

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, 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.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 17) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SOUTENU EN FAVEUR DE LA JUSTICE, CONFORMÉMENT AUX ENGAGEMENTS PRIS	8
A. LE PROGRAMME « <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i> »	9
B. LE PROGRAMME « <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i> »	11
C. LE PROGRAMME « <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE</i> »	13
D. LE PROGRAMME « <i>CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</i> »	15
II. UN BUDGET DE TRANSITION, QUI S’EFFORCE D’ASSUMER LE COÛT DES RÉFORMES PASSÉES ET DE PRÉPARER CELLES À VENIR	17
A. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES EFFECTIFS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS CRÉÉS PAR LES RÉFORMES	17
1. <i>Le schéma d’emploi du programme « justice judiciaire » pour 2014</i>	17
2. <i>Des créations d’emplois destinées à offrir aux juridictions les moyens nécessaires pour la mise en œuvre des multiples réformes passées ou à venir</i>	18
3. <i>Un renforcement des effectifs contrecarré par les vacances de postes existantes et l’importance des départs à la retraite prévisibles</i>	20
B. L’ABSENCE REGRETTABLE DE MESURES INDEMNITAIRES EN FAVEUR DES PERSONNELS DE GREFFE	24
III. DES AMÉLIORATIONS NOTABLES, QUI NE COMPENSENT TOUTEFOIS PAS TOUS LES RETARDS ACCUMULÉS	25
A. LA SUPPRESSION ATTENDUE DE LA TAXE DE 35 EUROS	25
1. <i>La concrétisation d’un engagement clair en faveur de l’accès à la justice</i>	25
2. <i>Des interrogations qui demeurent sans réponse sur le financement complémentaire de l’aide juridictionnelle</i>	28
B. LA POURSUITE DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE	29
C. L’EXEMPLE D’UNE POLITIQUE DE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE : LA RÉFORME DE LA GESTION DES SCELLÉS ET CELLE DE LA SAISIE ET LA CONFISCATION DES AVOIRS CRIMINELS	31
1. <i>L’amélioration de la gestion des scellés</i>	33
2. <i>Un premier bilan très favorable de la réforme des procédures de saisie et de confiscation des avoirs criminels</i>	36
D. LA CONDUITE À BONNE FIN DE LA RÉVISION DES MESURES DE TUTELLES AU PRIX D’UNE FORTE MOBILISATION DES MOYENS DES TRIBUNAUX D’INSTANCE	38
AUDITIONS ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés¹, le 12 novembre 2013, la commission des lois du Sénat, réunie le 20 novembre² 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 2014 à la justice judiciaire et à l'accès au droit**.

Relevant que le projet de budget pour 2014 poursuivait le mouvement engagé l'an passé, pour accélérer le rattrapage budgétaire des crédits de la mission « *justice* », **Mme Catherine Tasca, rapporteur** a souligné que les crédits des quatre programmes couverts par le présent avis progressaient de 2,5 %.

Elle a toutefois rappelé que **les retards accumulés depuis tant d'années sont tels que ces augmentations successives ne peuvent les compenser tous : les efforts engagés devront être poursuivis**.

Rappelant qu'une mesure indemnitaire était prévue en faveur des fonctionnaires de catégorie C, elle a émis le vœu que les greffiers, qui n'ont pas connu de revalorisation depuis dix ans, bénéficient d'un tel geste l'an prochain.

Présentant les créations d'emplois prévues au sein des juridictions, elle a indiqué que celles-ci serviraient autant à assumer la mise en oeuvre des réformes passées, qu'à préparer celles à venir. Elle a cependant souligné que **trois phénomènes contrecarraient les efforts de recrutement engagés** : le départ à la retraite de classes d'âge nombreuses, le nombre élevé de vacances de postes, qui représente 4,3 % de l'effectif pour les magistrats et 7,6 % pour les fonctionnaires, et les difficultés de recrutement, tous les postes ouverts au concours n'étant pas toujours pourvus.

Mme Catherine Tasca, rapporteur s'est félicitée de la **suppression de la taxe de 35 euros**, dont il est avéré qu'elle a constitué, pour les petits litiges, une entrave financière à l'accès à la justice. Elle a cependant indiqué que la compensation financière de cette suppression ne sera pleinement assurée que si de nouveaux financements complémentaires de l'aide juridictionnelle sont établis.

Enfin, après avoir présenté le bilan favorable des réformes intervenues en matière de gestion des scellés et de saisie et de confiscation des avoirs criminels, elle a appelé à une réflexion sur **l'opportunité de faire financer les frais de justice liés aux saisies par le produit des avoirs confisqués**.

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://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131111/lois.html#toc2>.

