

Conférence de DUBROVNIK 26 mai 2011

Définition des objectifs et évaluation des juges administratifs

Pendant plusieurs décennies, les juridictions administratives en France n'ont connu qu'un seul type d'objectif, qui était un objectif quantitatif individuel assigné à chaque juge. Cet objectif était variable selon le niveau de juridiction, premier degré, appel ou cassation, mais le point commun était que cet objectif n'était fixé par aucun texte. Il résultait de la pratique, de la tradition. Chaque juge devait dans l'année traiter un certain nombre de dossiers, par exemple, pour un juge de tribunal administratif, 160 dossiers par an C'était la « norme » qui lui était fixée. Il y a bien longtemps que ce chiffre a explosé avec, notamment, l'augmentation considérable des contentieux de masse.

Ce système sommaire et officieux n'est plus qu'un souvenir. Depuis plusieurs années a été mise en place une organisation complète, officielle, transparente, de définition des objectifs assignés aux juridictions administratives et d'évaluation des résultats collectifs et individuels par rapport à ces objectifs.

C'est cette organisation que je voudrais vous présenter, dans ses grandes lignes, en commençant bien entendu par la définition des objectifs.

Cette organisation concerne l'ensemble de la juridiction administrative de droit commun, soit 42 tribunaux administratifs, 8 cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, en sa qualité de juge de cassation. Il faut préciser aussi que c'est le Conseil d'Etat qui assure la gestion de la juridiction administrative.

I- La définition des objectifs.

Les traits caractéristiques de la politique de définition des objectifs des juridictions administratives me paraissent être les suivants :

- Les grands objectifs sont fixés au niveau national, dans un cadre pluriannuel, pour chaque degré de juridiction
- Ils sont appliqués chaque année pour chaque juridiction, dans une démarche de concertation

A - Un cadre national et pluriannuel

Les grands objectifs ne sont pas définis en son sein, plus ou moins confidentiellement, par la juridiction administrative, pour elle-même. Il s'agit d'engagements, publiés, à l'égard de la représentation nationale, comme pour toutes les actions de l'Etat. Ces objectifs sont fixés en effet pour **une période triennale** lors de la préparation de la loi de finances et sont **annexés au projet de loi** pour la complète information des parlementaires.

Nous sommes actuellement à la fin de la période triennale 2009-2011.

Pour cette période triennale 2009-2011, les grands objectifs, tant quantitatifs que qualitatifs, ont été arrêtés lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2009. **Trois objectifs** ont été retenus, avec pour chaque objectif **des indicateurs de performances**. Les trois objectifs sont : réduire les délais de jugement, maintenir la qualité des décisions juridictionnelles, améliorer l'efficacité des juridictions.

Trois objectifs donc, avec pour chaque objectif plusieurs indicateurs de performance qui évoluent sur la période triennale.

1 - Le premier objectif, réduire les délais de jugement, comprend **trois indicateurs de performance** destinés à apprécier la réalisation de l'objectif pour chaque degré de juridiction, tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'Etat.

- Premier indicateur de performance : le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock

L'indicateur était, pour les tribunaux administratifs, de 1 an 1 mois en 2009, avec une prévision de 1 an en 2011.

- Deuxième indicateur de performance, le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires (non comprises les procédures d'urgence ou les ordonnances qui ne statuent pas sur le fond de l'affaire)

Toujours pour les tribunaux administratifs, cet indicateur était de 2 ans 2 mois en 2009 et la prévision de 2 ans en 2011.

-Troisième indicateur de performance : la proportion des affaires en stock depuis plus de 2 ans.

Pour les tribunaux administratifs, cette proportion devait passer de 20% à 18%

- Le quatrième indicateur de performance ne concerne que le Conseil d'Etat. Il s'agit du délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation.

2 - Le deuxième objectif, maintenir la qualité des décisions juridictionnelles, comprend **un seul indicateur de performance**, le taux d'annulation des décisions juridictionnelles, tant en appel qu'en cassation.

3 - Le troisième objectif, améliorer l'efficacité des juridictions, comprend deux indicateurs de performances destinés à évaluer le travail des magistrats et des agents de greffe.

