

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE 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 ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°17) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN FORTE PROGRESSION, TRADUCTION D'UNE PRIORITÉ DONNÉE À LA JUSTICE	8
A. UN EFFORT SOUTENU EN DIRECTION DE SERVICES JUDICIAIRES	8
1. <i>Le programme « Justice judiciaire »</i>	10
2. <i>Le programme « Accès au droit et à la justice »</i>	12
a) Une évolution des crédits d'aide juridictionnelle qui appelle un suivi vigilant	13
b) La question du maintien ou non de la contribution pour l'aide juridique	17
c) Un effort bienvenu en direction de l'aide aux victimes et de la médiation familiale	18
3. <i>Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »</i>	19
4. <i>Le programme « Conseil supérieur de la magistrature »</i>	21
B. UNE QUALITÉ D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION RÉELLE DES JURIDICTIONS À AMÉLIORER	23
1. <i>Des difficultés récurrentes de renseignement des indicateurs de performance</i>	23
a) La performance des programmes « Accès au droit et à la justice », « Conduite et <i>pilotage de la politique de la justice »</i> et « Conseil supérieur de la magistrature ».....	23
b) La mesure encore incertaine de la performance du programme « Justice <i>judiciaire »</i>	24
2. <i>Des défauts de conception de certains indicateurs auxquels il devrait être prochainement porté remède</i>	25
II. UN BUDGET ENGAGÉ DANS L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS	28
A. DES EFFECTIFS EN NETTE AUGMENTATION	28
1. <i>Le schéma d'emploi du programme « justice judiciaire » pour 2013 : une priorité pour la justice civile et l'application des peines</i>	28
2. <i>Une priorité donnée à la justice d'instance et à l'application des peines</i>	29
3. <i>Une amélioration continue du ratio magistrats/greffiers</i>	31
B. UN CHOIX DE POLITIQUE INDEMNITAIRE CONTESTÉ, QUI A DÉÇU L'ATTENTE LÉGITIME DES PERSONNELS DE GREFFE	33
C. UN ENGAGEMENT CLAIR DE METTRE UN TERME À LA SOUS- BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES FRAIS DE JUSTICE	35
1. <i>Une inflation des frais de justice qui s'accélère, en dépit des efforts de maîtrise de la dépense</i>	35
2. <i>Un effort important pour mettre un terme à la sous-budgétisation des frais de justice</i>	36

III. L'EXPÉRIMENTATION DES CITOYENS ASSESSEURS : UN BILAN PEU CONCLUANT QUI DOIT CONDUIRE À ENVISAGER UNE AUTRE FAÇON D'ASSOCIER LES CITOYENS À LA JUSTICE	37
A. DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS SIGNALÉES	38
1. <i>Un processus de sélection des citoyens assesseurs complexe</i>	38
2. <i>Les exigences de la formation des citoyens assesseurs</i>	39
3. <i>Un impact important sur l'organisation et la durée des audiences</i>	39
4. <i>Un périmètre d'intervention pas toujours adapté</i>	41
B. UN DISPOSITIF DONT L'OPPORTUNITÉ MÉRITE D'ÊTRE RÉEXAMINÉE	41
1. <i>Un coût potentiel élevé pour l'institution judiciaire</i>	41
2. <i>Un bénéfice relatif pour les citoyens et les magistrats</i>	42
IV. LA NOUVELLE ORGANISATION BUDGÉTAIRE DES COURS D'APPEL : UNE RÉFORME À RECONSIDÉRER	43
A. UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE	43
1. <i>Le dernier épisode d'un mouvement de re-concentration de la gestion budgétaire des cours d'appel</i>	43
2. <i>L'élévation de 14 cours d'appel au rang de budget opérationnel de programme (BOP) interrégional, et la limitation de 23 cours d'appel au rang d'unité opérationnelle (UO)</i>	45
B. DES INCONVÉNIENTS AVÉRÉS ET UN INTÉRÊT LIMITÉ	49
1. <i>Une concentration qui permet la mise en commun des ressources...</i>	49
2. <i>...au prix d'une mise sous tutelle des cours d'appel UO auprès des cours d'appel BOP-interrégional</i>	50
C. UN RÉEXAMEN NÉCESSAIRE	51
V. L'ÉCOLE NATIONALE DES GREFFES CONFRONTÉE AU DÉFI DE L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS DU GREFFE	52
A. UN BUDGET VARIABLE, FONCTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES FORMÉS À L'ENG	53
B. UNE ÉCOLE EN PLEINE RÉFORME	55
1. <i>L'évolution des métiers du greffe et la réforme de la scolarité</i>	55
2. <i>L'enjeu de la formation continue</i>	57
ANNEXE - AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	59

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés¹, le 6 novembre 2012, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 21 novembre 2012² 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 2013 à la justice judiciaire et à l'accès au droit**.

Après avoir rappelé que le présent budget était un budget de transition, puisqu'il devait à la fois assumer les conséquences des réformes successives adoptées sous la législature précédente, et traduire le nouveau projet pour la justice porté par la garde des sceaux, **Mme Catherine Tasca, rapporteur**, s'est félicitée de la forte progression des crédits dédiés aux services judiciaires, manifestation de l'engagement du Président de la République pour la justice.

Saluant les 150 créations de postes de magistrats, au bénéfice principalement de l'instance et de l'application des peines, elle a regretté qu'aucune revalorisation indemnitaire n'ait été prévue en 2013 pour les personnels de greffe. Elle a estimé que le dévouement dont ils ont fait preuve les années précédentes justifierait que **le gouvernement prenne un engagement pour une revalorisation au moins partielle de leur grille indiciaire, dès 2014**.

Présentant la nouvelle organisation budgétaire des cours d'appel, qui élève certaines cours au rang de budget opérationnel de programme (BOP) interrégional et limite d'autres au rang d'unité opérationnelle de ces BOP, **Mme Catherine Tasca, rapporteur**, a estimé qu'elle créait une tutelle des premières sur les secondes, contraire au principe selon lequel l'indépendance juridictionnelle va de pair avec l'indépendance budgétaire. Pour cette raison, elle a appelé à un réexamen de cette réforme.

Dressant le bilan de l'expérimentation des citoyens assesseurs, elle a souligné **les nombreuses difficultés que posait ce dispositif, au premier rang desquels, un doublement de la durée moyenne des audiences, au détriment des justiciables**. Constatant en outre, qu'au-delà de l'intérêt qu'en retirent les citoyens appelés à siéger auprès des magistrats, il n'était pas possible, pour la justice, de capitaliser leur expérience, faute que leur participation soit durable, elle a jugé nécessaire de reconsidérer cette réforme, pour réfléchir à une autre façon d'associer les citoyens au fonctionnement de la justice.

Enfin, évoquant le défi auquel l'école nationale des greffes est confrontée, du fait de l'augmentation notable de son plan de charge, consécutive aux nombreux recrutements de greffiers intervenus récemment, et la mutation de leur métier, elle a salué la réforme de la scolarité engagée, mais **s'est interrogée sur le stage de pré-affectation de six mois en juridiction, qu'elle a appelé à encadrer plus rigoureusement, par exemple en réduisant sa durée, pour qu'il reste bien un temps de formation**.

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits examinés dans le présent rapport.

¹ Le compte rendu de l'audition de Mme Christiane Taubira est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/lois.html#toc2>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2013 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.

S'écartant 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), votre commission rassemble, pour cet avis, quatre des six programmes de la mission « *Justice* ». Son objet, en effet, est moins d'examiner la gestion budgétaire d'un ministère, que la politique mise en œuvre par le gouvernement dans le domaine de la justice judiciaire.

Le présent budget intervient dans une période de transition.

Les réformes successives adoptées sous la précédente législature – qui, comme l'avait souligné le rapport pour avis de l'an passé, ont fortement affecté les juridictions – produisent leurs conséquences, dont le projet de loi de finances doit tenir compte.

En même temps, la garde des sceaux, Madame Christiane Taubira porte un autre projet pour la justice et définit, dans ce budget, de nouvelles orientations pour les juridictions et les services judiciaires.

Le signe le plus tangible de ce changement est l'engagement du Président de la République de faire de la justice l'un des trois priorités du quinquennat qui s'ouvre. Cet engagement trouve sa traduction, en dépit d'un contexte budgétaire pourtant très difficile, par une progression de 4,3 % des crédits dévolus à l'ensemble de la mission « *Justice* ».

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.

Votre rapporteur se félicite de cet engagement pour la justice, qui s'inscrit dans la durée grâce à un plan triennal qui consolide l'augmentation des crédits dédiés aux services judiciaires et à l'accès au droit.

*

* *

I. UN BUDGET EN FORTE PROGRESSION, TRADUCTION D'UNE PRIORITÉ DONNÉE À LA JUSTICE

A. UN EFFORT SOUTENU EN DIRECTION DE SERVICES JUDICIAIRES

Lors de son audition par votre commission le 6 novembre 2012, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a indiqué que le budget consacré à la justice pour 2013 « *est un budget prioritaire, conformément aux engagements du Président de la République : il augmentera de 4,3 %, s'établissant à 7,7 milliards d'euros ; 1500 emplois seront créés en trois ans, dont 500 dès l'an prochain* ».

La priorité budgétaire ainsi donnée aux crédits judiciaires accentue fortement le rattrapage entamé les années précédentes. Surtout, elle profite équitablement à l'ensemble des programmes de la mission.

En effet, si, l'an passé, les crédits dévolus à la mission « *Justice* » ont progressé de 3,5 % par rapport à 2011, cette augmentation a recouvert une certaine disparité dans l'évolution des crédits de chaque programme, puisqu'elle a bénéficié, pour plus des deux tiers, au programme 107 « *Administration pénitentiaire* » : la progression enregistrée par les programmes du présent avis n'était que de 1,66 %, ce qui était inférieur à celle du budget général de l'État, en crédits nets¹.

Au contraire, dans le budget pour 2013, ces crédits devraient augmenter à un rythme supérieur à celui du budget de l'État (+ 3,2 % par rapport à 2012, contre + 3 %).

La part des crédits des services judiciaires, dans le budget de l'ensemble de la mission « *Justice* », continue à diminuer, dans des proportions toutefois moindres que précédemment.

¹ C'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements.

**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 2012	PLF 2013	2013/2012 (en %)	LFI 2012	PLF 2013	2013/2012 (en %)
166 – Justice judiciaire	3 588	3 008	-16,2%	2 961	3 068	3,6%
101 – Accès au droit et à la justice	403	340	-15,6%	355	340	-4,2%
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	283	297	+ 4,9%	280	301	7,5%
335 – Conseil supérieur de la magistrature	3,7	8,5	+ 129,7%	3,5	4,6	31,4%
Total des programmes suivis dans cet avis	4 277,7	3 653,5	-14,6%	3 599,5	3 713,6	3,2%
Total des crédits de la mission « Justice »	9 760	7 342	-24,8%	7 386	7 700	4,3%
Budget général de l'État en crédits nets (hors dégrèvements)	295 300	294 800	-0,2%	290 700	299 300	3,0%
Part des programmes du présent avis dans ce budget (en %)	1,45%	1,24%	-	1,24%	1,24%	-
Part des crédits du présent avis dans la mission « Justice »	43,8%	49,8%	-	48,7%	48,2%	-

Source : PLF et projet annuel de performances pour 2013.

Votre rapporteur salue l'effort de rattrapage ainsi engagé, qui est entrepris dans un contexte budgétaire particulièrement difficile et contraint.

La ministre de la justice, garde des sceaux, a annoncé une poursuite de cet effort jusqu'en 2015, dans le cadre de la programmation budgétaire triennale, qui devrait permettre, pour l'ensemble de la période, une augmentation des crédits dédiés à la justice de près de 5 %, hors compte d'affectation spécial pensions.

Cette constance est nécessaire, car les retards par rapport aux pays comparables au nôtre restent importants : comme le rappelle l'étude de Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)¹ publiée le 20 septembre 2012, la France consacrait, en 2010, 1,1 % de son budget total à l'ensemble de son système judiciaire, administration pénitentiaire incluse, quant l'Allemagne y consacrait 1,6 %², l'Italie 1,5 %, l'Espagne 1 % (mais sans tenir compte de son système pénitentiaire qui représente généralement la moitié des dépenses), et l'Angleterre et le Pays de Galles – sans même qu'y soit comptée la protection judiciaire de la jeunesse, 1,9 %.

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 2010. Elle est consultable à l'adresse suivante : http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_fr.pdf.

² Ce pourcentage inclut, contrairement à la France, le coût de fonctionnement du service de l'asile et des réfugiés.

La même année, la France accordait 60,5 euros par habitant à la justice, aide juridictionnelle incluse, contre 73 euros par habitant en Italie, 80,8 euros en Angleterre et au Pays de Galles, 91,4 euros par habitant en Espagne, 100 euros par habitant en Allemagne et 118 euros par habitant aux Pays-Bas¹.

1. Le programme « *Justice judiciaire* »

Les crédits du programme « *Justice judiciaire* » augmentent de 3,6 % en crédits de paiement, passant de 2,960 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012 à 3,067 milliards d'euros pour 2013, alors que le budget précédent avait seulement, à 400 000 euros près, reconduit les crédits votés en 2011.

La contraction, de plus 16 % des autorisations d'engagement (AE), qui correspond à une baisse massive des AE inscrites à l'action « *Soutien* », est due à la conjonction de trois phénomènes.

D'une part la réforme de la carte judiciaire étant achevée, plus aucune AE nouvelle n'est nécessaire à ce titre.

D'autre part, l'agence publique pour l'immobilier de la justice dispose, du fait des engagements de crédits des années précédentes, des AE nécessaires pour le financement des opérations immobilières qui lui ont été confiées.

Le ministère de la justice a par ailleurs renoncé à certaines constructions de palais de justice, conçues dans le cadre de partenariats public-privé (PPP), en raison des inconvénients que présente cette formule de financement. Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué, lors de son audition par votre commission, que « *les PPP, dans le domaine pénitentiaire, judiciaire ou administratif, coûtent cher. Ceux négociés au premier semestre 2012 posent des problèmes, que nous pensions pouvoir lever - coût des loyers, durée, coût à la sortie, faible marge de manœuvre. J'ai arrêté ceux qui étaient trop chers et maintenu ceux dont l'interruption aurait été trop coûteuse* ».

Ainsi, la construction, dans le cadre d'un PPP, du palais de justice de Caen est maintenue, en raison de l'urgence. En revanche, celles de Lille et de Perpignan sont modifiées, pour être conduites sous maîtrise d'ouvrage public.

¹ Soit, respectivement pour la France, 0,20 % de son produit intérieur brut par habitant (PIB/hab), 0,28 % pour l'Italie, 0,37 % pour l'Angleterre et le Pays de Galles, 0,40 % pour l'Espagne, 0,33 % pour l'Allemagne et 0,33 % aux Pays-Bas.

Le projet de construction du nouveau TGI de Perpignan devrait, dans ces nouvelles conditions, aboutir dans les dix-huit mois. Votre rapporteur s'en félicite : lors de son déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Montpellier, elle a pu mesurer auprès des personnels concernés, soumis à des conditions de travail très difficiles, en raison de l'étroitesse et de la vétusté des locaux, la nécessité que ce projet aboutisse rapidement.

Le sort du PPP relatif à la construction de la cité judiciaire de Paris, dans le quartier des Batignolles, devrait être prochainement fixé. La garde des sceaux a diligenté une mission de l'inspection générale des services judiciaires sur cette opération immobilière, dont elle a reçu les conclusions. Ce PPP représente un investissement de 600 millions d'euros sur 27 ans, augmenté d'un loyer annuel, exigible jusqu'en 2043, de 90 millions, ce qui pourrait représenter au total près de 2,7 milliards d'euros.