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

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2014 à quatre programmes de la mission « *justice* » (le programme 166 « *justice judiciaire* », le programme 101 « *accès au droit et à la justice* », le programme 310 « *conduite et pilotage de la politique de la justice* » et le programme 335 « *Conseil supérieur de la magistrature* ») dont le responsable est le ministre de la justice, garde des sceaux.

Votre commission examine ainsi, dans un même avis, l'ensemble des moyens dévolus au fonctionnement de l'institution judiciaire, ce que le strict respect de la nomenclature budgétaire ne permettrait pas, la mission « *justice* » intégrant aussi le programme 107 consacré à l'« *administration pénitentiaire* » et 182 consacré à la « *protection judiciaire de la jeunesse* »¹.

L'examen du présent projet de budget montre que les engagements pris, lors de la présentation du budget triennal 2013-2015, sont tenus.

En dépit du contexte de forte contrainte budgétaire, la priorité donnée à la justice est en effet confirmée dans le projet de loi de finances pour 2014. Les crédits de la mission « *justice* » progressent de 1,7 %, et ceux des quatre programmes examinés dans cet avis de 2,5 % : de nouveaux emplois de greffiers et de magistrats sont créés, et, si les services judiciaires prennent leur part à la réduction de la dépense publique, leurs moyens sont aussi renforcés.

Votre rapporteur note cependant que, paradoxalement, l'effort engagé suscite des attentes –voire des impatiences– à sa mesure. Les représentants des magistrats et des personnels judiciaires entendus au cours des auditions ont ainsi plaidé pour qu'il soit plus poussé encore.

¹ Ces deux derniers programmes sont respectivement étudiés au nom de la commission des lois par les avis budgétaires de MM. Jean-René Lecerf et Nicolas Alfonsi.

Votre rapporteur souligne toutefois que les retards accumulés depuis longtemps sont tels qu'une année ne saurait suffire à les compenser et que de nombreux exercices budgétaires y seront encore nécessaires.

D'ores et déjà, la garde des sceaux a annoncé, lors de son audition par votre commission que, conformément aux engagements du Président de la République, l'effort consenti se poursuivra en 2015.

Il y a tout lieu de se féliciter que la priorité donnée à la justice soit ainsi inscrite dans la durée. **L'amélioration durable de la situation des juridictions ne peut être obtenue, dans le contexte que nous connaissons, que par une croissance durable et vigilante des crédits dévolus à la justice.**

*

* *

I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SOUTENU EN FAVEUR DE LA JUSTICE, CONFORMÉMENT AUX ENGAGEMENTS PRIS

Le projet de loi de finances pour 2014 poursuit le mouvement engagé l'an passé, pour accélérer le rattrapage budgétaire des crédits de la mission « *justice* ».

Ainsi que la garde des sceaux l'a rappelé lors de son audition par votre commission des lois, et comme prévu dans le cadre de la programmation triennale, « *ce budget connaîtra une hausse de 1,7 %, alors même que le budget général de l'État diminuera en valeur* ». La mesure de l'augmentation proposée doit ainsi s'apprécier à l'aune des efforts consentis sur les autres dépenses publiques.

Mécaniquement, la part du budget de la justice dans le budget de l'État augmente légèrement, de 2,64 % à 2,66 %.

Contrairement aux années précédentes, la hausse observée profite plus à la justice judiciaire qu'à l'administration pénitentiaire : les crédits consacrés aux quatre programmes examinés dans le présent avis progressent de 2,5 % et leur part dans l'ensemble des crédits de la mission « *justice* » passe 48,2 % à 48,6 %.

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

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	2014/2013 (en %)	LFI 2013	PLF 2014	2014/2013 (en %)
166 – Justice judiciaire	3 005	3 188	6,1%	3 066	3 117	1,7%
101 – Accès au droit et à la justice	340	370	8,8%	340	370	8,5%
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	297	405	36,4%	300	312	4 %
335 – Conseil supérieur de la magistrature	8,5	3,8	-55,3%	4,6	4,2	-8,7%
Total des programmes suivis dans cet avis	3 650	3 967	8,7%	3 711	3 803	2,5%
Total des crédits de la mission « justice »	7 335	7 598	3,6%	7 693	7 824	1,7%
Budget général de l'État en crédits nets (hors dégrèvements)	-			291 000	293 900	1 %
Part des crédits de la mission « justice » dans le budget de l'État	-			2,64 %	2,66 %	-
Part des programmes du présent avis dans le budget général (en %)	-			1,24%	1,26%	-
Part des crédits du présent avis dans la mission « justice » (en %)	49,8%	52,2%	-	48,2%	48,6%	-

Source : PLF et projet annuel de performances pour 2014

A. LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »

Les crédits de paiement (CP) du programme « justice judiciaire » augmentent d'1,7 %, passant de 3,066 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2013 à 3,117 milliards d'euros pour 2014. La hausse est moindre que pour le budget précédent, conformément à ce qui était prévu dans le cadre de la programmation triennale.

