

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME XIII

JUSTICE JUDICIAIRE ET ACCÈS AU DROIT

Par Mme Catherine TASCA,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 16) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE STABILISATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS QUI NE LÈVE PAS LES HYPOTHÈQUES PESANT SUR LEUR SITUATION	8
A. DES CRÉDITS SEULEMENT STABILISÉS ENTRE 2011 ET 2012	8
1. <i>Le programme « Justice judiciaire »</i>	9
2. <i>Le programme « Accès au droit et à la justice »</i>	13
3. <i>Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »</i>	14
B. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE ATTENDUE DE L’AUTONOMIE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	15
1. <i>Une mise en conformité de la présentation du budget avec l’autonomie nécessaire du CSM</i>	15
2. <i>Des crédits en augmentation qui suivent la progression continue de l’activité et des charges du CSM</i>	17
3. <i>Une nouvelle mission : l’instruction des réclamations formées par les justiciables contre les magistrats</i>	20
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DÉFAILLANTE, QUI REND L’APPRÉCIATION DE LA SITUATION RÉELLE DES JURIDICTIONS ET LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE INCERTAINS	22
1. <i>Des indicateurs mal renseignés qui altèrent la perception correcte de la situation des juridictions</i>	23
a) <i>La performance des programmes « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice »</i>	23
b) <i>La performance incertaine du programme « Justice judiciaire »</i>	23
2. <i>Des indicateurs mal conçus, l’activité des juridictions mal ciblée</i>	27
a) <i>Des indicateurs imprécis</i>	27
b) <i>Des pans de l’activité judiciaire laissés de côté</i>	28
c) <i>Une appréciation quantitative de l’activité judiciaire qui s’exerce au détriment d’une approche qualitative</i>	29
II. UN NOMBRE ÉLEVÉ DE RÉFORMES À METTRE EN ŒUVRE, QUI POSE LA QUESTION DES MOYENS DÉPLOYÉS POUR LES ACCOMPAGNER	30
A. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS QUI NE SERA PAS SUFFISANTE	30
1. <i>Le schéma d’emploi du programme « justice judiciaire » pour 2012 : le rétablissement d’emplois de magistrats supprimés l’an passé</i>	30
2. <i>De nouveaux emplois de magistrats en nombre insuffisant pour répondre aux besoins créés par les nombreuses réformes récentes</i>	31
3. <i>La priorité donnée au recrutement de greffiers et l’amélioration du ratio magistrats/greffiers, au détriment du ratio fonctionnaires/magistrats</i>	32

B. EN DÉPIT DES EFFORTS DE MAÎTRISE RÉALISÉS, DES FRAIS DE JUSTICE TOUJOURS EN HAUSSE ET TOUJOURS CHRONIQUEMENT SOUS-BUDGÉTÉS.....	34
1. <i>L'inflation toujours élevée des frais de justice</i>	34
a) Des frais de justice pénale structurellement en hausse, sous l'effet de nombreuses réformes, en dépit d'efforts significatifs de maîtrise de la dépense	37
(1) L'augmentation du volume de certaines prescriptions, conséquence des réformes qui intensifient l'activité pénale des juridictions.....	37
(2) Les nécessaires revalorisations tarifaires de plusieurs prestations acquittées sur les frais de justice	41
(3) La question du paiement des frais de justice par la personne morale condamnée.....	42
b) Des frais de justice civile et prud'homale contenus, contrairement aux frais de justice commerciale	43
2. <i>Une sous-budgétisation des frais de justice dont les conséquences ne peuvent plus être ignorées</i>	46
a) Une gestion marquée, depuis 2009, par une sous-budgétisation des frais de justice	46
b) Une sous-budgétisation reconduite, contre l'évidence	47
c) Une sous-budgétisation aux conséquences préoccupantes	49
(1) L'affectation de la majorité des crédits de paiement d'une année au règlement des dépenses contractées les années antérieures	49
(2) Des retards préjudiciables aux prestataires et collaborateurs occasionnels de la justice.....	50
III. UN FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE QUI POSE QUESTION	52
1. <i>Une dépense d'aide juridictionnelle à nouveau en forte croissance</i>	52
2. <i>L'impact financier de la réforme de la garde à vue</i>	54
3. <i>La contribution pour l'aide juridique : un mode de financement contestable dans son principe</i>	56
a) Une contribution à l'assiette élargie, qui touchera près de 2,5 millions de justiciables.....	56
b) Une taxe doublement contestable, dans ses effets et dans son principe même.....	58
(1) Une débudgétisation partielle de l'aide juridictionnelle	58
(2) L'accès au juge restreint par la création d'un ticket modérateur pour la justice.....	59
(3) Une question de principe : le financement de l'accès à la justice doit reposer sur la solidarité et non peser sur le justiciable.....	60
IV. DES TRIBUNAUX D'INSTANCE EN GRANDE DIFFICULTÉ	61
A. DES TRIBUNAUX CONFRONTÉS À UN ACCROISSEMENT DE LEUR CHARGE DE TRAVAIL, QUI N'ONT PAS REÇU LES MOYENS NÉCESSAIRES.....	62
1. <i>Une charge de travail accrue par les réformes récentes</i>	62
2. <i>Un renforcement insuffisant des moyens des tribunaux d'instance</i>	63
B. LE GRAVE RETARD PRIS DANS LA RÉVISION DES MESURES DE PROTECTION DES MAJEURS	64
ANNEXE 1 - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	67
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	69

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés¹, le 31 octobre 2011, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 16 novembre 2011² sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Catherine Tasca, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2012 à la justice judiciaire et à l'accès au droit**.

Mme Catherine Tasca, rapporteur pour avis des programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » au sein de la mission « *Justice* », a constaté que l'augmentation des crédits de la mission « *Justice* » ne profitait que faiblement aux crédits alloués à la justice judiciaire et à l'accès au droit et que, rapportée à l'évolution du budget général de l'État, à laquelle elle reste inférieure, cette faible augmentation manifestait **la seule stabilisation, en proportion, de la dépense consacrée au fonctionnement de l'institution judiciaire dans les dépenses de l'État**.

Rappelant que cette année, comme les précédentes, de nombreuses réformes avaient été adoptées qui requéraient, pour leur mise en œuvre, des moyens supplémentaires, elle a déploré la sous-évaluation manifeste des besoins des juridictions par le projet de budget :

- les créations de poste de magistrats compensent à peine les suppressions de l'an passé et sont inférieures du double aux besoins en personnels ;
- les frais de justice sont une nouvelle fois sous-budgétés, en dépit des efforts de maîtrise engagés.

Examinant la question du financement de l'aide juridictionnelle, dont la dépense s'est accrue de plus de 100 millions d'euros en raison de la réforme de la garde à vue, elle a désapprouvé le principe de la contribution pour l'aide juridique, pour trois raisons : il s'agit d'une part d'une débudgétisation partielle de la dépense d'aide juridictionnelle, d'autre part d'une entrave à l'accès au juge et, enfin, d'une façon de faire payer le justiciable pour le financement de l'aide juridictionnelle alors que ce dernier doit échoir à l'ensemble de la collectivité publique.

Enfin, elle a constaté la situation de grande difficulté et de grand désarroi dans laquelle les tribunaux d'instance étaient placés et elle s'est inquiétée des retards considérables pris dans la révision des mesures de tutelles.

Ces observations ont conduit la commission des lois à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits dévolus à la justice judiciaire et à l'accès au droit par le projet de loi de finances pour 2012, et à adopter deux amendements tendant d'une part à supprimer la contribution pour l'aide juridique et, d'autre part, à limiter l'imputation des frais justice pénales à la personne condamnée, aux seules personnes morales à but lucratif.

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Michel Mercier est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111031/lois.html#toc4>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111114/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

À titre liminaire, votre nouveau rapporteur tient à rendre hommage à notre collègue, M. Yves Détraigne, qui rapportait auparavant, au nom de votre commission, les crédits de la justice judiciaire et de l'accès au droit.

Le présent avis porte sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2012 à quatre programmes de la mission « *Justice* » (justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice et Conseil supérieur de la magistrature) dont le responsable est le ministre de la justice, garde des sceaux¹.

Choisissant de rassembler pour un examen commun, quatre des six programmes de la mission « *Justice* », votre commission s'écarte de la nomenclature budgétaire établie en application de la loi organique n° 2001-592 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit en effet pour elle moins d'apprécier la gestion budgétaire d'un ministère, que l'action de l'État dans le domaine de la justice judiciaire.

Le fonctionnement des juridictions et les tâches incombant aux magistrats ont été profondément affectés par les très nombreuses réformes qui se sont succédé dans le domaine de la justice : carte judiciaire², loi pénitentiaire, question prioritaire de constitutionnalité, garde à vue, hospitalisation d'office, citoyens assesseurs et justice des mineurs, exécution des décisions de justice, répartition des contentieux...

Le projet de budget pour 2012 en porte la marque sans nécessairement en avoir tiré toutes les conséquences en termes de moyens. Le présent rapport s'emploie donc à mesurer les conséquences de ces réformes sur l'organisation judiciaire et le fonctionnement des juridictions, les efforts consentis et les moyens engagés pour y faire face.

*

* *

¹ Les programmes de la mission « *Justice* » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse et à l'administration pénitentiaire sont respectivement étudiés au nom de la commission des lois par les avis budgétaires de MM. Nicolas Alfonsi et Jean-René Lecerf.

² Un bilan de cette réforme doit être dressé prochainement par la mission d'information sur la carte judiciaire créée par la commission des lois, et dont Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne sont les rapporteurs.

I. UNE STABILISATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS QUI NE LÈVE PAS LES HYPOTHÈQUES PESANT SUR LEUR SITUATION

A. DES CRÉDITS SEULEMENT STABILISÉS ENTRE 2011 ET 2012

Lors de son audition par votre commission le 2 novembre 2011, M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a déclaré que le budget de la justice pour 2012 « *poursuit l'effort de rattrapage engagé depuis plusieurs années, qui s'est accéléré depuis 2007 : cet effort de rattrapage était nécessaire pour donner au ministère de la Justice et des Libertés les moyens de répondre aux attentes croissantes des Français en matière de justice. Ainsi, en 2012, les crédits du ministère de la Justice augmenteront à nouveau de 4 %, alors que le budget de l'État dans son ensemble, hors charges de la dette et des pensions, sera gelé en valeur* ».

L'appréciation ainsi formulée demande à être nettement nuancée, pour ce qui concerne les programmes examinés dans le présent avis.

En effet, si les crédits de la mission « *Justice* » connaissent une hausse sensible portant sa part dans le budget général de l'État de 2,49 % à 2,54%, cette augmentation dissimule cependant une certaine disparité dans l'évolution des crédits de chaque programme.

Le programme 107, « *Administration pénitentiaire* », reçoit, en volume, la part la plus importante de la hausse des crédits (210 millions d'euros en crédits de paiement et 1,5 milliards d'euros en autorisations d'engagements), alors que les crédits des programmes sur lesquels portent le présent avis n'enregistrent qu'une augmentation de 61 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et une baisse de 644 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE).

Rapportée à l'évolution du budget général de l'État, à laquelle elle est inférieure (1,66 % contre 1,84 %), **cette faible augmentation manifeste la seule stabilisation, en proportion, de la dépense consacrée au fonctionnement de l'institution judiciaire dans les dépenses de l'État, à 1,24 %**. L'effort présenté par le ministre ne correspond finalement, pour la justice judiciaire, qu'à la conservation des moyens existants dans un contexte, il est vrai, de contrainte budgétaire et d'élévation importante de la charge de la dette.

**Évolution des crédits des programmes
de la mission « Justice » examinés dans le présent avis
(en millions d'euros)**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)
166 – Justice judiciaire	4 284	3 605	-15,83%	2 960	2 979	0,62%
101 – Accès au droit et à la justice ⁽¹⁾	388	403	3,82%	331	355	7,09%
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	248	263	6,15%	267	281	5,10%
335 – Conseil supérieur de la magistrature (nouveau)	-	3,67	-	-	3,53	-
Total des programmes suivis dans cet avis	4 920	4 275	-13,10%	3 559	3 618	1,66%
Budget général de l'État en crédits nets	291 500	296 300	1,65%	286 400	291 700	1,85%
Part des programmes du présent avis dans le budget général (en %)	1,69%	1,44%	-	1,24%	1,24%	-
Part des crédits du présent avis dans la mission « Justice »	54,92%	43,61%	-	49,85%	48,70%	-

Source : PLF et projet annuel de performances pour 2012.

En outre, votre rapporteur relève que l'effort de rattrapage évoqué n'est pas encore à la mesure des besoins et qu'il devra être poursuivi pendant de nombreuses années pour que la justice française dispose de moyens comparables à ceux des systèmes judiciaires de nos voisins européens.

L'étude de pays comparables publiée le 25 octobre 2010 par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)¹, relève ainsi qu'en 2008, la France accordait 57,7 euros par habitant à la justice, aide juridictionnelle incluse, contre 79,7 euros par habitant en Belgique, 106 euros par habitant en Allemagne (en 2006) et 114,6 euros par habitant aux Pays-Bas².

1. Le programme « Justice judiciaire »

Les crédits du programme « Justice judiciaire » augmentent de seulement 0,62 % en crédits de paiement, passant de 2,960 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011 à 2,978 milliards d'euros pour 2012.

Un amendement du gouvernement adopté à l'Assemblée nationale a réduit de 10 millions d'euros en AE et CP cette dotation au titre de la contribution de la mission « Justice » à l'effort supplémentaire d'un milliard d'euros sur les dépenses annoncés par le Premier ministre le 24 août 2011.

¹ L'étude, conduite par M. Jean-Paul Jean, avocat général près de la Cour d'appel de Paris, se fonde sur les données disponibles en 2008. Elle est consultable à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_pays_comparables.pdf.

² Soit, respectivement pour la France, 0,18 % de son produit intérieur brut par habitant (PIB/hab), 0,25 % en Belgique, 0,38 % en Allemagne (en 2006) et 0,32 % aux Pays-Bas.

La baisse, à hauteur de 15,84 %, des autorisations d'engagement, a une double origine.

Elle s'explique pour partie par l'abondement exceptionnel que constituaient, l'an passé, les 1,2 milliard d'euros inscrits dans l'action « *Soutien* » de ce programme, au titre du financement de la construction du nouveau palais de justice de Paris, dans le quartier des Batignolles, dans le XVII^e arrondissement de Paris.

Le ministère de la justice ayant fait le choix de conduire cette opération dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) d'une durée d'une trentaine d'années, qui recouvrira à la fois **la construction, l'exploitation et la maintenance du palais de justice de Paris**, le montant global du contrat de partenariat doit pouvoir être engagé dès sa conclusion, même si les paiements s'échelonnent tout au long de sa réalisation. La Chancellerie estime que le contrat devrait pouvoir être conclu à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine. La consommation des crédits pour cette opération ne devrait pas intervenir avant 2014.

La conclusion, par le ministère de la justice, de trois nouveaux PPP en 2012, pour un total de 385,5 millions d'euros, modère la baisse massive des AE que cause la non-reconduction des 1,2 milliard d'euros d'AE ouvertes l'an passé pour la construction du nouveau palais de justice de Paris. Ces nouveaux contrats de partenariats porteront sur la construction d'un nouveau palais de justice à Caen et à Perpignan et la réhabilitation du tribunal de grande instance de Lille.

Votre rapporteur constate que, du fait du décalage entre l'engagement de ces dépenses et leur paiement échelonné, des opérations d'une telle ampleur accroissent considérablement les engagements non couverts par des crédits de paiement. Le financement de ces investissements constituera, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, une contrainte supplémentaire. **Votre rapporteur considère que cette contrainte supplémentaire ne doit pas s'exercer au détriment des moyens de fonctionnement des juridictions.**

Évolution des crédits du programme « Justice judiciaire »
(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	931,20	925,56	-0,61%	911,45	925,56	1,55%
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 131,75	1 040,52	-8,06%	1 026,81	1 040,52	1,34%
03 – Cassation	66,44	59,07	-11,09%	66,41	59,07	-11,05%
04 – Conseil supérieur de la magistrature	2,93	-	-	2,93	-	-
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	14,01	13,57	-3,14%	14,01	13,57	-3,14%
06 – Soutien	2 026,98	1 453,84	-28,28%	828,47	826,97	-0,18%
07 – Formation (École nationale de la magistrature, École nationale des greffes)	81,44	84,83	4,16%	81,47	84,83	4,12%
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	28,75	28,07	-2,37%	28,75	28,07	-2,37%
Total	4 283,50	3 605,46	-15,83%	2 960,30	2 978,59	0,62%

Source : projet annuel de performances pour 2012.

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel augmentent de 1,45 % entre 2011 et 2012, en raison essentiellement du financement :

- de l'évolution du taux de cotisation des pensions civiles de 65,72 % en 2011 à 68,92% en 2012 (26,4 millions d'euros) ;
- du schéma d'emplois du programme pour 2012 (+ 235 ETP, pour un total de 14,1 millions d'euros) ;
- des indemnités versées au titre de la réserve judiciaire et pénitentiaire (4,2 millions d'euros) ;
- des mesures catégorielles permettant la revalorisation des régimes indemnitaires des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires (5,95 millions d'euros) ;
- des mesures d'accompagnement en faveur des personnels des services judiciaires dont la résidence administrative aura évolué du fait de la création de la cour d'appel de Guyane et de la chambre détachée de Mamoudzou (3,3 millions d'euros) ;
- du remboursement des officiers de protection des magistrats antiterroristes (1,1 million d'euros).

**Le schéma de gestion déconcentré
des moyens financiers des juridictions judiciaires**

Les responsables de budget opérationnel de programme (BOP)

Les premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel ainsi que le président et procureur de la République du tribunal supérieur d'appel de Saint Pierre et Miquelon assurent la responsabilité conjointe de leur budget opérationnel de programme.

À ce titre, ils préparent le projet du budget de la cour d'appel ou du tribunal supérieur d'appel, après avoir identifié les résultats à atteindre au titre des objectifs stratégiques du programme appliqués au ressort de la cour d'appel et les moyens d'atteindre ces résultats.

Dans un cadre pluriannuel, ils programment les activités, en suivent l'exécution et procèdent à tous les ajustements nécessaires en cours d'année. Ils rendent compte de leur action au responsable du programme, qui approuve le budget opérationnel de programme et en suit l'exécution.

Ils ont pour mission de s'assurer du suivi de la performance dont ils rendent également compte au responsable du programme. En fin d'exercice, ils établissent un compte-rendu annuel de gestion.

Les services administratifs régionaux (SAR)

Les services administratifs régionaux, sous la responsabilité du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, assistent les premiers présidents et les procureurs généraux dans leurs missions de responsables de budget opérationnel de programme. Ces services assurent la préparation du budget opérationnel de programme et en suivent l'exécution. Ils ajustent cette programmation en tant que de besoin en cours d'année.

Les pôles CHORUS et les centres de services partagés

Depuis la migration des services judiciaires sous Chorus, le 1er janvier 2011, les actes d'exécution budgétaire et comptable passés dans le système d'information sont confiés, en métropole, aux pôles Chorus implantés au sein de cours d'appel en vertu de convention de délégation de gestion entre les chefs des cours d'appel délégantes et ceux des cours d'appel sièges de pôles Chorus.

En Outre-mer, ces actes ont été confiés, en vertu d'une convention de délégation de gestion, à quatre centres de service partagés (CSP), qui regroupent les trois directions du ministère de la justice et des libertés en leur sein. Trois de ces CSP sont sous le pilotage de la Direction de l'administration pénitentiaire (Martinique, la Réunion, Nouvelle Calédonie). Le quatrième CSP situé à Papeete est lui en revanche sous l'égide de la Direction des services judiciaires.

Dans ce cadre, les responsables de BOP conservent la maîtrise de leur exécution budgétaire et comptable, leurs services restant à l'origine de l'expression des besoins et de l'initialisation de la dépense, via les demandes d'achat dans le portail « *Chorus Formulaires* ». Les pôles Chorus n'ont en la matière qu'un rôle de garant de la régularité comptable de la dépense sans avoir aucun pouvoir d'appréciation sur son opportunité.

Les cellules budgétaires d'arrondissement judiciaires

Lors de la préparation au déploiement de Chorus, les chefs des cours d'appel ont opté pour l'organisation du circuit de la dépense de fonctionnement, qu'ils ont jugé la plus adaptée à l'architecture financière de leur ressort.