Votre rapporteur approuve l'abandon par le ministère de la justice de la formule des PPP, dont elle avait dénoncé les inconvénients dans le précédent rapport pour avis : de telles opérations, qui reposent sur un décalage entre l'engagement des dépenses et leur paiement échelonné, accroissent considérablement les engagements non couverts par des crédits de paiement, et aggravent fortement la contrainte qui pèse sur le budget de la justice.

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 2012	PLF 2013	Évolution 2013/2012 (%)	LFI 2012	PLF 2013	Évolution 2013/2012 (%)
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	924,6	953	3,1%	924,6	953	3,1%
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 039,7	1 008	-3,0%	1 039,7	1 008	-3,0%
03 – Cassation	59	58,5	-0,8%	59	58,5	-0,8%
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	13,6	14	2,9%	13,6	14	2,9%
06 – Soutien	1438,4	861,3	-40,1%	811,5	921,6	13,6%
07 – Formation (école nationale de la magistrature, école nationale des greffes)	84,3	82,1	-2,6%	84,3	82,1	-2,6%
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	28	30,6	9,3%	28	30,6	9,3%
Total	3 587,6	3 007,5	-16,2%	2 960,7	3 067,8	3,6%

Source : projet annuel de performances pour 2013.

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel augmentent de 3,6 % entre 2012 et 2013 (75,8 millions d'euros).

Cette augmentation permet de financer la création nette de 142 emplois¹, les mesures catégorielles et l'évolution du taux de contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions au titre des personnels civils (74,28 % au lieu de 68,92 % en 2012).

Une enveloppe de 3,97 millions d'euros est prévue au titre des mesures catégorielles en 2013, dans le cadre de la dernière tranche de la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats. Aucune mesure indemnitaire n'est en revanche consentie, on le verra ci-après, pour les greffiers ou les autres personnels judiciaires pour l'année 2013.

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

La Cour des comptes a une nouvelle fois souligné dans sa note sur l'exécution du budget pour l'exercice 2011 consacrée à la mission « Justice », « le caractère artificiel » de la distinction entre les programmes 101 « Accès au droit et à la justice » et 166 « Justice judiciaire », « l'ensemble des moyens humains du programme 101 relevant de la gestion du programme 166 et, pour l'essentiel, la politique visée étant mise en œuvre par les services judiciaires ». Pour cette raison, la Cour recommande le rapprochement des deux programmes.

Votre rapporteur s'interroge cependant sur cette recommandation.

En effet, la dépense d'aide juridictionnelle est une dépense de guichet, qui dépend de la seule demande de justice. L'intégrer au budget des juridictions judiciaires risquerait de les soumettre à une contrainte dynamique, sur laquelle les services judiciaires n'auraient pas prise : on ne peut exclure que cette contrainte s'exerce, la fongibilité budgétaire aidant, au détriment des crédits dévolus au fonctionnement de l'institution judiciaire.

La situation des juridictions est suffisamment difficile pour qu'on leur épargne ce risque.

Le programme « Accès au droit et à la justice » accuse une baisse importante de sa dotation budgétaire, en AE (- 15,5 %), comme en CP (- 4,1 %).

Cette contraction trouve principalement son origine dans la diminution de la dotation d'aide juridictionnelle. L'évolution est en revanche plus favorable, sous quelques réserves, pour les autres actions du programme.

¹ Cf., *sur ce point*, infra.

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 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
			2013/2012			2013/2012
			(%)			(%)
1 – Aide juridictionnelle	384,3	319	-17 %	336,3	319	-5,1 %
2 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	6	5,4	-10 %	6	5,4	-10 %
3 – Aide aux victimes	10,2	12,8	25,5 %	10,2	12,8	25,5 %
4 – Médiation familiale et espaces de rencontre	2,4	3,2	33,3 %	2,4	3,2	33,3 %
Total	402,9	340,4	-15,5 %	354,9	340,4	-4,1 %

Source : projet annuel de performances pour 2013.

a) Une évolution des crédits d'aide juridictionnelle qui appelle un suivi vigilant

Les crédits dédiés à l'aide juridictionnelle, qui représentent plus de 93 % du programme, diminuent fortement (-17 % en AE et -5,1 % en CP, soit près de 17 millions d'euros).

Le ministère de la justice justifie cette diminution par la surévaluation, en 2012, de l'incidence de la réforme de la garde à vue. L'exécution budgétaire jusqu'au 31 juillet 2012 montrerait en effet, que la consommation des crédits pour cette année devrait s'établir à environ 295 millions d'euros.

Plusieurs facteurs pourraient l'expliquer.

- ***Des gardes à vue moins nombreuses que prévu***

Le premier est la baisse constatée des gardes à vue. Les services de police et de gendarmerie y recourent moins fréquemment qu'avant la réforme, et de manière plus ciblée.

Ainsi, selon le bilan établi par la Chancellerie au 1^{er} janvier 2012, le nombre de gardes à vue, hors contentieux routier, entre juin et octobre 2011 était inférieur de 23,2 % (soit 49811 mesures de moins) à celui observé, pour la même période en 2010. Entre 2009 et 2010, la diminution était seulement de 10 %.

Cette baisse du nombre de gardes à vue s'accompagne d'une baisse corrélative des prolongations de gardes à vue et d'un recours plus fréquent à l'audition libre.

Elle est conjoncturellement amplifiée par la jurisprudence récente de la chambre civile de la Cour de cassation, qui dans le prolongement des décisions *El Dridi* du 28 avril 2011 et *Achughbabian* du 6 décembre 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne, a énoncé dans deux arrêts du 5 juillet 2012 qu'un ressortissant d'un État tiers à l'Union européenne ne peut être placé en garde à vue à l'occasion d'une procédure diligentée du seul chef de séjour irrégulier, par application de la directive « *Retour* » du 16 décembre 2008.

Le nombre de gardes à vue pour infraction à la législation des étrangers, mesuré de juin à octobre 2011, est ainsi inférieur de 18,3 % (ce qui correspond à 11 649 mesures) à celui observé, pour la même période, en 2010.

L'adoption prochaine du projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour, qui substitue à la garde à vue en cette matière, une procédure *ad hoc* de retenue, devrait rétablir un niveau d'intervention des avocats équivalent à celui qui était observé jusque là¹.

• ***Une intervention des avocats en garde à vue dans seulement un tiers des cas***

Au-delà de la baisse constatée du nombre de mesures de garde à vue, on observe aussi que **l'intervention effective des avocats à cette occasion reste limitée à un tiers des cas seulement** (38 % dans les zones relevant de la police et 31,4 % dans les zones relevant de la gendarmerie).

Dans environ 85 % des cas où il est sollicité, l'avocat intervient pour réaliser l'entretien, aussi bien en zone police que gendarmerie.

Dans à peu près 70 % des cas, il assiste totalement ou partiellement aux auditions. Ces chiffres sont plus faibles en outre-mer où l'avocat n'est sollicité que dans environ 20 % des gardes à vue.

Les avocats interviennent plus facilement en « *zone police* » qu'en « *zone gendarmerie* », et certains ont pu refuser de se déplacer lorsque le lieu de la garde à vue était éloigné.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par la Chancellerie, les difficultés en matière d'intervention résultent essentiellement de défauts de disponibilité – plus particulièrement la nuit et les week-ends – des avocats de permanence **dont le nombre n'apparaît pas toujours adapté à celui du volume des mesures en cours**.

Cette indisponibilité peut s'expliquer, en partie, par les conséquences de la réforme de la carte judiciaire, qui a pu, comme l'ont observé les rapporteurs de la mission d'information de votre commission sur cette

¹ Cf., sur ce texte, le rapport n° 85 (2012-2013) de M. Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj111-789.html>).

réforme, élargir sensiblement le périmètre des lieux de garde à vue que les avocats de permanence doivent couvrir, du fait des conséquences de la suppression des tribunaux sur la localisation des cabinets d'avocats et la fusion des barreaux, et renchérir leurs coûts, au-delà du montant de l'aide juridictionnelle¹.

On ne peut toutefois exclure que cette indisponibilité résulte aussi, en partie, d'une organisation imparfaite des avocats sur le terrain.

Votre rapporteur souligne en tout état de cause que ce défaut de disponibilité des avocats est préoccupant et appelle toute la vigilance de la commission des lois.

• Un coût de la réforme de la garde à vue moins élevé que prévu, mais qui s'accompagne, dans le même temps, d'un rapport plus faible de la contribution pour l'aide juridique

À l'origine, la dotation relative à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue prévue par la loi de finances initiale pour 2011 était de 18 millions d'euros.

L'intervention de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue et son entrée en vigueur immédiate, conformément aux décisions de la Cour de cassation ont rendu nécessaire un abondement de crédits complémentaires dans le collectif budgétaire du 29 juillet 2011, pour un montant total de 23,34 millions d'euros.

Le surcoût en année pleine avait été estimé à 85,8 millions d'euros, ce qui correspondait à un coût brut de 103,8 millions d'euros.

Une dotation de même montant avait donc été inscrite dans le budget pour 2012. Toutefois, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, la dépense d'aide juridictionnelle supplémentaire correspondante, engagée par les caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) au 31 juillet 2012, ne serait que de 27 millions d'euros, ce qui équivaldrait, en année pleine à 48 millions d'euros.

C'est donc sur cette hypothèse qu'a été établie la dotation prévue pour l'aide juridictionnelle en 2013.

Toutefois, cette hypothèse est fragilisée par le rapport plus faible que prévu de la contribution pour l'aide juridique, créée par le collectif budgétaire du 29 juillet 2011, pour financer directement auprès des CARPA, les interventions des avocats en faveur des justiciables.

¹ Cf. *La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée, rapport d'information n° 662 (2011-2012) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois du Sénat, p. 62, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-662-notice.html>.*

La contribution pour l'aide juridique

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 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.

Cette contribution s'applique 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 d'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 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.

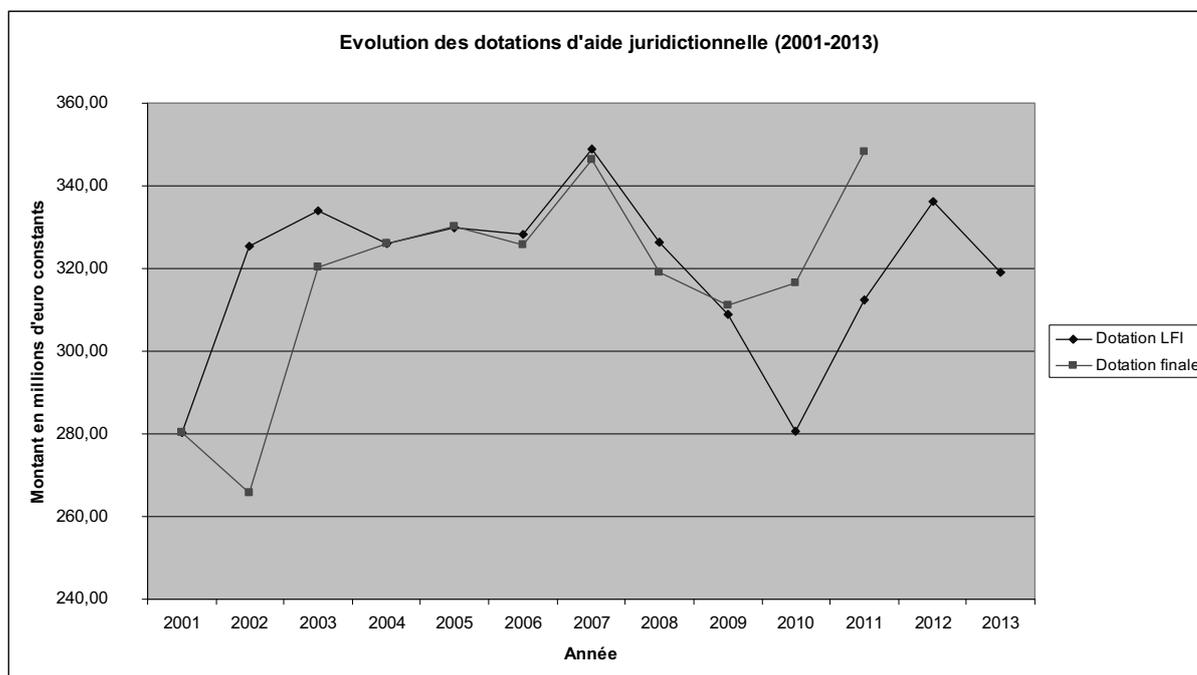
¹ Sont ainsi concernés, en vertu de l'article 31 de la loi n° 46-2339 du 24 octobre 1946 les contentieux portés, en première instance, appel ou cassation, devant les juridictions des affaires de sécurité sociale ou du contentieux de l'incapacité. Votre rapporteur observe toutefois que l'interprétation 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.

En effet, alors que le produit attendu de cette taxe affectée devait être de 84,9 millions, il ne s'élèverait, en 2012, selon les estimations de la Chancellerie, qu'à 60 millions d'euros.

Ce moindre rapport de la contribution pour l'aide juridique impose de prendre en considération le risque, s'il s'aggravait, que la trésorerie des CARPA se dégrade et oblige l'État à augmenter sa contribution au paiement de l'aide juridictionnelle.

Les expériences passées enseignent que la dynamique de la dépense d'aide juridictionnelle est incertaine, alternant des périodes de sur-dotation et de sous-dotation.



Source : ministère de la justice

Si la dotation pour 2013 semble reposer sur des hypothèses crédibles, compte tenu de l'exécution budgétaire constatée en 2012, elle paraît aussi calculée au plus juste, ce qui appelle la vigilance de votre commission.

b) La question du maintien ou non de la contribution pour l'aide juridique

Le projet de loi de finances pour 2013 reconduit, comme on l'a vu, la contribution pour l'aide juridique.

Votre rapporteur pour avis renouvelle les réserves qu'elle avait exprimées à ce sujet, dans le précédent rapport pour avis.

La création de cette taxe affectée conduit à une débudgétisation partielle de l'aide juridictionnelle, puisque la dépense qu'elle permet de couvrir n'est plus retracée dans le budget de la mission « Justice ».

Ce dispositif pose en outre deux questions de principe.

En premier lieu, il fait peser le financement de l'aide juridictionnelle sur le justiciable lui-même, et non sur la solidarité nationale.

En second lieu, il restreint l'accès de tous à la justice, agissant en cela comme un ticket modérateur.

Même si l'analyse doit encore être précisée, il semble que cet effet délétère se confirme : en 2011, on constate une baisse du nombre d'affaires nouvelles en matière civile, toutes natures de contentieux confondues, de l'ordre de 7,3 %.

Pour les contentieux de faible montant – ceux pour lesquels l'effet « *ticket modérateur* » de la contribution est sans doute le plus important – la baisse est encore plus forte : le nombre de demandes d'injonctions de payer a diminué de 10 % le dernier trimestre 2010 et le dernier trimestre 2011 et de 13 % entre le premier semestre 2011 et le premier semestre 2012.

L'an passé, le Sénat avait partagé cette analyse, puisqu'il avait adopté, à l'initiative conjointe de votre rapporteur pour avis et du rapporteur de la commission des finances pour la mission justice, un amendement supprimant cette contribution.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, s'est engagée, en séance publique, devant les députés, à supprimer cette taxe en 2014¹.

Elle a en revanche indiqué qu'il lui avait été impossible, dans le délai imparti depuis son arrivée aux responsabilités, de remplacer la recette qu'elle représente pour l'aide juridictionnelle, ce qui l'avait conduite à la maintenir à ce stade.