Les autorisations d'engagements (AE) progressent de 6,1%. L'essentiel de la hausse constatée est due aux investissements immobiliers prévus au sein de l'action « soutien ».

Il s'agit d'abord de la construction du palais de justice de Lille, pour un montant de 95 millions d'euros, de celle du palais de justice de Perpignan, pour un montant de 47,6 millions d'euros et de celle du palais de justice de Mont-de-Marsan, pour un montant de 26 millions d'euros.

Votre rapporteur se félicite que les deux premières opérations, précédemment envisagées sous la forme de partenariats public-privé (PPP), aient été modifiées pour être conduites sous maîtrise d'ouvrage publique, conformément à l'engagement de la garde des sceaux de ne plus utiliser ce type de dispositif.

Comme elle l'a indiqué à votre commission lors de son audition, les seuls PPP maintenus sont ceux qui étaient déjà en cours ou qu'il aurait été trop coûteux de défaire, comme celui relatif à la construction de la cité judiciaire de Paris, dans le quartier des Batignolles, ou ceux correspondant à une opération trop urgente pour la différer, comme la construction du palais de justice de Caen.

L'année 2014 marque par ailleurs un tournant vis-à-vis de la réforme de la carte judiciaire, pour deux raisons.

Plus aucune autorisation d'engagement nouvelle ne correspond à une opération immobilière prévue dans le cadre de cette réforme. Les dernières auront été lancées cette année.

En revanche, le budget 2014 organise la mise en œuvre des corrections à cette réforme décidées par la garde des sceaux après la remise du rapport de la mission présidée par Serge Daël : réouverture des tribunaux de grande instance de Saint-Gaudens, Saumur et Tulle ; ouverture d'une chambre détachée à Dôle, Guingamp et Marmande ; et création d'un guichet unique de greffe à Belley et Millau.

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

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	953	951	-0,2%	953	951	-0,2%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 007	1 004	-0,3%	1 007	1 004	-0,3%
3 - Cassation	59	59	-	59	59	-
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	14	12	-14,3%	14	12	-12,9%
6 - Soutien	860	1 021	18,7%	920	949	3,1%
7 - Formation (école nationale de la magistrature, école nationale des greffes)	82	112	36,6%	82	112	35,9%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	31	30	-3,2%	31	30	-1,6%
Total	3 005	3 188	6,1%	3 066	3 117	1,7%

Source : projet annuel de performances pour 2014

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel augmenteront de 1 % entre 2013 et 2014, soit 22 millions d'euros.

Cette augmentation recouvre la création nette de 45 emplois¹, certaines mesures catégorielles et le maintien, en 2014, du taux de contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions au titre des personnels civils prévu en 2013 (74,28 %).

Une enveloppe de 2 millions d'euros est prévue pour les personnels de catégorie C, qui toucheront une prime mensualisée. En revanche, comme on le verra ci-après, aucune mesure indemnitaire n'est prévue pour les greffiers.

B. LE PROGRAMME « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »

Votre rapporteur note avec satisfaction que la Cour des comptes a levé, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2012, la recommandation qu'elle avait formulée dans sa note sur l'exécution du budget pour l'exercice 2011 consacré à la mission « *Justice* », relative à la fusion des programmes 101 « *Accès au droit et à la justice* » et 166 « *Justice judiciaire* ». Cette recommandation dénonçait « *le caractère artificiel* » de leur distinction, au motif que « *l'ensemble des moyens humains du programme 101 relev[ait] de la gestion du programme 166 et, pour l'essentiel, la politique visée ét[ait] mise en œuvre par les services judiciaires* ». Elle concluait, pour cette raison, à la nécessité de les rapprocher.

Une telle recommandation prêtait à discussion, comme le relevait le précédent avis budgétaire : « *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 Gouvernement avait pour sa part fait valoir auprès de la Cour, ce qui l'a convaincu, que l'aide juridictionnelle concernait les deux ordres de juridiction et que la réforme de la garde à vue rendait nécessaire d'identifier distinctement cette dépense comme une action particulière.

Le programme « *Accès au droit et à la justice* » verrait sa dotation budgétaire progresser sensiblement, en AE comme en CP, de 8,8 %.

Cette hausse provient presque exclusivement de l'augmentation de la dotation d'aide juridictionnelle, de 9,1 % en AE comme en CP, ce qui correspond à un abondement de presque 30 millions d'euros.

¹ Cf., sur ce point, infra.

