

L'indemnisation des conseillers prud'hommes et l'organisation des élections prud'homales

Les conseils de prud'hommes, réorganisés et généralisés à l'ensemble du territoire par la loi du 18 janvier 1979, modifiée en 1982 et 1986, traitent l'essentiel du contentieux des conflits individuels du travail. Ces 270 « juridictions électives et paritaires » (article L. 511-1 du code du travail) sont composées d'un nombre égal de salariés et d'employeurs élus pour cinq ans.

Les crédits relatifs aux conseils de prud'hommes sont inscrits, les uns dans le budget du ministère chargé du travail (organisation des élections ; formation des conseillers prud'hommes ; dépenses liées au conseil supérieur de la prud'homie), les autres dans celui du ministère de la justice (indemnisations versées, suivant les cas, soit aux conseillers prud'hommes soit aux entreprises qui les emploient ; dépenses de fonctionnement analogues à celles de toute juridiction).

Les contrôles les plus récents de la Cour ont porté sur l'organisation des élections prud'homales de 1997 et, dans le cadre de l'enquête sur la gestion administrative et financière des cours et tribunaux judiciaires (88 juridictions de tous niveaux ont été contrôlées, au total, dans le ressort de cinq cours d'appel), sur tout ou partie des dépenses d'indemnisation de plus de vingt conseils de prud'hommes.

I. - Les conditions d'indemnisation des conseillers prud'hommes

Les dépenses d'indemnisation ont représenté, au cours de la dernière mandature des conseils de prud'hommes (1993-1997), un peu plus de la moitié du total des dépenses spécifiques à ces juridictions (élections, formation, indemnisations, frais de fonctionnement du conseil supérieur de la prud'homie). Elles sont globalement passées de 86,9 MF en 1992 à 140,7 MF en 1997.

La Cour a relevé les retards pris par l'administration centrale, dans de nombreux domaines, pour faire évoluer les dispositions du code du travail relatives aux indemnisations ainsi que la fréquente inadéquation, sur le plan technique et juridique, des textes relatifs à ce sujet. Elle a constaté, dans plusieurs cas, l'utilisation de procédés irréguliers pour adapter le code (modifications par voie de circulaires) et, dans d'autres cas, une absence totale d'adaptation à l'évolution des activités prud'homales (règles relatives aux frais de déplacement par exemple). Le dispositif d'indemnisation actuel apparaît, pour ces raisons, lourd à gérer et, pour partie, difficile à contrôler. Il n'est pas suffisamment protégé, non plus, contre les risques d'abus. S'y juxtaposent des prises en charge difficilement vérifiables dans tous leurs éléments (notamment dans le cas des remboursements aux entreprises) et, compte tenu de la nécessité de chercher à contenir l'évolution du coût global des indemnisations, des règles d'une très grande sévérité. Les conseillers prud'hommes restent ainsi les seuls collaborateurs de l'État dont les indemnités kilométriques sont toujours payées au taux du dernier arrêté d'application du décret du 10 août 1966 (décret abrogé en 1990) et les vacations horaires de ceux des conseillers qui sont dédommagés par ce moyen n'ont pas été revalorisées depuis 1994. Le taux de base de ces vacations est devenu inférieur au taux horaire du SMIC.

Les crédits destinés à l'indemnisation de la participation aux activités juridictionnelles servent parfois, en contradiction aussi bien avec les textes applicables qu'avec la règle de spécialité des crédits budgétaires, au financement de la participation à divers types de formations (actions menées à l'initiative de certaines cours d'appel notamment). De ce fait, des dépenses de formation des conseillers prud'hommes se trouvent imputées dans deux budgets ministériels distincts puisqu'aux dépenses réglées par le ministère chargé du travail (38,43 MF en 1999) s'ajoutent, sans possibilité de vue d'ensemble ni de transparence comptable, celles qui sont mandatées, à tort, sur les crédits du ministère de la justice. Le principe de l'adaptation de l'offre de formation à l'évolution des besoins n'est naturellement pas contesté mais il n'est pas satisfaisant qu'il n'y ait pas eu, parallèlement à l'évolution des pratiques, modification des dispositions d'application de l'article L. 514-3 du code du travail (« L'État organise, dans des conditions fixées par décret, la formation des conseillers prud'hommes et en assure le financement »). Il est rappelé que la formation des conseillers prud'hommes a donné lieu, dans le rapport public de l'année 1994, à une observation particulière (pages 81 à 97).