L'engagement de la garde des sceaux et le contexte budgétaire très contraint de ce projet de loi de finances justifient le maintien, une année encore, de la contribution pour l'aide juridique, en dépit de ses inconvénients.

Votre commission des lois participera aux réflexions en cours sur le financement de l'accès à la justice à travers les travaux de la mission d'information qu'elle a confiée à nos collègues Sophie Joissains et Jacques Mézard sur l'aide juridictionnelle.

c) Un effort bienvenu en direction de l'aide aux victimes et de la médiation familiale

L'an passé, votre rapporteur avait regretté la baisse importante des crédits dévolus aux autres actions du programme, sur l'accès au droit, l'aide aux victimes ou les médiations familiales et les espaces de rencontre.

En effet, même si ces actions portent sur de faibles montants, puisqu'elles représentent moins de 7 % de la dotation budgétaire du programme, leur rôle est essentiel : en aidant au financement de structures

¹ JO AN, 31 octobre 2012, p. 4527.

locales ou associatives, l'intervention de l'État est démultipliée par un effet de levier puisqu'elle s'accompagne de cofinancements apportés par les collectivités locales ou des acteurs du monde associatif.

Cette année, les crédits pour deux de ces actions, aide aux victimes et médiation familiale et espaces de rencontre, augmentent d'un quart pour la première et d'un tiers pour la seconde, ce qui les place à un niveau beaucoup plus élevé que le simple rattrapage de la diminution intervenue en 2012.

Ce signal très positif adressé aux associations d'aide aux victimes ainsi qu'aux structures ou aux professionnels qui interviennent auprès des justiciables pour les aider à régler leurs conflits, mérite d'être relevé.

En revanche, les crédits dédiés à l'accès au droit sur le territoire baissent sensiblement, d'un peu plus de 10 %. Le ministère de la justice le justifie par le fait que le maillage territorial des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) est en voie d'achèvement, puisque 97 départements ont mis en place une telle structure.

Votre rapporteur remarque toutefois, que si les besoins de financement des CDAD diminuent, dans le même temps, ceux des maisons de la justice et du droit ou des points d'accès au droit progressent, puisque ces dispositifs sont utilisés pour limiter les conséquences pour les populations concernées, de la réforme de la carte judiciaire¹.

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

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 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
			2013/2012			2013/2012
1 – État major	10,5	10	-4,8%	10,5	10	-4,8%
2 – Activité normative	21,6	21,6	0,0%	21,6	21,6	0,0%
3 – Évaluation, contrôle, études et recherche	11,8	11,7	-0,8%	11,8	11,7	-0,8%
4 – Gestion de l'administration centrale	86,3	96,8	12,2%	100,9	104,2	3,3%
9 – Action informatique ministérielle	117,7	120,8	2,6%	100,6	116,9	16,2%
10 – Action sociale ministérielle	35	36,2	3,4%	35	36,2	3,4%
Total	282,9	297,1	5,0%	280,4	300,6	7,2%

Source : projet annuel de performances pour 2013.

¹ Sur ce point, cf. *La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée*, rapport d'information n° 662 (2011-2012) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois du Sénat, p. 83 et s., consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-662-notice.html>.

Les crédits du programme 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » augmentent de 7,2 % en CP (de 280 à 300 millions d'euros) et de 5 % en AE (de 282 à 297 millions d'euros).

Cette augmentation a plusieurs origines.

Elle est pour une part due, comme l'an passé, aux transferts d'emplois d'autres programmes de la mission, en raison de la création de deux « *plateformes interrégionales de service* », à Lille et Nancy, dont l'objet est d'organiser la mutualisation de certaines fonctions support des juridictions et des services déconcentrés du ministère.

Ces « *plateformes interrégionales de service* » exercent leur compétence sur l'action sociale, le soutien informatique, la politique immobilière, 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.

Du fait de cette mutualisation, le programme devrait accueillir, 86 ETPT en provenance des programmes « *Administration pénitentiaire* » (50 ETPT), et « *Protection judiciaire de la jeunesse* » (36 ETPT), pour un total de près de 4,55 millions d'euros.

Une autre part de la hausse des crédits correspond au projet de regroupement sur un même site de l'ensemble des directions et services des sites parisiens de l'administration centrale du ministère de la justice, en dehors des directions d'état major (direction des affaires civiles et du Sceau, direction des affaires criminelles et des grâces, direction des services judiciaires, secrétariat général) qui seront regroupées, autour du cabinet du ministre, place Vendôme.

L'immeuble sélectionné, « *Millénaire 3* », situé dans le 19^e arrondissement, sera livré, une fois sa construction achevée, dans le courant de l'année 2015.

En 2013, l'administration centrale du ministère de la justice continuera donc d'être logée sur sept sites principaux dont deux sont propriété de l'État, cinq des locations. Le montant des loyers et charges relatifs à ces cinq locations principales s'élèvera, en 2013, à 24 millions d'euros.

Enfin, la Chancellerie souhaite renforcer les investissements en matière informatique, ce qui apparaît très utile, compte tenu des nombreuses difficultés signalées, depuis plusieurs années, à vos rapporteurs pour avis, lors de leurs déplacements en juridiction.

En effet, la conduite des différents chantiers informatiques engagés jusqu'à aujourd'hui requiert la réalisation d'importants investissements. Six grands projets informatiques structurants font l'objet ainsi d'un effort particulier :

- 9 millions d'euros pour la plateforme des interceptions judiciaires, qui permettra une réduction notable du coût des frais de justice en la matière ;

- 4 millions d'euros pour Cassiopée (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants) ;
- 2 millions d'euros pour Genesis (réécriture de GIDE - gestion informatisée des détenus en établissement) ;
- 2 millions d'euros pour le casier judiciaire national ;
- 4 millions d'euros pour Harmonie, système d'information en matière de gestion des ressources humaines ;
- 2,5 millions d'euros pour le SID (système d'information décisionnel).

Par ailleurs, un montant de 11,9 millions d'euros est réservé aux projets de qualité de service (QOS) techniques qui ont vocation à améliorer la fiabilité et la sécurité des infrastructures informatiques du ministère.

4. Le programme « Conseil supérieur de la magistrature »

• La création d'un pôle CHORUS commun au Conseil supérieur de la magistrature et à la Cour de cassation

L'élévation, l'an passé, du budget du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) au rang de programme spécifique a consacré son autonomie de gestion, sous la responsabilité du président de la formation plénière du CSM, le premier président de la Cour de cassation.

Ses moyens ont ainsi échappé 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. Le Conseil supérieur n'est plus financièrement sous la tutelle de fait du service – la direction des services judiciaires (DSJ) – dont il examine par ailleurs les propositions.

Toutefois cette autonomie de droit était partiellement contrariée par la dépendance comptable que créait l'intégration du Conseil supérieur de la magistrature et de la Cour de cassation dans le pôle CHORUS de la direction des services judiciaires : le circuit d'exécution de la dépense engagée s'en trouvait complexifié, ce qui entraîne d'importants retards dans le traitement des factures de chacune des deux institutions.

M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation et président, en cette qualité, de la formation plénière du CSM, avait indiqué à votre rapporteur que les retards de paiement s'accumulant, le Conseil et la Cour risquaient de ne pas être en mesure d'avoir consommé l'intégralité de leur dotation budgétaire annuelle. Leurs crédits auraient alors pu être annulés et les charges à payer grever leur prochain budget, ce qui aurait été équivalent à une diminution de fait de leurs moyens financiers.

Pour y remédier, il avait proposé, pour pallier le faible volume des factures des deux institutions – qui avait jusqu'à présent justifié leur intégration au pôle CHORUS de la DSJ – la création d'un pôle CHORUS

autonome dédié exclusivement à la Cour de cassation et au Conseil supérieur de la magistrature.

Lors du précédent examen budgétaire de ce programme, votre rapporteur pour avis avait soutenu cette solution devant M. Michel Mercier, alors garde des sceaux.

Celle-ci a prévalu, et a été mise en place dès cette année, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite.

M. Vincent Lamanda, président de la formation plénière du CSM, a cependant indiqué lors de son audition par votre rapporteur que toutes les difficultés de facturation n'étaient pas réglées, les retards étant à présent imputables, malgré les efforts déployés par ce service, à la mise en paiement par le service facturier relevant du ministère des finances.

• *Des crédits en forte progression dans la perspective du transfert du siège du CSM*

Le projet de loi de finances pour 2013 dote le programme 335 de 8,4 millions d'euros d'AE et 4,6 millions d'euros de CP, contre précédemment, respectivement 3,6 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP.

Pour l'essentiel l'augmentation constatée est due aux opérations relatives au transfert prochain du siège du Conseil supérieur de la magistrature.

En effet, depuis le 1^{er} mai 2011, le CSM qui occupait jusqu'alors des locaux appartenant à la présidence de la République, sis au 15 quai Branly à Paris, a été installé, dans des locaux dépendant des services du premier ministre, au 20 avenue de Ségur, dans le 7^e arrondissement.

Les charges qu'il acquitte pour cette occupation s'élèvent à un montant annuel de 60 000 euros environ.

Toutefois, l'immeuble du 20 avenue de Ségur étant susceptible de devoir faire l'objet d'importants travaux de rénovation dans le courant de l'année 2013, il a été nécessaire d'anticiper, dans le budget pour 2013, l'éventuel transfert du Conseil supérieur dans d'autres locaux loués.

Le CSM ayant vocation, courant 2018, à s'installer durablement dans une des parties des locaux laissés vacants par le TGI de Paris, le calcul a été effectué sur la base d'un bail ferme de 5 ans, calculé suivant les normes de France Domaine, en y intégrant aussi les frais de déménagements, d'entretien et de fonctionnement.

B. UNE QUALITÉ D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION RÉELLE DES JURIDICTIONS À AMÉLIORER

Les indicateurs de performance retenus dans le cadre de la LOLF devraient, en principe, permettre d'établir un diagnostic des réformes intervenues les années précédentes et de leurs conséquences sur le fonctionnement de l'institution judiciaire. En effet, leur fonction est 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 devraient aussi pouvoir alerter sur ses défaillances.

Or, en dépit des réserves exprimées, de manière récurrente, dans les précédents rapports pour avis, les difficultés de renseignement et de définition des indicateurs de performance ne semblent toujours pas avoir été réglées, même si quelques progrès sont intervenus.

Votre rapporteur pour avis donne toutefois acte au gouvernement qu'il n'a pu dans le délai ouvert depuis son arrivée aux responsabilités engager, cette année, la réforme attendue.

1. Des difficultés récurrentes de renseignement des indicateurs de performance

a) *La performance des programmes « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature »*

Les indicateurs de performance des trois programmes 101, 310 et 335 ne présentent pas de difficultés particulières.

Ceux des programmes « *Accès au droit et à la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » ne connaissent pas de changement particulier.

Les indicateurs relatifs au programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » évoluent encore une fois cette année.

En effet, conformément aux orientations arrêtées au niveau gouvernemental, le programme procède à un ajustement de l'indicateur 1.1, désormais dénommé « *Taux d'exécution des lois* » et non plus « *taux de publication des décrets d'application des lois* » et présente un nouvel indicateur transversal d'efficience de la fonction achat qui calcule les diminutions de prix obtenues par l'acheteur par rapport au prix de référence.

Le programme a aussi revu les indicateurs de performance en matière informatique en mettant en place un indicateur relatif à la performance des projets informatiques. Ce nouvel indicateur remplace le « *taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions* », dont le déploiement doit s'achever cette année.

*b) La mesure encore incertaine de la performance du programme
« Justice judiciaire »*

Un seul indicateur et ses trois sous-indicateurs ont été modifiés dans le cadre du PLF 2013.

Il s'agit, dans l'objectif n°1 du programme « *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile* », de l'indicateur 1.2, dont l'intitulé a été modifié ainsi : « *Pourcentage des juridictions dépassant le délai moyen de traitement (cible) des procédures d'un mois et plus* » au lieu de « *Pourcentage des juridictions dépassant le délai seuil de traitement* ».

Cette modification est pertinente, puisqu'elle permet de mesurer les disparités de performance par rapport à la performance moyenne de l'ensemble. Le délai à partir duquel les juridictions seront estimées en difficulté et devront bénéficier prioritairement d'actions correctives, est ainsi fixé à un mois au-delà du délai-cible 2015, ce qui correspond aux délais critiques suivants :

- 11,5 mois pour les cours d'appels (contre 14 mois auparavant) ;
- 7,9 mois pour les tribunaux de grande instance (contre 7,5 mois auparavant) ;
- 6 mois pour les tribunaux d'instance (contre 5,5 mois auparavant).

Votre rapporteur note toutefois que cette nouvelle référence entérine la dégradation constatée de certains délais de traitement des affaires civiles portées devant les juridictions de première instance.

Les difficultés de renseignement des indicateurs associés au programme 166, évoquées dans le précédent rapport pour avis, perdurent : l'activité des tribunaux d'instance est mal appréciée, faute de disposer à temps d'une information statistique définitive fiable, les réformes récemment mises en œuvre ont perturbé l'enregistrement des données recueillies pour l'élaboration des indicateurs...

L'appréciation de l'activité pénale des tribunaux judiciaires continue quant à elle d'être fortement perturbée par le déploiement informatique de la nouvelle chaîne pénale, Cassiopée. Celle-ci devrait en principe homogénéiser et uniformiser l'enregistrement de la donnée pénale et donc son traitement statistique. En effet, jusqu'alors, celui-ci différait selon la chaîne pénale utilisée par la juridiction en raison de modes de comptage différents des affaires.

Toutefois, la mise en place de Cassiopée entraîne une sous-évaluation des affaires comptabilisées, du fait :

- de difficultés de reprise des données l'année où se déroule le déploiement ;
- de saisies incomplètes, par les personnels concernés qui peinent, en dépit de la formation qu'ils ont reçue, à maîtriser immédiatement la technicité

de l'outil mis à leur disposition. Des fiches de saisies ont été rédigées pour remédier à cette difficulté et contribueraient à une nette amélioration de la situation ;

- de règles de calcul dans l'infocentre qui doivent faire l'objet d'un nouveau paramétrage afin de mieux prendre en compte les périmètres d'activité.

La Chancellerie estime que ces difficultés perdureront au-delà de l'achèvement du déploiement de Cassiopée, qui devrait normalement intervenir en 2013, au moins jusqu'en 2014, dans la mesure où un délai d'environ dix huit mois est nécessaire pour constater une amélioration qualitative des données restituées par l'infocentre Cassiopée.

Ces difficultés de renseignement des indicateurs d'activité pénale se manifestent par une baisse sensible des statistiques d'activité des juridictions, au regard des années antérieures : les ratios de nombre d'affaires traitées par magistrat du parquet, qui diminuent significativement depuis 2010, sans que l'on puisse en apprécier la cause (moins d'affaires entrantes, des saisies erronées, un nouveau mode de comptage...).

Interrogés sur ce point par votre rapporteur pour avis, les services du ministère de la justice ont estimé que cette situation se régularisera dès qu'il sera possible de disposer de données sur trois années consécutives, avec des modes de comptage identiques. Le calendrier de déploiement de Cassiopée renvoie donc le règlement définitif de ces difficultés, à l'année 2016, pour les juridictions les plus importantes, qui auront été équipées les dernières.

La persistance des difficultés de renseignement des indicateurs de performance du programme 166 conduisent votre rapporteur pour avis à renouveler ses observations sur le risque d'un pilotage aveugle des réformes l'institution judiciaire.