La plupart des cours d'appel a choisi un circuit d'exécution dans lequel les juridictions procèdent aux demandes d'achat dans le portail « *Chorus formulaires* » avec une validation directe de ces demandes par le service administratif régional. D'autres cours d'appel ont maintenu une organisation financière intégrant une cellule budgétaire d'arrondissement judiciaire placée sous l'autorité des chefs de juridiction du tribunal de grande instance (TGI). Ces cellules créent les demandes d'achat dans « *Chorus Formulaires* », qui sont ensuite validées par le service administratif régional.

En outre, elles contribuent toujours à la préparation et à l'exécution du budget opérationnel de programme. Elles identifient les besoins budgétaires des juridictions placées dans le ressort du TGI et jouent un rôle de programmation en application des orientations des responsables de budgets opérationnels de programme.

2. Le programme « Accès au droit et à la justice »

Votre rapporteur observe que la Cour des comptes s'est une nouvelle fois interrogée dans sa note sur l'exécution du budget pour l'exercice 2010 consacrée à la mission « Justice », sur « le caractère artificiel de la distinction entre les programmes 101 et 166 ». Elle a en effet constaté que « l'ensemble des moyens humains du programme 101 consacrés au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) relèvent de la gestion de la direction des services judiciaires (programme 166) et que, pour l'essentiel, la politique visée est mise en œuvre par les services judiciaire ». Pour cette raison, elle a appelé au rapprochement des deux programmes.

Après avoir optiquement renoué l'an passé avec une trajectoire positive¹, le programme « accès au droit et à la justice » connaît une augmentation sensible de ces crédits, à hauteur de 7,09 % en CP (de 331,3 à 354,8 millions d'euros) et de 3,82 % en AE (de 388 à 402,8 millions d'euros). Le programme approche ainsi, après les baisses préoccupantes intervenues à partir de 2008, les niveaux qu'il atteignait en 2007.

Évolution des crédits du programme « Accès au droit et à la justice » (en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)
1 – Aide juridictionnelle	369,00	384,34	4,16%	312,30	336,30	7,68%
2 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	6,00	5,95	-0,83%	6,00	5,95	-0,83%
3 – Aide aux victimes	10,48	10,19	-2,77%	10,48	10,19	-2,77%
4 – Médiation familiale et espaces de rencontre	2,56	2,40	-6,25%	2,56	2,40	-6,25%
Total	388,04	402,88	3,82%	331,34	354,84	7,09%

Source : projet annuel de performances pour 2012.

Votre rapporteur observe que, les crédits de l'aide juridictionnelle représentant la presque totalité du programme (95,4 %), leur progression dissimule la baisse importante des crédits des autres actions, sur l'accès au droit, l'aide aux victimes ou les médiations familiales et les espaces de rencontre.

¹ Dans le projet de loi de finances pour 2011, la progression de la dotation par rapport au budget 2010, n'était due, pour 36 millions d'euros sur les 37,3 millions d'euros d'augmentation, qu'au changement de taux de TVA, de 5,5 à 19,6 %. La hausse constatée ne recouvrait par conséquent pas la rémunération de nouvelles interventions des avocats, mais seulement le renchérissement de leur tarif, du fait de l'augmentation de la TVA perçue par l'État (cf. rapport pour avis n° 116 (2010-2011) de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2011 : Justice et accès au droit, p. 56, <http://www.senat.fr/rap/a10-116-4/a10-116-4.html>).

Or, même si ces actions portent sur de faibles montants, leur rôle est important : en aidant au financement de structures locales ou associatives, l'intervention de l'État produit un effet de levier puisqu'elle s'accompagne de cofinancements apportés par les collectivités locales ou des acteurs du monde associatifs.

Même mesurée, la baisse de 500 000 euros en AE et CP pour ces trois actions est susceptible, en raison de cet effet de levier, d'avoir des conséquences importantes pour les structures concernées.

3. Le programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* »

Les crédits du programme 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » augmentent de 5,11 % en CP (de 267 à 280 millions d'euros) et de 6,15 % en AE (de 248 à 263 millions d'euros).

Cette augmentation est principalement due aux transferts d'emplois d'autres programmes de la mission, en raison de la création des « *plateformes interrégionales de service* », dont l'objet est d'organiser la mutualisation de certaines fonctions support des juridictions et des services déconcentrés du ministère. Au cours de son audition, le secrétaire général du ministère de la justice et des libertés M. Emmanuel Rebeille-Borgella, a indiqué à votre rapporteur que les « *plateformes interrégionales de service* » exerceraient leur compétence sur l'action sociale, le soutien informatique, la politique immobilière – administration pénitentiaire exclue –, la mutualisation des achats et la gestion comptable, sauf pour les crédits du programme « *Justice judiciaire* » les services administratifs régionaux des juridictions restant compétents en la matière.

Le programme devrait accueillir, du fait de cette mutualisation, 381 ETPT en provenance des programmes « *Administration pénitentiaire* » (148 ETPT), « *Justice judiciaire* » (157 ETPT) et « *Protection judiciaire de la jeunesse* » (76 ETPT), pour un total de près de 19,6 millions d'euros.

Un amendement du gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale, a augmenté la dotation du présent programme de 20 millions d'euros, prélevés sur le programme « *Administration pénitentiaire* », afin de financer la modernisation du système informatique des services de police et des établissements pénitentiaires.

Évolution des crédits du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »
(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)
1 – État major	9,36	10,58	13,03%	9,36	10,58	13,03%
2 – Activité normative	20,63	21,57	4,56%	20,63	21,57	4,56%
3 – Évaluation, contrôle, études et recherche	11,03	11,71	6,17%	11,03	11,71	6,17%
4 – Gestion de l'administration centrale	70,37	86,57	23,02%	90,63	101,19	11,65%
9 – Action informatique ministérielle	102,67	97,7	-4,84%	101,51	100,58	-0,92%
10 – Action sociale ministérielle	33,88	35,06	3,48%	33,88	35,06	3,48%
Total	247,94	263,19	6,15%	267,04	280,69	5,11%

Source : projet annuel de performances pour 2012.

B. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE ATTENDUE DE L'AUTONOMIE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

1. Une mise en conformité de la présentation du budget avec l'autonomie nécessaire du CSM

L'élévation du budget du Conseil supérieur de la magistrature au rang de programme constitue la seule modification de périmètre des budgets examinés dans le présent avis.

Jusqu'à cette année, les crédits du Conseil supérieur de la magistrature faisaient l'objet d'une action incluse dans le programme 166 « Justice judiciaire ». Notre collègue Yves Détraigne avait dénoncé cet état de fait, à plusieurs reprises, dans son rapport pour avis au nom de la commission des lois sur le budget de la justice¹, et il avait déposé un amendement en ce sens à l'occasion de l'examen de la précédente loi de finances initiale. Un tel rattachement apparaissait à la fois non conforme au droit en vigueur, et contraire, dans son esprit, à l'indépendance du CSM.

En effet, la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution a modifié la rédaction de l'article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, afin d'en renforcer l'indépendance effective en prévoyant que « l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances ».

¹ Cf. rapport pour avis n° 116 (2010-2011) de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2011 : Justice et accès au droit, p. 16, <http://www.senat.fr/rap/a10-116-4/a10-116-4.html>, ainsi que le rapport pour avis de l'année précédente, n° 106 (2009-2010), p. 16, <http://www.senat.fr/rap/a09-106-4/a09-106-4.html>.

Appelé à se prononcer sur cette disposition, le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'en conférant au Conseil supérieur de la magistrature " l'autonomie budgétaire ", le législateur organique a, sans méconnaître la Constitution, entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce conseil* »¹.

Nécessaire en droit, la création d'un programme dédié aux moyens du Conseil supérieur, l'était aussi en fait. Le rattachement des crédits du CSM à une simple action du programme 166, l'exposait aux risques de la fongibilité des crédits au sein d'un même programme, à la hausse comme à la baisse.

Surtout, il apparaissait inapproprié que la même personne, à savoir le directeur des services judiciaires, responsable du programme « *Justice judiciaire* », fixe les crédits du CSM et qu'elle établisse les propositions de nomination soumises à l'avis du CSM – ce qui représentait près de 96 % de l'activité de nomination du Conseil supérieur en 2008. Ainsi, la même autorité pourvoyait aux moyens du CSM et sollicitait son avis sur les propositions qu'elle lui transmettait.

L'élévation du budget du Conseil supérieur au rang de programme, au sein de la mission « *Justice* » remédie aux difficultés évoquées. L'autonomie de gestion du CSM se trouve consacrée, sous la responsabilité du président de la formation plénière du CSM, le premier président de la Cour de cassation. Ses moyens échappent au risque de la fongibilité à la baisse de ses crédits, les virements ou transferts de crédits d'un programme à un autre ne pouvant intervenir que par décret. Et le Conseil supérieur n'est plus financièrement sous la tutelle de fait du service dont il examine les propositions.

À cet égard, le premier président de la Cour de cassation et responsable du programme « *Conseil supérieur de la magistrature* », M. Vincent Lamanda a attiré l'attention de votre rapporteur sur le fait que l'autonomie budgétaire acquise en droit pouvait être partiellement contrariée par la nouvelle dépendance comptable que crée l'insertion dans le dispositif de gestion comptable CHORUS.

En effet, le ministère de la justice a fait le choix de rattacher le Conseil supérieur, comme la Cour de cassation, au pôle CHORUS de la direction des services judiciaires, au motif que ces institutions n'émettaient pas un volume suffisant de factures pour justifier la constitution d'un pôle autonome.

Il en a résulté une complexification du circuit d'exécution de la dépense engagée par le Conseil supérieur ou la Cour de cassation, qui entraîne d'importants retards dans le traitement des factures de chacune des deux institutions. Ces retards s'accumulant, le Conseil et la Cour risquent de ne pas être en mesure d'avoir consommé l'intégralité de leur dotation budgétaire annuelle. Leurs crédits pourraient être annulés et les charges à payer grever leur prochain budget, ce qui équivaldrait à une diminution de fait de leurs moyens financiers.

¹ CC, n° 2010-611 DC, 19 juillet 2010, cons. 13.

S'il est nécessaire de faire la part entre les retards dus à la montée en puissance de l'application CHORUS et ceux inhérents au dispositif de gestion retenu, votre rapporteur juge important qu'il soit remédié au plus vite aux dysfonctionnements constatés.

À cet égard, **la création d'un pôle CHORUS dédié exclusivement à la Cour de cassation et au Conseil supérieur de la magistrature pourrait constituer une solution adéquate**, les deux institutions mettant en commun leur volume de factures pour atteindre la taille critique requise. Une telle opération serait d'ailleurs facilitée par le fait que le premier président de la Cour de cassation est l'autorité gestionnaire des crédits de chacune des deux institutions.

Interrogé sur ce point lors de son audition par la commission, par votre rapporteur, M. Michel Mercier, ministre de la justice et des libertés, a indiqué qu'il soutenait une telle solution et que ses services réfléchissaient aux conditions de sa mise en œuvre.

2. Des crédits en augmentation qui suivent la progression continue de l'activité et des charges du CSM

Le projet de loi de finances pour 2012 dote le programme 335 de 3,6 millions d'euros d'AE et 3,5 millions d'euros de CP, contre précédemment, 2,9 millions d'euros en AE et CP, lorsque ce budget était inscrit comme une action du programme 166. Même si elle accompagne le développement des activités du CSM, cette augmentation trouve principalement son origine dans deux causes : l'augmentation des crédits de fonctionnement en raison du déménagement du CSM, et l'intégration, au sein du programme, de dépenses de personnels anciennement rattachées à d'autres budgets.

• La consommation des crédits de fonctionnement courant

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses de structure	15 409	17 028	27 816	59 647	24 753	313 247	339 824
Dépenses d'activité	294 276	334 615	343 402	383 364	430 875	468 199	389 085
<i>dt Frais de déplacement</i>	<i>201 166</i>	<i>166 434</i>	<i>204 151</i>	<i>190 887</i>	<i>270 684</i>	<i>258 263</i>	<i>177 596</i>
Dépenses d'équipement	24 243	2 743	13 080	38 599	57 458	39 313	43 774
Dépenses informatiques	31 069	72 441	9 648	47 121	34 940	52 759	124 192
TOTAL	364 997	426 827	393 946	528 731	548 026	873 518	896 875

Les dépenses de structure portent notamment sur les dépenses relatives aux loyers, aux fluides, aux contrats de nettoyage, à la maintenance des installations techniques.

Les dépenses d'activité se composent notamment des dépenses relatives aux fournitures, aux abonnements, aux imprimés et travaux d'impression, aux frais de représentation sur justificatif, aux télécommunications.

Les dépenses d'équipement regroupent notamment les dépenses relatives à l'équipement mobilier, à l'achat de matériel de bureau, à l'agencement et à l'installation.

Source : ministère de la justice et des libertés

En 2010, les dépenses de fonctionnement courant du Conseil supérieur de la magistrature ont été relativement stables par rapport à 2009 (soit + 2,7%), en dépit du fait qu'un montant important, correspondant à 17,6 % du budget de fonctionnement (158 100 euros) ait été exclusivement réservé à la mise en œuvre de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature conformément au projet stratégique pour l'année 2010.

Depuis 2009, le Conseil supérieur prend en charge le règlement de dépenses de fonctionnement qui auparavant étaient assumées par les services de la Présidence de la République, propriétaire des locaux alors mis à disposition du CSM. La redevance pour occupation de ses locaux, d'un montant de 286 000 euros a donc fortement accru la consommation des crédits. En 2010, cette redevance représente 31,9% du budget de fonctionnement.

Les dépenses d'activité restent le principal poste de dépenses (389 085 euros), notamment les frais de déplacement des membres du conseil occasionnés par des missions d'information dans les cours d'appel et tribunaux, et par des missions d'études à l'étranger (177 596 euros). Ces frais de déplacement sont en baisse par rapport à 2009 (-31,2%), compte tenu du nombre moins important de missions dans les cours d'appel en 2010. Votre rapporteur observe que ces déplacements sont utiles lorsqu'ils permettent aux membres du CSM de mieux connaître la situation des juridictions et qu'à ce titre, ils ne doivent pas constituer une variable d'ajustement budgétaire.

Enfin, on relève une importante augmentation des dépenses informatiques. Celle-ci résulte de la mise en œuvre de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. En effet, 97 400 euros ont été consacrés à la mise en œuvre du logiciel « *saisine du justiciable* » et la création d'un logiciel « *mosaïque* » pour la gestion des projets de nomination.

En 2011, la dotation en crédits de fonctionnement pour le Conseil supérieur de la magistrature a été portée à 882 087 euros, pour tenir compte de l'exécution 2010 et donner au Conseil supérieur les moyens nécessaires à son activité.

En 2012, le projet de loi de finances prévoit dans le cadre du nouveau programme 335, une dotation de fonctionnement courant de 1,175 million d'euros en AE et de 1,031 millions d'euros en CP. L'augmentation importante de cette dotation par rapport à 2011 s'explique une nouvelle fois par les difficultés rencontrées par le CSM pour fixer son siège parisien.

En effet, la question du siège du CSM continue de peser fortement sur le budget de l'institution.

Le 30 avril dernier, le siège du Conseil supérieur de la magistrature a été transféré du 15 quai Branly, au 20 de l'avenue de Ségur dans le 7^e arrondissement de Paris. Ce transfert a permis au Conseil d'économiser sur huit mois, le paiement de la redevance pour occupation de ses locaux, versée à la Présidence de la République : l'immeuble appartenant à Matignon, seul le paiement des charges est dû pour ce nouveau siège. Les économies réalisées ont contribué au renforcement du programme de dématérialisation de l'activité du Conseil.

Toutefois, des travaux de rénovation doivent être prochainement conduits au 20 avenue de Ségur, ce qui contraindra le Conseil à déménager une nouvelle fois. Le budget du Conseil pour 2012 prend en compte ce

déménagement et le paiement des loyers du futur siège du CSM, aux conditions fixées par France Domaine. Ainsi, **l'augmentation des crédits de fonctionnement pour l'année 2012 est presque exclusivement liée à ce projet de transfert du siège du Conseil.**

À terme, une fois le nouveau palais de justice de Paris construit aux Batignolles, le Conseil supérieur de la magistrature devrait s'installer dans l'enceinte de l'actuel palais de justice.

• ***La consommation des crédits de personnel***

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses de personnel	560 526	539 500	727 026	1 231 665	1 460 748	1 348 369	1 972 180

Source : ministère de la justice et des libertés

Les crédits de masse salariale du Conseil supérieur de la magistrature regroupent les rémunérations des personnels titulaires et détachés auprès du CSM ainsi que les vacances des 22 membres du Conseil.

En 2010, la consommation en crédits de personnel s'est élevée à 1 972 180 euros, dont 739 911 euros correspondant aux vacances versées à ses membres.

L'augmentation des crédits de personnel par rapport à 2009 (+46,3%) s'explique par la prise en compte de l'ensemble des personnels du CSM, y compris ceux rémunérés par d'autres budgets opérationnels de programme (BOP), comme celui correspondant à la Cour de cassation, dont certains personnels étaient mis à la disposition du Conseil.

Jusqu'en 2009 le BOP du Conseil ne recouvrait que les personnels directement affectés à son secrétariat administratif. Or, d'autres agents participaient au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, tout en étant rémunérés par la Cour d'appel de Paris, la Cour de cassation et certains services judiciaires centraux. À compter de la gestion 2010, pour renforcer la qualité de l'information financière relative au CSM, toutes les dépenses concernant les agents du secrétariat administratif sont désormais imputées sur l'action correspondante, quel que soit le BOP qui en assure la prise en charge financière.

En 2011, le montant de la dotation en loi de finances initiale a été de 2 047 307 euros. L'augmentation a essentiellement résulté de la croissance conséquente du nombre de membres du Conseil et du nombre de leurs vacances, consécutive à la réforme du Conseil, dont le coût a été évalué à 300 000 euros. Dans une moindre mesure, cette augmentation est également liée à l'évolution des mesures générales (notamment la valeur du point de la fonction publique) et indemnitaires, qui déterminent le montant des vacances.

En 2012, la prévision de dépenses en crédits de personnel du Conseil supérieur de la magistrature s'élève à 2 489 449 euros.

Cette augmentation rend compte d'une part de la réforme en cours de la rémunération des membres du Conseil et d'autre part de la nécessité d'intégrer au budget du Conseil supérieur de la magistrature, le paiement du

traitement des fonctionnaires mis à sa disposition, jusqu'alors pris en charge par l'administration centrale ou les juridictions dont ils dépendent. Elle reflète aussi l'accroissement des missions du CSM, puisqu'elle rendra possible la nomination, au cours de l'année 2012, d'un second secrétaire général adjoint, plus particulièrement en charge des saisines du Conseil par les justiciables contre les magistrats.

3. Une nouvelle mission : l'instruction des réclamations formées par les justiciables contre les magistrats

La saisine directe par les justiciables du Conseil supérieur de la magistrature a constitué, pour cette institution, l'une des innovations majeures de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elle est pour la première fois rentrée en application cette année, avec l'installation du nouveau CSM.

La saisine directe par le justiciable du Conseil supérieur de la magistrature

L'enjeu de cette réforme réside dans la recherche d'un juste équilibre entre un surcroît de transparence et la nécessité d'éviter que ce nouveau dispositif ne devienne un facteur de déstabilisation de l'action des magistrats.

C'est dans ces conditions qu'un système de filtrage a été institué. Des commissions d'admission des requêtes ont été instituées, compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet, composées de deux magistrats et de deux personnalités non-magistrats désignés, chaque année, par le président de la formation. Pour des raisons d'impartialité, ces membres ne peuvent participer à la formation siégeant en matière disciplinaire, dès lors qu'elle est saisie.

La réclamation présentée par le justiciable n'est pas susceptible de remettre en cause la décision rendue. La saisine du Conseil est limitée au cas où une faute disciplinaire est susceptible d'avoir été commise par le magistrat, dans l'exercice de ses fonctions, et, à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant.

La plainte ne peut être dirigée contre le magistrat du siège ou du parquet qui demeure saisi ou en charge de la procédure et ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure. Elle doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués et doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

Si la plainte est jugée recevable, la saisine du Conseil supérieur ne constitue pas une cause de récusation du magistrat. Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables.

Si la plainte n'est pas recevable ou manifestement infondée, la commission d'admission des requêtes sollicite du chef de cour ou de juridiction dont dépend le magistrat mis en cause ses observations ainsi que tous éléments d'information utiles. La commission d'admission peut entendre le magistrat ainsi que le justiciable qui a introduit la demande. La commission ne dispose pas d'autre pouvoir d'enquête, comme celui d'entendre des témoins.