Cet abondement procède, comme on le verra plus loin, de la suppression de la contribution pour l'aide juridique (la taxe de 35 euros), qui finançait directement une partie des interventions des avocats auprès des justiciables au titre de l'aide juridictionnelle. L'augmentation ne représente toutefois que la moitié du montant de la contribution, l'autre moitié étant financée, en principe, par des économies sur la dépense d'aide juridictionnelle.

Les crédits relatifs aux actions 2 « Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité » et 4 « Médiation familiale et espaces de rencontre » ne varient pas par rapport à la loi de finance précédente. Au titre de ces deux actions, l'année 2014 verrait notamment la création du dernier conseil départemental de l'accès au droit manquant, en Lozère, et l'achèvement des deux expérimentations conduites en matière familiale, au sein des TGI d'Arras et de Bordeaux, pour limiter les procédures contentieuses et faciliter le règlement des litiges par le recours à la médiation familiale.

Votre rapporteur regrette à cet égard que des moyens supplémentaires ne soient pas engagés en faveur du développement de la médiation alors que celle-ci permet, en réglant en amont des conflits familiaux à l'origine de nombreux contentieux, de désamorcer des procédures et d'épargner le coût de l'intervention du juge. Elle rappelle d'ailleurs que ce budget consacré à la médiation familiale profite d'un effet de levier, puisque celle-ci est financée dans le cadre de partenariat entre le ministère de la justice, la caisse nationale d'allocations familiales et les collectivités territoriales : les crédits investis par la justice financent des actions d'un montant bien supérieur, grâce à l'intervention des autres contributeurs.

Les crédits consacrés à l'aide aux victimes (action 3) continuent de progresser, après l'importante hausse intervenue en 2013 (+ 25 %) : ils augmenteraient de 6,1 %, soit près de 600 000 euros. Quinze nouveaux bureaux d'aide aux victimes seraient créés, afin que chaque TGI en soit doté.

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

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)
1 - Aide juridictionnelle	318	347	9,1%	318	347	9,1%
2 - Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	5,4	5,4	-	5,4	5,4	-
3 - Aide aux victimes	13	14	6,2%	13	14	6,2%
4 - Médiation familiale et espaces de rencontre	3,3	3,3	-	3,3	3,3	-
Total	340	370	8,8%	340	370	8,8%

Source : projet annuel de performances pour 2014

C. 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 de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013
1 - État-major	10	9,7	-3,0%	10	9,7	-3,0%
2 - Activité normative	22	23	5,6%	22	23	5,6%
3 - Évaluation, contrôle, études et recherche	12	15	24,6%	12	15	24,6%
4 - Gestion de l'administration centrale	97	201	108,2%	104	107	2,8%
9 - Action informatique ministérielle	121	121	0,2%	117	122	4,6%
10 - Action sociale ministérielle	36,2	35,5	- 1,97 %	36,2	35,5	- 1,97 %
Total	297	405	36,4%	300	312	3,8%

Source : projet annuel de performances pour 2014

Les crédits de ce programme augmentent de 3,8 % en CP (de 300 à 312 millions d'euros) et de 36,4 % en AE (de 297 à 405 millions d'euros).

L'essentiel de la hausse des autorisations d'engagement est imputable à l'opération de regroupement des services de l'administration centrale au sein d'un site unique. Il s'agit de l'immeuble « Millénaire 3 », situé dans le 19^e arrondissement, porte d'Aubervilliers.

L'investissement s'élèvera à 80 millions d'euros, principalement affecté à l'achat, en crédit-bail, de l'immeuble, qui devrait être livré en 2015.

À cette date, l'ensemble des services de l'administration centrale, aujourd'hui répartis en sept sites (deux en propriété, cinq en location), y seront regroupés. Seules resteront place Vendôme, auprès de la garde des sceaux et de son cabinet, la direction des affaires civiles et du sceau et la direction des affaires criminelles et des grâces.

Le second poste budgétaire de ce programme est consacré au développement des projets informatiques.

Le déploiement de deux projets majeurs, proches de l'achèvement, se poursuit : celui de l'application « Cassiopée », qui permet une saisie unifiée de l'ensemble des procédures pénales, et celui du système informatique de ressources humaines « H@rmonie », qui permettra de gérer l'ensemble des agents du ministère, fonctionnaires ou magistrats, au sein d'une application unique.

D'autres projets sont aussi annoncés par le secrétariat général du ministère de la justice. Il s'agit notamment :

- de la refonte du casier judiciaire national, qui repose sur un socle technique conçu au début des années 1990, aujourd'hui obsolète ;

- de l'extension du système d'information décisionnel (SID) dont une première version est en cours de développement, qui devrait permettre une meilleure évaluation des politiques judiciaires et à la mise à disposition de nouvelles données ;

- du déploiement éventuel de l'application pénitentiaire « *Genésis* » (gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité), expérimentée depuis mai 2013 ;

- du démarrage en site pilote de la plate-forme nationale d'interceptions judiciaires ;

- de la poursuite de l'expérimentation relative à la signature électronique sécurisée ;

- de la poursuite des travaux de modernisation des infrastructures des centres de production informatique et de sécurisation du réseau.