2. Des défauts de conception de certains indicateurs auxquels il devrait être prochainement porté remède

Le précédent rapport pour avis avait relevé que certains indicateurs étaient mal conçus, et que la perception de l'activité des juridictions s'en trouvait faussée.

Interrogé par votre rapporteur sur ce sujet, le ministère de la justice a partagé ce diagnostic et indiqué avoir engagé une réflexion pour remédier aux principales insuffisances relevées.

• *Des indicateurs imprécis, qui pourraient être affinés*

L'imprécision des indicateurs avait notamment été mise en avant, s'agissant de l'indicateur emblématique du programme « *Justice judiciaire* », sur le délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction.

Cet indicateur ne distingue pas selon la nature des procédures et amalgame procédure ordinaire et procédure de référé ou d'urgence. Or celles-ci 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.

Ce faisant, le relevé statistique souffre d'un biais, préjudiciable 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 améliore optiquement le délai moyen de traitement des affaires, parce qu'un nombre important de procédures courtes s'ajoute au total, alors qu'en réalité, les juges accaparés par ces procédures d'urgence ont moins de temps à consacrer au traitement des autres affaires ordinaires. Le délai moyen global de traitement progresse, dissimulant que le délai moyen de traitement pour les affaires ordinaires empire.

La plupart des indicateurs de performance de la justice pénale tombent sous la même critique : 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 sur le nombre d'affaires traitées par un magistrat du siège amalgame jugements correctionnels, ordonnances pénales, compositions pénales et comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, toutes procédures qui se distinguent par des durées moyennes de traitement très différentes.

Votre rapporteur pour avis avait suggéré qu'il soit remédié à cette imprécision, par la création d'un second indicateur associé au premier, qui porte sur le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires – solution qui ne faisait jamais que reprendre celle qui a cours, depuis plusieurs années déjà, pour le programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » de la mission « *Contrôle et conseil de l'État* ».

Interrogée sur ce point par votre rapporteur, la Chancellerie a reconnu l'insuffisance des indicateurs en matière civile et pénale.

Elle a indiqué que, depuis 2010, l'activité civile des juridictions judiciaires était déjà appréciée à travers un indicateur de délai de procédure « *hors référé* », qui n'était utilisé que dans le cadre des dialogues de gestion.

S'agissant de l'activité pénale, elle a souligné que des améliorations pourraient être envisagées, une fois la nouvelle chaîne pénale Cassiopée et l'infocentre associé déployés, parce qu'il sera alors possible, contrairement à aujourd'hui, de calculer le délai moyen de chaque procédure.

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.

- ***Des pans de l'activité judiciaire exclus de la mesure***

Cette année encore, aucune évaluation de l'activité civile des parquets n'est portée au projet annuel de performance (PAP).

Celle-ci représente pourtant une part non négligeable de leur activité, qu'il s'agisse, par exemple, de l'état des personnes, de la filiation, de la protection juridique des majeurs ou encore du contrôle des décisions des juridictions commerciales.

Ainsi, le Parlement n'est pas en mesure d'apprécier si les résultats obtenus dans le champ pénal par les parquetiers l'ont été au détriment des autres interventions du ministère public.

En réponse à l'observation ainsi formulée par votre rapporteur pour avis, le ministère de la justice a indiqué que, cette année, pour la première fois, l'activité civile des parquets sera mesurée dans le cadre des dialogues de gestion. Cependant, cette évaluation n'est encore qu'expérimentale et repose sur des enquêtes déclaratives. Son intégration dans les documents budgétaires soumis au Parlement ne pourra intervenir qu'après une période de test destinée à vérifier sa stabilité et sa fiabilité.

- ***Une appréciation insuffisamment qualitative***

Le précédent rapport pour avis avait relevé qu'en matière civile comme en matière pénale, le premier objectif assigné aux juridictions du programme 166 était de « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables ». Toutefois, 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 rendent compte que des éventuelles erreurs de droit commises par les magistrats.

Restent hors du champ des indicateurs l'écoute du juge ou la pertinence de son appréciation, l'adéquation de la décision à la demande de justice, le règlement non contentieux du conflit, toutes qualités qui contribuent largement au succès de l'intervention judiciaire.

Les ratios de performance qui mesurent le nombre d'affaires traitées par un magistrat fournissent une illustration de cette lacune, puisqu'ils ne distinguent pas entre les procédures dont la charge de travail est différente pour les magistrats (par exemple entre un jugement traditionnel en audience et une comparution en reconnaissance préalable de culpabilité).

La Chancellerie apporte une première réponse à cette insuffisance dans le cadre des dialogues de gestion. En effet, les ratios de performance y sont calculés en appliquant des coefficients de pondération aussi bien au civil (pondération sur les référés, ordonnances sur requêtes, procédures d'urgence) qu'au pénal (pondération des compositions pénales, CRPC et ordonnances pénales).

Votre rapporteur pour avis est consciente des difficultés de l'appréhension statistique de la qualité de la justice, dont la mesure ne répond pas forcément aux exigences traditionnelles des indicateurs de la LOLF : facilité de recueil, de calcul et d'interprétation.

Toutefois, elle réitère ses observations : 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.

Le dévouement et la qualité des magistrats et fonctionnaires de la justice comptent pour beaucoup dans le bon déroulement de la justice, suppléant souvent au défaut des moyens. Ne pas en rendre compte dans la mesure de l'activité judiciaire prive d'une correcte appréciation des principaux ressorts du bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

• Une réflexion engagée sur l'évolution des indicateurs du programme « Justice judiciaire »

En réponse aux observations de votre rapporteur pour avis, le ministère de la justice a indiqué qu'un groupe de travail sur l'évolution de l'ensemble des indicateurs du programme 166 devrait être lancé au début de l'année 2013 afin de passer en revue chaque indicateur au crible d'une lecture critique et faire des propositions argumentées, qui seront discutées avec la direction du budget.

Il pourra s'agir de modifications de périmètre ou de modalités de calcul, de suppressions des indicateurs jamais renseignés ou obsolètes, ou de l'introduction de nouveaux indicateurs en fonction des nouveaux périmètres offrant des données disponibles, comme l'exécution et l'application des peines ou les champs d'activité des parquets.

II. UN BUDGET ENGAGÉ DANS L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

A. DES EFFECTIFS EN NETTE AUGMENTATION

1. Le schéma d'emploi du programme « justice judiciaire » pour 2013 : une priorité pour la justice civile et l'application des peines

En 2013, le plafond d'autorisation d'emplois du programme 166 « Justice judiciaire » s'élèverait à 31 455 ETPT, après transferts, ce qui constituerait une augmentation de 318 ETPT par rapport à 2012.

Ce schéma d'emploi repose sur la création nette de 142 emplois, correspondant à l'augmentation du nombre de magistrats (+ 150), de personnels d'encadrement – greffiers en chefs (+ 17), de greffiers et de fonctionnaires de catégorie B (+ 85), et à la suppression de fonctionnaires de catégorie C (- 110).

Schéma d'emploi du programme justice judiciaire pour 2013 (En ETP)

Catégorie d'emploi	Entrées prévues	Sorties prévues	Solde des emplois du programme
Magistrats de l'ordre judiciaire	426	276	150
Personnels d'encadrement	98	75	17
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	394	279	85
C administratifs et techniques	260	370	-110
Total	1 178	1036	142

Source : PLF 2013 – projet annuel de performance

2. Une priorité donnée à la justice d'instance et à l'application des peines

Le schéma d'emploi du programme « *Justice judiciaire* » poursuit le mouvement de renforcement des effectifs de magistrats amorcé en 2012, en correction des suppressions intervenues en 2011.

Il se distingue toutefois notablement des précédents, en concentrant les créations de postes sur les fonctions jusque là délaissées.

Répartition des créations de postes de magistrats au cours des dix dernières années

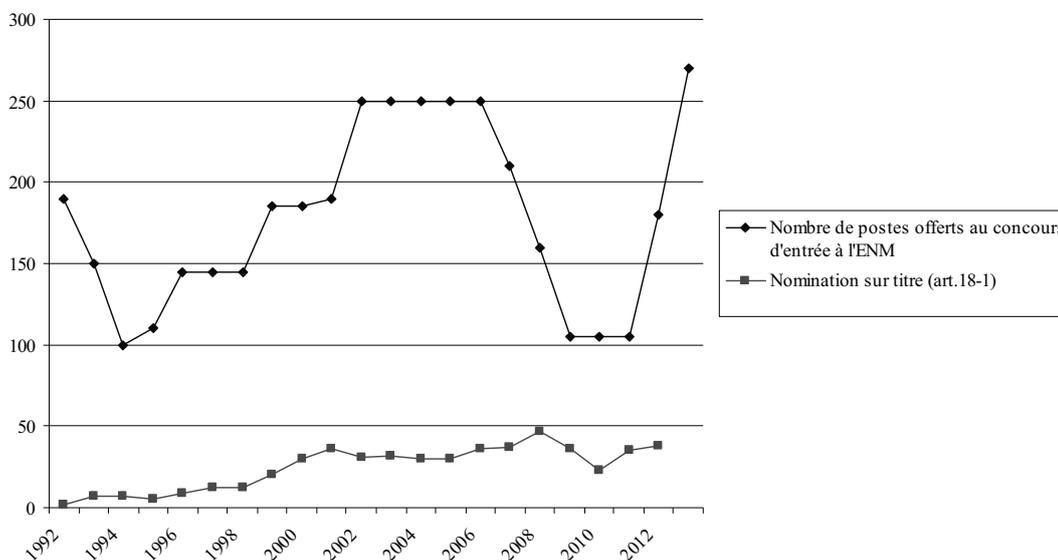
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Magistrats	150	140	92	288	139	187	59	0	0	84	150
dont juges d'instance	0	0	6	5	2	21	0	0	0	0	50
dont juges d'instruction	2	35	9	-4	0	34	0	0	0	0	10
dont juge pour enfants	11	22	20	14	1	3	0	0	0	0	10
dont JAP	42	47	15	42	1	3	8	0	0	0	80

Source : ministère de la justice

Votre rapporteur souligne que la situation dans les juridictions ne se ressentira pas, dès 2013, des recrutements projetés.

Au contraire, pour encore au moins un an sinon deux, les entrées dans la magistrature active seront inférieures aux sorties prévisibles : les promotions d'auditeurs de justice à l'école nationale de la magistrature entre 2009 et 2011, qui prendront leurs premiers postes entre cette année et 2014, ont en effet été les plus faibles depuis 1993.

Nombre de postes de magistrats offerts au concours d'entrée à l'ENM ou pour les nominations sur titre depuis 1992



Source : ministère de la justice

50 emplois supplémentaires de magistrats d'instance sont prévus, alors que, depuis 2008, aucun n'avait été créé. Au contraire, à la faveur de la réforme de la carte judiciaire, de nombreux postes de juges d'instance ont été supprimés¹, ce qui a considérablement aggravé la situation déjà très difficile des tribunaux d'instance, dont le précédent rapport pour avis s'était fait l'écho.

Ce renforcement des effectifs des juridictions d'instance est tout à fait judicieux et mérite d'être salué. Cependant, votre rapporteur observe que, compte tenu des délais de formation des nouveaux magistrats (trente et un mois), il ne produira ses effets que dans plus de deux ans, trop tard pour la révision de l'ensemble des mesures de tutelle en cours, qui doit intervenir au 1^{er} janvier 2014. **D'autres mesures doivent être envisagées pour garantir que l'échéance prévue sera bien tenue.**

Le schéma d'emploi prévoit aussi **la création de 80 postes à l'application des peines : 10 parquetiers et 70 juges.**

Cette évolution traduit la nouvelle politique pénale prônée par la Chancellerie en matière d'exécution des peines, qui vise à prévenir la récidive, par la mise en œuvre adaptée d'une politique d'aménagement de peine qui évite, notamment, les sorties sèches de prison.

La garde des sceaux a ainsi rappelé, dans sa circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, que « *le principe directeur de l'exécution des peines posé par l'article 707 du code de procédure pénale est de favoriser,*

¹ Dans leur rapport d'information précité sur la réforme de la carte judiciaire, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, ont ainsi montré qu'une fois tenu compte des regroupements au sein des juridictions maintenues, l'effectif des juges d'instance des tribunaux concernés avait diminué de 42 magistrats (rapport précité, p. 83 à 84).

dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion et la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive ». Elle a par conséquent demandé aux magistrats, « *afin de donner tout son sens à cette disposition, de veiller tout particulièrement à l'aménagement des peines d'emprisonnement* », et insisté sur la nécessité « *de traiter dans les meilleurs délais les demandes d'aménagement de peines s'agissant tant des condamnés libres que des personnes incarcérées* »¹.

Enfin, les 20 dernières créations de postes de magistrats prévues pour 2013 concernent, pour une moitié, les juges des enfants, et pour l'autre moitié les juges d'instruction, fonction dont la suppression avait été envisagée par la précédente mandature, mais dont le maintien a été confirmé par l'actuel gouvernement.

Dans les deux cas ces renforts seront très utiles pour assurer le respect des nouvelles organisations procédurales qui se mettront en place.

Pour la justice des mineurs, il s'agit des conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, qui a déclaré contraire au principe d'impartialité des juridictions la faculté donnée au juge des enfants qui a renvoyé le mineur devant le tribunal pour enfants de présider cette juridiction de jugement habilitée à prononcer des peines.

Le gouvernement a modifié en conséquence l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire, qui, dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier prochain, rappelle cette interdiction et prévoit la possibilité, en cas de nombre insuffisant de juges des enfants dans le ressort du tribunal de grande instance, de faire appel à un juge des enfants relevant de la cour d'appel.

S'agissant de l'instruction, le renfort annoncé aidera à la mise en place de la collégialité de l'instruction, prévue par la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, et qui devrait intervenir au 1^{er} janvier 2014.

3. Une amélioration continue du ratio magistrats/greffiers

En prévoyant la création de 17 postes supplémentaires de greffiers en chef et de 85 greffiers, le budget pour 2013 poursuit, dans des proportions moindres, l'effort important de recrutement de greffiers engagé par la Chancellerie depuis deux ans.

Il diminue aussi corrélativement le mouvement de conversion d'emplois de catégorie C en emplois de catégorie B, qui avait alimenté, jusque là, pour une large part, les créations de postes de greffe : seuls 110 emplois de cette catégorie seront supprimés en 2013, contre respectivement 226 en 2012 et 196 en 2011.

¹ Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des sceaux (JUSD1235192C).

Les postes de greffe créés sont principalement destinés à l'amélioration du fonctionnement des juridictions, qui concerne 17 greffiers en chef, et 45 greffiers.

L'instance est renforcée (25 greffiers), comme l'application des peines (15 greffiers), afin d'accompagner les créations spécifiques de postes de magistrats dans ces juridictions.

L'effort annoncé (112 greffiers ou greffiers en chefs pour 150 magistrats) devrait permettre de garantir la quasi stabilité du ratio greffiers / magistrats, qui s'est notablement amélioré à la faveur des recrutements massifs intervenus en 2011 et en 2012. Cette évolution s'est avérée satisfaisante, tant l'activité des greffes est nécessaire au travail des magistrats.

Il s'agissait, à l'époque, d'inverser la tendance observée les années précédentes, qui faisait apparaître une stagnation de ce ratio, et une dégradation depuis 2004.

