



KATHOLIEKE  
UNIVERSITEIT  
LEUVEN



Federeale overheidsdienst

Justitie

## ETUDE DE FAISABILITE DE LA MISE EN OEUVRE D'UN INSTRUMENT DE MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL DESTINE AU SIEGE

Recherche effectuée dans le cadre du programme '*Action en soutien aux priorités stratégiques de l'autorité fédérale*' mis en oeuvre et financé par le SPP Politique scientifique et le SPF Justice, en appui à la politique du Département fédéral Justice

Ce programme est conçu pour répondre rapidement et efficacement aux besoins des départements de l'Autorité fédérale en matière d'actions de recherche ciblées d'une durée déterminée (6 mois à 1 an) et/ou d'actions d'investigation concernant des domaines stratégiques. Il s'agit d'une action "horizontale", elle est ouverte aux projets de recherche au sein des différents thèmes de politique mis en avant dans le cadre des décisions gouvernementales.

### RESUME DE RECHERCHE

La recherche s'est construite autour de trois axes. Le premier consiste en une analyse comparative et internationale des objectifs et des méthodes existantes en matière de mesure de la charge de travail (chapitre 1,2 et 3). Le second axe est consacré à la question de la transposabilité au siège de l'outil de mesure développé au sein du Ministère Public (chapitre 4). Cette partie du rapport contient également la description des diverses expériences belges menées au sein du siège et concernant la

mesure de la charge de travail. Enfin, le dernier axe comporte une série de recommandations au sujet des objectifs, du contenu d'un outil de mesure. Le management du changement et la politique d'encadrement liée à l'introduction d'un instrument de mesure de la charge de travail y sont également envisagés (chapitre 7 et 8). Ces recommandations sont en partie alimentées par le travail exploratoire réalisé par l'équipe de recherche ; cette démarche ayant permis de mettre en évidence une série de perceptions relatives au concept de « charge de travail ».

### **1. Charge de travail : concept et objectifs**

Dans cette recherche, nous envisageons la charge de travail comme un instrument destiné à des tâches en matière de planning du personnel. Ce faisant, l'équipe de recherche établit clairement le cadre de la recherche. La charge de travail y est définie comme la quantité de travail que peut accomplir une personne moyenne durant une période déterminée, lorsqu'elle travaille à un tempo normal et selon une méthode et une organisation de travail définie. Il s'agit du temps que nécessite la production d'une décision déterminée, ou du nombre de décisions que peut produire un magistrat au cours d'un laps de temps clairement établis. La mesure de la charge de travail a pour objectif principal la quantification des besoins en matière de personnel ainsi que leur coût. En outre, elle permet de procéder à l'allocation et la répartition adéquate des cadres dans les différentes juridictions du Royaume. Par ailleurs un objectif sous jacent d'un outil de mesure de la charge de travail est l'identification des processus de travail des juridictions, leur comparaison ainsi que leur optimisation. Par ailleurs, un outil de mesure de la charge de travail est insuffisant dans le cadre du management interne des juridictions. C'est en effet au chef de corps auquel il appartient de répartir de manière adéquate la charge de travail au sein de sa juridiction et d'optimiser le fonctionnement de l'organisation. Un instrument de mesure de la charge de travail constitue indirectement un outil de management interne, aux côtés d'autres instruments tels que les systèmes de qualités, les statistiques et autres tableaux de bords.

L'équipe de recherche tient à souligner que la mesure de la charge de travail ne peut être utilisée à des fins de contrôle et d'évaluation du personnel. Les tâches de suivi des prestations individuelles ainsi que la politique menée en la matière incombent au seul chef de corps. La mesure de la charge de travail n'a donc pas pour objectif de mesurer la production individuelle des membres de l'organisation judiciaire. Dans le cadre de ce contrôle interne, d'autres instruments existent ou sont à développer. En approchant la charge de travail comme instrument de planning en matière de personnel, l'équipe de recherche fait abstraction d'autres méthodes de mesure. Aussi, cette recherche n'aborde pas les aspects émotionnels, psychologiques ou encore ergonomiques de la charge de travail, ni le stress qu'une norme d'efficacité pourraient générer chez les différents acteurs. Ces aspects sont liés au vécu subjectif de la charge de travail. La recherche n'envisage pas non plus l'aspect financier et économique du développement d'un outil de mesure de la charge de travail. Les coûts et bénéfices ne sont donc pas exprimés en termes financiers.