La Cour a noté qu'une meilleure organisation générale aurait dû permettre d'éviter plusieurs types de surcoûts (inéligibilités et cessations d'activité non relevées à temps par exemple) et qu'un volume élevé de dépenses

supportées par l'État n'a pas pour contrepartie des heures d'activité juridictionnelle effective. Tel est le cas notamment, lorsqu'est remboursée à l'entreprise une journée entière de salaire, charges sociales comprises, quelle que soit la durée d'absence pour travaux prud'homaux ou lorsque le dédommagement des temps d'absence aboutit, dans le cas de conseillers travaillant dans un autre ressort que celui dans lequel ils ont été élus, à ce que la moitié des paiements dus aux entreprises, voire davantage, ne corresponde qu'à des temps de déplacement. Il n'est donc pas surprenant, dans un tel contexte, que la dépense globale augmente plus vite que le contentieux à traiter ou que les rémunérations prises en compte pour le remboursement des salaires maintenus.

Il a été relevé également que le code du travail édicte, pour les conseillers prud'hommes, des contraintes qui n'existent pas pour d'autres catégories de magistrats élus (obligation, par exemple, de renouveler le serment après chaque élection) et que ces contraintes, dont l'utilité n'apparaît pas, se traduisent par des coûts improductifs.

La Cour a constaté, enfin, que la répartition actuelle des responsabilités entre les deux ministères principalement concernés par les conseils de prud'hommes ne favorisait pas l'adaptation des règles dépassées ni de celles qui viendraient à apparaître inutilement onéreuses. Elle se caractérise, en effet, sauf exception, par une dissociation entre l'administration responsable des textes (ministère chargé du travail) et celle qui, au travers des dépenses d'indemnisation, supporte la plus grande partie des effets budgétaires de ces derniers (ministère de la justice). Il importerait donc, puisque les deux administrations concernées se déclarent attachées au maintien de la dualité de compétences actuelle, qu'elles en compensent les divers risques par un degré élevé de coopération.

La Cour a noté que, depuis le début des contrôles, la chancellerie a rappelé les règles applicables dans diverses circulaires et que la nomenclature budgétaire a été adaptée pour mieux correspondre aux diverses catégories d'indemnisations qui sont en place depuis 1982. Une adaptation du code du travail reste cependant nécessaire aussi bien pour clarifier les responsabilités respectives, en ce domaine, entre les chefs de greffe et les chefs de juridiction que pour mieux préciser les règles d'indemnisation applicables. Il serait nécessaire, également, que l'informatique soit davantage utilisée pour fournir les états les plus utiles au contrôle ainsi qu'à la bonne compréhension des raisons de l'évolution de la dépense.

II. - L'organisation des élections prud'homales

La Cour avait contrôlé l'utilisation des crédits ouverts pour le scrutin prud'homal du 9 décembre 1992. Elle avait alors relevé, dans un référé de novembre 1994 au ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, une préparation insuffisante des opérations préélectorales, la non utilisation du fichier du centre national de transmission des données sociales pour le recensement des salariés électeurs, la mise à disposition prématurée des crédits, les conditions contestables dans lesquelles avaient été conclus les marchés d'informatique et de communication, la mauvaise qualité des informations fournies aux préfectures et aux mairies par le serveur télématique *Prudstat*.

Le ministre indiquait en réponse à la Cour que les difficultés des mairies pour les opérations préélectorales seraient prises en considération. Il annonçait qu'il étudierait les modalités techniques de nouveaux rapprochements avec les déclarations annuelles de données sociales (DADS), qu'il tiendrait compte des observations de la commission spécialisée des marchés et de la Cour sur la nécessité de favoriser le jeu de la concurrence pour les prestations de services.