- **L'organisation du traitement des saisines par le CSM**

Conformément à la loi organique, des commissions d'admission des requêtes ont été instituées. L'organisation administrative a cependant été adaptée pour tenir compte des enseignements tirés au vu des premières saisines.

Ainsi, eu égard au nombre plus important de plaintes concernant le siège, deux commissions d'admission des requêtes ont été instituées pour les magistrats du siège, l'une présidée par un magistrat, l'autre par l'avocat membre du CSM, et une pour les magistrats du parquet.

Un traitement efficace de ces plaintes a nécessité un renforcement sensible du secrétariat général. En effet, dès qu'une plainte est adressée au Conseil supérieur de la magistrature, elle est examinée par le secrétaire général ou son adjoint, en vue d'être enregistrée avant orientation vers le président de la commission d'admission des requêtes concernée.

Un des magistrats du secrétariat général examine l'ensemble des courriers reçus afin d'identifier ceux qui constituent des plaintes.

Un accusé de réception est envoyé au justiciable. En outre, la pratique montre qu'une part non négligeable de l'activité porte sur l'accueil téléphonique des justiciables qui souhaitent connaître le sort donné à leur réclamation.

L'organisation administrative est placée sous l'autorité directe d'un des magistrats du secrétariat général, ce qui a motivé au demeurant que soit prévu budgétairement, pour 2012, la nomination d'un deuxième secrétaire général adjoint. Elle se déclinera, une fois l'ensemble des postes pourvus, de la manière suivante :

- un greffier en chef, qui dispose au demeurant d'autres compétences au sein du Conseil ;

- un greffier (nommé au CSM à compter du 1^{er} novembre 2011) qui aura la charge directe de l'enregistrement et de la gestion administrative des plaintes ;

- un fonctionnaire de catégorie C, assistant le greffier dans l'accomplissement de ses tâches.

Enfin, un programme spécifique a été lancé afin d'assurer un traitement dématérialisé de ces plaintes : les acquisitions requises ont été ou doivent prochainement être réalisées pour que les plaintes soient scannées et traitées directement par les membres du Conseil sur leurs postes informatiques.

- **Des saisines nombreuses, dont beaucoup ont été rejetées car irrecevables ou manifestement infondées**

Selon les chiffres fournis à votre rapporteur par M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation et responsable du programme 335, du 27 janvier 2011 au 27 octobre dernier, le CSM a été directement saisi par les justiciables de 355 plaintes dirigées contre un ou plusieurs magistrats.

Sur ces 355 plaintes, 268 concernaient des magistrats du siège, 51 des magistrats du parquet et 51, à la fois, des magistrats du siège et du parquet.

Au 9 septembre 2011, 151 plaintes avaient été traitées par le CSM dont :

- 119 concernaient des magistrats du siège. 79 % de ces plaintes ont été déclarées irrecevables, soit qu'elles interviennent hors délai, soit qu'elles correspondent en réalité à la contestation d'une décision de justice. Les 21 % restant ont été déclarées manifestement infondées ;

- 32 concernaient des magistrats du parquet. 81 % ont été rejetées parce qu'elles ont été jugées irrecevables et 19 % manifestement infondées.

Ce fort taux de rejet ne doit pas être mal interprété : les plaintes le plus manifestement irrecevables ou infondées sont, par nature, celles qui ont pu donner lieu à des délais d'instruction courts et aboutir à une décision rapide.

Avant de tirer toute conclusion, il est nécessaire d'attendre la fin du premier exercice ouvert cette année.

En outre, la procédure est nouvelle, les justiciables et leur conseil juridique n'en sont pas encore familiers, ce qui peut expliquer certaines erreurs d'orientation. Si, cependant, une telle situation de rejet quasi systématique se confirmait, il conviendrait au minimum d'engager des efforts d'information plus importants pour faire comprendre aux justiciables le sens et les limites de la nouvelle faculté qui leur a été ouverte.

C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DÉFAILLANTE, QUI REND L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION RÉELLE DES JURIDICTIONS ET LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE INCERTAINS

Votre rapporteur observe que, dans le contexte de fort bouleversement que traverse l'institution judiciaire, il est important que les conséquences des réformes engagées sur la performance et le fonctionnement des juridictions soient correctement mesurées.

Les indicateurs de performance retenus dans le cadre de la LOLF devraient jouer, à cet égard, un rôle critique de diagnostic, puisqu'ils doivent en principe permettre de mesurer la qualité de la gestion des responsables de programme et la pertinence de la répartition des crédits décidée en loi de finances. S'ils servent à évaluer la performance de la gestion budgétaire, ils peuvent aussi alerter sur ses défaillances.

Or, en dépit des réserves exprimées par votre précédent rapporteur pour avis, M. Yves Détraigne, les problèmes de renseignement et de définition des indicateurs de performance ne semblent pas encore avoir été réglés. Votre rapporteur constate que **les difficultés évoquées se sont aggravées sous l'effet conjugué des lourdes réformes qui ont affecté le fonctionnement et l'organisation des juridictions et du déploiement de nouvelles applications informatiques transformant les outils statistiques du ministère.**

1. Des indicateurs mal renseignés qui altèrent la perception correcte de la situation des juridictions

a) La performance des programmes « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice »

Les indicateurs de performance des deux programmes 101 et 310 ne présentent pas de difficultés particulières.

Ceux du programme « *Accès au droit et à la justice* » ne connaissent pas de changements notables.

Toutefois l'indicateur mesurant la satisfaction des victimes d'infractions sur l'aide qui leur a été apportée devrait enfin pouvoir être renseigné en 2012, après trois années pendant lesquelles il n'a pas été mesuré. En effet, un questionnaire mesurant cette satisfaction sera joint à l'enquête « *cadre de vie et sécurité* » de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales. Il remplacera ainsi l'enquête de la SOFRES utilisée de 2006 à 2008 qui n'a plus été reconduite depuis.

Conformément aux orientations arrêtées au niveau gouvernemental, le programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » présente des indicateurs de performance ministériels sur les ratios d'efficacité bureautique, les ressources humaines et sur le respect de l'obligation d'emploi des personnes handicapées. Ces indicateurs reflètent la performance de l'ensemble des programmes du ministère.

Les indicateurs de performance du programme en matière informatique ont été revus pour permettre la mise en place d'un nouvel indicateur sur l'efficacité des applications nationales qui assurent notamment le bon fonctionnement de la chaîne pénale.

b) La performance incertaine du programme « Justice judiciaire »

Les difficultés évoquées dans le précédent rapport pour avis ont conduit à la suppression d'un sous-indicateur et d'un indicateur car les systèmes d'information utilisés ne permettaient ni pour l'un ni pour l'autre d'obtenir des résultats fiables. Il s'agit du sous-indicateur mesurant le délai moyen de traitement des appels formés contre les décisions du juge des enfants en assistance éducative, et de l'indicateur portant sur le délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire.

En ce qui concerne les autres indicateurs, les difficultés signalées l'an passé perdurent tandis que s'y ajoutent deux nouvelles sources d'inquiétude : l'impact de la chaîne pénale Cassiopée sur la mesure statistique de l'activité de juridiction pénale, et les conséquences des différentes réformes engagées sur la mesure de la performance des juridictions.

- **Le calendrier de recueil des statistiques des tribunaux d'instance est plus long que celui des autres juridictions, et il n'est pas compatible avec le calendrier d'élaboration budgétaire**

Les données des tribunaux d'instance ne sont jamais consolidées avant le mois de juin de l'année N+1 et elles ne portent alors que sur environ 80 % de leur activité. Les données définitives, portant sur 100 % des activités, ne sont quant à elles disponibles qu'au mois de septembre de cette même année N+1, alors que les données définitives des autres juridictions, en dehors de la Cour de cassation, sont disponibles dès la fin du mois d'avril de l'année N+1, ce qui est plus conforme au calendrier d'élaboration des rapports annuels de performance et du projet de loi de finances initial.

Ces difficultés trouvent principalement leur origine dans le nombre de tribunaux d'instance – qui doit cependant diminuer après la réforme de la carte judiciaire – ainsi que dans la relative disparité des outils informatiques utilisées par les différentes juridictions.

Les services de la Chancellerie espèrent pouvoir remédier, dans les deux ans, à ces difficultés en étendant le périmètre de leur outil de recueil de données, le Répertoire Général Civil.

- **L'obtention des données de certaines activités judiciaires s'effectue dans des délais peu compatibles avec le calendrier du projet de loi de finances**

Pour les indicateurs de délais et de taux d'exécution des peines, les données sont elles aussi disponibles tardivement, au mois de septembre de l'année N+1, s'agissant des délais, et au mois de septembre de l'année N+2, s'agissant du taux d'exécution des peines prononcées en année N.

En effet le taux d'exécution des peines prononcées dans le cadre de jugements contradictoires à signifier n'est mesurable qu'après une période d'au moins 18 mois. Ainsi, à titre d'exemple, le taux d'exécution des peines proposées pour l'année 2008 concerne les peines prononcées en 2006.

En outre, les données recueillies sont partielles, puisque les chiffres publiés pour l'application des peines sont uniquement ceux des juridictions d'Île-de-France, car seule leur chaîne pénale spécifique (NCP) permet l'extraction de ces données. Cette restriction devrait pouvoir être prochainement levée, grâce au déploiement général de la nouvelle chaîne pénale Cassiopée : le périmètre couvert devrait alors être exhaustif, sous réserve de la reprise des données antérieures.

- **Le calcul des ETPT pris en compte dans les indicateurs d'efficacité des magistrats et des fonctionnaires est faussé à cause des limites des outils statistiques disponibles**

Les ETPT utilisés pour renseigner les indicateurs du rapport annuel de performance au mois de février de l'année N+1, comme ceux disponibles

pour le projet annuel de performance, au mois de juin de cette même année N+1 sont issus de l'infocentre Irhis, seule source compatible avec les exigences des indicateurs (distinction entre les juridictions civiles ou pénales). Cependant cet infocentre connaît certaines limites, puisqu'il ne distingue pas les affectations de juges spécialisés ou non spécialisés et qu'il n'enregistre qu'une seule affectation par juge.

La méthode utilisée pour pallier ces insuffisances et obtenir une information plus fine consiste à s'en remettre aux données déclaratives adressées par les juridictions, mais ce dispositif est lourd, et il nécessite un temps de traitement long.

Ainsi, en 2009 et en 2010, si toutes les cours d'appel ont répondu à la demande de la cellule de contrôle de gestion formulée dans la perspective des dialogues annuels de gestion, les données n'ont été disponibles qu'en juillet, ce qui n'est pas compatible avec le calendrier d'élaboration du budget.

Le ministère de la justice souhaite faire évoluer, dans les années à venir, son logiciel de gestion des ressources humaines – le logiciel H@rmonie en le dotant d'un module d'affectation des agents aux actions du programme qui permette d'améliorer la fiabilité des indicateurs relatifs aux personnels.

- **Le déploiement de la nouvelle chaîne pénale Cassiopée modifie l'appréhension statistique de l'activité des juridictions pénales**

En principe, l'avantage de la nouvelle chaîne pénale « *Cassiopée* » est d'homogénéiser et d'uniformiser le traitement de la donnée pénale et donc son traitement statistique.

En effet jusqu'à présent, celui-ci différait selon la chaîne pénale utilisée par la juridiction en raison de modes de comptage des affaires différents.

Le mode de comptage retenu pour Cassiopée est plus restrictif, s'agissant notamment de la notion « *d'affaires traitées par le Parquet* ».

On constate ainsi, dans le RAP pour 2010 et le projet de loi de finances pour 2011, une baisse d'activité des juridictions au regard des années antérieures. Cette baisse est consécutive à la diminution significative du nombre d'affaires traitées par les magistrats du Parquet de près de 15 % (moins 228 000 affaires poursuivables traitées par les magistrats du parquet), sans que l'on puisse discerner s'il s'agit d'une conséquence du nouveau comptage statistique d'une baisse réelle des affaires, ou d'une moindre productivité des personnels.

Ce biais statistique potentiel devrait disparaître une fois que les données recueillies par Cassiopée porteront sur une période suffisamment longue (au moins trois ans) pour permettre des comparaisons par rapport à la première année du déploiement de l'application. Compte tenu du calendrier d'implantation de Cassiopée, l'hypothèque sur la fiabilité des indicateurs relatifs à la chaîne pénale ne devrait pas être levée avant l'année 2016.

Pendant toute la période de transition, l'analyse de la variation des chiffres affichés dans le RAP et PAP, et donc l'examen de la performance des juridictions pénales, seront incertains.

- **Les réformes mises en œuvre perturbent la mesure de l'activité des juridictions**

Les nombreuses réformes adoptées en 2011, dans le champ pénal comme dans le champ civil, risquent de modifier la mesure de l'activité des juridictions sans que l'on sache à quoi attribuer cette modification : phénomène de transition, perturbation temporaire de l'outil statistique ou du mode de calcul retenu, amélioration ou dégradation consécutive au changement de procédure effectué...

Ainsi, la réforme de la carte judiciaire, achevée au 1^{er} janvier 2011 entraîne une dégradation de la performance globale des tribunaux due, d'une part à la nécessaire adaptation des tribunaux absorbant les tribunaux supprimés, et d'autre part, à la disparition de petits tribunaux qui présentaient, en raison de leur faible volume d'affaires, de bons délais de traitement.

De la même manière, si elles ne sont pas compensées à due proportion par une progression des effectifs, la réforme de l'hospitalisation d'office et la réforme de la garde à vue se traduiront respectivement par un accroissement du nombre d'affaires civiles traitées par les tribunaux de grande instance et une dégradation de l'ancienneté moyenne du stock d'affaires enregistrées ; et, leur charge de travail dans le cadre de la garde à vue augmentant, une diminution du nombre d'affaires poursuivables traitées par les magistrats du parquet.

D'ores et déjà, le projet annuel de performance tient compte de ces incertitudes, en alignant les valeurs cibles des objectifs pour 2013 sur les valeurs prévisionnelles pour 2011.

- **Le risque d'un pilotage aveugle des réformes**

En elles-mêmes, ces difficultés de renseignements des indicateurs ne condamnent pas forcément les réformes qui les causent.

Toutefois, elles conduisent à s'interroger sur le pilotage budgétaire des réformes : **si l'activité des juridictions est mal connue ou mal mesurée, comment être sûr que l'allocation des moyens et des effectifs est pertinente ?**

Perturbé par les réformes, affaibli par un appareil statistique parfois déficient, **le pilotage de la justice est rendu plus incertain, s'effectuant en partie à l'aveugle.**

On constate ainsi un décalage très important entre la prévision qui détermine le budget et la réalisation effective de l'exécution de ce budget.

Ainsi, l'analyse comparée des prévisions formées pour l'indicateur 1.2 du programme « *justice judiciaire* » portant sur le « *pourcentage des juridictions civiles dépassant le délai seuil de traitement* » avec les

réalisations enregistrées manifeste, par les écarts constatés, le caractère parfois erratique de la programmation et de la gestion budgétaire dans un contexte marqué par d'importantes réformes du fonctionnement des juridictions. **En 2009 comme en 2010, de 15 à 30 % des juridictions ont vu leurs délais de traitement des contentieux passer au-delà de la norme moyenne, l'indicateur se dégradant durablement** : c'est là le signe d'erreurs de pilotage des réformes et d'un mauvais ajustement des moyens aux buts poursuivis qui n'ont pas été corrigés.

Écarts entre les prévisions et réalisations de l'indicateur 1.2 relatif au
« pourcentage des juridictions civiles dépassant le délai seuil de traitement »

	2009			2010			2011			2012
	Prév.	Réal.	Écart	Prév.	Réal.	Écart	Prév.	Prév. act.	Écart	Prév.
Cours d'appel ayant un délai « seuil » > 14 mois	28	12	+16	21	12	+9	9	12	-3	9
TGI ayant un délai « seuil » > 7,5 mois	15	44	-29	25	38	-13	32	32	0	30
TI ayant un délai « seuil » > 5,5 mois	17	35	-18	20	43	-23	25	35	-10	25

Source : PAP 2012

2. Des indicateurs mal conçus, l'activité des juridictions mal ciblée

Votre rapporteur observe que les problèmes posés par les indicateurs de performance retenus pour piloter le budget de la justice ne se limitent pas à ces seules difficultés de renseignement.

Certains indicateurs apparaissent en effet mal conçus ou inaptes à rendre correctement compte de la qualité de l'activité judiciaire.

a) Des indicateurs imprécis

Ainsi, l'indicateur emblématique du programme « Justice judiciaire », qui porte sur le délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction ne les distingue pas selon leur nature et amalgame procédure ordinaire et procédure de référé ou d'urgence. Or ces dernières représentent une part non négligeable du contentieux judiciaire : 27 % de l'activité civile des tribunaux de grande instance et 11,7 % de celle des tribunaux d'instance¹.

Les biais créés par un tel décompte sont préjudiciables à la bonne évaluation de l'activité judiciaire : ainsi la réforme de l'hospitalisation d'urgence, qui multiplie les interventions du juge des libertés et de la détention améliorera optiquement le délai moyen de traitement des affaires, parce qu'un nombre important de procédures courtes s'ajoutera au total, alors qu'en réalité, les juges accaparés par ces procédures d'urgence auront moins de temps à consacrer au traitement des autres affaires ordinaires. Le délai

¹ Respectivement, 254 000 procédures particulières ou de référés pour 690 000 procédures ordinaires pour les TGI et 75 800 pour 570 000 pour les tribunaux d'instance selon les chiffres de l'annuaire statistique de la justice pour 2009-2010.

moyen global de traitement progressera, dissimulant que le délai moyen de traitement pour les affaires ordinaires empire.

Il pourrait être partiellement remédié à cet inconvénient, **soit en distinguant, pour cet indicateur les affaires ordinaires, des procédures de référé ou d'urgence, soit en associant à ce premier indicateur indistinct, un second qui porte sur le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires.** Cette seconde solution a cours pour le programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » de la mission « *Contrôle et conseil de l'État* » et votre rapporteur s'étonne qu'elle n'ait pas été envisagée pour le présent programme.

La même remarque vaut pour la plupart des indicateurs de performance de la justice pénale : l'indicateur 2.1 relatif au délai moyen de traitement des procédures pénales ne distingue pas entre les différents modes de poursuite (information judiciaire, comparution immédiate...) et l'indicateur 2.5 qui porte sur le nombre d'affaires traitées par un magistrat du siège agrège indistinctement les jugements correctionnels, les ordonnances pénales, les compositions pénales et les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité. Or ces procédures se signalent par des durées moyennes de traitement très différentes.

b) Des pans de l'activité judiciaire laissés de côté

Les représentants du syndicat de la magistrature ont relevé, lors de leur audition, que l'activité des parquets n'était appréhendée que du point de vue pénal, leur activité en matière civile et commerciale étant tout simplement ignorée.

Interrogés sur ce point, les services du ministère de la Justice ont indiqué qu'effectivement, **cette activité pourtant importante des parquets**, qu'il s'agisse, par exemple, de l'état des personnes, de la filiation ou de la protection juridique des majeurs, **ne faisait l'objet d'aucun recueil statistique.** Les seules données disponibles portent sur la répartition des effectifs de parquetiers en fonction des différents domaines d'action du ministère public (civil/pénal/soutien). Or ces données, dont la fiabilité n'est pas assurée, puisqu'elles sont collectées sur une base déclarative, ne permettent pas de mesurer si les affectations décidées par les procureurs généraux reflètent le volume réel des besoins d'intervention du ministère public en matière civile ou commerciale, ou si elles correspondent à une volonté assumée de privilégier l'activité pénale.

Ainsi, il n'est pas possible de savoir si les résultats obtenus dans le champ pénal par les parquetiers l'ont été au détriment des autres interventions du ministère public.

Or, une telle information est d'autant plus déterminante pour apprécier la qualité de la gestion de l'activité des parquets, que le gouvernement a présenté comme une priorité absolue l'amélioration du taux de réponse pénale et que celui-ci atteint aujourd'hui des niveaux qui font

douter, de l'aveu même du responsable de programme dans le projet annuel de performance pour 2012, que « *pour cet indicateur, qui semble atteindre un palier* », il soit possible « *de faire beaucoup mieux sans nuire à sa pertinence* ».

