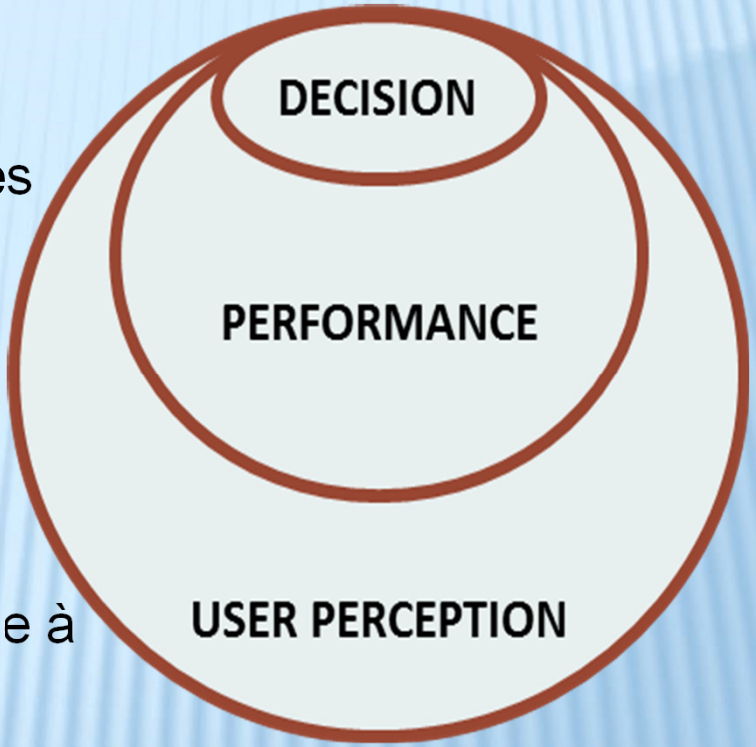
I. Introduction : à quoi nous intéressons-nous aujourd'hui ?
II. Les fins de la justice
III. Les instruments d'analyse développés par la CEPEJ
IV. Deux expériences étrangères
V. Audit et administration de la justice
VI. Conclusion

Introduction

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

1. La décision :
   Qualité mesurée par des éléments intrinsèques et extrinsèques
2. La performance :
   Certains éléments, tels la durée de la procé-dure sont mesurables
3. La vue des usagers :
   Partie de la qualité difficile à approcher



Une question préalable : à quoi sert la justice ?

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

1. Mettre fin au conflit et renoncer à la vengeance

   a. La finalité courte : pour faire cesser l'incertitude, le juge dit le droit dans une situation singulière => désir de célérité
   b. La finalité longue : les parties au conflit doivent pouvoir « se reconnaître»

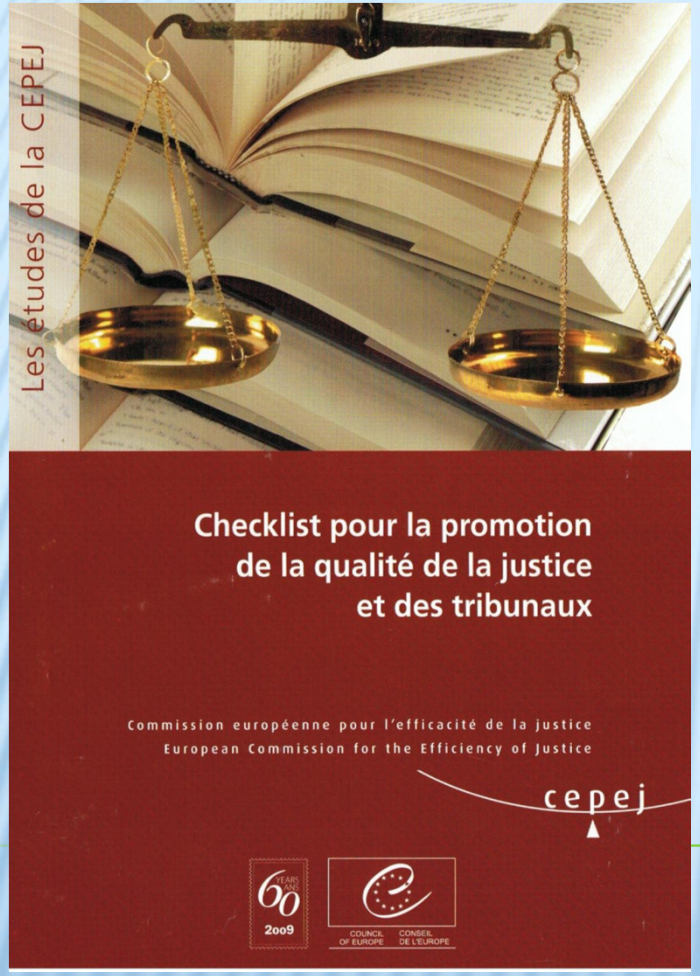
2. Répondre aux attentes des groupes sociaux concernés