La Cour a contrôlé l'organisation des dernières élections générales des conseillers prud'hommes, du 10 décembre 1997.

A. - Les améliorations constatées

a) Le rythme d'utilisation des crédits pour le scrutin de 1997 a été plus « lissé » que pour celui de 1992, ce qui a réduit le montant des crédits inutilement ouverts. Le ministère reconnaît néanmoins que près de 100 MF ont été stérilisés en 1996.

Taux d'engagement des crédits ouverts

Exercices	Élections déc. 1992	Élections déc. 1997
n - 2	5,72 %	3,45 %
n - 1	13,48 %	43,02 %
n	83,64 %	71,97 %

Les taux d'ordonnancement, qui avaient été de 1,33 % des crédits ouverts en 1990, 4 % en 1991 et 81,96 % en 1992, ont été, cette fois, de 0,69 % en 1995, 21,66 % en 1996 et 54,49 % en 1997.

b) Le coût d'organisation des élections avait fortement augmenté pour le scrutin de 1992. Il s'est stabilisé, en francs courants, pour celui de 1997.

Coût d'organisation des élections

Élections	Coût total (MF)	Nombre d'électeurs (milliers)	Coût par électeur (en francs)
déc. 1987	273,00	13 112	20,82
déc. 1992	374,94	14 787	25,36
déc. 1997	401,42	15 767	25,46

c) Le ministère a cherché à mieux maîtriser les opérations informatiques ; l'assistance à la maîtrise d'ouvrage a facilité le contrôle des opérations de constitution des listes électorales. Alors qu'en 1992, la passation des marchés avait été altérée par des irrégularités dénoncées tant par la Cour que par la commission des marchés et par le service d'information et de diffusion du Premier ministre, une certaine amélioration a pu être constatée en 1997 quant au respect des procédures et à la mise en concurrence. Des progrès restent à faire néanmoins pour une exacte application du code des marchés publics, ainsi que l'a reconnu la préfecture de Paris dont les opérations sur crédits délégués ont été vérifiées elles aussi.

B. - Les difficultés qui persistent

a) L'organisation générale du scrutin s'est encore inscrite dans un calendrier trop serré, ce qui a créé des difficultés pour définir les besoins. La mauvaise évaluation de ceux-ci a ainsi entraîné une augmentation en cours d'exécution de 39 % du montant des lots de routage des imprimés et cartes d'électeurs (5,47 MF). Le ministère a dû aussi passer dans de mauvaises conditions un marché informatique de 190 MF. Il a indiqué à la Cour qu'il envisage d'allonger les délais d'organisation du prochain scrutin prud'homal.

b) Pour la constitution du fichier électoral, l'utilisation du fichier issu des déclarations annuelles des données sociales (DADS) n'est toujours pas effective. L'évaluation précise des coûts et des économies qu'induirait ce procédé n'a pas encore été conduite.

c) Le coût de la campagne de communication avant le scrutin, qui avait fortement augmenté en 1992, n'a pas diminué (35,89 MF pour le scrutin de 1997, contre 25 MF pour celui de 1987 et 34 MF pour celui de 1992).

L'effort d'information a contribué à améliorer la qualité et la fiabilité des listes électorales. En revanche, la sensibilisation au vote n'a pas empêché une nouvelle dégradation du taux de participation :

Taux d'abstention aux élections prud'homales

Collège	1979	1982	1987	1992	1997

Employeurs	51,6 %	52,1 %	65,9 %	74,4 %	79,0 %
------------	--------	--------	--------	--------	--------

Il est clair que la désaffection pour un scrutin que la France est l'un des rares pays à organiser procède aussi de facteurs structurels. Le ministère assignait toutefois lui-même à la campagne de communication, dans le cahier des charges de l'appel d'offres, le double objectif de mobiliser les déclarants et les électeurs potentiels au niveau atteint en 1992 et d'améliorer le taux de participation.