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 2012 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	2012
Magistrats	7 891	7 950	8 113	8 195	8 185	8 080	7 959
Greffiers affectés auprès de magistrats	6 915	6 942	7 012	7 059	7 079	7 433	7 545
Ratio	0,88	0,87	0,86	0,86	0,86	0,92	0,95

Source : ministère de la justice

L'amélioration constatée en 2011, qui était due à l'augmentation du nombre de greffiers et à la **suppression concomitante de postes de magistrats**, s'est poursuivie en 2012, pour les mêmes raisons.

Pour la première fois depuis 2006, l'amélioration du ratio greffiers / magistrats ne s'accompagne pas 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	2012
Magistrats	7 718	7 950	8 070	8 208	8 187	8 080	7959
Fonctionnaires	20 057	20 107	20 285	20 205	20 064	19 480	19505
Ratio	2,54	2,53	2,50	2,46	2,45	2,41	2,45

Source : ministère de la justice

Toutefois, votre rapporteur observe, que l'amélioration constatée est principalement due à la diminution de l'effectif des magistrats dans des proportions supérieures à celle de l'effectif des fonctionnaires.

Surtout, cette évolution doit être examinée à la lumière de la conversion d'emplois de catégorie C en emplois de greffiers, qui est le principal ressort budgétaire de l'augmentation des postes de greffe.

En effet, **cette conversion 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 incombent aux greffiers, voire aux magistrats : le problème de fonctionnement des juridictions n'est pas réglé, il est seulement reporté.**

B. UN CHOIX DE POLITIQUE INDEMNITAIRE CONTESTÉ, QUI A DÉÇU L'ATTENTE LÉGITIME DES PERSONNELS DE GREFFE

Dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013, le ministère de la justice avait obtenu une enveloppe supplémentaire, fixée à 3,33 millions d'euros en 2011, 4,43 millions d'euros en 2012 et 5,15 millions d'euros en 2013, destinée à une refonte du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire et une revalorisation de la nouvelle bonification indiciaire.

Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} août 2011¹. Elle a simplifié le régime indemnitaire des magistrats en supprimant les primes autres que les primes forfaitaire et modulable et augmenté les taux de la prime modulable. Le taux moyen – antérieurement fixé à 9 % – a ainsi été porté à 10,5 % ; puis à 11,5 % au 1^{er} août 2012.

Le texte prévoit que ce taux moyen soit porté à 12 % au 1^{er} janvier 2013.

Le nouveau gouvernement a entendu respecter cet engagement, pour un coût total de 3,97 millions d'euros.

¹ Décret n° 2011-913 du 29 juillet 2011 modifiant le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire et l'arrêté du même jour modifiant l'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire.

Cette revalorisation indemnitaire constitue la seule mesure catégorielle prévue pour tous les services judiciaires, ce que tous les représentants des personnels judiciaires entendus par votre rapporteur ont vivement dénoncé.

M. Philippe Galabert, secrétaire général du syndicat UNSA Services judiciaires, M. Michel Besseau, représentant le syndicat CFDT, M. Michel Demoule, secrétaire général du syndicat CGT Chancellerie – Services judiciaires, ont chacun souligné le dépit que concevaient, à cet égard, les personnels judiciaires, qui s'estiment victimes d'une injustice, alors même qu'on rend par ailleurs hommage à leur travail et à leur dévouement pour l'institution judiciaire.

Ils ont soulevé la question que pose, au sein des services judiciaires, le tassement des grilles indiciaires des différents personnels.

Mmes Sophie Grimault et Annette Pelletier, représentantes du syndicat des greffiers de France ont rappelé que les grilles indiciaires des greffiers n'ont pas été réévaluées depuis le 30 mai 2003.

Votre rapporteur pour avis comprend la déception exprimée par les organisations représentatives des greffiers et des fonctionnaires. Le travail remarquable que fournissent ces personnels, palliant, par leur dévouement, le manque des moyens attribués aux juridictions, mériterait d'être reconnu, à travers une mesure indemnitaire tout à fait justifiée.

Elle a interrogé à ce sujet, lors de son audition par votre commission, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, qui a annoncé que l'engagement indemnitaire envers les magistrats, « *consommara l'intégralité de l'enveloppe dédiée à ce poste dans le budget. Nous ne sommes donc pas en mesure de réaliser l'effort d'équité dû à certaines catégories ; la rémunération des agents de catégorie C, qui n'a pas évolué depuis dix ans, sera revalorisée en 2014, celle des greffiers en 2015* ».

L'échéancier avancé par la ministre de la justice traduit la contrainte rigoureuse qui frappe l'ensemble du budget, et dont chacun doit être conscient.

Votre rapporteur pour avis juge toutefois nécessaire que les attentes légitimes des personnels de greffe ne soient pas déçues. Elle appelle pour cette raison la garde des sceaux à considérer l'opportunité de prévoir, dès 2014, une revalorisation indemnitaire au moins partielle en leur faveur, qui pourrait être complétée en 2015.

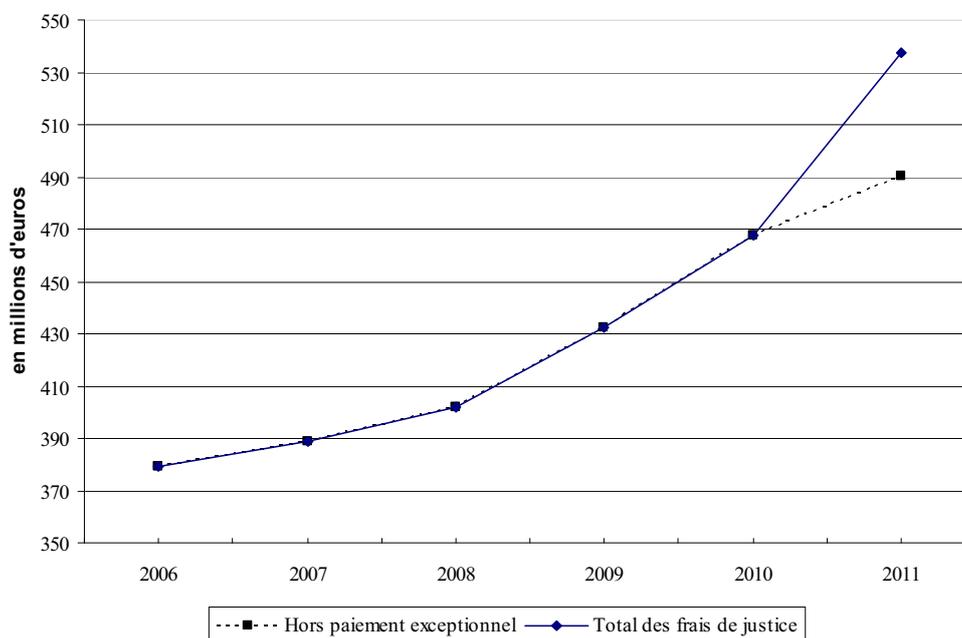
C. UN ENGAGEMENT CLAIR DE METTRE UN TERME À LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES FRAIS DE JUSTICE

1. Une inflation des frais de justice qui s'accélère, en dépit des efforts de maîtrise de la dépense

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), à 467,83 millions d'euros en 2010 (+ 8,2 % d'augmentation) et, enfin à 537,20 millions d'euros en 2011, soit une augmentation totale de 38,2 % en cinq ans. Le niveau de la dépense constatée en 2011 est dû à un règlement exceptionnel des impayés en matière de prestataires de télécommunication, de près de 47 millions d'euros.

Évolution des frais de justice de 2006 à 2011, en millions d'euros



Source : *commission des lois*

L'accélération de l'inflation des frais de justice est d'autant plus préoccupante que le niveau record atteint en 2005 (487 millions d'euros) a été dépassé, de plus de 50 millions d'euros, en 2011, en dépit des efforts notables réalisés dans la maîtrise des frais de justice.

Les frais de justice pénale demeurent la composante essentielle des frais de justice. Leur poids relatif pourrait sembler se réduire (56,1 % de la dépense totale en 2011 contre 69 % en 2010).

Toutefois il y a là un simple effet de périmètre, puisqu'à compter de 2011, les dépenses liées aux frais de médecine légale ont été transférés à l'action « *Soutien* » du programme 166.

Si ces dépenses avaient été prises en compte sur l'action pénale, le montant des frais de justice pénale se serait élevé à 401,18 millions, soit une progression de 24 %, et aurait représenté 74,6 % de l'ensemble des frais de justice.

Les efforts de maîtrise des frais de justice commerciale, prud'homale et civile paraissent, eux, porter leurs fruits.

Évolution des frais de justice depuis 6 ans (2006 / 2011)

En euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2006/2011	Évolution 2010/2011
Frais de justice pénale	262,4	260,7	269,5	293,4	323,5	302,2	15,2%	-6,6%
Frais de justice civile et prud'homale	23	23	24	23,1	21,4	20,3	-11,7%	-5,1%
Frais de justice commerciale	23,2	25,2	30,3	36	41,7	42,3	82,3%	1,4%
Autres frais de justice (imputés sur l'action « <i>Soutien</i> »)	70,8	79,6	77,9	80	81,2	170,7	141,1%	110,2%
Total des frais de justice	379,4	388,6	401,7	432,5	467,8	537,2	41,1%	14,5%

Source : ministère de la justice

*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, frais de médecine légale depuis 2011...) 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.*

2. Un effort important pour mettre un terme à la sous-budgétisation des frais de justice

Le projet de budget pour 2013 prévoit, pour les frais de justice, une enveloppe de 477 millions d'euros. À périmètre constant, ceci représente, par rapport à 2012, une progression de 15 % de la dotation, pour un montant d'environ 62 millions d'euros.

En effet, si la loi de finances pour 2012 avait bien prévu une dotation initiale de 470 millions d'euros, celle-ci s'est trouvée amputée, en cours d'exercice, de 55 millions d'euros, reversés au fonctionnement courant, au titre des frais d'affranchissement.

L'effort engagé permet d'assurer une dotation correcte des frais de justice, conforme à la dynamique observée pour cette dépense (une fois tenu compte du paiement exceptionnel intervenu en 2011). Il signale toutefois la volonté de remédier à la sous-dotation chronique de cette enveloppe, dont le rapport pour avis de l'année précédente a montré les effets délétères, confirmé en cela par l'enquête sur les frais de justice réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat.

Il devrait permettre dans les premiers temps de mettre un terme aux retards de paiement les plus importants des juridictions, dont le reste à payer s'est accru de 58 % entre 2011 et 2012.

III. L'EXPÉRIMENTATION DES CITOYENS ASSESSEURS : UN BILAN PEU CONCLUANT QUI DOIT CONDUIRE À ENVISAGER UNE AUTRE FAÇON D'ASSOCIER LES CITOYENS À LA JUSTICE

Traduction d'un engagement du précédent Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, l'expérimentation des citoyens assesseurs visait à faire participer des citoyens tirés au sort à l'exercice de la justice pénale et à certaines décisions de libération conditionnelle.

La loi du 10 août 2011 a ainsi prévu que les intéressés siègent aux côtés de trois magistrats professionnels au sein des juridictions suivantes¹ :

- le tribunal correctionnel et la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel pour le jugement de certains délits ;
- le tribunal correctionnel des mineurs pour le jugement de ces mêmes délits commis par des mineurs récidivistes âgés de plus de seize ans ;
- le tribunal de l'application des peines et la chambre de l'application des peines de la cour d'appel pour l'examen des demandes de libération conditionnelle des personnes condamnées à des peines de plus de cinq ans d'emprisonnement.

Cette expérimentation s'est mise en place, au 1^{er} janvier 2012, dans le ressort de deux cours d'appel : Dijon et Toulouse.

En principe, huit nouvelles cours d'appel auraient dû rejoindre les premières à compter du 1^{er} janvier 2013 (Angers, Bordeaux, Colmar, Douai, Fort de France, Lyon, Montpellier et Orléans).

¹ Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

Toutefois, cette extension de l'expérimentation a été suspendue, sur décision de la garde des sceaux, par arrêté du 13 juin 2012, dans l'attente du bilan qui pourrait en être dressé à partir de l'expérience des cours d'appel de Dijon et Toulouse.

Votre rapporteur pour avis a souhaité examiner cette question à l'occasion du présent rapport. Elle s'est ainsi rendue à Dijon pour recueillir les témoignages des magistrats et des citoyens qui avaient participé à cette expérimentation et elle a interrogé la chancellerie sur les résultats de cette procédure.

Les conclusions qu'elle en tire plaident pour un arrêt de l'expérimentation qui, tout en pesant lourdement sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, satisfait insuffisamment à l'objectif d'une plus large association des citoyens à la justice.

A. DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS SIGNALÉES

Au premier semestre 2012, les juridictions des cours d'appel de Dijon et de Toulouse ont tenu 318 audiences du tribunal correctionnel en formations citoyennes, pour 460 affaires jugées au fond. Le nombre de citoyens assesseurs ayant siégé est de 534.

1. Un processus de sélection des citoyens assesseurs complexe

La désignation des citoyens assesseurs se fait en deux temps, comme pour les jurés d'assises.

Tout d'abord, les mairies établissent des « *listes préparatoires* » après tirage au sort sur les listes électorales. Elles avisent les personnes tirées au sort et leur envoient un questionnaire d'information qu'elles doivent remplir et retourner à la commission départementale de désignation des jurés et des citoyens assesseurs.

Ensuite, sur cette base, les listes annuelles des citoyens assesseurs sont constituées. Les personnes qui ne remplissent pas les conditions légales sont écartées, et les demandes de dispense examinées.

La commission départementale établit alors, par tirage au sort à partir des listes préparatoires – lesquelles comptent, pour Dijon, plus de 1 000 noms :

- en premier lieu, les listes annuelles des jurés d'assises ;
- en second lieu, les listes annuelles des citoyens assesseurs, à partir du reliquat des noms des personnes ne figurant pas sur les listes précédentes.

Les principales difficultés signalées tiennent à la multiplicité des intervenants (préfecture, mairie, juridiction) et à l'échange des informations entre eux. Ainsi, toutes les mairies ne sont pas en mesure d'envoyer sous forme dématérialisée les listes préparatoires, et le greffe se trouve fortement sollicité, au moment de la tenue de la commission départementale, pour répondre aux demandes de bulletin n° 1 du casier judiciaire.

M. Jean-Marie Beney, procureur général près la cour d'appel de Dijon et M. Gilles Rolland, président du tribunal de grande instance de Dijon, ont souligné la complexité de cette procédure de désignation, compte tenu du nombre de personnes à nommer et des opérations de vérification et de contrôle auxquelles il faut procéder.

2. Les exigences de la formation des citoyens assesseurs

La formation initiale des citoyens assesseurs, assurée par les magistrats, est limitée : une demi-journée au tribunal, une autre à la maison d'arrêt. M. Frédéric Pillot, président du tribunal de grande instance de Châlon-sur-Saône a souligné la nécessité d'en allonger la durée. Ceci permettrait notamment aux citoyens assesseurs d'assister à une audience.

La prise en charge des intéressés ne se limite à cette séance de formation initiale : elle se poursuit, au contact des magistrats ou des greffiers qui les accueillent tout au long de leur séjour dans la juridiction.

M. Gilles Rolland, président du tribunal de grande instance de Dijon a observé que la loi, qui limite le nombre d'audiences auxquelles un citoyen assesseur peut participer dans la même année, et la pratique, qui se fixe à trois ou quatre présences, impose une rotation importante des intéressés, qui à peine formés et sensibilisés aux exigences de la justice, cèdent la place à un nouvel assesseur qu'il faut former à nouveau.

3. Un impact important sur l'organisation et la durée des audiences

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la Chancellerie, les juridictions soulignent l'alourdissement du travail d'audiencement des affaires, et la charge que représente la gestion des citoyens assesseurs pour les greffes.