3. Prendre conscience des différentes sources de légitimité de la justice

Instruments d'analyse Check-list «qualité»

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE



Une Checklist ouverte :

- ✓ Un « outil d'introspection » permettant aux décideurs publics, aux présidents et gestionnaires des tribunaux, aux juges et aux autres praticiens de la justice de faire face à leurs responsabilités, pour améliorer la qualité des services offerts.
- ✓ L'objectif est d'attirer l'attention sur les enjeux posés par un débat sur la qualité de la justice ou sur la manière de déterminer le niveau de qualité dans les juridictions.

Instruments d'analyse Check-list «qualité»

cepej

European Commission for the Efficiency of Justice

Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

II. Processus "métier" et opérations

Quels sont les processus "métier" et les opérations permettant le déroulement des procédures judiciaires dans le respect de la loi?

Quel est l'accès des citoyens à la justice (accès à l'information, assistance juridique, ..)?

V. Moyens de la justice

I. Stratégie et politiques

III. Accès à la justice, communication aux justiciables et au public

Quels sont les moyens que nous devons mettre en œuvre (financiers, logistiques, informatiques, …) afin d'assurer des conditions de travail au personnel et aux juges et procureurs nécessaires à l'accomplissement de leur travail)

IV. Ressources humaines et statut des juges et procureurs

Quelle doit être notre politique de RH (recrutement, formation, suivi de carrière, ..) afin d'avoir un personnel et des juges et procureurs motivés et qualifiés afin de servir au mieux les intérêts des citoyens?

Instruments d'analyse
Check-list «qualité»

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Les grands axes du fonctionnement de la justice	*E*	*R*	*T*	*J*	*n.a*
I. STRATEGIE ET POLITIQUE					
I.1. Organisation et politiques judiciaires					
1. Existe-t-il une autorité publique (Ministère de la Justice ou Haut Conseil de la Justice) chargée de préparer les politiques générales et les documents stratégiques relatifs à l'organisation judiciaire ?	×				
1. Existe-t-il une loi sur les tribunaux ou sur l'organisation des tribunaux ?		×			
1. Existe-t-il des garanties au niveau constitutionnel (ou au plus haut niveau de la hiérarchie des normes) visant à protéger l'indépendance du système judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif ?	×				

Instruments d'analyse
Check-list «qualité»

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Les grands axes du fonctionnement de la justice	***E***	***R***	***T***	***J***	***n.a***
II.4. Gestion des affaires					
1. Chaque juge dispose-t-il d'instruments lui permettant de connaître en temps réel l'état des affaires en cours dans son cabinet ?					
1. Est-il en mesure de partager cette information avec les agents administratifs qui lui sont attachés ?					
1. Cette information est-elle partagée au sein de la juridiction ?					
1. Les juges ont-ils la faculté de proposer de recourir à des mesures alternatives non coercitives de résolution des litiges dans le cadre d'une procédure en cours ?					
1. Les procédures judiciaires sont-elles (en principe) ouvertes au public ?					
1. Les procédures sont-elles organisées de façon à obtenir un règlement rapide du litige ?					
1. Les procédures sont-elles organisées et se déroulent-elles en sorte que les dépenses pour les parties et les autres personnes impliquées dans les procédures subissent un coût minimal ?					