Interrogés par votre rapporteur sur le développement de l'application « *Portalis* », qui devrait être à la justice civile ce que « *Cassiopée* » est à la justice pénale, les services du ministère de la justice ont souligné que cette application était indispensable, puisqu'elle facilitera la communication électronique entre toutes les juridictions et leurs partenaires, et qu'elle se substituera aux applications actuelles, obsolètes.

Toutefois, ils ont indiqué que le projet n'en était encore qu'au stade de l'esquisse. Selon leurs estimations, il faudrait compter un an et demi pour la conception de l'application, deux ans pour son développement, et jusqu'à six ans pour son déploiement complet.

Votre rapporteur ne peut qu'appeler à hâter le mouvement : comme nos collègues Virginie Klès et Yves Détraigne l'ont noté dans leur rapport sur la justice de première instance, le développement d'une telle application est la condition *sine qua non* de nombre des réformes de l'organisation judiciaire que l'on peut concevoir, au bénéfice des justiciables et des juridictions, comme le guichet universel de greffe¹.

Enfin, les crédits dévolus à l'action sociale ministérielle régressent de presque 2 %. Votre rapporteur considère **qu'une telle baisse est préoccupante** dans un contexte de difficultés sociales croissantes.

¹ Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance, *rapport d'information n°54 (2013-2014) de Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, p. 53-54* (www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html).

D. LE PROGRAMME « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »

Le projet de loi de finances pour 2014 dote le programme 335 de 3,8 millions d'euros d'AE et 4,2 millions d'euros de CP, contre précédemment, respectivement 8,5 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP.

La dotation budgétaire allouée au Conseil supérieur de la magistrature retrouve ainsi un niveau normal, puisque le niveau élevé des autorisations d'engagement en 2013 était dû à la prise à bail de l'immeuble dans lequel le Conseil supérieur de la magistrature a déménagé, en juin dernier, après avoir quitté ses locaux provisoires de l'avenue de Ségur¹.

Le bail a été signé pour une durée de cinq ans, puisque le CSM devrait s'installer durablement sur l'Île de la Cité, à compter de 2018, dans une partie des locaux laissés vacants par le TGI de Paris lorsque lui-même aura déménagé aux Batignolles.

Une négociation avec le locataire précédent, qui était encore tenu, en principe, par un bail de deux ans, a permis au Conseil supérieur de réduire sensiblement son loyer, puisque l'intéressé a accepté, pour être libéré de son bail, de verser, en sept paiements trimestriels, la somme de 940 000 euros. Cette économie explique la légère diminution de la dotation en crédit de paiement.

Lors de son audition par votre rapporteur, le premier président de la Cour de cassation, président en cette qualité de la formation plénière du CSM, M. Vincent Lamanda, n'a pas relevé de difficultés budgétaires particulières.

Il a rappelé combien la création du programme 335 en un budget autonome par rapport à celui des services judiciaires, et la reconnaissance d'un budget opérationnel de programme (BOP) distinct, ont servi l'indépendance de cette institution, condition de celle de l'autorité judiciaire.

À cet égard, votre rapporteur s'est interrogé sur le revirement récent de la jurisprudence du Conseil d'État sur les avis rendus par le Conseil supérieur en matière de nomination des magistrats.

¹ Le siège du Conseil supérieur de la magistrature avait été transféré, à compter du 1^{er} mai 2011, du 15, quai Branly, où il était installé depuis 1953, dans des locaux dépendant des services du premier ministre, au 20, avenue de Ségur, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris. Le 1^{er} juin 2013, le Conseil a, de nouveau, transféré son siège, pour s'installer à l'hôtel Moreau-Lequeu, sis 21, boulevard Haussmann, dans le 9^{ème} arrondissement.

En effet, jusqu'à présent, de jurisprudence constante, le Conseil d'État refusait de connaître des recours contre les avis rendu par le CSM sur les projets de nomination établis par la direction des services judiciaires, au motif que cet avis ne faisait pas grief, même lorsqu'il intervenait pour une nomination à un poste du siège, qui ne pourrait être validée que s'il y était conforme¹.

Or, par un arrêt du 29 octobre 2013, le Conseil d'État a abandonné sa jurisprudence et reçu la saisine d'un magistrat qui contestait l'avis rendu par le CSM sur la proposition de nomination dont il faisait l'objet.

Ce faisant, il a soumis le Conseil supérieur au même contrôle restreint qu'il impose à la commission administrative paritaire en matière d'avancement².