Ce constat est partagé par les parquets, pour ce qui concerne le traitement en temps réel des infractions pénales, et, par exemple, la décision de renvoi ou non en comparution immédiate, formation où les citoyens assesseurs sont susceptibles de siéger.

L'organisation retenue par les juridictions a été variable. Certaines ont créé des audiences spécifiques, d'autres ont prévu des audiences mixtes. Une autre solution a consisté à maintenir le calendrier d'audiencement existant et transformer certaines audiences collégiales en formation citoyenne.

La plupart des juridictions ont mis en place un système d'astreinte des citoyens assesseurs pour les audiences de comparutions immédiates. Certaines juridictions ont par ailleurs dû créer des audiences supplémentaires pour la résorption des stocks.

Si le déroulement des audiences n'a pas posé de difficultés particulières, **leur durée s'est considérablement allongée. Le temps consacré à une affaire serait en moyenne doublé**, en raison, d'une part, des prestations de serment des citoyens assesseurs en début d'audience et, d'autre part, de l'augmentation du temps d'examen des affaires et de délibéré : le président est amené à conduire les débats de manière plus didactique, ce qui vaut aussi pour les réquisitions du parquet ou la plaidoirie de l'avocat.

Le nombre de dossiers retenus dans le cadre d'une audience avec assesseurs citoyens est, par conséquent, nettement moindre que lors d'une audience correctionnelle classique.

Ainsi, selon les indications fournies à votre rapporteur par la Chancellerie, au tribunal de grande instance de Castres, lors de l'audience mensuelle dédiée à l'expérimentation, seulement trois dossiers en moyenne sont retenus au lieu des six habituellement jugés dans des audiences collégiales classiques. La moitié des affaires audiencées est donc renvoyés à une autre audience pour cause de surcharge.

L'allongement du temps d'audience est encore plus sensible en appel. À titre d'exemple, la chambre des appels correctionnels de Toulouse s'est réunie dans sa formation citoyenne à 6 reprises durant le deuxième trimestre 2012. Elle a examiné en tout 26 dossiers, la durée moyenne des audiences étant de 5 heures. Sur la même période, la chambre des appels correctionnels dans sa formation classique a examiné 204 dossiers, soit un nombre de procédures près de huit fois plus important.

Les juridictions indiquent rencontrer les motifs de renvois habituels : indisponibilité du prévenu ou de l'avocat, problème de citation ou de délivrance de copie, demande des parties notamment pour une absence de décision en matière d'aide juridictionnelle. **Toutefois, elles soulignent que l'allongement du temps d'examen des dossiers et de délibéré pour les dossiers examinés en formation citoyenne, suscite des renvois spécifiques en dépit des efforts de calibrage des audiences.**

À cet égard, le TGI de Toulouse indique que ces renvois influent nécessairement sur les stocks à juger mais aussi que le véritable impact réside dans la difficulté à audier les dossiers techniques et complexes qui nécessitent un temps d'examen important.

Enfin, il a également été observé une **évolution des modes de poursuite** avec un recours plus important aux alternatives aux poursuites ou aux procédures simplifiées.

L'étude des délais d'audience semble indiquer qu'une priorité a parfois été donnée au traitement des dossiers concernés par la réforme au détriment des autres affaires qui ont vu leurs délais de jugement rallongés.

4. Un périmètre d'intervention pas toujours adapté

Il semble qu'aucune audience de citoyens assesseurs ne se soit tenue dans le cadre de la juridiction d'application des peines.

Frédéric Pillot, président du tribunal de grande instance de Châlon-sur-Saône, a souligné, à cet égard, que le contentieux dont a à connaître cette juridiction est trop technique pour que des citoyens assesseurs puissent le traiter.

B. UN DISPOSITIF DONT L'OPPORTUNITÉ MÉRITE D'ÊTRE RÉEXAMINÉE

Votre rapporteur pour avis relève que les peines prononcées par les tribunaux correctionnels en formation citoyenne laissent apparaître, pour le premier semestre de l'expérimentation, un taux d'emprisonnement ferme de 23,8%, quasi identique à celui des peines fermes prononcées par les tribunaux correctionnels en 2009 et 2010 sur un champ d'infractions équivalent (24,1%).

Si, au soutien de ce dispositif avait parfois pu être avancée l'idée selon laquelle les citoyens jugeraient plus sévèrement que les magistrats, **les conclusions de l'expérimentation montrent qu'elle était sans fondement, ce dont votre rapporteur se félicite.**

1. Un coût potentiel élevé pour l'institution judiciaire

Votre rapporteur a interrogé la Chancellerie sur le coût de la généralisation du dispositif à l'ensemble des juridictions, à partir des premiers enseignements retirés des expérimentations de Dijon et de Toulouse.

Ce coût est retracé dans le tableau suivant :

	Hypothèse maximale	Hypothèse minimale
Coût magistrats (155 ETPT)	8 472 300 €	7 472 300 €
Coût greffiers (260 ETPT)	8 508 500€	8 508 500 €
Coût agents C (190 ETPT)	4 344 960€	4 344 960 €
Frais de justice	9 150 000 €	9 150 000 €
Informatique	1 000 000 €	500 000 €
Salles d'audience	20 547 000 €	20 547 000 €
Création postes de travail	16 250 000 €	13 000 000 €
Coût total	68 272 760 €	63 522 760 €

Source : ministère de la justice.

Si les coûts informatiques et immobiliers relèvent de l'investissement, les coûts en personnel et en frais de justice seront reconduits d'année en année. Pour les ETPT, ils ont même vocation à croître puisque c'est le coût d'entrée, qui a été retenu comme base.

S'y ajouteront les frais d'entretien des surfaces immobilières supplémentaires.

On peut donc anticiper un budget annuel pérenne compris entre 35,2 et 37,6 millions d'euros.

2. Un bénéfice relatif pour les citoyens et les magistrats

Les citoyens assesseurs que votre rapporteur pour avis a pu rencontrer lors de son déplacement à la cour d'appel de Dijon, ont tous exprimé leur satisfaction d'avoir pu participer à l'exercice de la justice et qualifié l'expérience de particulièrement enrichissante.

M. Frédéric Pillot, président du tribunal de grande instance de Châlon-sur-Saône, a souligné l'intérêt pour les magistrats de pouvoir prendre, à l'occasion des audiences de citoyens assesseurs, le temps de juger, dont ils sont souvent privés dans les audiences correctionnelles ordinaires. Mais il s'est demandé, dans le même temps, si l'institution judiciaire avait bien les moyens d'agir ainsi.

Le bénéfice retiré par ceux, peu nombreux, qui, tirés au sort, ont pu participer au sein de ces formations à l'exercice de la justice, est indéniable.

Toutefois, votre rapporteur pour avis observe que ce dispositif représente une charge importante pour les tribunaux, les magistrats et leurs greffes, déjà confrontés à de nombreuses difficultés.

Elle constate que l'allongement et l'encombrement des audiences dégradent les délais de la juridiction et retarde la perspective pour le justiciable de voir un juge se prononcer sur son affaire.

Votre rapporteur pour avis s'interroge par conséquent sur le bénéfice qu'en retirent l'institution judiciaire et la société toute entière et sur la possibilité d'organiser différemment la participation des citoyens au fonctionnement de la justice.

La décision de la garde de sceaux de ne pas étendre le champ de l'expérimentation paraît sage, car **l'expérience ne semble pas concluante.**

IV. LA NOUVELLE ORGANISATION BUDGÉTAIRE DES COURS D'APPEL : UNE RÉFORME À RECONSIDÉRER

A. UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE

À l'hiver 2011, alors que le Parlement examinait le budget de la justice, la chancellerie finissait, sans en avertir les parlementaires, la préparation d'une réforme majeure du schéma de gestion déconcentrée des crédits des juridictions, qui serait mise en place au 1^{er} janvier 2012.

Dernière manifestation du mouvement de re-concentration de la gestion budgétaire des cours d'appel, cette réforme opère, pour la première fois, une distinction entre les cours, selon les responsabilités budgétaires qui leur seront confiées, élevant certaines au détriment d'autres.

1. Le dernier épisode d'un mouvement de re-concentration de la gestion budgétaire des cours d'appel

Ainsi que le souligne M. Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier, « *les moyens de la justice font l'objet d'une organisation récente fondée sur le principe que l'indépendance du juge passe par la maîtrise des moyens humains, techniques et immobiliers nécessaires à sa mission juridictionnelle* »¹. Il rappelle que quatre étapes ont jalonné cette histoire :

- les greffes, confiés à des titulaires de charge, ont été fonctionnarisés dès 1965 ;
- la charge du fonctionnement des tribunaux a été transférée des collectivités locales à l'État ;
- la cour d'appel a été choisie en 1996 comme échelon pertinent de déconcentration ;
- les chefs de cour ont reçu l'aide des services administratifs régionaux (SAR), composés de fonctionnaires de justice.

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a, dans un premier temps, consacré cette évolution, puisqu'elle a confié aux chefs de cours une autonomie et une responsabilité budgétaires plus grandes. Ainsi, dès 2004, ceux-ci ont reçu la qualité d'ordonnateurs secondaires, jusque là réservée aux préfets.

Pourtant, dans un second temps, la logique gestionnaire de la LOLF a semblé inverser la tendance, à la faveur notamment du déploiement de l'outil informatique « *CHORUS* ». Les SAR des 36 cours d'appel ont ainsi été regroupés deux par deux en 18 pôles « *CHORUS* », afin de conférer au système d'exécution de la dépense une taille critique.

¹ Recherche, droit et justice, n° 36, mai 2011.

Les SAR et les pôles « CHORUS »

• Les services administratifs régionaux

Le statut juridique du service administratif régional a été défini par le décret n° 2007-352 du 14 mars 2007, dont les nouvelles dispositions figurent dans le code de l'organisation judiciaire.

Les services administratifs régionaux (SAR) sont placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour.

Ils sont dirigés par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) et ont pour vocation de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration des juridictions du ressort.

Le SAR bénéficie d'une véritable autonomie budgétaire, disposant d'un personnel dédié (experts principalement fonctionnaires de catégorie A, dans chacun des domaines de gestion : gestion budgétaire, informatique, ressources humaines, formation et patrimoine immobilier), placé sous l'autorité du DDARJ.

Le SAR assiste les chefs de cour dans l'élaboration de la politique de gestion du ressort :

- gestion administrative de l'ensemble des personnels (traitement et indemnités, frais de déplacement et ordres de mission, recrutement des vacataires, délégation des greffiers ou aux fonctionnaires de catégorie C placés, accidents de service, organisation du dialogue local),
- gestion des moyens (gestions budgétaire, informatique et des marchés publics),
- gestion de la formation et des concours,
- gestion du patrimoine immobilier et du suivi des opérations d'investissement dans le ressort.

Les missions historiques des SAR en matière d'ordonnancement secondaire ont été modifiées depuis le 1er janvier 2011 (mise en place de l'outil Chorus)

Depuis 2006, les compétences d'ordonnateur secondaire dévolues aux chefs de cour ont induit la gestion d'enveloppes limitatives de crédits : sur le programme 166, en dépenses de personnel, de fonctionnement, de frais de justice, d'investissement ; sur le programme 101, en dépenses d'aide juridictionnelle et de subventions aux associations.

• Les pôles « CHORUS »

En 2011, la bascule intégrale du programme 166 « *justice judiciaire* » sous Chorus a impliqué la constitution de plates-formes de gestion dites pôles « CHORUS », afin de garantir la professionnalisation nécessaire à une bonne maîtrise de cet outil par ses gestionnaires et assurer un traitement efficace des flux de dépenses dans l'application.

L'outil CHORUS a été déployé, en métropole, sur 18 « *pôles CHORUS* » mis en place au sein des cours d'appel. Ainsi, 6 cours ont été dotées d'un pôle « *autonome* » et 12 cours ont vu l'exécution de leurs dépenses « *rattachée* » à des pôles placés auprès de 12 autres cours. Dans ces dernières, le pôle Chorus assure donc l'exécution, d'une part, des crédits de sa cour d'appel d'implantation, et, d'autre part, en tant que prestataire de service, l'exécution des crédits des autres cours de sa zone.

S'agissant des départements et collectivités d'outre-mer, du fait de la faible volumétrie de leur activité budgétaire et de leur situation géographique particulière, le traitement de leurs dépenses est exécuté au sein des plateformes inter directionnelles du ministère de la justice, dénommées « centres de services partagés » (CSP).

Dans cette nouvelle organisation, le pilotage et l'appréciation de l'opportunité de la dépense continuent de relever des attributions exclusives des chefs de cour, qui conservent leurs prérogatives d'ordonnateur secondaire, même s'ils ne sont pas situés dans une cour d'appel siège de pôle Chorus. Des comités de pilotage et la charte de gestion du programme formalisent les relations entre les chefs de cour, responsables de BOP et les chefs de cour, responsables d'UO.

La RGPP a accentué ce mouvement puisqu'elle a imposé la mise en place de neuf plateformes de service interrégionales communes aux trois administrations de la justice : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. L'objectif poursuivi par le ministère de la justice était la mutualisation de certaines fonctions supports.

La cartographie de ces neuf plateformes a été calquée sur celle des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, sans lien avec celle des cours d'appel.

Ces plateformes se sont vues confier la gestion de cinq types de dépenses :

- l'informatique et les télécommunications ;
- l'action sociale ;
- l'immobilier ;
- la formation continue ;
- les marchés publics.

Souhaitant pousser plus loin l'intégration, le ministère de la justice a réfléchi, à partir du début de l'année 2011, à la possibilité de rattacher les pôles « *CHORUS* » des SAR aux plateformes interrégionales.

Craignant pour leur autonomie de gestion, les premiers présidents de cours d'appel, réunis au sein de leur conférence nationale se sont opposés à ce projet. Ils ont proposé, à la place, afin de conserver auprès des cours d'appel l'exécution des dépenses effectuée par les pôles « *CHORUS* » la création de BOP interrégionaux, placés sous la responsabilité d'une cour d'appel, les autres cours d'appel devenant des unités opérationnelles (UO) de ce BOP interrégional.

M. Michel Mercier, alors garde des sceaux, a arbitré en faveur de cette dernière solution et la nouvelle organisation budgétaire des cours d'appel a été mise en place à partir du 1^{er} janvier 2012.

2. L'élévation de 14 cours d'appel au rang de budget opérationnel de programme (BOP) interrégional, et la limitation de 23 cours d'appel au rang d'unité opérationnelle (UO)

• Une nouvelle cartographie budgétaire...

Jusqu'en 2011, chaque cour d'appel était dotée d'un « *budget opérationnel de programme* » (BOP), réunissant les ressources allouées aux juridictions de cette cour.

Désormais, chaque cour d'appel dispose d'un budget propre, appelé « *unité opérationnelle* » (UO).

Un BOP interrégional regroupe plusieurs unités opérationnelles, à l'exception des cours d'appel de Paris et de Versailles, compte tenu de leur volumétrie financière, et les cours d'appel de Nouméa, de Papeete et de Saint Denis de la Réunion, compte tenu de leur situation géographique, qui disposent chacune d'un BOP particulier.

Les moyens alloués aux juridictions judiciaires ont par conséquent été regroupés en 14 BOP interrégionaux (dont 5 ne comptent qu'une seule cour d'appel), au lieu des 37 existants, dont la carte est reproduite ci-après.