Instruments d'analyse
L'enquête de satisfaction

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

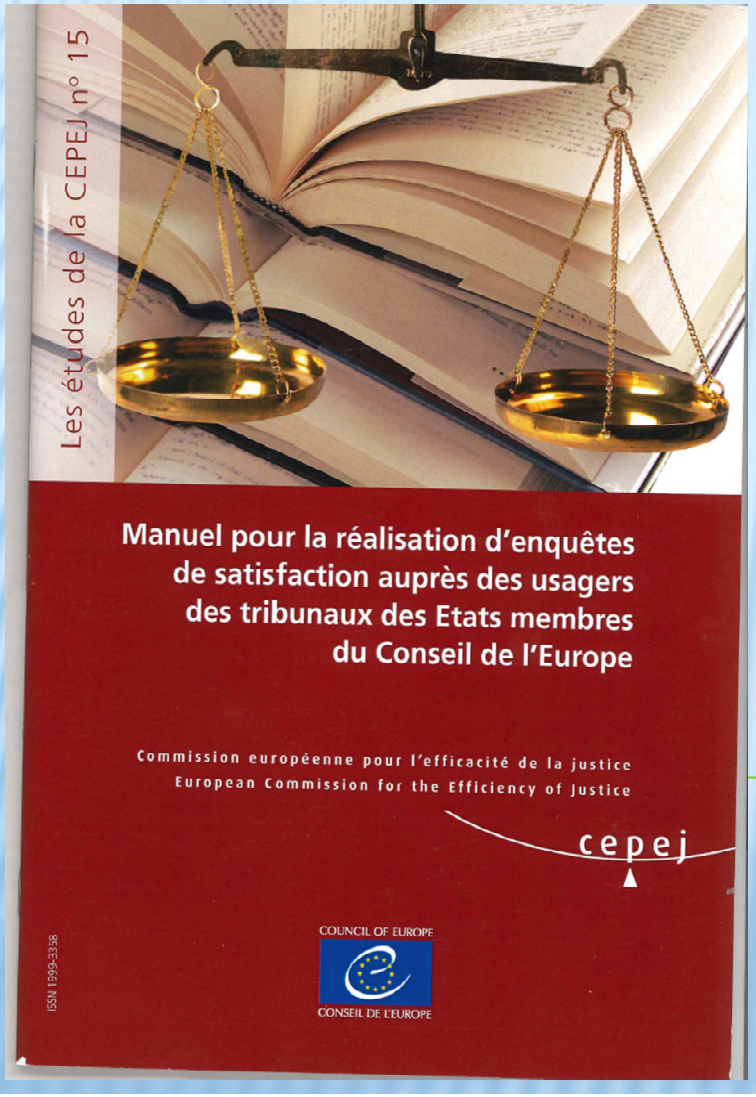
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

1. Un modèle fondé sur l'expérience : sur la base d'enquêtes effectivement menées dans des tribunaux
2. Utilisé comme tel dans plusieurs pays européens
3. Appui méthodologique sur le site de la CEPEJ et «personnalisé»
4. Méthodologie originale : distinguer le niveau d'importance de celui de satisfaction
5. Permet de prioriser les actions à mener
6. Exercice qui nécessite un plan de communication et la volonté de travailler de manière suivie