En l'état, **le Parlement n'est donc pas en mesure d'apprécier si la participation des magistrats du parquet à l'exercice de la justice civile a été ou non sacrifiée au profit de leur intervention en matière pénale.**

Cet état de fait est d'autant plus dommageable qu'en l'absence de mesure de l'activité civile des parquets, nul contrepois n'est apporté aux objectifs budgétaires en matière pénale, pour inciter les gestionnaires opérationnels du budget à arbitrer en faveur de l'implication du ministère public dans l'activité civile et commerciale.

c) Une appréciation quantitative de l'activité judiciaire qui s'exerce au détriment d'une approche qualitative

En matière civile comme en matière pénale le premier objectif assigné aux juridictions du programme 166 est de « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables* ». Cependant la qualité annoncée n'est mesurée qu'à travers deux indicateurs, le taux de cassation des affaires civiles et celui de rejet par le casier judiciaire national, qui ne rend compte que des éventuelles erreurs de droit commises par les magistrats.

La qualité de l'appréciation des faits, l'adéquation de la décision à la demande de justice, le règlement non contentieux du conflit ou l'obtention d'un accord des parties – notamment en matière familiale, l'écoute du juge ou la qualité de l'instruction, rien de tout cela n'est pris en compte par les indicateurs retenus, alors pourtant qu'ils contribuent hautement au succès de l'intervention judiciaire.

Votre rapporteur note que les exigences inhérentes au bon déroulement de la justice se concilient mal, sans l'exclure tout à fait, avec la logique quantitativiste de la LOLF : parfois le temps passé sur un dossier est ce qui épargne, à l'avenir, la survenue de nouveaux contentieux ou de difficultés d'exécution qui conduiront à une nouvelle saisine du juge. La justice des mineurs, celle des tutelles ou du surendettement en sont une parfaite illustration.

Surtout, comment mesurer l'activité des services judiciaires, sans rendre compte du dévouement remarquable des hommes et des femmes, magistrats et fonctionnaires de la justice, sur lequel repose ultimement, lorsque les moyens font défaut, le bon fonctionnement de l'institution judiciaire ?

Pour toutes ces raisons, **votre rapporteur juge souhaitable que les indicateurs du programme « *Justice judiciaire* » évoluent de façon à mieux appréhender l'exigence de qualité du travail judiciaire.** La réflexion conduite à cette occasion pourrait utilement s'inspirer des travaux de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe sur l'évaluation de la satisfaction de l'utilisateur de la justice.

II. UN NOMBRE ÉLEVÉ DE RÉFORMES À METTRE EN ŒUVRE, QUI POSE LA QUESTION DES MOYENS DÉPLOYÉS POUR LES ACCOMPAGNER

Votre rapporteur observe qu'il n'est pas possible de soumettre la justice aux mêmes contraintes budgétaires que d'autres dépenses, tant le retard français en termes de moyens consacrés à l'institution judiciaire est grand, par rapport à ses principaux voisins européens et alors même que depuis cinq ans, la multiplication des réformes intervenues dans le champ civil ou pénal impose aux tribunaux une perpétuelle adaptation.

A. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS QUI NE SERA PAS SUFFISANTE

1. Le schéma d'emploi du programme « justice judiciaire » pour 2012 : le rétablissement d'emplois de magistrats supprimés l'an passé

En 2012, le plafond d'autorisation d'emplois du programme 166 « *Justice judiciaire* » s'élèverait à 31 137 ETPT, après transferts, ce qui constituerait une augmentation de 119 ETPT par rapport à 2011.

Ce schéma d'emploi repose sur la création nette de 282 emplois, correspondant à l'augmentation du nombre de magistrats (+ 84), de greffiers (+ 370) et de fonctionnaires de catégorie B (+ 30), et à la suppression de fonctionnaires de catégorie C (- 226).

Schéma d'emploi du programme justice judiciaire pour 2012 (En ETP)

Catégorie d'emploi	Entrées prévues	Sorties prévues	Solde des emplois du programme
Magistrats de l'ordre judiciaire	345	261	84
Personnels d'encadrement	100	76	24
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	720	350	370
B administratifs et techniques	30		30
C administratifs et techniques	245	471	-226
Total	1 440	1 158	282

Source : PLF 2012 – projet annuel de performance

2. De nouveaux emplois de magistrats en nombre insuffisant pour répondre aux besoins créés par les nombreuses réformes récentes

Le schéma d'emploi du programme « *Justice judiciaire* » renoue avec le mouvement de renforcement des effectifs de magistrats interrompu en 2011.

Le projet annuel de performance précise que ces créations d'emplois devraient permettre de soutenir deux réformes intervenues en 2011 : la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, avec la création des citoyens assesseurs au sein des juridictions correctionnelles et la réforme de l'hospitalisation d'office. Il évalue le besoin en effectifs de ces deux réformes respectivement à 65 magistrats pour la première et 80 pour la seconde.

Votre rapporteur constate que d'ores et déjà, le compte n'y est pas, puisque la seule réforme de l'hospitalisation d'office est susceptible d'absorber le solde des créations d'emploi.

Elle souligne en outre que le nombre d'emplois créé, 84, compense seulement le nombre d'emplois supprimés en 2011, qui était de 76, ce qui confirme, rétrospectivement, les réserves formulées sur la pertinence de cette suppression.

En outre, les besoins semblent sous évalués par la Chancellerie.

Sans même prendre en compte les retards constatés dans la révision des mesures de tutelles, qui ne seront résorbés qu'à condition d'apporter plus de moyens ou de décharger les juges d'instance d'une partie des tâches qui les empêche de s'y consacrer pleinement, de nombreuses réformes récentes ont eu pour effet d'alourdir la charge des magistrats du siège, comme du parquet.

Votre rapporteur observe à cet égard qu'engager ainsi les réformes, sans s'assurer que les moyens nécessaires à leur réussite seront mis en œuvre, revient à les condamner ou à placer ceux qui les assumeront dans une situation très difficile.

Il en est ainsi, dans le domaine pénal, de la création des pôles d'instruction par la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale. Composés d'au moins deux cabinets de juge d'instruction, ces pôles auraient dû être compétents pour les affaires criminelles et pour les affaires délictuelles complexes qui auraient donné lieu à une co-saisine. L'entrée en vigueur de ces dispositions a été reportée deux fois, au 1^{er} janvier 2011 puis au 1^{er} janvier 2014 faute d'effectifs soient suffisants.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a augmenté la charge de travail des services de l'application des peines ainsi que des parquets et modifié les méthodes de travail et organisations existantes en particulier s'agissant des relations que ces services entretiennent avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Le succès de cette réforme dépendra notamment des renforts apportés aux juges de l'application des peines.

La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 qui a instauré, avec la question prioritaire de constitutionnalité, un nouveau droit pour les justiciables a eu un impact – non compensé – sur la charge de travail des magistrats et fonctionnaires des juridictions saisies puisqu'elle a induit une gestion de dossiers supplémentaires à mettre en forme, juger, communiquer et notifier.

Au cours de la seule année 2011, qui aura aussi vu l'achèvement de la réforme de la carte judiciaire, pas moins de sept réformes auront été adoptées ou promulguées qui affectent plus ou moins fortement le fonctionnement des juridictions – parfois, mais plus rarement, en allégeant leur charge¹ – et imposeront aux magistrats des efforts supplémentaires d'adaptation².

La situation déjà très tendue des juridictions, que tous les représentants des syndicats de magistrats, de greffiers et de personnels ont dénoncée au cours de leur audition, fait craindre qu'en dépit des nouveaux postes créés, et compte tenu des réformes qui se sont multipliées, le compte n'y soit pas.

3. La priorité donnée au recrutement de greffiers et l'amélioration du ratio magistrats/greffiers, au détriment du ratio fonctionnaires/magistrats

Le budget pour 2012 poursuit l'effort important de recrutement de greffiers engagé par la Chancellerie l'an passé.

L'objectif poursuivi est l'amélioration du ratio greffiers / magistrats afin de renforcer l'efficacité de la justice judiciaire.

Il s'agissait, dans le projet de loi de finances pour 2011, d'inverser la tendance observée les années précédentes, qui faisait apparaître une stagnation de ce ratio, et une dégradation depuis 2004.

¹ Les gains annoncés restent mesurés. Ainsi, l'étude d'impact du projet de loi de répartition des contentieux reste très prudente sur les gains escomptés en matière pénale : l'extension du champ d'application de l'ordonnance pénale peut s'accompagner d'une augmentation du nombre des oppositions, voire de la poursuite, sur ce fondement, de faits qui n'étaient pas poursuivis auparavant ou l'étaient par le moyen d'une procédure plus légère. Les gains envisagés en matière civile sont eux aussi assez circonscrits : la simplification de la procédure de divorce ayant été refusée pour des raisons de fond, la réforme la plus rentable est celle de l'expérimentation de la médiation en matière d'autorité parentale, pour un bénéfice de 3,5 postes de magistrats et 10 de greffiers.

² Il s'agit notamment de la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées, de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs et du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

Pour l'évaluation de ce ratio, ne sont pris en compte que les greffiers affectés dans des services travaillant en liaison directe avec des magistrats (effectifs gérés au 1^{er} septembre 2011 toutes positions administratives confondues). Les greffiers affectés dans des services n'appelant pas la présence de magistrat ne sont pas pris en considération (il s'agit des greffiers affectés dans les services administratifs régionaux, les conseils de prud'hommes, les maisons de la justice et du droit (MJD), à l'administration centrale, à l'École nationale des greffes, des stagiaires de l'École nationale des greffes, et à l'École nationale de la magistrature).

Évolution du ratio greffiers / magistrats depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Magistrats	7891	7950	8113	8195	8185	8080
Greffiers affectés auprès de magistrats	6915	6942	7012	7059	7079	7433
Ratio	0,88	0,87	0,86	0,86	0,86	0,92

Source : ministère de la justice et des libertés.

L'amélioration constatée en 2011 était due à l'augmentation du nombre de greffiers et à la suppression concomitante de postes de magistrats. Elle devrait se poursuivre en 2012, avec la création de 370 emplois de greffiers supplémentaires, qui compensera la légère hausse de l'effectif des magistrats (+ 84). Cette évolution est satisfaisante, tant l'activité des greffes est nécessaire au travail des magistrats.

Cependant, votre rapporteur observe qu'une nouvelle fois, cette amélioration du ratio greffiers / magistrats s'accompagne d'une détérioration du ratio fonctionnaires / magistrats, calculé en incluant les greffiers affectés auprès des magistrats et l'ensemble des agents de catégorie C chargés de fonctions administratives (en dehors de ceux qui appartiennent à l'administration centrale ou à l'ENM ou l'ENG).

Évolution du ratio fonctionnaires / magistrats depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Magistrats	7891	7950	8113	8195	8185	8080
Fonctionnaires	19757	19841	20057	20107	20285	20205
Ratio	2,66	2,63	2,54	2,53	2,50	2,46

Source : ministère de la justice et des libertés.

Or, cette évolution n'est pas sans poser de questions. En effet, **elle neutralise partiellement l'effet positif de l'amélioration du ratio greffiers/magistrats, puisque faute de personnel pour effectuer les tâches dévolues aux fonctionnaires de catégorie C, celles-ci échoient aux greffiers, voire aux magistrats.** Le problème de fonctionnement des juridictions n'est pas réglé, il est seulement déplacé.

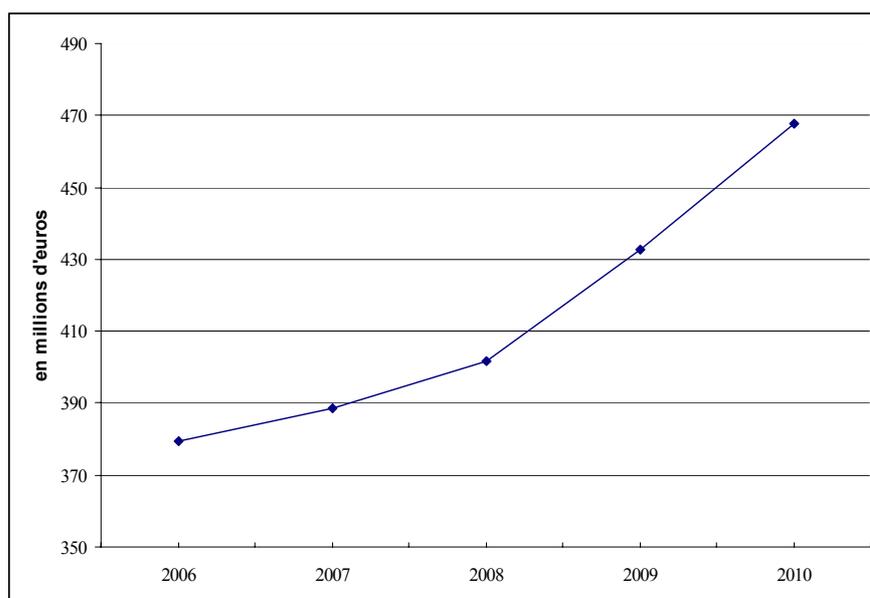
B. EN DÉPIT DES EFFORTS DE MAÎTRISE RÉALISÉS, DES FRAIS DE JUSTICE TOUJOURS EN HAUSSE ET TOUJOURS CHRONIQUEMENT SOUS-BUDGÉTÉS

1. L'inflation toujours élevée des frais de justice

Après avoir progressé de 42,7 % entre 2003 et 2005, puis régressé nettement en 2006 (- 22,1 %) sous l'effet du passage de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs, la dépense de frais de justice est repartie à la hausse, dès 2007.

Elle est passée successivement de 388,6 millions d'euros en 2007, à 401,7 millions d'euros en 2008 (+ 3,4 % d'augmentation), à 432,5 millions d'euros en 2009 (+ 7,7 % d'augmentation) et enfin 467,83 millions d'euros en 2010 (+ 8,2 % d'augmentation), soit une augmentation totale de 23,3 % en quatre ans.

Évolution des frais de justice de 2006 à 2010, en millions d'euros



Source : commission des lois

L'évolution constatée est d'autant plus préoccupante que l'on constate, **à partir de 2008 une nette accélération de l'inflation des frais de justice** : il est possible que le niveau record atteint en 2005 (487 millions d'euros) soit dépassé dès cette année, en dépit des notables progrès réalisés dans la maîtrise des frais de justice.

Évolution des frais de justice depuis 5 ans (2006 / 2010)

En euros	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2006/2010	Évolution 2009/2010
Frais de justice pénale	262 368 010	260 704 830	269 463 595	293 401 231	323 521 054	23,3%	10,3%
Frais de justice civile et prud'homale	22 988 080	22 980 767	24 031 250	23 084 142	21 384 280	-7,0%	-7,4%
Frais de justice commerciale	23 234 214	25 283 192	30 290 149	35 995 146	41 690 090	79,4%	15,8%
Autres frais de justice (imputés sur l'action « Soutien »)	70 831 835	79 652 042	77 946 516	80 065 059	81 243 484	14,7%	1,5%
Total des frais de justice	379 422 139	388 620 831	401 731 510	432 545 578	467 838 908	23,3%	8,2%

Source : ministère de la justice et des libertés

NB : En principe, les frais de justice associés à une juridiction sont inscrits au budget de l'action qui y correspond : action « Traitement et jugement des contentieux civils » pour les frais de justice civile, commerciale et prud'homale et action « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales ». Toutefois, **un certain nombre de frais de justice** (frais postaux, frais d'analyse génétique pour le FNAEG...) **ont été inscrits au budget de l'action « Soutien » du programme 166**, notamment parce qu'ils ont pu faire l'objet de marchés publics passés par le ministère.

Comme les années précédentes, les frais de justice pénale qui représentent, avec 323,5 millions d'euros, près de 70 % de la dépense totale des frais de justice sont la principale cause de l'augmentation constatée (+ 10,3 % de hausse en 2010 par rapport à 2009).

Quoique moins importants en volume, puisqu'ils ne correspondent qu'à 41,7 millions d'euros, soit à peine 9 % du total, les frais de justice commerciale se signalent une nouvelle fois par leur très forte progression (+ 15,8 % en 2010, après + 18,8 % en 2009 et 19,8 % en 2008).

Au contraire, les frais de justice engagés devant les juridictions civiles et prud'homales régressent fortement (- 7,4 % en 2010 par rapport à 2009, à 21,4 millions d'euros).

Ce résultat, sans doute largement imputable aux efforts de maîtrise des frais de justice réalisés depuis quelques années, doit toutefois être nuancé : en effet, depuis 2006, les frais postaux, qui constituaient la plus grande part des frais de justice civile et prud'homale (presque 40 millions d'euros sur un total de 60,5 millions d'euros), ont été versés dans la catégorie balai des « autres frais de justice », lesquels continuent de progresser, quoique modérément (+ 1,5 % entre 2009 et 2010).

Les actions engagées jusqu'à présent pour maîtriser les frais de justice, en réformant notamment le circuit de la dépense n'ont pas permis, en dépit des résultats qu'elles ont enregistrées, d'inverser ni même de contrarier la tendance.

Les actions conduites pour maîtriser la dépense de frais de justice

La réforme du circuit de la dépense

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la direction des services judiciaires expérimente, conjointement avec la direction générale des finances publiques, de nouveaux circuits de la dépense pour les frais de justice.

Ces expérimentations, qui doivent se terminer fin 2011, se sont déroulées au sein de huit cours d'appel (Amiens, Nîmes, Pau, Grenoble, Versailles, Bastia, Dijon et Nancy).

Le circuit expérimenté a pour objectif la professionnalisation des acteurs, le développement de l'assistance aux prescripteurs, l'amélioration du pilotage budgétaire et comptable des frais de justice, la réduction des délais de paiement des mémoires.

Ce circuit repose sur la mise en place, dans les tribunaux de grande instance et dans les cours d'appel, de services centralisateurs des mémoires de frais de justice. La mise en place de ces services a été accompagnée du déploiement du logiciel des mémoires de justice, dit LMDJ.

Le bilan de ces expérimentations fait ressortir l'efficacité des services centralisateurs, ces services permettant un meilleur suivi des mémoires et une réduction des délais de paiement.

C'est pourquoi les services centralisateurs ont été généralisés dès 2010 dans l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de grande instance.

La réactivation du réseau des référents « *frais de justice* »

Dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice, le ministère de la justice a créé, depuis 2006, un réseau de référents « *frais de justice* » auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance.

Ces référents sont chargés de communiquer aux juridictions du ressort les informations en provenance de l'administration centrale, notamment celles portant sur les évolutions tarifaires, les passations de marchés publics et les expérimentations en matière de frais de justice. Il leur appartient aussi de recueillir et d'analyser les éléments statistiques relatifs aux engagements et aux paiements des frais de justice. Il relève également de leur mission de diffuser les bonnes pratiques et de faciliter la mise en concurrence locale des prestataires.

Depuis 2011, trois référents « *frais de justice* » sont désignés par cour d'appel (un magistrat du siège de la cour, un magistrat du parquet de la cour et le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire).

La sensibilisation des chefs de cour à la maîtrise des frais de justice

Des informations particulières concernant la gestion des frais de justice sont données aux chefs de cours à l'occasion de regroupements organisés par le ministère de la justice (exemple : point d'information sur le passage à CHORUS en 2010, communication sur la réforme de la médecine légale en 2011).

La création d'un bureau de la Direction des services judiciaires spécifiquement en charge des frais de justice

Depuis le 1^{er} janvier 2011, un bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense a été créé au sein de la direction des services judiciaires avec pour objectif d'améliorer le pilotage de ces dépenses. Il a en particulier pour mission de renforcer l'animation du réseau des référents « *frais de justice* », de densifier le pilotage des projets visant à maîtriser ces dépenses et de diffuser les bonnes pratiques.

a) Des frais de justice pénale structurellement en hausse, sous l'effet de nombreuses réformes, en dépit d'efforts significatifs de maîtrise de la dépense

La part des frais de justice pénale dans le total des frais de justice progresse légèrement, de 68 % en 2009 à 69 % en 2010, alors qu'elle avait sensiblement régressé entre 2005 et 2009 (- 22,1 %).

La dépense est passée de 293,40 millions d'euros en 2009 à 323,52 millions d'euros en 2010, ce qui correspond à une progression globale de 10,3 %. Si l'on prend comme référence le point bas de 2007, la dépense a donc augmenté en trois ans de 63 millions d'euros. 80 % de cette augmentation est due aux postes de dépenses retracés dans le tableau suivant.