### **2. Les Pays-Bas et la France comme source d'inspiration**

## **Mesure de la charge de travail aux Pays-Bas**

Aux Pays-Bas, l'introduction d'un outil de mesure de la charge de travail s'inscrit dans une large démarche de modernisation de l'organisation judiciaire. La notion de mesure de la charge de travail est en étroite relation avec celles du coût. La charge de travail est liée à une philosophie d'autonomie de gestion en matière de personnel, en échange du devoir de justification des prestations de la part des tribunaux. Le système de mesure de la charge de travail mis en place aux Pays-Bas a évolué. Il est le résultat d'un processus entamé il y a 20 ans. Initialement il s'agissait d'un système où les temps (de traitement de dossiers) étaient évalués. Par la suite une méthode basée sur des timesheet et l'enregistrement du temps de travail a été menée, pour revenir actuellement à un système où l'accent est mis sur l'estimation des temps par des groupes d'experts. A l'origine, le système offrait la possibilité de procéder à une comparaison du fonctionnement des organisations. En d'autres mots : l'apprentissage par les autres. Actuellement, l'accent est davantage mis sur la création d'un instrument permettant de connaître de manière transparente les coûts de l'ordre judiciaire. Néanmoins, à l'avenir, le système devrait revenir à des objectifs d'amélioration des processus de travail, et d'identification des besoins en matière de personnel en terme financier. Une attention permanente et tout particulière est accordée à l'amélioration de l'efficacité de l'ordre judiciaire. La mesure de la charge de travail est donc un instrument à coté et en relation avec d'autres instruments de management comme les systèmes de qualité.

Ce que nous pouvons retirer de l'expérience hollandaise est que l'enregistrement du temps n'est qu'une méthode parmi d'autres dans le cadre de la détermination des temps de traitement des dossiers. Il apparaît nécessaire de mettre en perspective les résultats issus de cette méthode avec les chiffres réels de production les perceptions des experts (experts, juges et personnel d'appui). En outre, il est nécessaire de rappeler que la mesure de la charge de travail constitue une réduction de la réalité. Les résultats issus des outils de mesure sont donc des valeurs moyennes, ce qui suppose une homogénéité suffisante entre les produits clés des juridictions à comparer.

Au Pays-Bas le système est également conçu de manière à offrir des stimuli financiers aux juridictions pour réduire leurs différences en matière de production. Les initiatives efficaces en la matière sont donc récompensés (dans certaines phases de développement). Le système est également dynamique et perméable au changement ; à l'heure actuelle on recherche des manières d'intégrer des concepts de qualités comme complément à ce focus de productivité. Aussi, aux Pays Bas le discours au sujet de l'indépendance du pouvoir judiciaire est en étroite relation avec celui selon lequel les juges doivent être responsable des prestations de l'ordre judiciaire.

## **Le contexte français la LOLF dans la justice**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 est entrée en vigueur en France, la loi organique relative aux lois de finances (ou LOLF). Celle-ci met en place une vaste réforme budgétaire des finances de l'état. Elle a pour objectif la rationalisation de la gestion des finances publiques, notamment en subordonnant l'octroi des enveloppes budgétaires aux différentes « missions » d'Etat à la mise en place d'un plan annuel de performance qui reprend les objectifs de ces « missions » ainsi

que des indicateurs permettant d'en apprécier les résultats. Dans ce contexte, et étant donné qu'il appartient désormais aux chefs de corps de déterminer le cadre d'emploi de leur juridiction, la mesure de la charge de travail revêt une importance essentielle afin de procéder à une analyse des coûts au sein des juridictions. A l'heure actuelle, il n'existe pas en France de véritable outil uniforme et national de mesure de la charge de travail des magistrats. Une initiative locale en matière de mesure de charge de travail des magistrats a pu néanmoins être identifiée en France, au sein du Tribunal de Grande Instance de Créteil.

La méthodologie employée est basée sur la déclaration faite par les magistrats de la juridiction et concernant leur occupation de temps de travail exprimé en pourcentage, dans des catégories d'activités préalablement définies et pour lesquelles des données statistiques de productivité existent au sein du tribunal. L'analyse de ces fiches déclaratives permet de déterminer, en équivalent temps plein (ETP), le temps consacré par les magistrats de la juridiction à chaque type d'activité. En mettant en perspective ces données avec celles statistiques de production de décisions, il est alors possible de mesurer les moyens humains mobilisés dans les différents secteurs d'activités de la juridiction.

Cette méthode est relativement semblable à celle des MUNAS développée au sein des Cours d'Appel belge. En outre elle s'apparente davantage à un diagnostic de fonctionnement permettant à un chef de corps d'obtenir une photographie instantanée de l'organisation de sa juridiction.