Instruments d'analyse
L'enquête de satisfaction

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE



Enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux

- Rapports du 2 août 2013 relatif à la gestion de la qualité:
  - au sein du Tribunal Administratif d'Agadir
  - Tribunal de Première instance civil de Casablanca
  - Tribunal de première instance de Sidi Kacem
- Tribunaux de Tbilisi, Rustavi, Gori, Kutaisi, Zugdidi, Batumi [Géorgie] - enquêtes auprès des usagers (mai 2012) [en]
- Tribunal de Grande instance de Clermont Ferrand [France] - enquête auprès des usagers (avril 2012) [en]
- Tribunal de Vrancea [Roumanie], enquête auprès des usagers (décembre 2011) [en]
- Tribunal d'instance de Linz [Autriche] - enquête auprès des avocats et notaires (mai 2011) [de]
- Tribunaux de Turin et de Catane [Italie] - enquête auprès des usagers des tribunaux (mai 2011) [en]

Instruments d'analyse
L'enquête de satisfaction

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

	NIVEAU DE SATISFACTION	IMPORTANCE
16. Les convocations sont :	**peu claires claires** 0 1 2 3 4 5 6	**faible grande** 0 1 2 3 4 5 6
17. Les délais entre les convocations et les audiences sont :	**insatisfaisants satisfaisants** 0 1 2 3 4 5 6	**faible grande** 0 1 2 3 4 5 6
18. La ponctualité des audiences et les conditions dans lesquelles votre affaire a été appelée ont été :	**mauvaises bonnes** 0 1 2 3 4 5 6	**faible grande** 0 1 2 3 4 5 6
19. La courtoisie et l'attitude des personnels du tribunal autres que les juges vous semblent :	**insatisfaisants satisfaisants** 0 1 2 3 4 5 6	**faible grande** 0 1 2 3 4 5 6