Un tel revirement de jurisprudence soulève certaines interrogations, s'agissant d'une institution qui a rang constitutionnel et à laquelle les articles 64 et 65 confient le soin d'assurer, aux côtés du Président de la République, l'indépendance de l'autorité judiciaire. Les pouvoirs constitutionnels de proposition du Conseil supérieur de la magistrature, pour les postes de chefs de juridictions du siège ou de conseillers à la Cour de cassation seront-ils, eux aussi, soumis à l'examen de la juridiction administrative ?

M. Vincent Lamanda a fait valoir que nulle part ailleurs en Europe, les décisions de nomination des conseils supérieurs de justice n'étaient placées sous le contrôle de la juridiction administrative.

Votre rapporteur estime que ce revirement de jurisprudence, par les interrogations qu'il suscite, ouvre une réflexion qui mérite d'être poursuivie, pour conforter le Conseil supérieur de la magistrature dans le rôle qui est le sien.

¹ CE, 22 janvier 2003, Pezzati, nos 225069 230523, mentionné aux tables du Recueil Lebon, pp. 848-897.

² CE, Section, 30 décembre 2003, Mme Mocko, n° 243943, Rec. Lebon p. 535.

II. UN BUDGET DE TRANSITION, QUI S'EFFORCE D'ASSUMER LE COÛT DES RÉFORMES PASSÉES ET DE PRÉPARER CELLES À VENIR

A. LE SCHÉMA D'EMPLOI DU PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE » POUR 2014

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme 166 « *justice judiciaire* » pour 2014 s'élèverait à 31 661 ETPT, après transferts, ce qui correspond à une augmentation de 206 ETPT par rapport à 2013.

Un tel schéma d'emploi repose sur la création nette de 45 emplois. Ce solde recouvre d'une part des créations nettes d'emplois de magistrats (+ 63), de greffiers (+ 130) et de personnels administratifs et techniques de catégorie B (+ 24) et, d'autre part, la suppression, du fait de départs à la retraite non compensés, de 130 emplois de catégorie C et de 42 emplois de greffiers en chef.

Schéma d'emploi du programme « *justice judiciaire* » pour 2014 (en ETP)

Catégorie d'emploi	Entrées prévues	Sorties prévues	Solde des emplois du programme
Magistrats de l'ordre judiciaire	358	295	+ 63
Personnels d'encadrement	34	76	- 42
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	422	292	+ 130
B administratifs et techniques	24	-	+ 24
C administratifs et techniques	219	349	-130
Total	1 057	1 012	+ 45

Source : PLF 2014 – projet annuel de performance

1. Des créations d'emplois destinées à offrir aux juridictions les moyens nécessaires pour la mise en œuvre des multiples réformes passées ou à venir

Si le nombre de créations nettes d'emplois est en retrait par rapport au budget précédent (45 contre 142), le présent schéma d'emploi se distingue par la création de postes de greffiers en plus grand nombre (130 contre 85 précédemment), obtenus par la conversion de 130 d'emplois de catégorie C supprimés. Le nombre d'emplois de magistrats créés est en revanche inférieur à ce qu'il était pour le budget 2013 (63 contre 150), et des emplois de greffiers en chef sont supprimés (42, alors que 17 ont été prévus en 2013).

Mmes Sophie Grimault et Joëlle Le Corre, représentantes du syndicat des greffiers de France, se sont inquiétées, avec Mme Martine Motard, secrétaire générale adjointe de la CGT Chancellerie, de la suppression des emplois de catégorie C, dont les tâches risquent d'être transférées aux greffiers. Interrogés sur ce point par votre rapporteur, les services de la chancellerie ont toutefois indiqué que les suppressions correspondaient aux gains de productivité permis par les nouvelles applications informatiques, qui réduisent les doubles saisies et permettent d'affecter les personnels qui s'y consacraient à de nouvelles tâches.

Votre rapporteur relève par ailleurs, qu'en 2013, le ratio fonctionnaires/magistrats comme le ratio greffiers/magistrats¹ se sont tous les deux améliorés en 2013. Le premier renoue avec le niveau de 2008 (à 2,5 fonctionnaires pour un magistrat), et le second (à presque 1 greffier –exactement 0,99– pour un magistrat) atteint pour la première fois un palier symbolique important. Cette progression est encourageante.

De manière plus générale, les créations de postes prévues pour 2014 étaient attendues, car les besoins suscités par les réformes antérieures sont encore nombreux.

Le ministère de la justice prévoit de renforcer les effectifs des tribunaux d'instance de dix magistrats et de quinze greffiers, préparant ainsi, à la fois, la suppression de la juridiction de proximité, dont le contentieux échoira, à partir du 1^{er} janvier 2015, à ces tribunaux, et la poursuite de la mise en œuvre de la réforme des tutelles, puisqu'une fois la révision de l'ensemble des mesures terminés, il conviendra d'entamer la révision, chaque année, des mesures datant de plus de cinq ans.