- Le premier indicateur est le nombre d'affaires réglées chaque année par magistrat. Cet indicateur est bien entendu différent pour chaque degré de juridiction.

- Le second indicateur, nombre d'affaires réglées par agent de greffe, a le même objet pour ce qui concerne les agents du greffe.

B- Un projet de juridiction concerté.

C'est en prenant en compte ces objectifs et indicateurs définis au niveau national que chaque juridiction établit un projet portant également sur une période de trois ans, avec une actualisation chaque année.

Chaque tribunal administratif, chaque cour administrative d'appel a établi pour la période triennale 2009- 2011 **un projet de juridiction**, avec, compte tenu de sa situation et de ses moyens, des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Ce projet de juridiction est établi à la suite d'une procédure en trois temps.

1 - La conférence de gestion.

Une concertation avec le secrétariat général du Conseil d'Etat, lors d'une **conférence de gestion** qui réunit à chaque fin d'année le président et le greffier en chef de chaque juridiction et le secrétaire général du Conseil d'Etat .

Le débat porte sur les différents objectifs et sur les moyens (budget de fonctionnement de la juridiction ; effectifs de magistrats et d'agents de greffe)

2 - Une lettre d'orientation.

Après ce dialogue de gestion, qui se termine soit par un consensus, soit par un arbitrage du secrétaire général, ce dernier adresse à chaque chef de juridiction, **une lettre d'orientation** qui arrête, pour l'année concernée, les moyens budgétaires et en personnel et trace **le cadre des objectifs**, notamment quantitatifs. Sont en particulier indiqués dans cette lettre d'orientation les prévisions et objectifs en matière d'entrées, de sorties, de délai de jugement , de volume du stock.

3 - Un projet de juridiction.

a) La définition concertée des objectifs de la juridiction

Il appartient ensuite au chef de juridiction, après concertation avec les magistrats et les agents de greffe, de mettre en œuvre, dans **le projet de juridiction**, les objectifs de cette lettre d'orientation en définissant les objectifs de chaque formation de jugement et de chaque magistrat.

b) Les engagements individuels

Les objectifs, notamment quantitatifs, de chaque magistrat sont discutés avec les intéressés au cours de **l'entretien professionnel** avant le début de l'année judiciaire (septembre) entre le chef de juridiction et chaque magistrat.

La détermination des objectifs quantitatifs n'obéit pas à un modèle unique. C'est à chaque juridiction d'arrêter les modalités qu'elle estime adaptées à sa situation. L'objectif peut être

fixé par formation de jugement ou par juge, il peut consister en un chiffre précis ou laisser une marge d'appréciation.

Ainsi dans la juridiction que je préside, l'objectif est fixé par chambre, avec une « fourchette » pour chaque magistrat, pour tenir compte de la variété des dossiers et de leurs difficultés. L'objectif est de 425 dossiers jugés dans l'année par chaque chambre de 3 juges, avec pour chaque juge un objectif situé entre 130 et 140 dossiers.

Voilà pour les étapes de la procédure de détermination des objectifs, qui part des objectifs fixés par degré de juridiction lors de la préparation de la loi de finances pour se terminer par des engagements individuels par chaque magistrat et chaque agent de greffe lors des entretiens professionnels.

La seconde phase est bien entendu l'appréciation des résultats par rapport aux objectifs fixés et acceptés.

II- L'évaluation des résultats.

La phase d'appréciation des résultats est une procédure, on va le voir, beaucoup plus courte que la phase de définition des objectifs. Il est en effet plus facile de constater des résultats que de fixer des objectifs, qui appellent des discussions et concertations.

La tâche d'évaluation des résultats est facilitée par **l'outil informatique** qui permet au chef de juridiction de connaître en temps réel, sous tous ses aspects, la situation de sa juridiction et de disposer de tableaux de bord périodiques.

Cette phase d'appréciation des résultats se déroule, et c'est normal, de façon inverse à la phase de détermination des objectifs. On commence par apprécier les résultats individuels pour rendre compte ensuite des résultats d'ensemble de la juridiction.