Instruments d'analyse
L'enquête de satisfaction

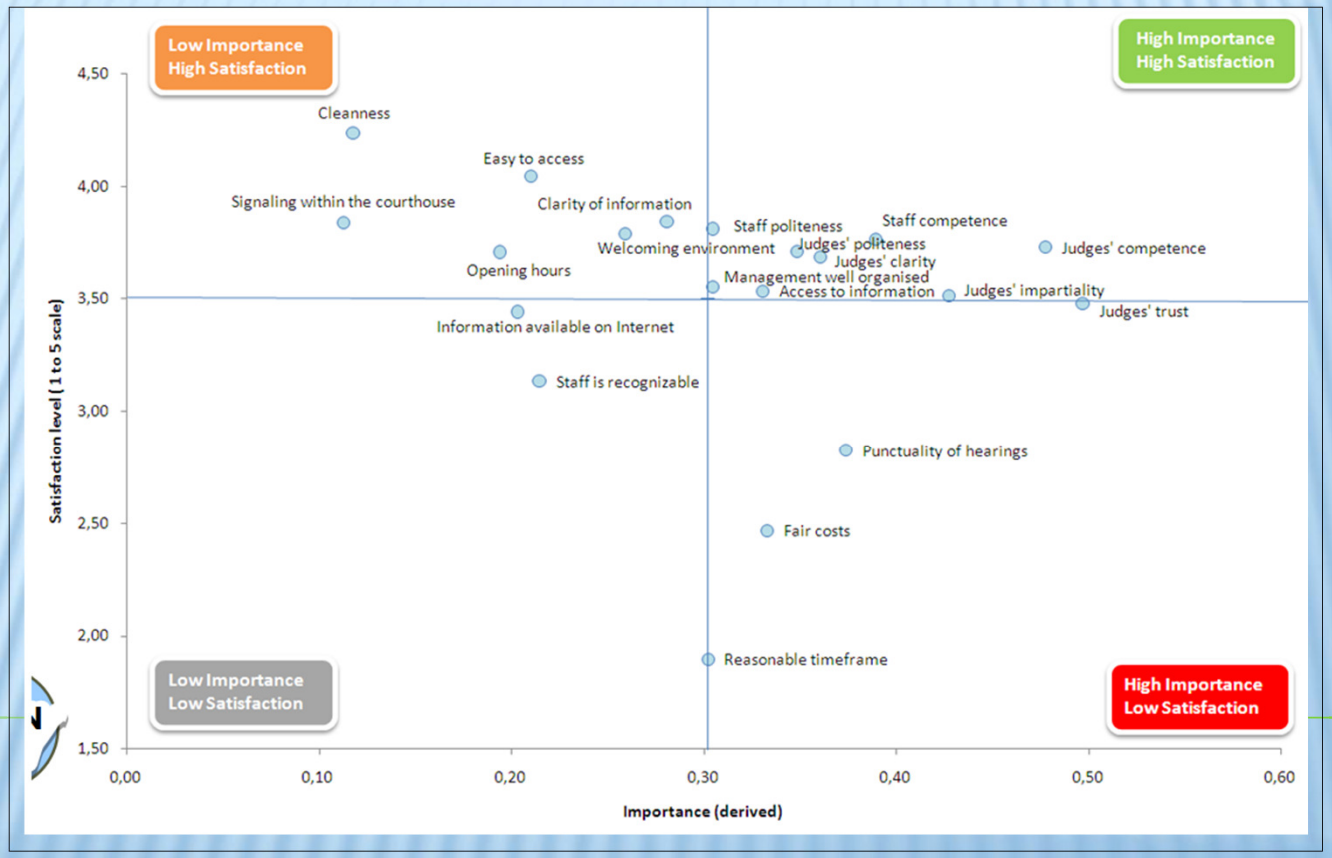
cepej

European Commission for the Efficiency of Justice

Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE



Expériences étrangères

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Cour d'appel de la Suède occidentale

1. Travail sur le dialogue interne
2. Questionner les juges et le personnel
3. Groupes de discussion
4. Publication des mesures retenues
5. Dialogue externe

Expériences étrangères

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Cour d'appel de Rovaniemi (Finlande)

1. Travail initial sur le procès lui-même
2. Multiples méthodes d'évaluation
3. Extension de la méthode à d'autres sujets…
4. … et à l'ensemble du pays
5. Processus en forme de «cercle vertueux»

Pouvoir Judiciaire (PJ)

Audit de gestion de l'organisation et du processus budgétaire (juin 2012)

© Genève Tourisme

Cour des comptes
République et canton de Genève

RAPPEL DES OBJECTIFS DE L'AUDIT

- ✓ Objectif de l'audit : répondre à la problématique relevée par la Commission des finances du Grand Conseil, en matière d'organisation administrative du Pouvoir judiciaire (PJ)

- ✓ Afin de répondre à ces interrogations, la Cour a analysé les activités et l'organisation administrative du pouvoir judiciaire, les modes de gouvernance et le processus budgétaire.

RAPPEL DU CONTEXTE

AUTONOMIE DU PJ

- ✓ Le Grand Conseil a œuvré, notamment depuis 1993, à une autonomie progressive du PJ afin de mieux respecter le principe d'indépendance des pouvoirs.

LA RÉFORME « JUSTICE 2010 »

- ✓ Les modifications législatives fédérales ont impliqué une refonte de grande ampleur de l'organisation judiciaire cantonale.

EVOLUTIONS

- ✓ Ces modifications ont entraîné:
  - Refonte de la législation cantonale, notamment de la Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ),
  - Modification en profondeur des procédures et création de nouvelles juridictions.
  - Augmentation des charges de fonctionnement.

- ✓ La Commission des finances du Grand Conseil a sollicité un audit de la Cour des comptes en automne 2011.

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL

- ✓ Fragilité de l'environnement social rendant notamment difficile la gestion quotidienne des ressources humaines et des activités:
  - absentéisme élevé
  - nombreuses personnes identifiées comme régulièrement absentes
  - taux de rotation global du personnel en 2011 de 12% et de près de 25% pour les cadres supérieurs.

- ✓ Existence de contraintes et de problèmes logistiques aggravants, non imputables au PJ (multiplicité des sites, inadéquation des locaux,...)