Il ressort des études d'impact réalisées après le scrutin que la campagne n'a pas incité les électeurs à voter. Sont ainsi mentionnés par le ministère, par le service d'information du Gouvernement ou par les « post-tests » l'inadaptation du ton de la campagne, jugée convaincante par un tiers seulement des salariés et des employeurs, les inconvénients du choix fait de privilégier la campagne télévisée, la faible place laissée aux relais d'opinion.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

L'indemnisation des conseillers prud'hommes

Dans le cadre de ses contrôles, la Cour fait valoir que la répartition actuelle des responsabilités entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et la Chancellerie ne favoriserait pas l'adaptation des règles dépassées ni de celles qui viendraient à apparaître inutilement onéreuses.

Il convient d'abord de rappeler que les compétences sont réparties selon une règle clairement établie :

- il incombe au ministère de l'Emploi et de la solidarité, de prendre en charge les questions relatives à la formation des conseillers prud'hommes et à l'organisation des élections prud'homales, ainsi que d'assurer le secrétariat du Conseil Supérieur de la prud'homie ;

- il appartient à la Chancellerie de prendre en charge les autres questions et notamment de gérer l'ensemble des aspects relatifs au fonctionnement de la juridiction.

Dans chacun de leurs domaines de compétence, les ministères disposent de l'initiative en matière de modification des textes même si ceux-ci sont effectivement inclus dans le Code du Travail.

Concernant la formation des conseillers prud'hommes, il doit être rappelé qu'après le vote de la loi Boulin en 1979, son organisation avait été confiée dans un premier temps aux présidents de Cours d'appel. Le système en vigueur a été institué en 1981 puis complété en 1982 afin de mieux répondre aux besoins exprimés par les conseillers prud'homaux. Depuis lors, les crédits de formation gérés par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne couvrent que le financement de la formation et non pas le remboursement à l'entreprise de la rémunération. Celui-ci est imputé sur le fond de la formation professionnelle.

Par ailleurs, à la suite du rapport public de la Cour de 1994, des modifications importantes sont intervenues. Elles ont permis une revalorisation significative du montant journalier de la subvention accordée aux organismes de formation, une plus grande transparence dans l'utilisation des crédits alloués ainsi que la mise en place de procédures de contrôle renforcées afin de mieux s'assurer de la bonne exécution des conventions passées avec les organismes.

Les formations assurées par les Cours d'appel visent à "sensibiliser les conseillers prud'hommes aux problèmes rencontrés par le juge d'appel" et n'entrent pas dans le cadre des dispositions relatives à la formation des conseillers prud'hommes, destinées plus particulièrement à la formation des conseillers élus pour la première fois.

Un groupe de travail s'est mis en place pour étudier l'amélioration des modalités de formation des conseillers prud'homaux. La mise en place de ce groupe de travail auquel sera associée la Chancellerie sera l'occasion

de prendre en compte les besoins nouveaux et les difficultés dont la Cour a fait état.

La répartition des effectifs des conseils de prud'hommes et les frais de déplacement, sujets de la compétence de la Chancellerie, devraient également faire l'objet de concertation.

Les modifications qui ont été apportées tant au niveau de l'organisation qu'au niveau du fonctionnement des conseils de prud'hommes au cours des années passées, montrent que le travail mené conjointement par la Chancellerie et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a permis d'engager la modernisation de cette juridiction, sans que la répartition des compétences entre les deux ministères y fasse obstacle. Ainsi que le recommande la Cour, la coopération déjà établie entre les deux ministères principalement concernés par les conseils de prud'hommes doit être renforcée pour mener à bien l'ensemble des sujets à traiter.

L'organisation des élections prud'homales

A titre liminaire, il convient de préciser que le ministère de l'emploi et de la solidarité a la responsabilité d'organiser les élections prud'homales, opération consistant à renouveler tous les cinq ans les 14 646 sièges de conseillers prud'hommes répartis dans 271 conseils; chaque conseil étant formé de 5 sections (industrie, commerce et services commerciaux, agriculture, activités diverses et encadrement) composées paritairement de conseillers élus du collège employeur et de conseillers élus du collège salarié.