Dix nouveaux postes de juge d'instruction d'une part et de greffiers d'instruction d'autre part seraient créés afin de préparer l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction, prévue par loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.

¹ Ces deux ratios permettent de déterminer combien on compte d'ETPT de greffiers ou de fonctionnaires par magistrat.

Il semble toutefois, que même avec ce renfort, l'échéance du 1^{er} janvier 2014 ne pourra être tenue.

Le Gouvernement l'avait anticipé et avait déposé devant l'Assemblée nationale un projet de loi relatif à la collégialité de l'instruction visant, sans renoncer au principe de la collégialité, à en aménager le régime, afin qu'elle ne soit plus systématique, mais intervienne seulement à la demande des parties ou des magistrats.

Ce projet de loi n'a cependant pas encore pu être examiné. Le Gouvernement a par conséquent déposé un amendement au présent projet de loi de finance, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à repousser d'un an encore l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction, déjà repoussée par deux fois par le passé.

Dix nouveaux postes de magistrats et le même nombre de postes de greffiers devraient aussi être dévolus à la mise en œuvre du contrôle des hospitalisations d'office par le juge des libertés et de la détention, prévu par la loi n° 2011 du 5 juillet 2011. L'adoption récente de la loi n° 2013-869 du 27 septembre dernier modifiant la précédente, qui réduit le délai dans lequel le juge doit intervenir et pose le principe d'audiences tenues au sein de l'établissement psychiatrique –imposant de ce fait des déplacements plus nombreux aux magistrats et aux greffiers–, rend d'autant plus nécessaire ces renforts de poste.

Les créations de postes ne visent pas seulement à soutenir les réformes passées, elles préparent le succès de celles à venir. Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, a ainsi fait valoir devant votre commission que *« le ministère de la justice entend être cohérent et constant dans ses choix. Nous prévoyons donc des moyens adaptés aux réformes que nous conduisons »*.

Dix emplois supplémentaires de juges d'application des peines et 40 greffiers sont créés en vue de la réforme de la procédure pénale, portée par le projet de loi visant à prévenir la récidive et à renforcer l'individualisation des peines. Ils constituent le pendant des créations annoncées de postes de conseillers d'insertion et de probation, qui relèvent du budget de l'administration pénitentiaire.

La création du parquet national de lutte contre la fraude fiscale devrait être appuyée par le renfort de quinze nouveaux postes de magistrats et dix nouveaux postes de greffiers.

Enfin, huit nouveaux emplois de magistrats pourraient être créés au soutien de la réforme annoncée des procédures devant les juridictions commerciales.

2. Un renforcement des effectifs contrecarré par les vacances de postes existantes et l'importance des départs à la retraite prévisibles

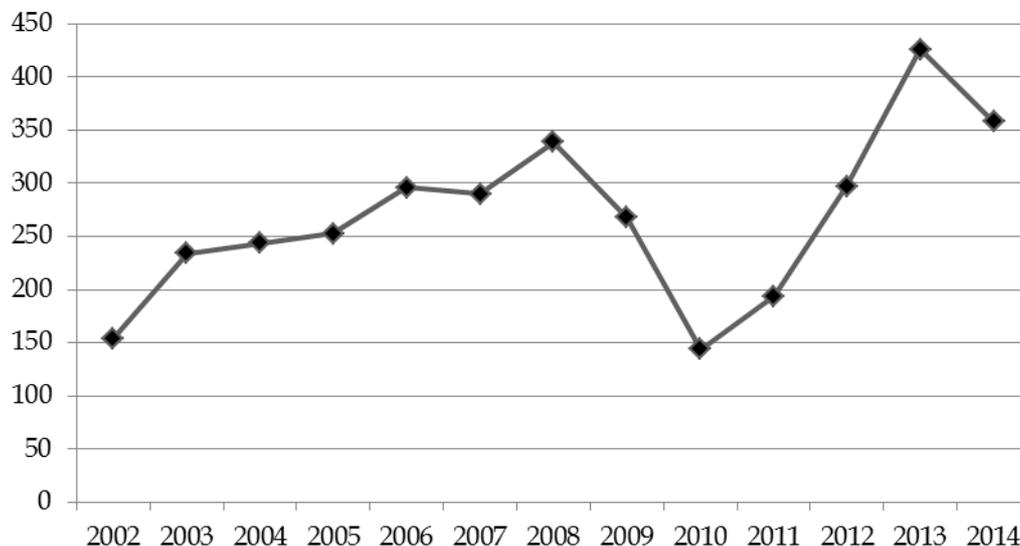
À plusieurs reprises aux cours des auditions, les représentants des magistrats et des personnels judiciaires ont souligné qu'on ne percevait pas encore dans les juridictions les créations de postes annoncées l'an passé.