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

ORGANISATION ET ACTIVITÉS

- ✓ Structures organisationnelles actuelles des juridictions et de services centraux non optimisées.
- ✓ Absence d'analyses fines des activités et du temps passé à la réalisation des différentes tâches.
- ✓ Indicateurs incomplets et non fiabilisés.

CONCLUSION

PLAN D'ACTION

- ✓ **Phase de « stabilisation » (2012)**
- ✓ **Phase d'« optimisation » (2012 -2013)**
- ✓ **Phase de « pilotage et gestion pérenne » (à partir de 2013)**

N° 54 : (Pouvoir judiciaire) audit de gestion de l'organisation administrative et du processus budgétaire
rapport publié le 1er juin 2012

La Cour a émis 26 recommandations, toutes acceptées spontanément par l'audité. Actuellement 10 recommandations ont été mises en place, 15 sont en cours de réalisation et une est, pour l'instant, sans effet.

Relativement aux **10 recommandations mises en place**, des solutions ont pu être réalisées notamment dans les domaines suivants :

- Accord entre la CGPJ et le Conseil d'Etat courant 2012 portant sur un PB 2013 et un PFQ 2013-2016 octroyant des moyens supplémentaires au PJ ;
- Mise en place d'une structure projet pour prendre en charge les différents chantiers en lien avec la gestion des ressources humaines et de la conduite du changement (projet GRH) ; à titre d'exemple, dans ce cadre une analyse a été réalisée sur les écarts de profils et de fonctions au sein des différentes juridictions et l'élaboration de cursus de formations spécifiques pour les métiers judiciaires en collaboration avec l'ERAJ ; lancement également d'un projet « contrôle interne » ;
- Finalisation du projet Protaect pour la mise en œuvre du nouveau droit de protection de l'adulte et de l'enfant ; déménagement du TPAE dans de nouveaux locaux aux Glacis-de-Rive ;
- Réorganisation des services centraux avec notamment le regroupement des fonctions logistiques et le repositionnement des fonctions de directrice générale des greffes et de secrétaire générale adjointe en charge de l'organisation et de la planification.

Le PJ a également initié plusieurs actions en lien avec l'environnement de travail et notamment le taux d'absentéisme. Selon le PJ, un retour à la normale sera immanquablement un travail de longue haleine tant le nombre de leviers à actionner est important. A ce jour, le taux d'absentéisme reste élevé (7.6 % au premier trimestre 2013 pour le personnel des greffes).

Parmi les **15 recommandations en cours**, il est relevé que des travaux doivent encore être réalisés en particulier au niveau :

- Des projets d'organisation qui ont été lancés au sein de trois juridictions;
- De la définition et de la mise en œuvre des nouveaux profils, rôles et responsabilités pour l'ensemble des métiers de l'administration judiciaire, y compris pour la direction des juridictions ;
- De la mise en cohérence des différents organigrammes et de la mise à jour des règlements internes aux juridictions ;
- De la mise en œuvre de tableaux de bord pour le suivi des indicateurs RH ;
- Des travaux de la CGPJ en matière de gouvernance, des travaux de gestion des risques et de mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne .

La recommandation actuellement sans effet est en lien avec la déclinaison des matrices d'activités au niveau des différentes juridictions. Cette tâche a été mise en attente de l'avancement des travaux de réorganisation et de définition des fonctions, des rôles et des responsabilités.

La Cour note cependant que la situation du PJ en matière de locaux reste préoccupante, coûteuse et inefficiente La livraison du nouveau palais de justice est estimée désormais vers 2022 ; le dépôt du crédit d'étude a été reporté par le Conseil d'Etat à 2014. Le PJ reste dans l'attente d'une rencontre avec le DU-OBA afin d'étudier les solutions possibles à titre d'alternative au nouveau palais de justice.

cepej

European Commission for the Efficiency of Justice

Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Conclusion

Bottom/up ou top/down ?

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_fr.asp