A- L'appréciation des résultats individuels.

Le bilan d'activité de chaque magistrat au regard des objectifs assignés est apprécié par le chef de juridiction lors de **l'entretien professionnel**, dont il a déjà été question.

L'entretien professionnel fait l'objet d'un compte rendu qui comprend, notamment, deux grandes rubriques concernant, d'une part, les objectifs et les résultats, d'autre part, l'évaluation des aptitudes et des compétences.

1 - Les objectifs et les résultats

Sont rappelés les objectifs de l'année écoulée et sont indiqués les résultats ainsi que les objectifs de l'année à venir, avec, le cas échéant, la démarche envisagée et les moyens à prévoir pour faciliter la réalisation des objectifs.

2 - L'évaluation des aptitudes et des compétences.

Je vais vous présenter rapidement le système actuel d'évaluation des aptitudes et des compétences des magistrats, qui est le résultat d'une réflexion récente. Les modalités d'appréciation des magistrats administratifs ont beaucoup évolué dans le temps, passant d'une notation chiffrée, un peu scolaire, sur un total de 20, à partir de quatre critères (connaissances professionnelles, culture générale, efficacité, sens du service public) à une formule beaucoup plus complète qui détaille les différentes qualités professionnelles et juridiques attendues d'un magistrat administratif.

Quatre groupes d'aptitudes et de compétences donnent lieu aujourd'hui à une appréciation :

- **Les aptitudes à l'exercice des fonctions juridictionnelles**, qui conduisent à apprécier l'étendue et la précision des connaissances, le sens de l'application du droit, la qualité de l'expression écrite et orale, le sens de la collégialité et la capacité de décider.
- **Les aptitudes professionnelles générales**, c'est-à-dire, la compréhension du contexte de l'activité professionnelle, l'aptitude au changement, le respect de l'organisation collective du travail, l'autonomie et le sens de l'organisation.
- **La manière de servir** : l'efficacité et la puissance de travail, le sens du service public, l'implication dans le fonctionnement général de la juridiction, les qualités relationnelles au sein et à l'extérieur de la juridiction,
- **Les aptitudes à l'exercice des fonctions d'encadrement** : capacités d'écoute et d'animation, sens de l'organisation et de la gestion, capacités d'anticipation et de proposition, exercice de l'autorité, relations publiques.

Les aptitudes et les compétences donnent lieu à une appréciation en fonction de **5 niveaux**, du niveau 1 où la marge de progression est la plus importante au niveau 5 où l'optimum est considéré comme atteint. Le chef de juridiction porte ensuite une appréciation littérale sur l'activité du magistrat, qui n'est plus assortie d'une note chiffrée, comme cela a été le cas longtemps.

Il faut ajouter que le non-respect des objectifs peut être aussi sanctionné par la diminution du montant des primes versées.

A- Le compte rendu d'activité

Après cette appréciation du bilan de chaque magistrat, le chef de juridiction doit rendre compte de l'activité de sa juridiction dans son ensemble. Il le fait de deux façons.

D'abord lors de la **conférence de gestion** de fin d'année où il présente les résultats de l'année, qui servent bien entendu à la détermination des objectifs de l'année suivante. On repart ainsi pour un tour.

Ensuite dans le **rapport annuel d'activité** qu'il doit remettre au Vice-président du Conseil d'Etat au début de l'année suivante.

Il faut ajouter qu'une Mission d'inspection des juridictions administrative procède à une inspection des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel tous les 3 à 4 ans.

Voilà rapidement présenté le système actuel de définition des objectifs des juridictions administratives françaises et d'évaluation des résultats. C'est une méthodologie qui, on l'a vu, a évolué dans le temps et le système n'est pas figé. Il s'est développé de façon pragmatique et sera enrichi par l'expérience. Il a été surtout centré sur les objectifs quantitatifs, car c'était une priorité pour les juridictions, mais il doit encore évoluer, se perfectionner grâce notamment aux progrès de la technique, pour intégrer davantage les objectifs qualitatifs et l'évaluation de ces objectifs. La réflexion actuelle est dans ce sens