Évolution des principaux postes de dépense de frais de justice pénale (2006/2010) en millions d'euros

Nature de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2006/2010	Évolution 2009/2010
Actes médicaux	61,4	65,0	72,3	75,1	85,9	39,7%	14,3%
Analyses génétiques	20,5	16,8	17,5	20,9	23,3	13,4%	11,3%
Réquisitions opérateurs (hors location matériel)	38,3	34,6	33,3	33,0	35,6	-6,9%	8,1%
Traduction interprétariat	13,2	14,2	15,1	24,5	29,0	119,2%	18,2%
Enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité, contrôle judiciaire	19,8	21,0	22,6	22,7	23,6	18,9%	3,9%
Gardiennage et scellés	18,3	17,1	15,2	15,2	16,7	-9,0%	9,4%
Huissiers de justice	14,3	14,5	15,1	15,3	16,3	13,9%	6,9%

Source : ministère de la justice et des libertés

Ce redémarrage important des frais de justice pénale trouvant son origine dans l'entrée en vigueur de réformes dont les effets ne sont pas encore épuisés, il est probable que cette dynamique inflationniste se poursuive en 2011 et 2012.

Ce redémarrage à la hausse de la dépense s'explique, d'une part, par l'augmentation du volume de certaines prescriptions, d'autre part, par des revalorisations tarifaires.

(1) L'augmentation du volume de certaines prescriptions, conséquence des réformes qui intensifient l'activité pénale des juridictions

Cet effet « *volume* » se manifeste plus particulièrement dans le domaine médical, dans le domaine des analyses génétiques et dans celui des interceptions judiciaires. Il est très largement lié à la survenue de réformes qui imposent aux services enquêteurs ou aux magistrats de recourir plus souvent aux experts ou à certaines techniques d'investigation coûteuses.

À cet égard, **votre rapporteur souligne que plus de 60 % des prescriptions émanent d'officiers de police judiciaire (OPJ) et que le budget de la justice se trouve donc supporter une charge importante dont**

il ne maîtrise que partiellement la demande, en dépit des actions conduites par les parquets en direction des OPJ.

Plusieurs réformes ont contribué à l'**augmentation des prescriptions dans le domaine médical**.

La loi n° 2003-87 du 3 février 2003 relative à la conduite sous l'influence des stupéfiants, qui crée des contrôles dits « *aléatoires* », multiplie le nombre des dépistages de stupéfiants. Son effet se trouve renforcé depuis l'arrêté du 24 juillet 2008 qui homologue le recours aux tests salivaires en remplacement des prélèvements urinaires.

Ces tests, qui ne requièrent pas la présence d'un médecin, permettent de procéder à plus de contrôles ce qui augmente mécaniquement le nombre de résultats positifs. Or un contrôle positif s'accompagne, pour les besoins de l'enquête, de la prescription d'examen complémentaires, prélèvements sanguins et d'analyses toxicologiques, payables sur frais de justice.

Par ailleurs, la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté développe le recours à l'expertise psychiatrique, que ce soit en début ou en fin de placement.

Le **développement des prescriptions d'analyses génétiques** est un autre facteur d'augmentation de la dépense.

La loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure a étendu le périmètre des infractions conduisant à une inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Ce faisant, elle a eu un fort impact sur les frais de justice, puisqu'elle a accru le recours aux analyses génétiques, réalisées à partir de prélèvements sur individus (analyses dites « *individu* ») ou à partir de traces biologiques (analyse dite « *traces* »). Ces analyses sont désormais prescrites tant dans le domaine de la grande criminalité que dans celui de la délinquance de masse.

Ainsi, la dépense pour les analyses génétiques a progressé de + 38 % entre 2007 et 2010, de 16,8 millions d'euros à 23,3 millions d'euros, ce qui correspond à une progression plus dynamique que la progression moyenne des frais de justice pénale sur la même période (+ 32 %).

Afin d'enrayer cette hausse, la direction des services judiciaires a passé, depuis 2005, quatre marchés publics en matière d'analyses génétiques « *individu* », et, en 2009, un marché d'analyses génétiques « *traces* », aux fins d'alimentation du FNAEG¹.

En principe, ces mises en concurrence auraient dû permettre la réalisation d'économies. Cependant, la réduction significative du coût unitaire de l'analyse qui en a résulté² a été contrebalancée par la hausse continue, en 2009, comme en 2010, du nombre d'analyses demandées. L'effet « *volume* » a

¹ Les quatre premiers marchés portaient sur un volume de 50 000 analyses « *individu* », le dernier sur un volume de 60 000 analyses « *traces* ».

² Le coût de l'analyse « *individu* » est ainsi passé de 67 euros hors taxe en 2005 à 17 euros hors taxe en 2009, et celui de l'analyse « *traces* » de 265 euros hors taxe en coût moyen hors marché à 92 euros hors taxe en 2009, pour les analyses incluses dans le marché public.

contrecarré l'effet « *prix* », la dépense ayant finalement augmenté de 2,36 millions d'euros en 2009 et de 2,9 millions d'euros en 2010.

L'augmentation significative de la dépense correspond principalement au développement du recours aux analyses génétiques « *traces* », particulièrement coûteuses en matière criminelle. Les services de la Chancellerie ont indiqué à votre rapporteur qu'un nouveau marché public portant précisément sur ces analyses et sur les demandes de rapprochement entre profils génétiques était en cours de notification.

Les **réquisitions des opérateurs de communications électroniques et les interceptions judiciaires** ont aussi contribué à la hausse des frais de justice pénale.

Entre 2006 et 2009, les frais liés aux réquisitions des opérateurs de communication électronique avaient baissé significativement, de 38,28 millions d'euros à 32,96 millions d'euros (- 13,9 %).

Cette diminution de la dépense avait eu deux causes, l'une structurelle, l'autre éphémère :

- en premier lieu, les efforts importants déployés par le ministère de la justice et des libertés pour maîtriser les coûts. Une tarification a été mise en place en matière de production et de fourniture de données techniques par le décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 et l'arrêté du 22 août 2006, ainsi qu'en matière d'interceptions de communications téléphoniques par les décrets n° 2007-1519 et n° 2007-1520 du 22 octobre 2007 et l'arrêté du 22 octobre 2007 ;

- en second lieu, les importants retards constatés dans le paiement de ces frais aux opérateurs de communications électroniques. La diminution des dépenses causées par ces retards n'était qu'apparente et elle ne pouvait durer.

En 2010, la tendance s'est inversée. La dépense s'est élevée à 35,6 millions d'euros, augmentant de 8,1 % par rapport à 2009.

Cette augmentation traduit, d'une part, un effet « *volume* », le nombre de réquisitions ayant progressé dans ce domaine, d'autre part, un effet « *prix* », les réquisitions portant sur de nouvelles prestations, coûteuses et non tarifées (par exemple la géo-localisation, ou l'interception de communications électroniques).

Le ministère a indiqué à votre rapporteur que des négociations ont été menées avec les opérateurs de communications électroniques, afin, à la fois, de réduire les coûts de prestations déjà tarifées, comme, par exemple, les interceptions sur téléphone mobile et de tarifier des prestations qui ne le sont pas encore, comme les prestations liées à la géo-localisation ou à Internet. Elles devraient aboutir à de nouveaux tarifs avant la fin de l'année 2011. Les services de la Chancellerie évaluent les économies attendues à 17 % de la dépense totale des frais de réquisitions des opérateurs téléphoniques, soit environ 6 millions d'euros.

La Chancellerie tente aussi de mettre en place une architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des écoutes téléphoniques (cf. encadré).

Si le développement des prescriptions en matière d'interceptions judiciaires a pu être maîtrisé sur les dépenses de téléphonie, grâce à l'effort de tarification entrepris depuis 2006, en revanche, il a eu un impact significatif sur la dépense de frais de location de matériel d'interception, qui s'est accrue de + 54,8 % entre 2007 et 2010, passant de 16,9 millions d'euros à 26,17 millions d'euros. Le perfectionnement du matériel utilisé et le renchérissement consécutif de son coût a aussi contribué à cette augmentation.

En principe, ces frais d'interception devraient disparaître avec la mise en place de la plate-forme nationale aux interceptions judiciaires (PNIJ).

**Un exemple de dispositif de maîtrise du coût des frais de justice :
la création d'une architecture technique plus adaptée
à la mise en œuvre des écoutes téléphoniques**

Une plate-forme dite « *mini plate-forme d'interceptions des SMS et de recueil des données de connexion des communications interceptées* » permet depuis septembre 2007 aux officiers de police judiciaire de recevoir, sur leur poste de travail via le réseau Intranet, les SMS ainsi que les données de connexion associées aux interceptions sur le réseau mobile. Ces informations sont ainsi disponibles sans avoir à passer par l'opérateur alors qu'elles faisaient auparavant l'objet de réquisitions payantes.

Le secrétariat général de la Chancellerie travaille actuellement à la réalisation d'une **plate-forme nationale des interceptions judiciaires** (PNIJ), qui devrait être opérationnelle au cours de l'année 2013.

Cette plate-forme permettra aux officiers de police judiciaire d'envoyer aux opérateurs de communications électroniques (OCE) leurs réquisitions de façon dématérialisée et de valider, après réception de la prestation, le service fait. Les OCE, qui n'auront plus besoin d'établir de mémoires de frais, adresseront mensuellement et de façon dématérialisée leur facture pour paiement. Les frais seront payés par un BOP de l'administration centrale, et non plus par les juridictions.

La PNIJ devrait permettre de générer des économies importantes, à savoir :

- supprimer les frais de location de matériel d'interception (26,17 euros en 2010) ;
- diminuer les frais des OCE, en raison de la dématérialisation des échanges entre les enquêteurs et les opérateurs, et permettre ainsi une nouvelle révision tarifaire à la baisse ;
- réduire les délais de traitement des factures et assurer un meilleur pilotage de la dépense ;
- libérer des ETPT en juridiction, en raison du traitement de ces frais au niveau national. L'évaluation fournie par les services de la Chancellerie évoque le chiffre de 130 postes.

(2) Les nécessaires revalorisations tarifaires de plusieurs prestations acquittées sur les frais de justice

Deux fois par le passé, la Cour des comptes avait dénoncé la faiblesse des tarifs applicables à certains experts (experts psychiatres, administrateurs *ad hoc* et traducteurs interprètes).

Elle avait notamment souligné, dans ses deux rapports sur les frais de justice publiés en juillet 2005 et octobre 2007, que « *s'il est normal que les personnes auxquelles s'adressent les réquisitions et qui participent ainsi au service public de la justice ne bénéficient pas de leur marge habituelle, le maintien de tels tarifs, parfois totalement irréalistes, ne favorise pas l'appel aux prestataires les plus qualifiés* ». Rappelant que la grande majorité des dernières revalorisations remontait à 1999, elle s'était en outre inquiétée de ce que « *le niveau insuffisant de certains tarifs risque d'engendrer une baisse de la qualité des prestations, voire une pénurie de prestataires dans certains domaines ; à ce titre, la revalorisation de la rémunération horaire des interprètes et traducteurs apparaît urgente. Elle est à l'étude tout comme celle des experts psychiatres et des administrateurs ad hoc* ».

Pour remédier à cette situation, la Chancellerie a mis en place, au cours de l'année 2007, des groupes de travail chargés d'élaborer de nouveaux tarifs. La revalorisation de ces tarifs a été réalisée par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008.

Le tarif des experts psychiatres a été augmenté de 25 %. Par ailleurs, il applique aux expertises des victimes d'infractions sexuelles le tarif majoré déjà prévu pour les expertises des auteurs de ces infractions.

Le tarif des administrateurs *ad hoc* a été également profondément modifié, tant en matière civile qu'en matière pénale. Le taux indemnitaire variable a été remplacé par une indemnité forfaitaire et des indemnités de déplacement ont été créées.

Le tarif des traducteurs a été porté de 12,52 euros à 25 euros la page. Le décret de 2008 a défini la notion de « *page* », mettant ainsi fin à l'absence de norme, qui constituait une source de contentieux et de retard dans le paiement des prestations.

Le tarif des interprètes, qui variait précédemment entre 14,79 et 16,58 euros, a été fixé à 25 euros de l'heure à compter du mois de septembre 2008 puis à 30 euros de l'heure, à compter du 1^{er} mars 2009. En outre, le décret a créé des majorations de ce tarif de base, cumulables entre elles, qui dépendent de la durée de l'intervention et du moment où elle est requise¹.

¹ Majoration de 40 % pour la première heure, de 25 % pour l'heure de traduction effectuée entre 22 h et 7 h et majoration de 25 % pour l'heure de traduction effectuée les samedis, dimanches, et jours fériés.

Ces revalorisations auxquelles s'ajoutent, pour les praticiens médicaux, les trois revalorisations tarifaires successives, intervenues au 1^{er} août 2006 au 1^{er} juillet 2007 et au 1^{er} janvier 2011¹ ont fortement contribué à l'augmentation des frais de justice pénale.

Ainsi, entre 2009 et 2010, les dépenses relatives aux experts psychiatres auraient progressé, selon les services de la Chancellerie, de 12,7 % et ceux des administrateurs *ad hoc* de 11,3 %.

La dépense relative aux traducteurs et interprètes enregistre une hausse de 61,9 % entre 2008 (15,12 millions d'euros) et 2009 (24,49 millions d'euros) et de 18,2 % en 2010 (28,95 millions d'euros). Pour les six premiers mois de l'année 2011, la dépense est à nouveau sensiblement supérieure aux prévisions (+15 %), ce qui traduit l'impact de la réforme de la garde à vue et fait douter d'une stabilisation prochaine de ce poste de dépense.

Les frais médicaux (hors analyse génétique)², qui constituent, toutes juridictions confondues, le premier poste de dépenses de frais de justice, ont progressé de 14,3 % entre 2009 (75,14 millions d'euros) et 2010 (85,85 millions d'euros), sans que l'on puisse distinctement faire la part de la revalorisation tarifaire et de l'augmentation de prescription.

D'après les indications fournies par la Chancellerie à votre rapporteur une revalorisation des honoraires des experts psychiatres est envisagée. Il s'agit de remédier à leur sous évaluation actuelle et de parer au risque de désaffectation des praticiens pour les missions judiciaires.

Enfin, bien qu'ils n'aient pas fait l'objet, à proprement parler, de revalorisations tarifaires, les frais d'enquêtes sociales rapides, d'enquêtes de personnalité et de contrôle judiciaire ont sensiblement augmenté de 2009 à 2010, de 22,7 à 23,6 millions d'euros, par l'effet du décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007 qui, sans procéder à une revalorisation des tarifs, a arrondi leurs montants dans un souci de simplification.

(3) La question du paiement des frais de justice par la personne morale condamnée

L'Assemblée nationale a adopté, après l'article 52 du projet de loi de finances, un amendement du gouvernement tendant à modifier l'article 800-1 du code de procédure pénale pour mettre à la charge de la personne morale condamnée au pénal le paiement des frais de justice engagés au cours de l'enquête et du procès, sauf décision contraire de la juridiction.

¹ Ces revalorisations ont porté sur la lettre C, qui détermine le tarif de certaines prestations en matière de frais de justice (examen des gardés à vue, examen des victimes, autopsies etc.).

² Ces frais recouvrent l'ensemble des examens effectués au cours de l'enquête (examens des gardés à vue, examens des victimes avec fixation de l'incapacité totale de travail – ITT, autopsies), les examens psychiatriques, médico-psychologiques et psychologiques ainsi que les examens toxicologiques, biologiques et radiologiques.

Cette disposition, inspirée d'une recommandation de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires, se justifie, aux yeux de ses initiateurs, par la capacité contributive des personnes morales concernées et la nécessité de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses de frais de justice.

La modification adoptée par les députés apporte une entorse au principe, posé par l'article 800-1 du code de procédure, selon lequel les frais de justice ne peuvent être mis à la charge de la personne condamnée et doivent être acquittés par l'État.

Si l'exception apportée à ce principe peut se justifier pour une entreprise à but lucratif, qui s'est rendue coupable de malversations, votre rapporteur s'interroge sur les risques qu'elle pourrait présenter pour des structures à but non lucratif, comme des syndicats ou des associations, qui ne disposent pas forcément des mêmes ressources financières et dont les adhérents ou les membres pourraient être les victimes indirects de ceux qui auraient conduits, par leur comportement, à la condamnation de la structure.

C'est pourquoi, elle a proposé à votre commission qui l'a adopté, un **amendement** tendant à exclure les personnes morales à but non lucratif de l'application de la nouvelle disposition.

b) Des frais de justice civile et prud'homale contenus, contrairement aux frais de justice commerciale

La dépense de frais de justice civile, commerciale et prud'homale représente moins de 14 % de la dépense totale. Elle est passée de 59,07 millions d'euros en 2009 à **63,07** millions d'euros en 2010, soit une progression de 6,8 %.

Ces frais connaissent une évolution contrastée. Si les frais de justice commerciale ont fortement progressé (+ 15,8 %), les frais de justice civile et prud'homale ont tendance à diminuer (- 7,4 %). Ce bon résultat de la dépense en matière civile ou prud'homale est cependant obéré par l'augmentation prochaine prévisible des frais d'enquêtes sociales.

• **Des frais de justice commerciale non maîtrisés**

La dépense poursuit sa progression pour la quatrième année consécutive. Elle est passée de 35,99 millions d'euros en 2009 à 41,69 millions d'euros en 2010 (+ 15,8 %).

Cette dépense correspond principalement aux frais de greffe. Elle comprend aussi des frais d'huissier de justice, des frais de publicité, des frais d'avoué et des frais règlementés d'avocat.

Le dynamisme de la dépense est la conséquence de deux réformes intervenues récemment :

- celle des procédures collectives qui a supprimé la possibilité de demander aux parties une provision pour frais de procédure. En vertu du décret n° 2006-1709 du 23 décembre 2006, cette provision est désormais avancée par le Trésor ;

- celle du tarif des greffiers de commerce, qui, en vertu du décret n° 2007-812 du 10 mai 2007 prévoit le paiement de ces frais en début de procédure et non plus à l'issue de celle-ci.

Destiné à contenir cette inflation, le décret n° 2009-1661 du 28 décembre 2009 relatif aux frais de justice en matière commerciale et aux auxiliaires de justice a prévu :

- le versement au début de la procédure d'un droit fixe de 200 € par le mandataire au greffe du tribunal de commerce, pour limiter l'avance des frais de greffe par le Trésor ;

- la gratuité des actes et des informations délivrées par le greffe sur demande des autorités judiciaires. Ces éléments étaient jusque là payants ;

- la modification du tarif des greffiers de commerce s'agissant de l'admission des créances non contestées ;

- la clarification du tarif des commissaires priseurs et des huissiers en matière d'inventaires et de prisées.

Ces dispositions n'ont toutefois pas encore permis de contenir la hausse des frais de justice commerciale. Deux phénomènes conjoncturels contrarient en effet les efforts de maîtrise de la dépense : d'une part, l'augmentation des procédures collectives liées à la dégradation de conjoncture économique conduit à une hausse mécanique des frais de justice commerciale ; d'autre part, la suppression de 55 tribunaux de commerce dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire a eu pour conséquence d'accélérer les demandes de remboursements présentées par les greffiers des tribunaux de commerce concernés.

- **Une incertitude sur la maîtrise des frais d'enquêtes sociales**

De 2009 à 2010, la dépense relative aux enquêtes sociales conduites en matière civile est passée de 6,85 millions d'euros à 4,99 millions d'euros en 2010, soit une réduction de 27,2 %, alors qu'elle avait légèrement progressé entre 2008 et 2009 (+ 2,75 %).

Cette baisse significative de la dépense résulte de la nouvelle tarification de l'enquête sociale, qui n'a produit pleinement ses effets qu'en 2010. En effet le décret n° 2009-285 du 12 mars 2009 et son arrêté d'application ont fixé à 500 € le tarif des enquêtes sociales ordonnées par le juge aux affaires familiales ou par le juge des tutelles.

Toutefois, la situation demeure encore incertaine.

En effet, le décret du 12 mars 2009 a été modifié par le décret n° 2011-54 du 13 janvier 2011, pour tenir compte des conclusions de l'inspection générale des services judiciaires et d'un groupe de travail réunissant des professionnels de la matière.

L'inspection, saisie en ce sens le 20 octobre 2009, a rendu un rapport sur la tarification des enquêtes sociales dans lequel, tout en approuvant, le

principe même de la tarification, elle a préconisé une revalorisation du tarif, avec une différenciation entre les enquêteurs personnes physiques et personnes morales en raison des différences de contraintes pesant sur eux. Une étude effectuée par les services du ministère de la justice au cours de l'été 2009 a en effet montré qu'une enquête sociale réalisée par une association s'élevait en moyenne à 994 € contre 815€ par une personne physique.