Liste des BOP interrégionaux et de leurs UO

BOP	Cour d'appel - UO
-----	-------------------

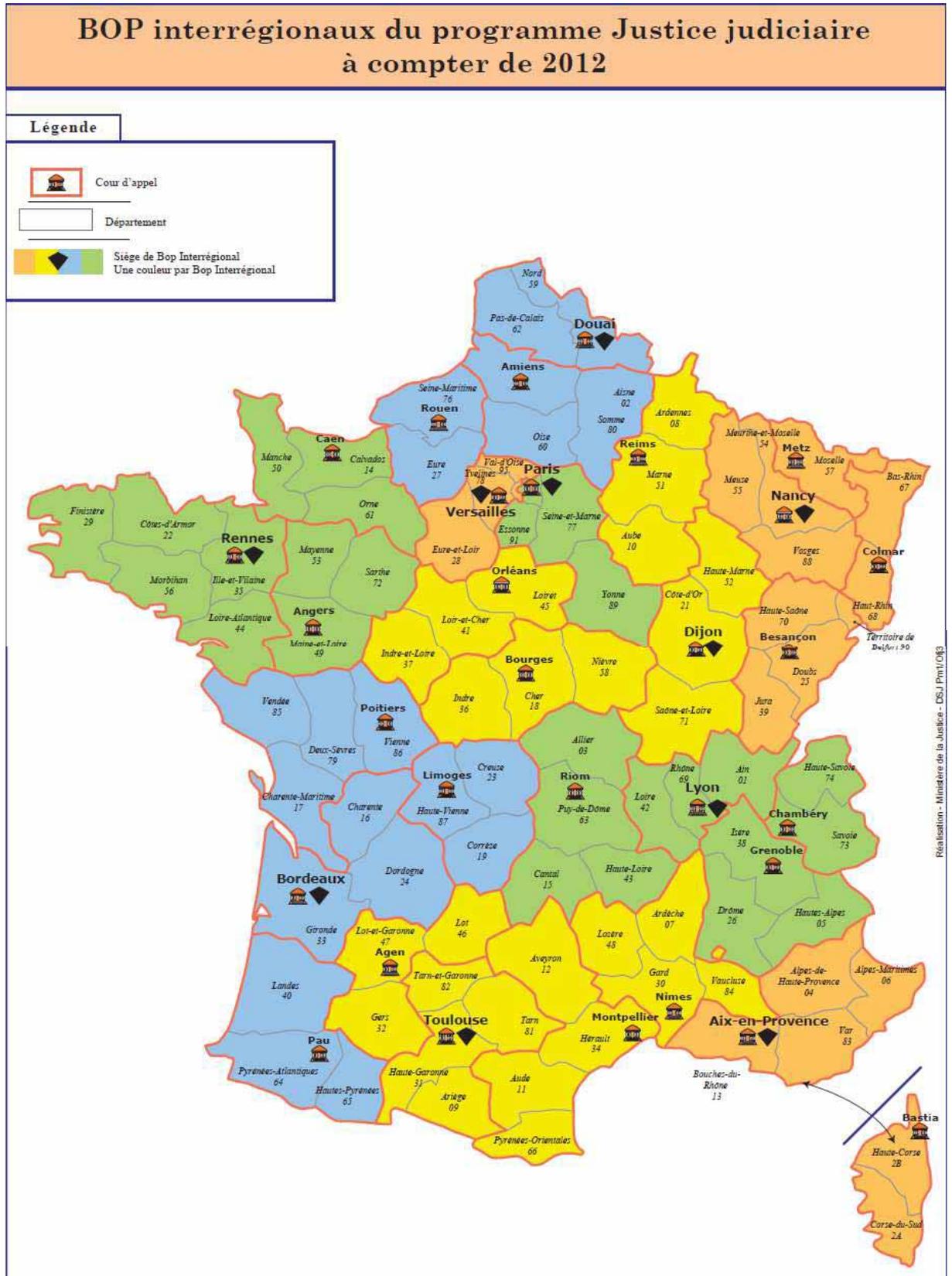
10 BOP métropolitains

BOP Sud-Est (AIX)	AIX
	BASTIA
BOP Sud-Ouest (BORDEAUX)	BORDEAUX
	PAU
	POITIERS
	LIMOGES
BOP Centre (DIJON)	DIJON
	REIMS
	ORLÉANS
	BOURGES
BOP Grand Nord (DOUAI)	AMIENS
	ROUEN
	DOUAI
BOP Centre-Est (LYON)	GRENOBLE
	CHAMBÉRY
	LYON
	RIOM
BOP Grand Est (NANCY)	NANCY
	BESANÇON
	COLMAR
	METZ
BOP PARIS	PARIS
BOP Grand Ouest (RENNES)	CAEN
	ANGERS
	RENNES
BOP Sud (TOULOUSE)	TOULOUSE
	AGEN
	MONTPELLIER
	NÎMES
VERSAILLES	VERSAILLES

4 BOP Ultramarins

BOP Atlantique (FORT DE France)	FORT DE France
	BASSE-TERRE
	CAYENNE
	SAINT PIERRE ET MIQUELON
BOP NOUMÉA	NOUMÉA
BOP PAPEETE	PAPEETE
BOP SAINT DENIS DE LA RÉUNION	SAINT DENIS DE LA RÉUNION

Cartographie des BOP interrégionaux métropolitains



Réalisation - Ministère de la Justice - DSJ Pmi/OIG

• *... qui traduit de nouvelles modalités de gestion budgétaire*

Une charte de gestion détermine les conditions de fonctionnement de la nouvelle organisation budgétaire. Le principe est que les chefs de cour, responsables de BOP interrégionaux, assurent le pilotage du BOP.

La charte de gestion précise expressément que le pilotage budgétaire par le responsable du BOP interrégional ne doit pas faire obstacle à la mise en œuvre des politiques juridictionnelles des chefs des cours d'appel UO.

À cette fin, deux nouveaux comités de pilotage ont été mis en place au sein des BOP : un comité de pilotage stratégique, d'une part, et un comité de pilotage opérationnel, d'autre part. L'objectif de ces comités est de garantir une étroite concertation entre les responsables de BOP (RBOP) et les responsables d'UO (RUO), grâce à des échanges permanents sur les points clés de la gestion du BOP, s'agissant de la performance, de l'exécution budgétaire ou du contrôle interne comptable et budgétaire.

Les prérogatives budgétaires et administratives des cours d'appel qui n'ont plus la qualité de BOP sont maintenues dans la mesure où elles conservent l'entière maîtrise des moyens qui leur sont alloués pour leur ressort.

Les chefs de cour assurent toujours conjointement l'administration des services judiciaires dans leur ressort. Ils demeurent ordonnateurs de leurs dépenses et conservent la qualité de pouvoir adjudicateur des marchés publics.

Ils ont la possibilité de s'adresser directement à la direction des services judiciaires (DSJ), pour les demandes graves et urgentes.

L'ensemble de ces prérogatives s'exercent dans le cadre fixé par le dialogue de gestion entre le responsable du BOP interrégional et la DSJ. Le dialogue de gestion, au sein des cours d'appel d'un même BOP, n'en constitue qu'une déclinaison.

À cet égard, le comité de pilotage stratégique doit en principe jouer un rôle prépondérant pour la préparation du dialogue de gestion avec l'administration centrale : les chefs des cours d'appel UO peuvent faire valoir les besoins spécifiques de leurs juridictions et justifier leurs demandes.

Il convient toutefois de souligner que l'analyse des demandes budgétaires et leur arbitrage relèvent en principe de l'autorité du seul responsable de BOP¹.

L'évaluation de la performance de la gestion budgétaire s'effectuera aussi au niveau du BOP. Elle portera non seulement sur la performance du BOP, consolidée des différentes données afférentes aux juridictions du ou des cours d'appel composant le BOP, mais également sur les spécificités des ressorts et les choix opérés.

¹ Certaines dépenses ont cependant été exclues de cet arbitrage et laissées à la discrétion des chefs de cours UO, à la demande de la garde des sceaux, comme on le verra plus loin.

B. DES INCONVÉNIENTS AVÉRÉS ET UN INTÉRÊT LIMITÉ

Votre rapporteur pour avis s'est rendue dans le ressort de deux cours d'appel, celle de Montpellier, « *unité opérationnelle* » d'un BOP fixé à Toulouse, et celle de Dijon, « *budget opérationnel de programme* » pour tout le centre Est.

1. Une concentration qui permet la mise en commun des ressources...

Dans le cadre du contrôle qu'elle avait effectué, avant la mise en place des BOP interrégionaux, sur la gestion et la performance des tribunaux d'instance et de grande instance, la cour des comptes avait contesté le choix de la chancellerie, de créer un budget opérationnel de programme par ressort de cour d'appel et d'attribuer aux chefs de cour à la fois la responsabilité de la fonction juridictionnelle et la responsabilité de la gestion budgétaire en ces termes :

« Outre la charge que ce choix fait peser sur des magistrats dont le cœur de métier est d'animer les juridictions de leur ressort, il se traduit par une dispersion des responsabilités budgétaires entre les 37 BOP des cours d'appel.

« La différence de taille des ressorts des cours d'appel fait que près de la moitié des BOP n'atteignent pas une surface financière suffisante pour permettre à leurs responsables de procéder à des arbitrages ou des redéploiements budgétaires en fonction des priorités. Ainsi, la dotation de 15 des 37 BOP locaux n'atteint pas 10 millions d'euros annuels, frais de justice compris. De ce fait, le niveau de responsabilité budgétaire est déconnecté des sommes en jeu. Ainsi, certains TGI, qui n'ont pas de responsabilité budgétaire directe, bénéficient de dotations plus élevées que celles de BOP de cours d'appel les moins dotés [...]

« La Cour estime que la Chancellerie devrait s'orienter, sans a priori, vers la séparation des fonctions juridictionnelles des chefs de cour et de celles de gestionnaires budgétaires, les seconds assurant aux premiers les conditions de fonctionnement des juridictions. La cartographie des zones de gestion pourrait alors se dessiner sur la base d'espaces interrégionaux distincts des ressorts des juridictions et dotés de la surface financière permettant une gestion réellement déconcentrée »¹.

Si, comme le croit votre rapporteur, d'autres voies sont envisageables pour garantir aux cours d'appel une taille budgétaire critique, sans pour autant remettre en question le principe de l'autonomie de gestion des chefs de cours, il est vrai que la solution des BOP interrégionaux répond en partie aux objections formulées par la Cour des comptes.

¹ Référé adressé par le Premier président de la Cour des comptes au garde des sceaux le 21 novembre 2011, <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-gestion-et-la-performance-des-tribunaux-d-instance-et-de-grande-instance>.

Elle présente par ailleurs, vu de la Chancellerie, un véritable intérêt, puisqu'elle diminue le nombre d'interlocuteurs budgétaires et simplifie l'organisation des dialogues de gestion.

M. Dominique Gaschard, premier président de la cour d'appel de Dijon, et M. Jean-Marie Beney, procureur général près ladite cour, ont estimé que le premier exercice des dialogues de gestion montrait une bonne collaboration de l'ensemble des chefs de cours, qui avait permis, avec l'accord de tous, de définir des priorités dans l'attribution des créations de postes, de constituer une réserve commune, de répartir ensuite équitablement le paiement des frais postaux et même de procéder à un transfert de crédits de frais de justice d'une cour à l'autre.

Cependant, ils ont convenu que la question de la répartition des moyens, une fois rendu l'arbitrage de l'administration centrale, restait pendante : les crédits de l'enveloppe budgétaire attribuée au BOP seront-ils fléchés vers les UO, ou devront-ils être partagés, sous la seule appréciation des chefs de la cour d'appel BOP ?

2. ...au prix d'une mise sous tutelle des cours d'appel UO auprès des cours d'appel BOP-interrégional

• Une question de principe : l'indépendance des cours entre elles

M. Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier et M. Bernard Legras, procureur général près ladite cour, ont dénoncé le fait que **la nouvelle organisation budgétaire des cours d'appel crée, de fait une tutelle de la cour d'appel BOP sur celles qui n'en constituaient plus que des UO.**

En effet, même si les dialogues de gestion donnent lieu à des échanges nourris avec les responsables d'UO, **la négociation et l'arbitrage final sont rendus par le responsable du BOP, seul véritable interlocuteur de l'administration centrale.** Lui incombe aussi la responsabilité, si les crédits ne sont pas fléchés, d'en décider la répartition en fonction des demandes que lui auront soumis les autres chefs de cour.

En serait-il autrement que la réforme n'aurait plus de sens, puisque la structure BOP ne serait plus qu'une coquille vide par laquelle transiterait des lignes de crédits négociées directement par les chefs des cours intéressés avec l'administration centrale, comme auparavant.

Ce faisant, **cette nouvelle organisation budgétaire pose un problème de principe, puisqu'elle remet en cause d'une part l'indépendance des juridictions entre elles, subordonnant plusieurs à une seule, et d'autre part, le lien établi entre l'autonomie juridictionnelle et l'autonomie de gestion,** qui permet aux chefs de cour de répartir les crédits dont ils disposent en fonction des priorités de la juridiction.

Cette autonomie budgétaire est certes limitée par la dotation qui leur est allouée et l'existence de nombreuses dépenses obligatoires. Toutefois, elle est notamment susceptible de s'exercer dans la mise en place de politiques partenariales, de priorités en matière de frais de justice et d'enquête, d'organisations d'audiences *etc.* : tout ce qui contribue, pour le parquet comme pour le siège, à définir une politique de juridiction.

• *Une carte non pertinente du point de vue de l'activité juridictionnelle*

M. Bernard Legras, procureur général près la cour d'appel de Montpellier a souligné la difficulté dans laquelle pouvait être le responsable de BOP, lorsqu'il devait se prononcer sur les crédits d'une juridiction située parfois très loin de son ressort, qui présente souvent des caractéristiques très différentes de celles auxquelles il est habitué et qu'il ne connaît pas bien.

La carte retenue pour les BOP interrégionaux aggrave cette difficulté, tant les ressorts sont disparates et les distances importantes.

Votre rapporteur rappelle que cette carte a été conçue à partir de celles des plateformes interrégionales, qui a pris pour base celle de l'administration pénitentiaire. Elle ne présente de ce fait aucun lien avec l'activité juridictionnelle et ne se fonde pas plus sur la similitude des ressorts territoriaux.

Pour cette raison, Toulouse étend son périmètre jusqu'à Nîmes et commande aux destinées de Montpellier, qui présente pourtant une activité d'un tiers supérieure à la sienne. Dijon connaît des crédits de Reims, Bourges et Orléans, et Bordeaux de ceux de Limoges, Poitiers et Pau.

C. UN RÉEXAMEN NÉCESSAIRE

La réforme des BOP interrégionaux est fortement contestée, notamment par la conférence nationale des procureurs généraux ou le syndicat de la magistrature. Le Conseil d'État a d'ailleurs été saisi de sa légalité.

Votre rapporteur pour avis a interrogé Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, au sujet de cette réforme, lors de son audition par votre commission.

La garde des sceaux a partagé l'idée selon laquelle cette organisation revenait à placer certaines juridictions sous la tutelle d'une autre. Elle a indiqué que les négociations budgétaires ayant commencé sur cette base, elle avait souhaité ne pas les fragiliser. Toutefois elle s'est dite soucieuse de préserver l'autonomie des cours d'appel. À cette fin, et à titre conservatoire, elle a soustrait à l'arbitrage des BOP les dépenses suivantes, pour lesquelles les responsables des cours UO peuvent négocier directement avec l'administration centrale :

- recrutement d'agents non titulaires (juges de proximité, assistants de justice, vacataires) ;
- dépenses inéluctables et non obligatoires d'entretien immobilier ;
- achats de véhicules ;
- dépenses « *autres titres* » présentant des enjeux spécifiques (procès sensibles, indemnités de changement de résidence).