### **3. Mesure de la charge de travail au sein du Ministère Public**

Le système de mesure de la charge de travail mis en place au sein des parquets (développé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004) a pour objectif premier de déterminer les besoins en matière de personnel magistrats et administratif des parquets, ainsi que la disponibilité de ceux-ci. La charge de travail est évaluée sur base d'une description détaillée des processus et activités.

Dans quelle mesure cet outil de mesure de la charge de travail est-il transposable au siège ? C'est la question qui est envisagée dans ce chapitre. Cet instrument s'adresse à l'ensemble des parquets et prends en considération les particularismes locaux de ces derniers. Aussi, le système concerne l'ensemble des fonctions : juridiques et administratives. Ce faisant, des modèles de délégation peuvent être élaborés entre les magistrats du parquet et le personnel auxiliaire. Tant au niveau du parquet, que du ressort ou à l'échelon national, les évolutions en matière de charge de travail peuvent être identifiées, tout comme la gestion du temps dans les processus de travail. En procédant à des comparaisons, des best practices peuvent être identifiées. Le système permet en outre de mettre en évidence les excédents ou les lacunes en matière d'emploi au sein d'une juridiction. L'instrument est dynamique ; la charge de travail est envisagée annuellement, et les processus de travail peuvent être améliorés. Par ailleurs, une multitude de données doit être gérée ce qui nécessite un travail de maintenance important.

Selon le Ministère Public, une méthode basée sur la description des processus présente des avantages. Lors d'interviews, certains de nos interlocuteurs issus de la magistrature assise ont régulièrement soulevé un contre argument à l'adoption d'une telle méthode pour le siège : l'exercice de découpage des processus de travail est plus facilement réalisable au sein du

parquet . C'est pourquoi il est préférable pour le siège de débiter le processus de développement par la construction d'une liste de produits clés et de procéder par la suite à la détermination des temps de traitement de ces derniers. Certes l'estimation des temps a trait au processus de travail, mais apparait moins détaillée que le système développé au sein du Ministère Public. Ce système, dans ses phases pilotes, a été alimenté par des résultats issus d'un enregistrement du temps de travail. La méthode de l'enregistrement du temps de travail comme seule méthode n'est pas souhaitable pour le siège. Enfin, le siège tout comme le parquet, devra accorder une attention particulière à la production automatique d'informations de management à partir des applications informatiques.

#### **4. Les expériences en matière de charge de travail au sein du siège**

##### **LES MUNAS au sein des Cours d'Appel**

C'est au sein des Cours d'appel qu'a été développée la méthode des Moyennes Unitaires Nationales d'Activités Sectorielles, sous l'impulsion du Collège des Premiers Présidents.

La méthode est basée sur la production d'arrêts des différentes Cours durant les années judiciaires 1998 à 2001. Seuls les arrêts « à apport intellectuel » ont été pris en considération. Des moyennes annuelles de production d'arrêts ont alors été établies, sur base de cinq catégories d'affaires retenues. Ces moyennes, une fois mises en perspective avec les effectifs mobilisés dans chacune de ces catégories d'affaires, ont mené à la création des « MUNAS », permettant d'évaluer les effectifs nécessaires au traitement de dossier entrant.

La méthode des MUNAS est donc une méthode basée sur les volumes. Celle-ci apparait comme un moyen simple et peu onéreux d'approcher la problématique de la charge de travail des magistrats. Néanmoins, cette méthode apparait comme insuffisante dans le cadre de la détermination précise des cadres d'une juridiction. En outre, ces normes sont peu dynamique et la démarche peu perfectible. Enfin, étant basée sur le produit final du processus décisionnel, les MUNAS ne permettent pas de mener une démarche d'optimisation des processus au sein des juridictions qui apparait pourtant essentielle à l'heure actuelle.

##### **Les timesheets au sein des Cours d'Appel**

Au cours des années 2002 à 2005, les cinq Cours d'Appel ont mené une expérience d'enregistrement du temps de travail, et ce à différentes périodes. Sur un formulaire d'enregistrement, les magistrats, référendaires et les greffiers étaient invités à enregistrer les types de dossiers traités ainsi que les temps réels de traitement sur base d'une catégorie d'affaires établies.