Le décret du 12 janvier 2011 traduit ces préconisations. D'une part, il procède à une distinction entre la rémunération des personnes physiques et celle des personnes morales. D'autre part, il prévoit la forfaitisation des frais de déplacement. La rémunération est fixée à 650 euros pour les personnes physiques et à 750 euros pour les personnes morales. Ces montants prennent en compte les frais de déplacement, forfaitisés à 50 euros.

Votre rapporteur observe que cette revalorisation tarifaire nécessaire est susceptible de remettre en cause la baisse constatée des frais d'enquête sociale, puisqu'à volume constant d'enquêtes et selon la proportion d'un tiers d'enquêtes confiées à une personne morale pour deux tiers confiées à une personne physique, leur coût se rétablirait à près de 6,5 millions d'euros.

Un exemple de maîtrise des coûts : les frais postaux

Les frais postaux sont acquittés par l'action « *Soutien* » du programme 166, et non les actions correspondant aux juridictions civiles ou pénales – alors même que ces frais d'envoi constituaient, traditionnellement le principale poste de dépense des juridictions civiles pour les frais de justice. Ce rattachement se justifie en raison de la gestion centralisée des marchés publics passés entre la Poste et le ministère.

Les frais postaux sont passés de 58,02 millions d'euros en 2007, à 57,1 millions d'euros en 2008, à 56,60 millions d'euros en 2009 et à 58,31 millions d'euros en 2010.

Après deux années de baisse, la dépense est en augmentation de 2,9 %. Cette hausse s'explique, en partie, par la revalorisation des tarifs intervenue le 1^{er} juillet 2010.

La Chancellerie considère toutefois que la progression de ce poste de dépense devrait être maîtrisée en 2011, malgré la nouvelle évolution tarifaire intervenue au 1^{er} juillet 2011, compte tenu des efforts de rationalisation réalisés dans ce domaine.

En effet, la direction des services judiciaires s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique de réduction des coûts d'affranchissement :

- par la dématérialisation des dossiers de procédures, depuis 2007 ;
- par la passation de marchés publics pour le transport des dossiers de procédure et des scellés, en 2008 et en 2009. Une nouvelle mise en concurrence a entraîné une réduction significative des frais de transport.

Par ailleurs, un audit sur le traitement du courrier des services judiciaires a été lancé en 2008. Ses conclusions ont permis d'identifier plusieurs actions à court, moyen et long termes, permettant d'optimiser les coûts liés à l'affranchissement, à savoir :

- la diffusion de bonnes pratiques (photocopie en recto verso des documents à envoyer, utilisation du tarif Écopli, développement des envois en nombre, *etc.*) ;

- la mutualisation des services courriers des juridictions se trouvant sur un même site ;

- le développement des envois électroniques.

Ces pistes d'économies ont fait l'objet d'une circulaire, adressée aux chefs de cour fin 2009.

De nouvelles actions ont été engagées en 2010 :

- la conclusion avec La Poste d'un contrat cadre relatif à l'envoi en nombre ;

- la notification d'un marché relatif à la gestion des machines à affranchir.

En conséquence, et au regard des consommations constatées sur le premier semestre, la Chancellerie estime que la dépense totale pour l'année 2011 devrait se stabiliser aux alentours de 56 millions d'euros.

2. Une sous-budgétisation des frais de justice dont les conséquences ne peuvent plus être ignorées

a) *Une gestion marquée, depuis 2009, par une sous-budgétisation des frais de justice*

Évolution de la dotation initiale et solde par rapport aux crédits effectivement consommés de 2000 à 2010

En millions d'euros	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dotations initiales	283,3	277,2	293	310	338,2	358,1	370,1	390,1	405	409	393,3
Dotations finales	264,7	271,1	288	338	357,8	373,6	372,7	378,5	396,6	428,5	464,5
Consommation réelle	258,4	262	290,1	341,4	419,1	487,4	379,4	388,6	401,7	432,5	467,8
Solde de la dotation initiale par rapport aux crédits consommés	24,9	15,2	2,9	-31,4	-80,9	-129,3	-9,3	1,5	3,3	-23,5	-74,5

Source : ministère de la justice et des libertés

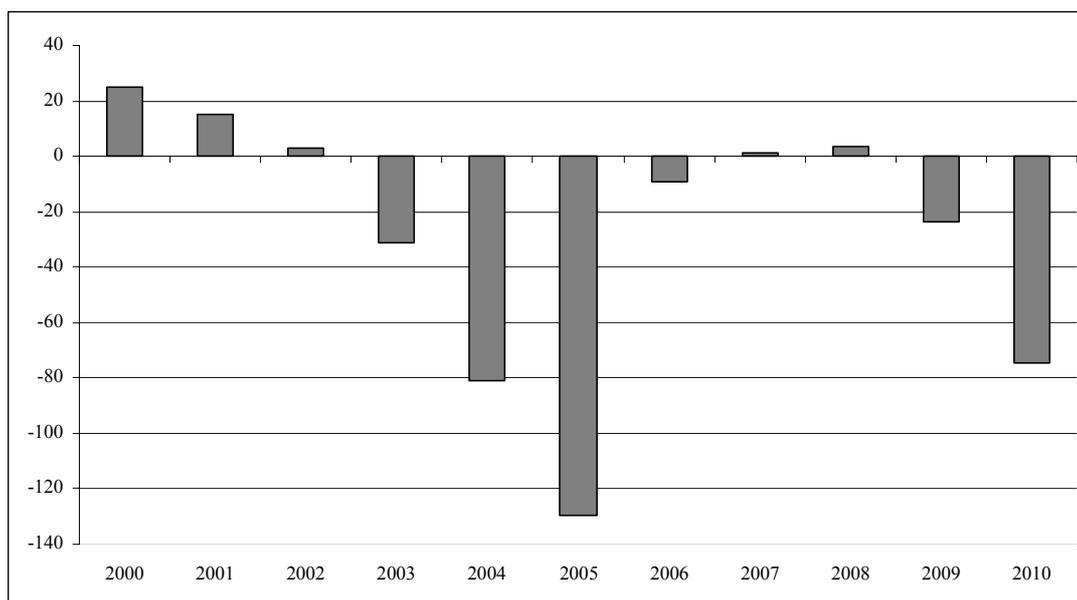
L'examen sur les dix dernières années, de l'écart entre la dotation ouverte initialement pour couvrir les frais de justice et les crédits finalement consommés fait apparaître deux ruptures de tendance importantes :

- alors que de 2000 à 2002, la consommation reste inférieure aux crédits initialement ouverts, brusquement, à partir de 2003, les frais de justice augmentent très sensiblement, dégradant très fortement le solde ;

- le passage, en 2006, de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs, permet une amélioration de la situation, qui se retourne une nouvelle fois en 2009, sous l'effet du fort dynamisme de la dépense de frais de justice. 2009 et 2010 se signalent par une sous-dotation constatée du budget des frais de justice à hauteur respectivement de 23,5 millions d'euros et de 74,5 millions d'euros.

Cette sous-budgétisation chronique a notamment été relevée par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget 2010, qui a appelé à y porter remède. Elle a imposé l'adoption d'abondements en cours de gestion, par redéploiement interne ou par décrets d'avance, ou des retards de paiements importants (*cf. infra*).

**Différence entre les crédits de la dotation initiale des frais de justice
et ceux finalement consommés (en millions d'euros)**



Source : commission des lois

b) Une sous-budgétisation reconduite, contre l'évidence

L'enveloppe allouée en loi de finances initiales (LFI) pour l'année 2011 au titre des frais de justice s'élevait à 459,6 millions d'euros en crédits de paiement. Mais elle a déjà été abondée à plusieurs reprises pour être portée fin août à 462,7 millions d'euros en CP. Mme Véronique Malbec, directrice des services judiciaires a indiqué à votre rapporteur, lors de son audition, qu'à la fin du mois d'octobre la consommation constatée s'élevait à 369 millions d'euros et qu'il était probable que la consommation annuelle dépasse les 500 millions d'euros.

L'enveloppe allouée aux frais de justice pour l'année 2012 s'élèverait à 470 millions d'euros, soit une augmentation de 8 millions d'euros. Elle inclurait le financement de dépenses nouvelles, pour un montant total d'au moins 49,2 millions d'euros au titre :

- de la revalorisation du tarif des huissiers de justice audienciers (coût évalué à 1,96 millions d'euros) ;

- de l'augmentation des frais d'enlèvement et de gardiennage des véhicules consécutifs au renforcement de la lutte contre la délinquance routière opérée par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 (dite LOPPSI 2). En effet cette loi a étendu les possibilités d'immobilisation du véhicule en cas de délit routier (coût évalué à 17,2 millions d'euros) ;

- de la budgétisation de la part employeur des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice (coût évalué à 30 millions d'euros).

En outre, deux réformes intervenues en 2011 devraient aussi grever largement le budget des frais de justice, bien que la Chancellerie n'ait pas été en mesure d'en fournir une évaluation précise. Il s'agit de la réforme de la médecine légale entrée en vigueur le 15 janvier 2011 et de la réforme de l'hospitalisation d'office¹.

La réforme de la médecine légale

La réforme de la médecine légale fait suite au rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des services judiciaires sur l'organisation de la médecine légale.

Une nouvelle organisation territoriale

Cette réforme, entrée en vigueur le 15 janvier 2011, met en place des structures hospitalières, organisées autour de la thanatologie et de la médecine du vivant.

Implantée au niveau régional, la thanatologie concerne les autopsies. Ces examens sont effectués dans des structures dédiées, dotées d'un personnel formé aux besoins judiciaires.

Concernant la médecine du vivant, la réforme porte sur les examens de garde à vue et les examens des victimes. Ces examens sont réalisés par des structures hospitalières, dont la taille est proportionnée à l'activité judiciaire. Ces structures animent, par ailleurs, un réseau de médecins libéraux intervenant sur les zones géographiques dans lesquelles la mise en place d'une structure dédiée à la médecine légale ne se justifie pas.

Des nouvelles modalités de financement des frais médicaux

Ce schéma d'organisation s'accompagne également d'une refonte des modalités de financement de la médecine légale.

Avant la réforme, le paiement s'effectuait à l'acte. La mise en place de la réforme s'est traduite par une mise à plat de ces modalités de financement de la médecine légale. En effet, les structures hospitalières dédiées (établissements publics) sont désormais directement financées par le ministère de la justice.

Continueront cependant à être rémunérés à l'acte : les autopsies réalisées par l'IML de Paris ainsi que les examens de médecine du vivant pratiqués par l'UMJ de Paris et ceux effectués par les médecins appartenant au réseau de proximité.

Le montant de la participation du ministère de la justice au titre de la réforme a été fixé à 54,2 millions d'euros en année pleine, soit 12 millions d'euros environ pour la thanatologie et 42 millions d'euros environ pour la médecine du vivant.

Compte tenu des difficultés de mise en œuvre de la réforme, la dépense induite par la médecine légale devrait augmenter en 2012.

En effet, certaines structures ne sont pas opérationnelles ou ont réduit leur périmètre d'intervention en ne réalisant pas des examens de garde à vue. Cette situation a pour conséquence la prise en charge sur le budget de frais de justice des cours d'appel d'examens qui auraient dû être financés au titre des crédits délégués aux établissements de santé.

En outre, le programme 166 doit financer en 2012 des équipes mobiles destinées à assurer des examens médicaux des gardés à vue dans les locaux des commissariats ou des unités de gendarmerie.

¹ Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011, relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

Lors de son audition, Mme Clarisse Taron, présidente du syndicat de la magistrature a attiré l'attention de votre rapporteur sur le fait que le forfait négocié par la Chancellerie dans le cadre de la réforme de la médecine légale, n'incluait pas un certain nombre d'actes qui restaient à la charge des juridictions, comme le transport aller et retour du corps jusqu'aux salles d'autopsie, l'ensemble des examens complémentaires (radiologiques, anatomopathologiques, biologiques *etc.*) ou le transport des magistrats qui assistent aux autopsies.

Quant à la réforme de l'hospitalisation d'office, elle implique le recours à un plus grand nombre d'expertises psychiatriques et donc une augmentation des frais médicaux acquittés par les juridictions.

Au vu de ses nouvelles dépenses qu'on doit, au minimum, évaluer à 50 millions d'euros, l'enveloppe budgétaire proposée pour les frais de justice de 2012, qui n'augmente que de 8 millions d'euros, paraît irréaliste, comme M. Michel Mercier, ministre de la justice et des libertés en a convenu au cours de son audition par la commission des lois.

Si l'on peut s'attendre à ce que les dispositifs de maîtrise des frais de justice mis en place les années précédentes produisent leur effet, les économies qu'ils sont susceptibles de dégager n'atteindront vraisemblablement pas le niveau des charges nouvelles.

Votre rapporteur déplore, qu'une nouvelle fois, le budget des frais de justice soit si nettement sous évalué, contre l'évidence-même.

L'objectif de maîtrise des frais de justice est légitime. Mais votre rapporteur considère que **la sous-budgétisation ne doit pas tenir lieu à la Chancellerie de politique de maîtrise des coûts**. Celle-ci est vouée à l'échec. L'expérience enseigne que la pénurie qu'elle organise, au détriment des juridictions, ne peut constituer une règle de bonne gestion. Surtout, cette sous-budgétisation délibérée met en péril la liberté de prescription des magistrats, condition de leur indépendance dans l'exercice de leurs missions.

c) Une sous-budgétisation aux conséquences préoccupantes

- (1) L'affectation de la majorité des crédits de paiement d'une année au règlement des dépenses contractées les années antérieures

En 2012, comme les années précédentes, **près de la moitié des crédits de paiement ouverts au titre des frais de justice, serviront à payer des dépenses ouvertes les années précédentes**. À eux seuls, les frais de justice représentent 58,1 % du total des crédits de paiement demandés en 2012 pour honorer des engagements antérieurs. Seuls 53 % des mémoires de frais sont payés dans l'année où l'expertise a été effectuée.

Les représentants de l'union syndicale de la magistrature considèrent que ce chiffre s'explique de trois façons différentes.

Tout d'abord, ce décalage est inéluctable, dans la mesure où les frais ne sont acquittés qu'une fois la prestation réalisée. Or son accomplissement peut demander un certain temps, par exemple lorsqu'il s'agit d'une expertise ou d'une enquête sociale.

Ensuite, la mise en place de CHORUS a entraîné des nombreux retards dans le traitement des paiements. Cette difficulté devrait se résorber prochainement.

Enfin, et surtout, il est fréquent que les régies ne soient plus en état, dès septembre, faute de moyens financiers, de payer les experts. Le paiement des mémoires est alors différé, dans l'attente du versement des fonds au titre de l'année suivante. Ainsi, en 2011, le reste à payer sur des engagements antérieurs à 2010 s'élevait à 29,2 millions d'euros. Le montant total des restes à payer des années antérieures était évalué à 262,9 millions d'euros. Il sera de 296 millions d'euros en 2012.

La sous-budgétisation de l'enveloppe allouée au paiement des frais de justice demeure ainsi la principale cause de ces retards de paiement qui, en s'accumulant, font boule de neige et provoquent de nouveaux retards, aux effets délétères.

(2) Des retards préjudiciables aux prestataires et collaborateurs occasionnels de la justice

D'importants retards de paiements des frais de justice aux prestataires et collaborateurs occasionnels du service public de la justice ont été constatés en 2011, comme les années précédentes.

Si les jurés, considérés comme des créanciers prioritaires, paraissent relativement épargnés par ce phénomène, les experts et interprètes sont particulièrement touchés. La Chancellerie a recommandé aux chefs de cour d'être attentifs à la situation des prestataires personnes physiques.

Le ministère de la justice et des libertés ne dispose pas d'outils permettant d'évaluer avec précision le montant et le nombre de factures concernées.

Toutefois, les exemples fournis par les services de la Chancellerie à votre rapporteur montrent que ces créances sont susceptibles d'atteindre des montants importants. Ainsi, une entreprise postale s'est plainte à l'administration d'impayés relatifs à l'affranchissement, d'un montant total de 8,5 millions d'euros, deux laboratoires d'analyse génétique de deux créances impayées de 2,6 et 1,5 millions d'euros, une association œuvrant dans le domaine pré-sententiel (enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité, etc.), d'impayés s'élevant à 3,6 millions d'euros et une société de location de matériel d'interception, d'une créance non acquittée de 2,5 millions d'euros.

De tels retards de paiement grèvent lourdement la trésorerie des entreprises qui en sont victimes, menaçant leur survie économique. Ils pourraient aussi donner lieu au paiement de pénalités contractuelles, voire à une résiliation du contrat.

En outre, les difficultés de paiement que rencontrent les experts ou les interprètes traducteurs risquent de dissuader les intéressés de continuer à collaborer au service public de la justice.

Les efforts engagés pour revaloriser les tarifs applicables, afin d'encourager les vocations, sont ainsi contrariés par les retards de paiement récurrents auxquels les intéressés sont confrontés. Cette évolution est préoccupante : **à mesure que les experts se détournent de la justice, le niveau moyen de compétence baisse** et il devient plus difficile aux chefs de juridictions de désigner des experts en nombre suffisant pour répondre aux prescriptions des magistrats.

La réforme du circuit de la dépense des frais de justice engagée par la Chancellerie permet un meilleur pilotage des frais de justice. Le ministère de la justice et des libertés a par ailleurs mis en place un plan d'apurement, destiné à réduire le nombre des créances de plus de trois mois et à abaisser le report de charge à deux mois seulement.

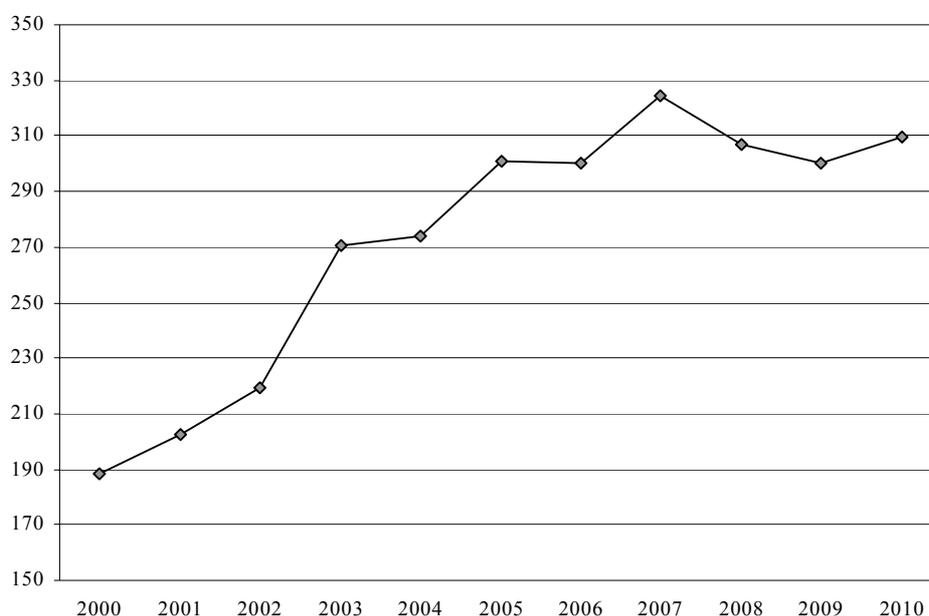
Cependant les progrès à accomplir restent considérables et il est probable que le stock important des retards accumulés entravera les efforts qui seront engagés : **voire rapporteur observe que l'amélioration durable de la situation dépend de la réponse qui sera apportée à la sous-budgétisation des frais de justice.**

III. UN FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE QUI POSE QUESTION

1. Une dépense d'aide juridictionnelle à nouveau en forte croissance

La dépense d'aide juridictionnelle est passée en euros courants de 188,05 millions d'euros en 2000 à 309,65 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 65 % en dix ans. Elle a atteint un palier en 2007, à 324 millions d'euros, avant de décroître légèrement jusqu'à 2010.