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, a précisé que cette décision n'était qu'une décision d'attente.

Votre rapporteur pour avis constate que cette réforme des BOP interrégionaux a souvent été présentée comme une réforme « *rampante* » des cours d'appel. **Les inconvénients majeurs qu'elle présente, justifient d'envisager son abandon, au bénéfice d'une réforme assumée des cours d'appel, écartée au moment de la refonte de la carte judiciaire.**

Une réflexion doit pouvoir être engagée en ce sens, comme l'ont recommandé notre ancienne collègue Nicole Borvo Cohen-Seat et notre collègue Yves Détraigne dans leur rapport sur la réforme de la carte judiciaire¹.

V. L'ÉCOLE NATIONALE DES GREFFES CONFRONTÉE AU DÉFI DE L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS DU GREFFE

Votre rapporteur pour avis s'est rendue auprès de l'école nationale des greffes (ENG), située à Dijon.

En effet, cette institution est aujourd'hui confrontée à un double défi.

Le premier tient au manque de personnels de greffe dans les juridictions, qui a rendu nécessaire un effort de recrutement très important. L'école doit assumer la charge de formation d'un nombre très élevé de stagiaires.

¹ *Rapport d'information précité sur la réforme de la carte judiciaire, p. 114.*

Le second défi tient à l'évolution des métiers de greffier ou de directeur de greffe : l'offre de formation initiale et continue doit s'y adapter, ce qui a justifié les réformes récentes qu'a connues l'ENG.

A. UN BUDGET VARIABLE, FONCTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES FORMÉS À L'ENG

L'école nationale des greffes (ENG) est un service à compétence nationale rattaché au directeur des services judiciaires.

Elle dispose d'un budget propre¹, et reçoit une dotation destinée à couvrir ses dépenses de personnels et de fonctionnement.

• Les dépenses de personnel

Ce poste de dépenses concerne, d'une part, les rémunérations et accessoires de rémunérations des personnels permanents de l'école (magistrats et fonctionnaires) et, d'autre part, les rémunérations et accessoires des promotions des stagiaires greffiers et greffiers en chef en formation initiale.

Année	2011 Dotation initiale	2011 Exécuté	2012 Dotation initiale	2013 Dotation prévisionnelle	Évolution 2013/2012
Plafond d'autorisation d'emplois (ETPT)	849	744	1 123	1 137	+ 1,2%
Masse salariale	32 936 550 €	32 077 270 €	37 206 088 €	39 366 726 €	+ 5,8%

• Les dépenses de fonctionnement

Ce poste de dépenses concerne, d'une part, les dépenses de fonctionnement courant, et d'autre part, les dépenses liées aux recrutements de greffiers en chef et de greffiers, et - dans une moindre mesure - de secrétaires administratifs et de personnels de catégorie C (indemnités de stage et frais de déplacement), ainsi que les dépenses relatives aux actions communes de formation.

¹ L'ensemble du BOP de l'ENG s'exécute jusqu'en 2011 sur l'action n° 7 « Formation » du programme « Justice judiciaire » puis, à compter de 2012, sur les actions 6 « Soutien » et 7. Conformément à la nouvelle architecture budgétaire Chorus, sont désormais imputées sur l'action 7 « Formation » les seules dépenses de rémunération, de formation et de frais de déplacement liées à la formation stricto sensu (frais occasionnés par les déplacements effectués par les maîtres de conférence, les formateurs informatiques, les intervenants extérieurs).

Année	2011 Dotation initiale	2011 Exécuté	2012 Dotation initiale	2013 Dotation prévisionnelle	Évolution 2013/2012
Crédits paiement	de 4 650 000 €	5 933 539 €	5 900 000 €	7 000 0000 €	+18,6 %

La hausse prévisionnelle entre 2012 et 2013 s'explique essentiellement par un niveau de recrutement élevé en 2013. L'école devrait accueillir un nombre plus important de stagiaires en formation initiale qu'en 2012 (+ 157 stagiaires en formation initiale), soit une évolution de + 10 % par rapport à 2012.

Par ailleurs, en 2013, l'école accueillera et prendra en charge, pour la deuxième année, la classe préparatoire intégrée de janvier à mars 2013.

En revanche, en ce qui concerne la formation continue, le nombre de stagiaires devrait connaître une baisse en 2013 par rapport à 2012, de l'ordre de 8 %.

L'examen des cohortes des années passées confirme à la fois la réactivité dont l'école a dû faire preuve pour s'adapter au nombre des recrutements prévus et la charge de formation et d'accueil très importante que cela a représenté ces dernières années.

Nombre d'élèves accueillis à l'ENG de 2007 à 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
A	126	160	170	187	159
B	473	848	850	892	1302
C	-	261	261	103	149
Total	599	1269	1281	1182	1620

La capacité d'accueil de l'ENG, qui met à disposition des stagiaires des appartements ou des studios (296 studios et 4 appartements, pour un total de 372 lits) ne permet pas de recevoir en même temps l'ensemble des promotions. L'année scolaire alterne donc les séquences de formation à l'ENG et les stages en juridictions, afin d'accueillir les cohortes par roulement. Il est recouru en tant que de besoin à des hébergements extérieurs en hôtel.

Votre rapporteur souligne la qualité de l'hébergement mis à disposition des élèves et l'intérêt que présente, pour les stagiaires parents d'un jeune enfant, l'existence, au sein de l'école, d'une crèche associative.

B. UNE ÉCOLE EN PLEINE RÉFORME

1. L'évolution des métiers du greffe et la réforme de la scolarité

L'ENG a lancé, en janvier 2012, à la demande de la direction des services judiciaires une réforme de son organisation et de la scolarité.

Pour M. Stéphane Hardouin, directeur de l'ENG, cette réforme part d'un triple constat.

En premier lieu, les métiers du greffe ont évolué.

Les directeurs de greffe sont moins sollicités comme des spécialistes de la procédure, que comme des administrateurs et, à travers la gestion de la juridiction ou de leur service administratif, des techniciens de la performance.

Il est donc nécessaire de leur proposer une formation qui présente à la fois un caractère judiciaire marqué et une spécialisation aux problématiques d'administration et de gestion.

Le métier de greffier a lui moins évolué dans ses finalités, qui demeurent celles du contrôle et de l'authentification de la procédure, que dans ses modalités, notamment sous l'effet de l'informatisation des procédures judiciaires ou budgétaires. Le greffier est aussi souvent appelé à jouer un rôle d'encadrement d'autres fonctionnaires, greffiers comme lui ou personnels de catégorie C.

En outre, le profil de recrutement des greffiers stagiaires a changé : bien qu'il s'agisse d'un concours de catégorie B, accessible à BAC +2, les candidats reçus ont tous, généralement BAC +4 ou 5.

En second lieu, les stages ont pris une place très importante dans la formation des élèves greffiers, ce qui suppose la mise en place d'un suivi plus régulier des stagiaires.

Enfin, il a semblé nécessaire de renforcer la dimension professionnalisante de la formation, en faisant appel, en plus des 37 enseignants de l'école, à des intervenants en poste en juridiction.

La scolarité à l'ENG a par conséquent été refondue autour des principes suivants.

Les offres de formation initiale et continue ont été rapprochées, dans une logique de parcours professionnel. La formation initiale doit garantir l'adaptabilité des greffiers à tous les postes, la formation continue obligatoire, dans les cinq premières années, doit correspondre à une spécialisation dans les attributions du premier poste. Au-delà de ces cinq ans, la formation continue doit être personnalisée et offrir à l'intéressé une possibilité d'évolution dans sa carrière ou sa pratique professionnelle ;

La réforme pédagogique consacre la durée de la formation, décidée en 2004, de 18 mois, dont 6 mois de stage en pré-affectation sur le poste de sortie d'école.

Cette période de pré-affectation est très contestée par les représentants des personnels de greffe. En effet, le Conseil d'État a considéré, à l'occasion de l'examen du décret du 9 novembre 2011 fixant des modalités exceptionnelles de recrutement de greffiers des services judiciaires, que la possibilité offerte aux stagiaires greffiers d'instrumenter ne portait préjudice ni au statut ni au bon fonctionnement des juridictions. Ceux-ci peuvent donc, alors que leur formation n'est pas achevée, prendre l'ensemble des actes de procédures, sous leur responsabilité. Les organisations syndicales entendues par votre rapporteur dénoncent les pré-affectations qui s'exercent dans ces conditions comme une réduction de la durée de formation du stagiaire, affecté dans son poste de sortie, comme s'il avait terminé sa scolarité.

Le calendrier de la formation évolue :

- une période de découverte de 3 semaines, dont une en scolarité à l'ENG et deux en stage en juridiction ;
- 9 semaines de scolarité à l'école ;
- 28 semaines de stages pratiques (trois semaines en conseil de prud'hommes, trois semaines en cours d'appel, huit semaines auprès d'un tribunal d'instance et enfin quatorze semaines au sein d'un tribunal de grande instance) ;
- un approfondissement professionnel de six semaines, dont une à trois de scolarité ;
- la période de pré-affectation de 6 mois.

La scolarité s'articule autour de cinq domaines de compétence : la connaissance de l'environnement professionnel, l'éthique professionnelle, les connaissances procédurales, la maîtrise des outils informatique, l'encadrement intermédiaire.

Les orientations ainsi définies semblent tout à fait pertinentes à votre rapporteur pour avis, à l'exception de la période de stage en pré-affectation.

Celle-ci, en effet, pose question, puisque le risque existe que les juridictions, soumises à des difficultés d'effectif de leur greffe, utilisent les stagiaires pour effectuer les tâches dévolues à des greffiers titulaires, sans leur apporter un encadrement suffisant.

La création, à l'occasion de la réforme de la scolarité, d'une direction des stages chargée d'accompagner chaque élève dans ses stages de découverte, de perfectionnement ou de pré-affectation vise, justement, à conjurer ce risque en permettant un contrôle des conditions d'accueil et d'encadrement du stagiaire au sein de la juridiction.

Si cette initiative va dans le bon sens, elle ne peut, à elle seule, répondre aux difficultés soulignées.

En réponse à votre rapporteur pour avis, lors de son audition par votre commission des lois, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, a indiqué s'interroger sur cette période de pré-affectation, tout en constatant que ce stage assurait une arrivée plus rapide des greffiers dans les juridictions

Votre rapporteur juge nécessaire de réfléchir à une modification du stage de pré-affectation, soit pour en raccourcir la durée, par exemple à trois mois, soit pour supprimer la faculté pour les stagiaires d'instrumenter seuls.

2. L'enjeu de la formation continue

L'école nationale des greffes assure principalement la formation continue nationale des greffiers en chef (qui représentent 31,5 % du nombre de participants) et des greffiers (47,4 %)

La formation continue régionale s'adresse plus particulièrement aux personnels de catégorie C dont 13,7 % seulement sont accueillis dans des actions de formation organisées par l'école. En 2011, les secrétaires administratifs représentaient 3,6 % du nombre de fonctionnaires formés, et les magistrats, 2,6 %.

Compte tenu du plan de charge en formation initiale, les efforts fournis en 2010 pour mettre en place une réelle complémentarité entre l'échelon national et l'échelon régional n'ont pu être poursuivis.

En 2011, l'école s'est attachée à intensifier le partenariat avec l'école nationale de la magistrature et à s'ouvrir sur l'inter-directionnel, à mettre l'accent sur les formations d'adaptation à l'emploi à destination des greffiers en chef et des greffiers nommés sur des postes à profil et à donner aux greffiers en chef les outils nécessaires pour s'inscrire dans une démarche de performance.

Une évaluation des formations est organisée depuis 2009. En 2011, 29 actions de formation ont été concernées. Le taux de réponse des agents s'élève à 73,3% et celui des supérieurs hiérarchiques est de 72,7 %. Le taux de satisfaction globale exprimé par les agents en formation s'élève à 95,3% (92,2% en 2010 et 81,8 % en 2009).

Le nombre de sessions de formation, comme celui des participants est variable d'une année sur l'autre et dépend notamment de la charge que représente la formation initiale.

Ainsi, la perspective de la restructuration des bâtiments de l'ENG conjuguée avec l'augmentation du plan de charge en formation initiale a entraîné une forte baisse du nombre d'actions de formation continue réalisées en 2008, corrigée en 2009, mais à nouveau observée en 2010 et 2011, années au cours desquelles l'ENG a dû assurer la formation des recrutements massifs de greffiers.

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre total de sessions ou stages individuels	150	171	159	220	238	224	243	179	206	149	171
Nombre total de participants	1839	1637	2571	3139	2905	2568	2308	1901	2936	1736	1877

• **Les regroupements fonctionnels :**

Ayant pour vocation d'instaurer un dialogue entre la direction des services judiciaires et des greffiers en chef exerçant des fonctions de haute responsabilité, les regroupements fonctionnels permettent aux participants de se tenir informés de toutes les réformes législatives, administratives et organisationnelles, de se doter de repères théoriques et méthodologiques utiles à l'exercice de leurs fonctions, de confronter leurs expériences et d'échanger sur leurs pratiques professionnelles.

Au cours de l'année 2011, la sous-direction des ressources humaines des greffes et l'école nationale des greffes ont organisé six regroupements à destination :

- des responsables de la gestion de la formation ;
- des directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire et responsables de la gestion budgétaire ;
- des directeurs de greffe de cours d'appel ;
- des directeurs de greffe hors hiérarchie en tribunaux d'instance et conseils des prud'hommes ;
- des directeurs de greffe hors hiérarchie en tribunaux de grande instance ;
- des responsables de la gestion informatique en leur qualité de formateurs sur l'application Cassiopée

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire.

ANNEXE

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

Auditions

Ministère de la justice

- **Mme Véronique Malbec**, directrice des services judiciaires
- **M. Philippe Decouais**, sous-directeur
- **M. Mathieu Herondart**, secrétaire général adjoint

Conseil supérieur de la magistrature

- **M. Vincent Lamanda**, premier président de la Cour de cassation
- **M. Peimane Ghaleh-Marzban**, secrétaire général

Syndicat de la magistrature

- **Mme Odile Barral**, secrétaire nationale
- **M. Éric Bocciarelli**, secrétaire national

Union syndicale des magistrats

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

FO-Magistrats

- **M. Emmanuel Poinas**, secrétaire général

Association des jeunes magistrats

- **M. Philippe Guislain**, vice-président
- **Mme Aurélie Poirier**, présidente

Syndicat des greffiers de France

- **Mme Sophie Grimault**, greffière au TGI de Limoges
- **Mme Annette Pelletier**, greffière au CPH de Louhans

CFDT

- **M. Michel Besseau**, représentant au CTM et CTSJ
- **Mme Mireille-Aline Weber**, représentante au comité technique ministériel

CGT Chancelleries et services judiciaires

- **M. Michel Demoule**, secrétaire général
- **M. Joël Theillard**, secrétaire général adjoint

UNSA Services judiciaires

- **M. Philippe Gilabert**, secrétaire général
- **M. Patrick Coculet**, trésorier général

Avocats

- **M. Philippe Chaudon**, président de la commission « *Liberté et droits de l'homme* »
- **Mme Myriam Picot**, ancien bâtonnier des avocats du Barreau de Lyon, membre du conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Lyon, présidente de la commission « *Accès au droit et à la justice* »
- **M. Loïc Dusseau**, président de la commission « *Textes* »

Déplacements

27 septembre 2012

- **Cour d'appel et tribunal de grande instance de Montpellier**

1^{er} octobre 2012

- **Cour d'appel et tribunal de grande instance de Dijon**
- **École nationale des greffes**