Cet outil de mesure de la charge de travail est organisé de telle manière à ce que le timesheet suive le dossier ; tant les magistrats, que les greffiers et référendaires ont ainsi procédé à l'enregistrement de leur temps de travail lié au dossier. A l'heure actuelle, seules les données relatives au temps de traitements des magistrats ont été traitées, pas encore celles des greffiers et référendaires. Ces fiches sont disponibles. Dans une des Cours d'Appel les temps non liés au dossier ont également été enregistrés. Il faut souligner qu'il s'agit certes d'une méthode d'enregistrement individuel du temps de travail, mais où des garanties d'anonymat sont

apportées. Par ailleurs, le manque d'uniformité dans l'utilisation de la méthode au sein des différentes Cours d'Appel rend difficile toute tentative de globalisation des données. Une globalisation suppose en effet une méthode commune et uniformément utilisée.

L'équipe de recherche suggère que les données issues de cette expérience soient utilisées au sein de groupe d'experts afin de procéder à une nouvelle analyse de celle-ci ainsi qu'à une éventuelle validation. Les résultats de cette expérience de timesheet sont donc certainement à conserver et constitue un matériel de base intéressant. Néanmoins, ils doivent être complétés par les résultats d'estimation du temps de travail réalisée au sein de groupes d'experts. Par ailleurs, une méthode complémentaire est recommandée dans le cadre de l'identification des temps non liés au dossier. Préalablement à la poursuite du projet, il apparait essentiel que l'on s'accorde au sujet des objectifs : s'agit il de déterminer les besoins en matière de personnel ou d'identifier les bons processus de travail ? Une réponse claire doit être apportée à cette question. Il est également souhaitable d'accorder une attention toute particulière aux résultats à court terme, à la mise en place d'une communication interne efficace au sujet des résultats de la mesure de la charge de travail dans les Cours d'Appel. Ces démarches sont essentielles afin de mobiliser les acteurs de l'ordre judiciaire dans cette réflexion autour de la charge de travail.

## **5. Expériences locales en matière de charge de travail**

Au fil de ses démarches, l'équipe de recherche a pris connaissance de diverses expériences menées au sein du siège et considérées comme des outils de mesure de la charge de travail : système de points attribués aux affaires entrantes, note d'avis concernant le contenu de la semaine de travail, objectifs d'efficacité et autre outils de répartition du travail.

A l'issue de l'analyse de ces expériences locales, l'équipe de recherche souligne que la mesure de la charge de travail ne correspond pas à une répartition équitable de celle-ci. La mesure de la charge de travail ne sert que partiellement au management interne d'une juridiction.

La mesure de la charge de travail ne constitue pas un outil de contrôle : d'autres instruments existent pour cela. Par ailleurs, l'analyse des expériences locales nous apprend qu'il existe pas mal de confusion à l'heure actuelle sur le concept même de la mesure de la charge de travail. Aussi, celle-ci est autrement définie localement et les objectifs qui lui sont attribués sont variables, tout comme les méthodes. Néanmoins, ces outils développés localement sont nécessaires dans le cadre des tâches de répartition du travail et de monitoring des flux entrants et sortants de dossier.

## **6. Perceptions autour de la mesure de la charge de travail**

Durant l'ensemble du processus de recherche, l'équipe a mis l'accent sur la démarche exploratoire, via la réalisation de nombreux entretiens et la mise en place de focusgroups ; l'objectif étant de mettre en évidence une série d'enjeux liés à la mise en place d'un outil de mesure de la charge de travail destiné au siège. Pour cela différents acteurs ont été rencontrés : magistrats et chef de corps (degré d'instance et d'appel), greffiers, consultants en ressources humaines, etc. A l'issue de nos démarches, nous sommes en mesure d'identifier

deux types de postures chez nos interlocuteurs, reflétant deux états de réflexion autour de la problématique qui nous occupe<sup>1</sup>.

Le premier consiste en questionnement relatif au concept même de la mesure de la charge de travail et aux conditions préalables à l'introduction d'un tel outil. Les thèmes évoqués sont ceux de l'indépendance des magistrats (et plus généralement de leur statuts), de la norme et du contrôle notamment.

La deuxième posture se situe elle dans un questionnement davantage « technique » autour de la faisabilité de la mise en place d'un outil de mesure de la charge de travail. C'est le choix des méthodes qui préoccupent ces interlocuteurs.

D'une manière générale, nos interlocuteurs wallons se situe davantage au sein de la première posture ; nos interlocuteurs flamands, au sein de la deuxième. Il nous faut souligner que le seul critère linguistique ne suffit à expliquer le positionnement des acteurs dans une de ces deux postures.