Évolution de la dépense d'aide juridictionnelle de 2000 à 2010 (en millions d'euros)



Source : ministère de la justice et des libertés

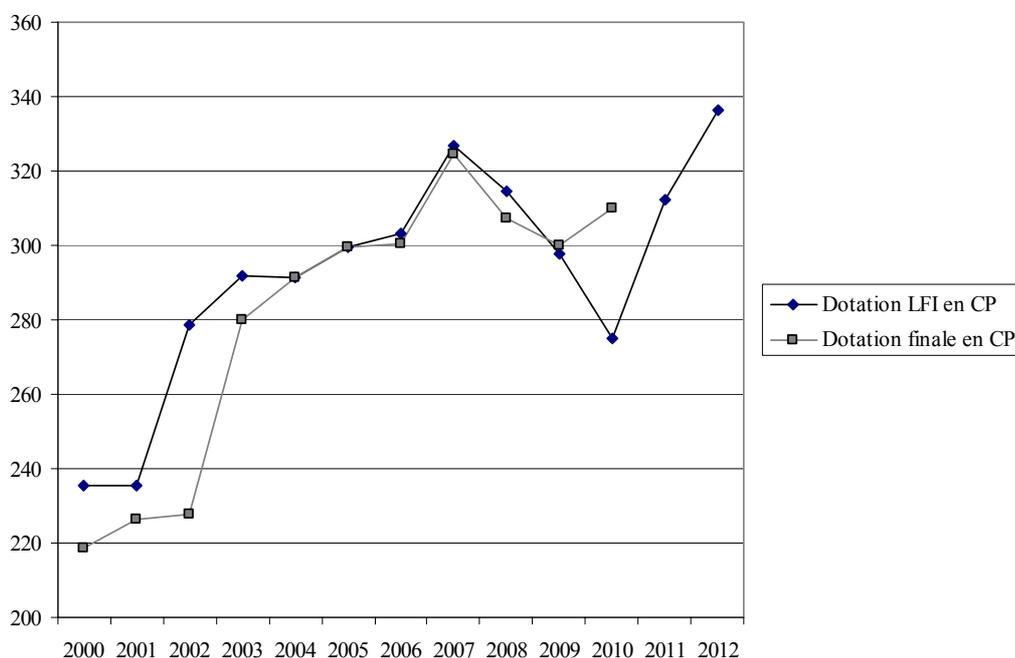
Cette hausse de la dépense trouve son origine à la fois dans l'augmentation de la rétribution des avocats (revalorisations du barème en 2001 et 2003, hausse de 2 % en 2004 et de 8 % en 2007 de l'unité de valeur), et la croissance de la demande d'aide juridictionnelle, par l'effet des différentes réformes¹. Entre 2008 et 2010, en l'absence de réformes causant une hausse de la dépense d'aide juridictionnelle, la dépense effective a baissé légèrement, sous l'effet d'une utilisation accrue du dispositif permettant à

¹ Il en est ainsi notamment de l'amélioration du régime de l'accès à l'aide juridictionnelle pour les familles aux ressources modestes et les victimes réalisé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, de l'institution d'une procédure de rétablissement personnel par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ou du transfert aux cours administratives d'appel de l'appel des décisions des tribunaux administratifs en matière de reconduite à la frontière par l'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et le décret n° 2004-789 du 29 juillet 2004.

l'avocat d'obtenir de l'adversaire de son client, bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, le paiement de ses honoraires¹.

L'évolution des dotations budgétaires initiales et finales allouées à l'aide juridictionnelle, analogue à celle de la dépense effectivement constatée², fait apparaître une rupture en 2010 : pour la première fois, l'enveloppe budgétaire initialement prévue a été manifestement sous-évaluée, à 274 millions d'euros quand 310 millions d'euros ont été nécessaires, et alors même qu'en 2009, le niveau de la dépense constatée était déjà de 300 millions d'euros.

**Évolution des crédits votés et des crédits consommés
pour l'aide juridictionnelle depuis 2000 (en millions d'euros)**



Source : ministère de la justice et des libertés

Les dotations ouvertes en 2011 et 2012 tentent de corriger cet écart.

Ainsi, en 2012, l'enveloppe allouée à l'aide juridictionnelle dans le projet de loi de finances est de 336,30 millions d'euros en crédit de paiement, ce qui représente une hausse de 7,7 % par rapport à 2011 (+ 24 millions d'euros), et de 22 % par rapport à 2010 (+ 62 millions d'euros).

¹ La procédure prévue à l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique permet en effet à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander au juge la condamnation de la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, au paiement d'une indemnité correspondant aux frais que son client aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. S'il est fait droit à cette demande, l'indemnité allouée par le juge est alors recouvrée par l'avocat.

² La différence entre la dépense effective d'aide juridictionnelle et la dotation finale du budget d'aide juridictionnelle s'explique par les éventuelles rétablissements de crédits opérés et par le jeu de la trésorerie des caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) auxquelles est versées la subvention d'aide juridictionnelle destinée à défrayer les avocats.

Cette progression de la dotation est principalement due à la réforme de la garde à vue et aux nouvelles interventions des avocats dans le cadre de procédures judiciaires.

Selon l'estimation de la Chancellerie, la dépense d'aide juridictionnelle devrait s'élever en 2012 à 313,8 millions d'euros auxquels il conviendrait d'ajouter plus de 107,4 millions d'euros pour le financement des interventions des avocats, 103,8 millions pour les gardes à vue¹ et 3,6 millions pour les médiations et compositions pénales et les procédures disciplinaires ou mesures d'isolement frappant des détenus, pour un total de 421,2 millions d'euros.

L'évolution constatée de la dotation budgétaire reste très inférieure au coût prévisible de la réforme de la garde à vue. En effet, le gouvernement a fait le choix de ne faire supporter au budget de l'État que moins de 20 % du coût de cette réforme et de faire financer le reste par une taxe spéciale directement affectée au Conseil national des barreaux.

2. L'impact financier de la réforme de la garde à vue

En garantissant, conformément aux exigences constitutionnelles, aux personnes gardées à vue l'assistance d'un avocat dès le début de la garde à vue, la loi du 14 avril 2011² a étendu le périmètre d'intervention possible de l'avocat.

Ainsi, sauf raisons impérieuses, la personne gardée à vue ou placée en retenue douanière, peut demander à être assistée par un avocat choisi ou désigné d'office dès le début de la garde à vue et pendant la prolongation de cette mesure. Si la possibilité de solliciter un entretien avec un avocat dès la première heure de garde à vue ou lors de la prolongation existait déjà, désormais le gardé à vue peut être assisté par son avocat lors des auditions et des confrontations. Par ailleurs, si la victime est confrontée avec une personne gardée à vue, elle peut demander également à être assistée d'un avocat désigné par le bâtonnier à sa demande. Le régime des retenues douanières a quant à lui été aligné sur celui des gardes à vue.

Cette extension des possibilités d'intervention de l'avocat a imposé une révision du barème de rétribution des avocats désignés d'office au cours de la garde à vue, en fonction des nouvelles missions qui leur sont confiées.

Le décret du 6 juillet 2011 a ainsi plafonné la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat à 1 200 euros hors taxe par période de 24 heures et prévu les règles de calcul suivantes :

- lorsque l'avocat intervient uniquement pour un entretien avec la personne gardée à vue au début de la garde à vue ou de la prolongation de cette mesure, sa rétribution est fixée à 61 euros hors taxe ;

¹ Cf. la partie suivante pour le calcul de ce montant.

² La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue.

- lorsqu'il intervient pour s'entretenir avec la personne gardée à vue puis, pour assister cette dernière lors de ses auditions et confrontations, l'avocat perçoit une rétribution forfaitaire de 300 euros hors taxe ;

- lorsqu'il intervient pour s'entretenir avec la personne gardée à vue puis, pour l'assister lors de ses auditions et confrontations lors de la prolongation de la garde à vue, l'avocat perçoit une rétribution de 150 euros hors taxe ;

- lorsqu'il assiste la victime lors de confrontations avec la personne gardée à vue, l'avocat perçoit une rétribution de 150 euros hors taxe.

Compte tenu des nouvelles règles de rétribution de l'avocat, le coût brut de la réforme a été estimé à 103,8 millions d'euros en année pleine sur la base des hypothèses suivantes : 400 000 gardes à vue de 24 heures, 100 000 prolongations, 90 000 confrontations entre les victimes et les gardés à vue, et un taux de recours à un avocat commis d'office de 66 %. Votre rapporteur observe que ces hypothèses, les mêmes que celles retenues dans l'étude d'impact du projet de loi portant réforme de la garde à vue, ne tiennent pas compte du fait que l'examen du texte au Parlement a aligné le régime de la retenue douanière sur celui de la garde à vue, conformément aux décisions du Conseil constitutionnel. L'évaluation du coût de cette réforme en année pleine semble donc incertaine, sinon lacunaire.

Cet impact financier, plus du double de celui envisagé dans l'étude d'impact du projet de loi portant réforme de la garde à vue, n'a été que très partiellement anticipé dans les crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale pour 2011, à hauteur de 18 millions euros. L'effort budgétaire supplémentaire nécessaire est donc, au minimum, de 85,8 millions d'euros, auquel s'ajoute, comme vu précédemment, le coût des autres interventions des avocats en médiation et composition pénale et en contentieux disciplinaire pour les détenus.

Plutôt que d'abonder à due proportion le budget de l'aide juridictionnelle, le gouvernement a choisi de financer cette somme par la création d'une taxe affectée directement au Conseil national des barreaux, la contribution pour l'aide juridique, décrite ci-après.

Votre rapporteur observe que la sous-évaluation du coût de la réforme en 2011, dont s'était déjà inquiété notre collègue Yves Détraigne dans son rapport pour avis sur le même budget l'an passé, a été à l'origine de difficultés de financement importantes : la réforme étant entrée en vigueur dès le 15 avril 2011, conformément aux décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation rendue ce même jour, le défaut de financement de la réforme se montait à 60,8 millions d'euros¹.

¹ Si l'on retient les hypothèses présentées pour 2012 (coût brut annuel de 103,8 millions d'euros), et que l'on applique la réforme sur trois trimestres, le montant de la dépense d'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue serait de 78,8 millions d'euros, dont il faut retrancher les 18 millions d'euros ouverts en LFI 2011.

L'État a tenté de couvrir cet engagement financier de trois manières : en sollicitant la trésorerie des CARPA, en abondant en loi de finances rectificative les crédits de l'aide juridictionnelle à hauteur de 23,3 millions d'euros et en mettant en œuvre, dès le 1^{er} octobre de cette année, la contribution pour l'aide juridique dont l'objet est spécialement de permettre le financement des interventions des avocats en garde à vue.

3. La contribution pour l'aide juridique : un mode de financement contestable dans son principe

a) Une contribution à l'assiette élargie, qui touchera près de 2,5 millions de justiciables

L'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 a inséré dans le code général des impôts un article 1635 *bis* Q instaurant une contribution pour l'aide juridique de 35 euros acquittée par tout justiciable introduisant une instance civile ou administrative.

Cette contribution est due, **à peine d'irrecevabilité**, dès l'introduction de l'instance.

En sont dispensés les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ainsi que l'État, mais pas les collectivités territoriales, les organismes sociaux ni les autres personnes morales de droit public. Votre rapporteur relève à cet égard que l'absence de dispense de ces derniers revient à faire supporter le financement de l'aide juridictionnelle par le budget des collectivités territoriales et celui des comptes sociaux.

Cette contribution s'appliquera à toutes les procédures intentées en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou pour chaque instance introduite devant les juridictions administratives. Toutefois, le législateur a exclu certaines procédures du champ d'application de la contribution, lorsqu'il est apparu que l'acquittement de cette contribution pouvait apparaître comme une entrave disproportionnée au droit d'accès à la justice. La contribution n'est ainsi pas due :

- pour certaines procédures de protection des droits comme les procédures intentées devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention, le juge des tutelles ou le juge aux affaires familiales s'agissant spécifiquement des procédures aux ordonnances de protection ;

- pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaire ;

- pour les procédures d'inscription sur les listes électorales ;

- pour les recours introduits devant le juge administratif à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile, et pour le référé liberté.

La circulaire du 30 septembre 2011 relative à la présentation de l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique précise par ailleurs que sont aussi exclues du paiement de la taxe, les procédures dont la loi prévoit expressément qu'elles sont gratuites et sans frais, en vertu du principe selon lequel la loi spéciale déroge à la loi générale. Cette exception concerne notamment les procédures introduites devant les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale¹ et les procédures douanières².

Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquitte pour le compte de son client la contribution par voie électronique. Lorsque l'instance est introduite sans auxiliaire de justice, la partie acquitte cette contribution par voie de timbre mobile ou par voie électronique.

Cette contribution est affectée au Conseil national des barreaux (CNB) et ne transite pas par le budget de l'État. Pour répartir le produit de la taxe entre les barreaux, le CNB conclut une convention de gestion avec l'union nationale des CARPA (UNCA). Le produit de la contribution est intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des CARPA.

Les services de la Chancellerie estiment que la contribution concernera près de **3 millions de procédures et près de 2,5 millions de justiciables**, une fois les 450 000 requérants bénéficiaires de l'aide juridictionnelle mis à part.

	Affaires
Cour de cassation	19 617
Cours d'appel	233 622
Tribunal de grande instance	882 732
Conseil des Prud'hommes	217 128
Tribunal d'instance	1 187 048
Juridictions commerciales	149 368
Juridictions administratives	176 293
Total	2 865 808

Source : sous-direction de la statistique et des études, ministère de la justice et des libertés.

Le rapport net de cette contribution devrait être, selon les mêmes services, de 84,9 millions d'euros, après déduction des coûts de perception.

¹ Sont ainsi concernés, en vertu de l'article 31 de la loi n° 46-2339 du 24 octobre 1946 les contentieux portés, en première instance, appel ou cassation, devant les juridictions des affaires de sécurité sociale ou du contentieux de l'incapacité. Votre rapporteur observe toutefois que l'interprétation développée par la circulaire est fragile : la disposition en cause, antérieure à l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 et semblable à celle de l'article R. 144-10 du code de la sécurité sociale, est vraisemblablement de nature réglementaire et elle pourrait être modifiée par décret pris après avis Conseil d'État sur le fondement de l'article 37 de la Constitution.

² En vertu de l'article 367 du code des douanes.

Votre rapporteur observe toutefois, qu'à l'origine, l'évaluation du montant de la taxe prenait en compte les contentieux portés devant les juridictions des affaires de sécurité sociale (94 300 en 2009), que la circulaire précitée vient d'exclure. Le produit escompté devrait donc être minoré de plus de 2,5 millions d'euros.

b) Une taxe doublement contestable, dans ses effets et dans son principe même

La contribution pour l'aide juridictionnelle suscite **une large réprobation dont les syndicats de magistrats et de personnels de la justice se sont fait l'écho auprès de votre rapporteur au cours de leur audition**. En effet, si la nécessité de financer la réforme de la garde à vue ne se discute pas, le dispositif retenu par le gouvernement apparaît très contestable au regard des conséquences qu'il emporte.

(1) Une débudgétisation partielle de l'aide juridictionnelle

Votre rapporteur souligne l'évolution très regrettable qu'amorce la création de la contribution pour l'aide juridique : en affectant directement au Conseil national des barreaux, comme l'y autorise la loi organique relative aux lois de finances, le produit de cette taxe, le gouvernement fait disparaître du budget de l'État la dépense d'aide juridictionnelle correspondante, ce qui la soustrait à l'examen parlementaire.

Or, rien ne justifiait de procéder ainsi, pas même le rôle important que jouent les caisses de règlement pécuniaire des avocats dans le financement de l'aide juridictionnelle. Cette débudgétisation s'explique d'autant moins que la dépense qu'elle financera restera, comme on l'a vu, pour une part limitée, financée directement sur les crédits de l'aide juridictionnelle. En outre, l'intervention de l'avocat en garde à vue ne se distingue pas des autres interventions qu'il accomplit auprès des justiciables dans le cadre des autres missions d'aide juridictionnelle.

La gestion par les CARPA des fonds versés par l'État pour le financement des missions d'aide juridictionnelle

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 a dévolu aux barreaux la gestion des fonds versés par l'État au titre de sa contribution à la rétribution des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle ou au titre des aides à l'intervention de l'avocat. L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle ou aux missions d'aide à l'intervention de l'avocat accomplies par les membres du barreau. Cette dotation est versée à la Caisse des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) placée près du barreau, qui assure le règlement des rétributions dues aux avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide.

La dotation due au titre de chaque année donne lieu à une provision initiale versée en début d'année (février) et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle et du montant de la dotation affectée par le Conseil national des barreaux au titre de la répartition de la contribution pour l'aide juridique. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées, après déduction de la dotation effectivement versée au titre de la répartition de la contribution pour l'aide juridique.

Les CARPA, pour faire face à la dépense de rétribution des avocats, disposent de la dotation annuelle versée par les cours d'appel qui s'ajoute au report de trésorerie constitué par la différence entre les dotations des années antérieures et les paiements effectués au profit des avocats. Cet excédent de trésorerie représentait un peu plus de deux mois de fonds de roulement en début d'année 2009 soit 49 M€.

Les CARPA peuvent placer les fonds versés par l'État. Les produits financiers obtenus permettent de compenser partiellement la charge des frais de fonctionnement du service aide juridictionnelle assumé par les CARPA.

Alors que **le produit escompté de la contribution pour l'aide juridique, de 84,9 millions d'euros, représentera le quart du montant total de la dotation ouverte en 2012 pour les crédits de l'aide juridictionnelle** (336,3 millions d'euros), il n'apparaît pas dans le budget que l'État consacre à cette dépense, ce qui fausse l'appréciation de l'effort engagé pour cette action essentielle du programme 101.

Cette débudgétisation partielle des dépenses d'aide juridictionnelle apparaît à votre rapporteur contraire à la mission de l'État de garantir, par l'aide juridictionnelle, l'accès des justiciables à la justice, en maîtrisant en totalité le financement. Elle nuit à la clarté et à la sincérité de la présentation budgétaire de l'effort fourni par l'État en direction de l'aide juridictionnelle.

(2) L'accès au juge restreint par la création d'un ticket modérateur pour la justice

D'ores et déjà, en application de l'article 74 de la loi de finances pour 2011, les justiciables éligibles à l'aide juridictionnelle acquittent un « *ticket modérateur* » pour l'accès à la justice qui s'élève à 8,84 euros. D'après les informations fournies par les services de la Chancellerie à votre rapporteur, un projet de décret en Conseil d'État devrait porter ce « *droit de plaidoirie* » à 13 euros, en excluant le versement dans certains contentieux de l'urgence.

La création de la contribution pour l'aide juridique étend le principe de ce « *ticket modérateur* » à l'ensemble des justiciables qui ne bénéficient pas de l'aide juridictionnelle, puisqu'ils devront pour la très grande majorité des contentieux civils ou administratifs acquitter 35 euros au moment de l'introduction de leur instance, sous peine d'irrecevabilité de cette dernière, soulevée d'office par le juge.

Votre rapporteur juge cette entrave financière à l'accès au juge tout à fait contestable.

Elle observe que l'argument selon lequel cette somme resterait modérée au regard des autres frais engagés par le justiciable pour faire valoir son droit ou au regard des sommes sur lesquelles porte le litige ne tient tout simplement pas. Dans de nombreux cas, par exemple en matière familiale en dehors des divorces ou des obligations alimentaires, les instances civiles ne portent sur aucun intérêt pécuniaire. Par définition le contentieux administratif de la légalité échappe lui aussi à ces questions financières. De plus, les justiciables sont dispensés du ministère d'avocat devant de nombreuses juridictions (tribunaux d'instance, conseil des prud'hommes *etc.*).

En outre, le renchérissement de l'accès au juge ne se limite pas à ces seuls 35 euros : si, en principe, cette somme ne doit être acquittée qu'une fois par instance, de l'appel à la cassation, elle est susceptible d'être à nouveau perçue pour chaque nouvelle instance qui, sans relever des instances « *successives* » visées par l'article 1635 *bis* Q, présente malgré tout un lien avec le premier contentieux. Ce qui, pour un même justiciable correspond à un seul litige, par exemple celui qui l'oppose à son voisin ou à son débiteur, est susceptible de donner lieu à plusieurs instances : en référé, à titre conservatoire, au fond, pour trancher le litige, puis le cas échéant, au moment de l'exécution. Le même justiciable, en proie à un litige qui évolue, devra donc acquitter plusieurs fois la contribution, alors même que le gain qu'il escompte, lui, n'augmente pas.

Et, si la cour d'appel est saisie, il lui appartiendra de s'acquitter, comme son adversaire, du droit d'un montant de 150 euros, dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel, créé, pour financer le fonds d'indemnisation des avoués, par l'article 1635 P du code général des impôts.

À mesure des taxes et contributions acquittées, le coût du procès augmente sensiblement. Le fait que la somme puisse être récupérée, en cas de succès, sur les dépens n'est pas suffisant : elle dépend de l'état de fortune de l'adversaire et de l'appréciation du juge.