Cette opération, dont la préparation se déroule sur une période minimum de 3 ans, consiste, à partir d'un système d'information centralisé, à établir les listes électorales prud'homales sur la base des déclarations adressées par les employeurs et par les salariés involontairement privés d'emploi. En 1997, le ministère a contacté 6 468 300 déclarants pour leur adresser soit une déclaration pré-établie, soit un formulaire d'inscription vierge. A l'issue des différentes opérations d'enregistrement et de corrections des 2 635 000 déclarations reçues et après clôture des listes électorales par les mairies, 14 805 961 électeurs ont été inscrits dans le collège salariés et 928 042 électeurs ont été inscrits dans le collège employeurs.

Il s'agit pour le ministère de mener à bien un projet lourd et complexe en raison de la diversité des tâches à accomplir, du nombre et de la variété des intervenants, du volume considérable des informations à traiter, de la tension permanente et du caractère impératif des délais à respecter.

Dans son rapport, la Cour admet que des améliorations ont pu être constatées par rapport au déroulement de l'opération précédente, notamment en matière de gestion des crédits, de maîtrise des coûts, de respect des procédures dans le cadre du code des marchés publics et de maîtrise des opérations informatiques.

Elle relève cependant, quelques difficultés que le ministère n'aurait pas correctement résolues. La Cour constate en particulier le calendrier très serré de l'opération auquel elle impute les problèmes rencontrés lors de l'exécution du marché d'impression et routage, et lors de la passation du marché de maîtrise d'œuvre informatique.

Il est exact que les opérations se sont déroulées dans un calendrier très contraint, mais la nature même du projet implique des délais très courts (nécessité de placer la date de photographie de l'électorat à une date pas trop éloignée du scrutin, respect des périodes de consultation et de correction des listes, respect des délais de recours contentieux). Afin de mieux lisser la charge de travail, le ministère a prévu d'étendre les délais de préparation de l'opération pour la prochaine échéance en recrutant au plus tôt les équipes dédiées au projet.

Toutefois, il convient de préciser que les difficultés rencontrées dans l'exécution du marché d'impression et routage ont eu pour origine une connaissance partielle des paramètres de l'opération précédente, en raison du statut particulier de l'Imprimerie Nationale pendant cette période, ne rendant pas nécessaire la contractualisation des quantités de documents commandées et leur nature exacte.

Le problème du marché de maîtrise d'œuvre informatique est différent. La passation de ce marché a donné des résultats satisfaisants, malgré un premier résultat imprévisible. En effet, une première procédure, respectant les délais prévus au code des marchés publics, a abouti à la réception d'une seule offre. Le ministère a donc décidé de passer en urgence un deuxième avis d'appel public à la concurrence. Cette procédure exceptionnelle a ainsi permis la remise de 3 offres complètes et une réelle mise en concurrence.

Pour parer à d'éventuelles difficultés du même type, fort de l'expérience de 1997, le ministère a décidé pour les élections de 2002 de laisser plus de temps aux sociétés pour construire leurs offres.

La Cour note également la non utilisation du fichier issu des déclarations annuelles de données sociales (DADS). Sur ce point, le ministère signale qu'il utilise déjà les sources de ce fichier pour pré-établir les déclarations des employeurs relevant du régime général afin de faciliter leur travail. En revanche, il n'a pu obtenir que la déclaration prud'homale soit intégrée à la DADS permettant ainsi à l'employeur de n'effectuer qu'une seule déclaration.

Enfin, la Cour relève l'absence de diminution du coût de la campagne de communication par rapport au précédent scrutin et met en parallèle l'augmentation du taux d'abstention pour s'interroger sur l'adéquation de la campagne aux objectifs fixés par le ministère.

Il convient de préciser que des moyens importants ont été mis en place pour assurer un service d'assistance téléphonique de qualité, qui a accueilli plus du double des appels reçus lors de l'élection précédente, tout en restant dans une enveloppe globale de dépenses identique (en francs courants) à 1992.

La campagne de 1997 avait deux objectifs majeurs, l'incitation à la déclaration et l'incitation au vote. L'objectif concernant la première phase de l'opération relative à l'incitation à la déclaration a été atteint. S'agissant de l'incitation au vote, la campagne n'a pu redresser la courbe des abstentions. Elle ne peut cependant être tenue pour responsable de cette tendance relevant de phénomènes plus structurels auxquels le projet d'insertion de la Cour fait référence tels que la désaffection du public pour les urnes, le contexte économique engendrant l'érosion de la popularité des organisations syndicales et professionnelles, et la difficulté de se projeter dans un hypothétique conflit employeur-salarié nécessairement redouté.