Dans le contexte belge, il apparaît essentiel d'adopter une attitude consensuelle dans le processus de développement et de mise en place d'un outil de mesure de la charge de travail. Le challenge sera de rassembler l'ensemble des acteurs judiciaire autour d'une méthode unique, acceptées et adoptée par tous. A ce titre, une méthode de mesure basée sur l'estimation du temps de travail nous semble pouvoir atteindre cet objectif.

## **7. Recommandations**

La recherche présente une série de recommandations au sujet de la faisabilité de l'introduction pour le siège d'un outil de mesure de la charge de travail.

Si un outil de mesure de la charge devait être implanté au sein du siège, les objectifs attribués à cet outil devrait être définis et communiqués clairement. La mesure de la charge de travail a pour principaux objectifs la détermination des besoins en matière de personnel, la comparaison et l'optimisation de l'organisation du travail au sein des juridictions. Les résultats issus d'un tel outil ne pourront servir à l'évaluation individuelle des magistrats. Les normes moyennes seraient de préférence exprimées en temps de traitement, et non en volume qu'un magistrat et un collaborateur judiciaire devraient effectuer au cours d'une période déterminée. Initialement, il s'agirait d'établir un plan de développement par étapes : en débutant par la détermination des produits clés, suivie de l'identification des trajets de traitement, pour enfin arriver à la fixation des temps de traitement. Afin d'établir le nombre d'équivalents temps plein nécessaires aux juridictions, il est également important de déterminer clairement le temps de travail disponible.

La mesure de la charge de travail offre également la possibilité de procéder à une comparaison des charges de travail entre tribunaux semblables du point de vue

---

<sup>1</sup> Nous soulignons qu'il s'agit là bien sur d'une tendance générale observée, issue du matériel qualitatif récolté au cours de nos entretiens. Nous ne prétendons pas à la représentativité.

organisationnel, de la taille et du type de juridiction. Une fois les *best practices* identifiées, une démarche d'optimisation des processus pourrait être menée. La mesure de la charge de travail présente un intérêt tout particulier si elle concerne l'ensemble des catégories du personnel du siège, et ce par type de juridiction. A terme, l'ensemble de ces outils doit être intégré en un seul et unique instrument de mesure de la charge de travail du siège dans son intégralité.

Pour mener à bien ce processus de changement, la responsabilité du développement de l'outil et de ses résultats devrait être accordée au siège. En revanche, le système serait développé en toute transparence, notamment vis à vis du pouvoir exécutif. En effet, c'est au pouvoir exécutif qu'il appartiendra d'approuver ou non la proposition d'instrument. En cas de refus, l'outil devrait être modifiée jusqu'à ce qu'il obtienne l'assentiment du politique. En contrepartie de cette responsabilité dans le développement de l'outil, il devrait exister un contrat de résultats : le siège s'engage à développer en une période de temps déterminée un outil de mesure. Il apparaît essentiel d'instaurer un comité de pilotage ainsi qu'une commission permanente pour le développement de cet outil. Aussi, il serait souhaitable de mettre en place un comité d'experts par type de juridiction. La communication et la formation sont des éléments essentiels dans ce processus de changement. Des stimuli financiers peuvent être mis en place pour motiver les juridictions à s'engager dans des démarches d'amélioration de l'organisation.

En outre, un outil de mesure de la charge de travail devrait être complété par d'autres instruments de management interne, et ce dans une démarche globale de qualité. La mesure de la charge de travail s'inscrit dans une philosophie d'indépendance. La gestion par le siège du développement d'un outil implique qu'il reçoive des responsabilités en matière de gestion du personnel.

L'équipe de recherche souligne que la mesure de la charge de travail ne doit constituer qu'un des aspects d'un large mouvement de réforme de l'ordre judiciaire. Un outil de mesure de la charge de travail devrait s'inscrire dans une politique globale, où une attention toute particulière est accordée à la formation des magistrats, à la mesure de l'efficacité, aux adaptations de l'organisation, etc. La mesure de la charge de travail n'est pas la réponse à tous les problèmes de l'ordre judiciaire.

L'équipe de recherche,

*Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven*

Prof. dr. em. Roger Depré, coördinateur

Veerle Conings, chercheuse

Prof. dr. Annie Hondégheem, coördinateur

*Institut des Sciences Humaines et Sociales, Université de Liège*

David Delvaux, chercheur



Prof. dr. Frédéric Schoenaers, promoteur

*Leuven Instituut voor Criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U.Leuven*

Prof. dr. Jeroen Maesschalck, promoteur