En outre, les frais doivent être avancés pour que l'action soit recevable. Or, même si les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en sont dispensés, on doit observer, que pour certains justiciables aux faibles revenus mais pourtant exclus du bénéfice de l'aide juridictionnelle, le coût n'est pas négligeable. En 2011, 35 euros représentent en effet 2,5 % du plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle, fixé à 1 393 euros (929 euros pour l'aide totale) et 150 euros, 10 % de ce même plafond.

Surtout, ces renchérissements successifs de l'accès au juge rendent compte du basculement qui est en train de s'opérer et qui consiste à faire contribuer le justiciable, à la place de la collectivité, au fonctionnement du service public de la justice.

(3) Une question de principe : le financement de l'accès à la justice doit reposer sur la solidarité et non peser sur le justiciable

Le citoyen est privé de tous ses droits s'il n'est pas en mesure d'accéder au juge qui le rétablira dans ses droits. C'est ce qui rend le service public de la justice si précieux et l'accès au juge si fondamental.

Votre rapporteur souligne que la contribution pour l'aide juridique pose à cet égard une question de principe. Dans son esprit, elle part du postulat que, pour financer l'accès au droit de certains justiciables, éligibles à l'aide

juridictionnelle, il est nécessaire de faire contribuer les autres justiciables, sans que l'entrave qu'on apporte à leur propre accès à la justice soit dirimant.

Votre rapporteur ne partage pas cette conception. Elle considère que, lorsqu'il s'agit des missions régaliennes de l'État et du fonctionnement de services publics aussi essentiels que celui de la justice, il est préférable de faire appel à la solidarité nationale et de refuser de faire peser la charge sur les seuls justiciables, au risque de les décourager de saisir la justice pour faire respecter leur droit. Imaginerait-on de faire financer couverture maladie universelle (CMU) par les seuls malades et non par toute la collectivité ?

C'est pourquoi, à son initiative, votre commission a adopté un **amendement** supprimant la contribution pour l'aide juridique en en gageant le produit, afin de préserver le financement des missions d'aide juridictionnelle.

D'autres pistes de financement méritent d'être explorées. Votre rapporteur observe notamment que peu de progrès ont été réalisés pour améliorer la complémentarité entre les assurances de protection juridique, dont bénéficient nombre de justiciables, et l'aide juridictionnelle.

Encore aujourd'hui, aucun outil n'existe qui permette de savoir si le candidat à l'aide juridictionnelle ne dispose pas d'une assurance personnelle qu'il a payée et qui pourrait prendre en charge ses frais de justice, sans que la collectivité publique ait à intervenir. Il serait souhaitable qu'une réflexion s'engage sur ce point et qu'elle aborde la question de la participation de ces assurances au financement des missions d'aide juridictionnelle.

IV. DES TRIBUNAUX D'INSTANCE EN GRANDE DIFFICULTÉ

Avec les juridictions de proximité qui leur sont associées, mais qui devraient disparaître prochainement¹, les tribunaux d'instance sont, pour les justiciables, l'incarnation de la justice civile proche des gens.

Cette proximité se manifeste par le maillage territorial de ces tribunaux, que la carte judiciaire a réduit, 178 tribunaux d'instance et autant de juridictions de proximité étant supprimés sur les 473 existants, pour seulement 7 créés.

Elle se manifeste aussi dans les contentieux dont ils sont saisis (le crédit, le surendettement, les tutelles, les litiges portant sur des montants inférieurs à 10 000 euros, le contentieux locatif, le bornage et l'élagage...), et dans leur accès aisé pour le justiciable : les parties se défendent elles-mêmes et, si elles peuvent se faire assister, l'avocat n'est pas obligatoire.

Cette justice du quotidien apparaît aujourd'hui en grande difficulté : son activité ne cesse de croître, sans que les moyens qui lui sont alloués soient

¹ Le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, examiné en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011 prévoit en effet la suppression de la juridiction de proximité.

suffisants. Fragilisés par la réforme de la carte judiciaire, éprouvés par les réformes qui ont accru leur charge de travail, les juges d'instance ont l'impression, selon l'expression employée au cours de son audition par la présidente de l'association nationale des juges d'instance, Mme Émilie Pecqueur, d'être « *les parents pauvres de la justice* ».

A. DES TRIBUNAUX CONFRONTÉS À UN ACCROISSEMENT DE LEUR CHARGE DE TRAVAIL, QUI N'ONT PAS REÇU LES MOYENS NÉCESSAIRES

1. Une charge de travail accrue par les réformes récentes

- **Une activité qui ne cesse de croître**

En 2010, les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité ont été saisis de 692 470 nouvelles affaires soit 2,2 % de plus qu'en 2009.

Depuis 2001, le nombre des affaires nouvelles portées devant les tribunaux d'instance n'a cessé de croître. En légère augmentation de 2001 à 2003, en 2005 et en 2006, il a connu une forte progression en 2004 (+ 7 %), dépassant le seuil des 600 000 affaires nouvelles par an. La tendance s'est encore accentuée en 2008 et en 2009 (+ 3,8 % et + 5,1 %) : le seuil des 700 000 affaires nouvelles par an se rapproche inéluctablement.

Le nombre d'affaires terminées par les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité suit la même tendance. Proche de 656 000 en 2010, en hausse de 0,8 %, il a progressé de 21 % depuis 2001.

Le nombre d'affaires terminées en 2010 restant, comme les années précédentes, inférieur à celui des affaires nouvelles, le stock d'affaires restant à traiter continue de croître, à presque 600 000 affaires au 31 décembre 2010.

- **Des réformes qui ont accru la charge des tribunaux d'instance**

La réforme de la protection juridique des majeurs¹ a accru le domaine d'intervention du juge d'instance en matière de protection de la personne, et donc sa charge de travail. Elle s'est accompagnée d'une obligation de révision de l'intégralité du stock des mesures de tutelles en cours au 1^{er} janvier 2009 qui constitue pour ces juridictions un effort qui, bien que transitoire, reste considérable.

En augmentant de 21 500 à 75 000 euros, le montant maximal que peut atteindre un crédit à la consommation, la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a étendu la compétence du tribunal d'instance à des crédits et elle a mécaniquement accru le nombre de dossiers dont les juges d'instance pourront être saisis.

¹ Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Le transfert du contentieux du surendettement des particuliers et de la procédure de rétablissement personnel opéré par la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice a lui aussi accru la charge de travail du juge d'instance. Les représentants de l'association nationale des juges d'instance ont à cet égard observé que *« les effets de la déjudiciarisation d'une partie de la procédure, qui devait permettre une réduction de la charge de ce contentieux, ont été absorbés par une augmentation du nombre de dossiers déposés de l'ordre de 20 % depuis le début de l'année 2011, et une augmentation du nombre de recours formés contre les décisions de la commission »*.

Les tribunaux d'instance devront aussi assumer une charge de travail supplémentaire en raison de la suppression de la juridiction de proximité, prévue par le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. En effet, les juges d'instance redeviendront compétents pour le contentieux civil d'un montant inférieur à 4 000 euros dont s'occupaient, jusqu'à présent les juges de proximité. Or **ce contentieux représente chaque année près de 100 000 affaires, soit plus de 17 % du contentieux civil de l'instance.**

Notre collègue Yves Détraigne, rapporteur pour votre commission sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux évaluait à 68 ETPT de magistrats les créations de postes nécessaires pour permettre aux tribunaux d'instance d'absorber ce contentieux¹. Les représentants de l'ANJI évoquent le chiffre de 109 ETPT. Penser que ces emplois seront pourvus, par délégation, par les juges de proximité est imprudent : sans même prendre en considération qu'ils sont en principe appelés à d'autres tâches, leur mandat arrive bientôt à échéance et il n'est pas renouvelable. Or, les difficultés de recrutement de juges de proximité qui sont constatées depuis leur création ne pourront qu'être aggravées par la suppression de leur juridiction.

2. Un renforcement insuffisant des moyens des tribunaux d'instance

Votre rapporteur observe que les mesures prévues pour alléger la charge des tribunaux d'instance n'ont pas produit les effets escomptés.

Ainsi, le transfert aux juges aux affaires familiales du contentieux des tutelles mineurs² ne s'est que très partiellement traduit dans les faits : deux circulaires du 4 août 2009 et du 22 juin 2010 ont invité les présidents de tribunaux de grande instance à maintenir, par délégation, la compétence des tribunaux d'instance et de leur greffe. Lors de son audition par votre commission M. Michel Mercier, ministre de la justice et des libertés, a ainsi reconnu que *« le transfert de compétences en matière de tutelle des mineurs du tribunal d'instance vers les juges aux affaires familiales rattachés au TGI, qui*

¹ Rapport n° 394 (2010-2011) de M. Yves DÉTRAIGNE, fait au nom de la commission des lois, p. 47-48 (<http://www.senat.fr/rap/110-394/110-394.html>).

² Ce transfert a été prévu par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification du droit.

aurait dû alléger la charge des tribunaux d'instance, est souvent resté sans effet utile puisqu'il s'est accompagné en retour de délégations de cette compétence du TGI aux juges d'instance ».

En l'absence de réels allègements de la charge de travail des tribunaux d'instance, il aurait été souhaitable que des moyens supplémentaires accompagnent les nouvelles missions attribuées aux juges d'instance.

Il apparaît cependant que les tribunaux d'instance n'ont que faiblement bénéficié de l'effort de recrutement de magistrats engagé par le gouvernement ces dernières années.

**Ventilation des créations d'emplois de magistrats par fonction
au cours des six dernières années**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total des postes créés en six ans
Magistrats du parquet	41	37	39	49	18	-27	157
Magistrats du siège non spécialisé	78	44	79	59	8	-41	227
Juges d'application des peines	45	6	2	6	18	18	95
Juges pour enfants	25	11	-6	7	-8	1	30
Juges d'instance	-12	5	15	6	15	-1	28

Source : ministère de la justice et des libertés

Certes, les tribunaux d'instance ont pu, ponctuellement, profiter de redéploiements. Mais, le bilan reste insuffisant, comme l'a souligné Mme Émilie Pecqueur, présidente de l'ANJI au cours de son audition : l'instance est une juridiction qui fonctionne dans la pénurie, à flux tendus. Le stock des affaires non traitées s'accroît, comme le délai moyen de traitement des contentieux de l'instance.

L'échec annoncé de la révision des mesures de tutelles est l'une des manifestations les plus nettes des difficultés que rencontrent les tribunaux d'instance.

B. LE GRAVE RETARD PRIS DANS LA RÉVISION DES MESURES DE PROTECTION DES MAJEURS

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a imposé au magistrat qui décide d'une mesure de protection d'un majeur, d'en fixer la durée, celle-ci ne pouvant excéder cinq ans. La mesure prend donc fin si le juge n'a pas procédé à son renouvellement après avoir revu la situation du majeur protégé.

Cette disposition s'appliquant aux mesures prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi, elle imposait aux juges d'instance de réexaminer, dans un délai de cinq ans, la totalité des mesures de protection qu'ils avaient prononcées préalablement, pour en fixer un nouveau terme et, le cas échéant, les aménager en fonction des nouvelles règles applicables.

Cette révision des mesures de tutelle et de curatelle aurait dû être achevée au plus tard le 7 mars 2012. Toutefois, l'ampleur de la tâche pour les juridictions a conduit le législateur à reporter¹ la date limite au 1^{er} janvier 2014, permettant ainsi un étalement dans le temps de la charge de travail, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires.

La direction des services judiciaires a indiqué à votre rapporteur avoir laissé toute latitude aux juridictions pour organiser dans le temps la révision des mesures en cour. Aucun calendrier ne leur a été imposé en dehors de la date buttoir fixée par la loi.

Des moyens ont toutefois été ponctuellement apportés aux juridictions, pour les aider dans cette tâche.

Ainsi, les tribunaux d'instance ont reçu le renfort d'une trentaine de magistrats au 1^{er} septembre 2008 : 22 emplois de magistrats instance ont été créés (2 vice-présidents chargés de l'instance et 20 juges d'instance) et 7 magistrats « placés »² ont été spécialement affectés au traitement du contentieux des tutelles.

Cependant, dans le même temps, comme on l'a vu, de nouvelles missions sont venues alourdir la tâche des tribunaux d'instance qui n'ont pu, faute de moyens, maintenir l'effort nécessaire pour éviter de prendre du retard dans la révision des mesures de tutelles.

Au cours de son audition, M. Michel Mercier, ministre de la justice et des libertés a indiqué qu'à la fin de l'année 2010, près de quatre ans après la promulgation de la loi du 5 mars 2007, le taux de renouvellement des mesures de protection n'était que de 25 %, soit 150 000 mesures, sur les 800 000 mesures qui devaient être révisées.

Il ne reste que trois ans aux tribunaux d'instance pour traiter quatre fois plus de mesures.

Au cours de son audition M. Michel Mercier a présenté les solutions que la Chancellerie envisageait de mettre en œuvre pour répondre à l'urgence de la situation :

- une localisation des postes pour l'année 2012 qui tiendra davantage compte des tribunaux d'instance. Toutefois votre rapporteur observe que cette intention contrarie l'annonce du gouvernement selon laquelle les postes créés en 2012 sont fléchés pour répondre aux besoins suscités par la réforme de l'hospitalisation d'office et l'expérimentation des citoyens assesseurs de tribunaux correctionnels ;

¹ C'est la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures qui a procédé à ce report.

² Les magistrats « placés », auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel peuvent être pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, temporairement affectés dans une juridiction, pour renforcer son effectif afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable.

- la mise en œuvre de deux modifications législatives ou réglementaires visant à simplifier la procédure et à alléger les tâches du magistrat et du greffe. Il s'agit d'un décret en cours de publication qui permettra aux greffiers d'être assistés par un huissier de justice dans le contrôle des comptes de tutelle et de la possibilité ouverte par le projet de loi sur la répartition des contentieux de faire enregistrer le PACS chez le notaire et non plus au tribunal d'instance. Cependant ces deux mesures n'impacteront que la charge de travail des greffes, pas celle des magistrats ;

- une action de sensibilisation et de communication est à mener pour mieux faire connaître le mandat de protection future afin de déjudiciariser au maximum les mesures de protection et alléger le contentieux devant le juge des tutelles. Par définition cette action ne concernera que les mesures de protection future et non le stock actuel ;

- la relance, en concertation avec les conseils généraux, de l'utilisation des mesures d'accompagnement social personnalisé pour faire baisser le nombre de saisines du juge des tutelles. Ces deux dernières mesures visent à diminuer la charge de travail des juges des tutelles dans la gestion des mesures de protection en cours. Toutefois, compte tenu de la multiplication des domaines d'intervention du juge des tutelles consécutifs aux nouvelles procédures mises en place par la réforme du 5 mars 2007, au mieux, l'allègement escompté compensera la charge de travail supplémentaire imposée aux juges d'instance par la réforme.

Votre rapporteur déplore que les solutions envisagées par la Chancellerie ne soient manifestement pas à la hauteur de l'enjeu.

La solution ne peut venir d'un allongement *in extremis* du délai de révision, car, ainsi que l'ont souligné les représentants de l'ANJI au cours de leur audition, un tel allongement aurait pour effet d'ajouter au stock des mesures non révisées les mesures ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2009 et les mesures déjà révisées qui arriveront à échéance cinq ans plus tard.

Le risque est grand que, faute de moyens suffisants, le retard accumulé place les tribunaux d'instance, quels que soient le dévouement et l'engagement de leur personnel, dans une situation de quasi sinistre.

Or les conséquences d'un échec de la révision de mesures de protection ne seraient pas seulement graves pour l'institution judiciaire, mais aussi, et surtout, pour les personnes protégées, dont les mesures de protection deviendraient caduques.

Votre rapporteur considère que l'importance du retard accumulé et la gravité de ses conséquences impose à la Chancellerie d'engager un effort massif en direction des tribunaux d'instance afin de leur permettre de procéder, dans les délais prévus à la révision des mesures de tutelles.

*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, et après avoir constaté que, même s'ils enregistrent une faible progression, les moyens proposés ne sont pas à la hauteur des besoins, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire.

ANNEXE 1

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 52 bis

I. L'article 1635 bis Q du code général des impôts est abrogé.

II. 1) Les deuxième et troisième alinéas de l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques sont supprimés.

2) L'article 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi rédigé : « La dotation due au titre de chaque année donne lieu au versement d'une provision initiale versée en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées. »

III. La perte de recettes pour le Conseil national des barreaux résultant de la suppression de la contribution pour l'aide juridique est compensée à due concurrence par la création et l'affectation d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

OBJET

Cet amendement tend à supprimer la contribution pour l'aide juridique créée par le premier collectif budgétaire pour 2011, afin de financer la réforme de la garde à vue.

Cette contribution de 35 euros, due par tous les justiciables sauf ceux éligibles à l'aide juridictionnelle, lorsqu'ils introduisent une instance civile, commerciale, sociale, prud'homale ou administrative pose un triple problème :

- elle réalise une débudgétisation partielle de la dépense d'aide juridictionnelle, puisque le produit de la taxe est directement affecté au Conseil national des barreaux. Ainsi, le produit de la taxe, qui s'élève à 84 millions d'euros, n'apparaît plus dans la dépense d'aide juridictionnelle prise en charge par l'État ;

- elle constitue une entrave supplémentaire à l'accès du justiciable à son juge. Elle agit comme un véritable « ticket modérateur pour la justice »,

notamment pour les contentieux de plus faible montant, ce qui est contraire au principe constitutionnel et conventionnel du droit d'accès de tous au juge ;

- enfin, et surtout, elle fait reposer le financement de l'aide juridictionnelle sur le justiciable, alors que, s'agissant de l'accès à la justice, le financement de cette mission doit reposer sur la solidarité nationale : imaginerait-on de faire financer la CMU par les seuls malades et non la collectivité toute entière ? Il est préférable que la collectivité publique assume cette dépense, en la finançant par une recette juste et équitable dont l'assiette ne se limite pas aux justiciables.

*

Article 52 bis

Alinéa 5, première phrase

Après les mots :

personne morale

insérer les mots :

à but lucratif

OBJET

Cet amendement tend à limiter l'application de la règle selon laquelle les frais de justice pénale sont mis à la charge de la personne morale condamnée, aux seules personnes morales à but lucratif.

En effet, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale traite indifféremment les entreprises qui ont cherché à réaliser un profit et les personnes morales à but non lucratif. Elle serait susceptible de mettre en grande difficulté des structures, comme les syndicats ou certaines associations, condamnées du fait de l'action de leurs dirigeants et au détriment de leurs adhérents, qui ne disposent pas forcément d'un patrimoine conséquent et qui n'ont en principe pas été motivées, dans leur action, par la recherche d'un profit.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

- **M. Emmanuel Rebeillet-Borgela**, secrétaire général du ministère
- **Mme Véronique Malbec**, directrice des services judiciaires
- **Mme Sabrina Fortas**, adjointe au chef du bureau du budget, de la comptabilité et des moyens

Conseil supérieur de la magistrature

- **M. Vincent Lamanda**, premier président de la Cour de cassation, président de la formation plénière

Association nationale des juges d'instance

- **Mme Émilie Pecqueur**, présidente
- **Mme Anne-Marie Mace**, vice-présidente

FO magistrats

- **M. Emmanuel Poinas**, secrétaire général
- **Mme Nadine Barret**, trésorier général

Syndicat de la magistrature

- **Mme Clarisse Taron**, présidente
- **Mme Odile Barral**, secrétaire nationale

Union Syndicale des Magistrats (USM)

- **Mme Virginie Valeton**, vice-présidente
- **Mme Virginie Duval**, secrétaire générale

Table ronde syndicats ministère de la justice

- CFDT au CTP SJ
 - **M. Michel Besseau**
- Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires
 - **Mme Martine Motard**, secrétaire générale
 - **M. Joël Theillard**, secrétaire général adjoint
- Union syndicale autonome justice
 - **Mme Brigitte Bruneau-Berchère**, secrétaire générale adjointe
- Syndicat des greffiers de France
 - **Mme Sophie Grimault**, greffière au TGI de Limoges
 - **Mme Annette Pelletier**, greffière au CPH de Lons-le-Saunier

GIE avocats

- **M. Dominique Basdevant**, membre du Conseil national des barreaux et ancien membre du Conseil de l'ordre de Paris

Chambre nationale des huissiers de justice

- **Me Jean-Daniel Lachkar**, président
- **Me Patrick Sannino**, trésorier
- **M. Gabriel Mecarelli**, conseiller juridique

Contribution écrite

Syndicat national C-justice