Réponse du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

En premier lieu, la répartition de l'inscription des crédits relatifs aux conseils de prud'hommes dans les budgets des ministères de l'emploi et de la solidarité et de la justice apparaît cohérente dans la mesure où elle correspond aux compétences de chacun des départements.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a une connaissance du monde du travail et des relations entre salariés et employeurs qui lui est propre et se trouve en relation directe avec les organisations professionnelles dont sont, en grande majorité, issus les conseillers prud'hommes. Ce département est donc naturellement apte à procéder à l'organisation des élections et à prendre en charge la formation des conseillers.

En revanche, le ministère de la justice conserve la maîtrise des dépenses propres à une juridiction, qui comprennent, notamment, pour ce qui concerne les conseils de prud'hommes, l'indemnisation due aux conseillers pour l'exercice de leurs fonctions.

Loin que cette dualité soit cause d'une augmentation des dépenses engagées par chacun des départements, la répartition stricte des compétences qu'elle recouvre doit permettre un meilleur contrôle des moyens nécessaires et une meilleure appréciation de leurs coûts.

Il n'est certes pas contestable que certaines dispositions législatives ou réglementaires déterminant les modalités des élections prud'homales, le champ de l'indemnisation des conseillers prud'hommes ou les types de formations qui peuvent leur être dispensées, souffrent d'insuffisances ou d'inadaptations aux réalités économiques et sociales actuelles. Et chacun des deux départements a, en effet, tardé à procéder à la nécessaire élaboration de textes de nature à permettre aux juridictions prud'homales de répondre aux attentes de plus en plus fortes des justiciables.

Il convient toutefois de rappeler que le ministre de l'emploi et de la solidarité a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, un projet de texte relatif aux élections aux conseils de prud'hommes dont l'objectif premier est, par un encadrement strict des opérations électorales, de renforcer la qualité du recrutement et, par une protection accrue des conseillers, de rappeler la mission de service public de la justice et la déontologie qu'elle implique.

De son côté, le ministre de la justice, dès avant l'engagement de modifications d'ordre textuel, a mis en oeuvre une procédure de contrôle approfondi des dépenses liées à l'indemnisation des fonctions prud'homales.

Ainsi, les chefs de cour, à qui a été confiée, depuis 1996, la gestion des crédits des frais de déplacement, ont-ils été invités à mettre en oeuvre une politique de maîtrise des dépenses d'indemnisation des conseillers prud'hommes, liées, en partie, à l'organisation et aux méthodes de travail. Des actions tendant localement à harmoniser les pratiques des différents conseils de prud'hommes de leur ressort ont été mises en place.

Cette mise en pratique du principe de rigueur budgétaire tend à aboutir, en ce domaine, à une transformation en profondeur des mentalités et de la culture prud'homale, qui apparaît bien comme le préalable nécessaire, eu égard aux intérêts en présence, à une refonte législative et réglementaire des modalités de prise en charge des dépenses de fonctionnement des juridictions prud'homales.

Il en est de même de ce qui concerne la formation des conseillers prud'hommes : d'abord hostiles à toute proposition de formation émanant du ministère de la justice, nombre de conseils de prud'hommes ont finalement trouvé profit aux diverses actions de formation progressivement mises en place au plan local par les cours d'appel.

Il serait donc inexact de prétendre à l'immobilisme des pouvoirs publics en matière de fonctionnement et d'organisation des conseils de prud'hommes.

Les différents acteurs impliqués, y compris les départements ministériels, sont conscients des défis lancés à une institution unique en Europe. Le poids des enjeux en cause impose toutefois de larges concertations et une progression réfléchie vers les nécessaires adaptations. Les évolutions ci-dessus mentionnées sont réelles et les insuffisances ou les dérives ici ou là pointées ne devraient pas en masquer la portée.