Cette appréciation n'est guère surprenante : les suppressions d'emplois intervenues avant 2012 continuent de faire sentir leurs effets, tandis que les effectifs recrutés à partir de cette date n'ont pas encore rejoint les juridictions, faute d'avoir terminé leur formation.

L'amélioration de la situation devrait devenir plus sensible l'an prochain, et surtout, l'année suivante.

À cet égard, le niveau des créations d'emplois de magistrats rejoint les plus hauts niveaux enregistrés précédemment.

Nombre de créations d'emplois de magistrats depuis 2002



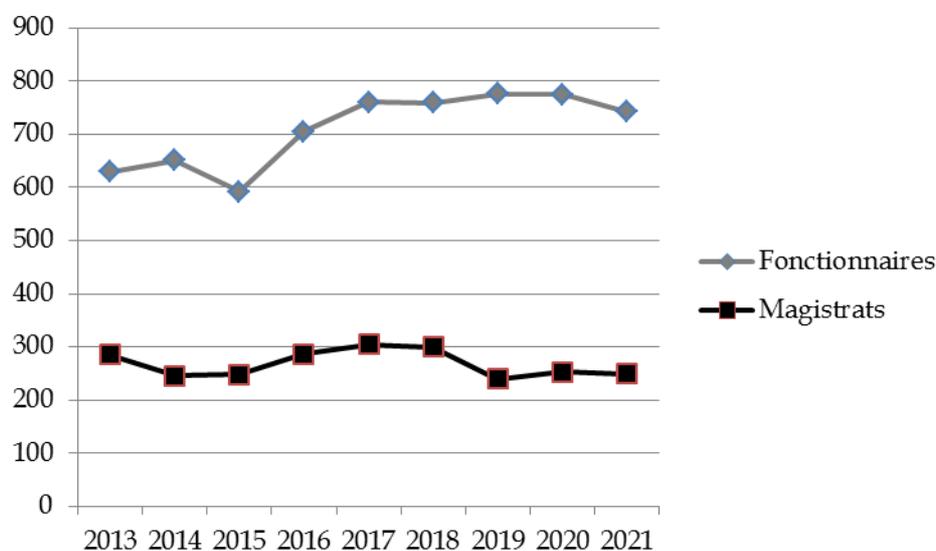
Source : ministère de la justice, commission des lois Les chiffres, pour 2013 et 2014 sont prévisionnels

Pourtant, votre rapporteur constate que plusieurs phénomènes compliquent la tâche du Gouvernement sur ce point.

Le premier est conjoncturel, mais massif : les dix prochaines années vont voir le départ à la retraite de classes d'âge de fonctionnaires et de magistrats très nombreuses.

Or, comme le précédent rapporteur pour avis du budget de la justice, notre collègue Yves Détraigne, s'en était inquiété, dès 2010, faute d'une gestion prévisionnelle des emplois efficace, cette situation a été insuffisamment anticipée¹. Les suppressions de postes intervenues en 2010 et 2011 grèvent lourdement les marges de manœuvre de la chancellerie, dans un contexte budgétaire aujourd'hui très contraint.

Nombre de départs à la retraite prévisibles des personnels judiciaires et des magistrats



Source : ministère de la justice, commission des lois

Un deuxième phénomène diffère l'impact, sur le fonctionnement des juridictions, des créations ou des redéploiements de postes décidés par le ministère de la justice : le nombre de postes d'ores et déjà vacants est considérable. Il représentait au début de l'année, plus de 4,3 % pour les magistrats (340 pour un effectif théorique de 7 829), et plus de 7,6 % pour les fonctionnaires (1 606 pour un effectif théorique de 21 025). Ainsi, souvent, lorsque l'intéressé arrive en juridiction, il comble un manque, sans apporter un renfort effectif.

¹ Avis n° 116 (2010-2011) de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, fait au nom de la commission des lois, p. 46-49 (www.senat.fr/rap/a10-116-4/a10-116-4.html).

Comparaison entre l'effectif réel et théorique des magistrats affectés en juridictions, hors Cour de cassation (au 1^{er} janvier de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectifs théoriques	7844	7740	7740	7687	7687	7829
Effectifs réels	7630	7710	7708	7594	7521	7489
Solde	-214	-30	-32	-93	-166	-340
Taux de vacance d'emploi	2,73%	0,39%	0,41%	1,21%	2,16%	4,34%

Source : ministère de la justice

Comparaison entre l'effectif réel et théorique des fonctionnaires affectés en juridictions ou en service administratif régional (au 1^{er} janvier de l'année concernée)

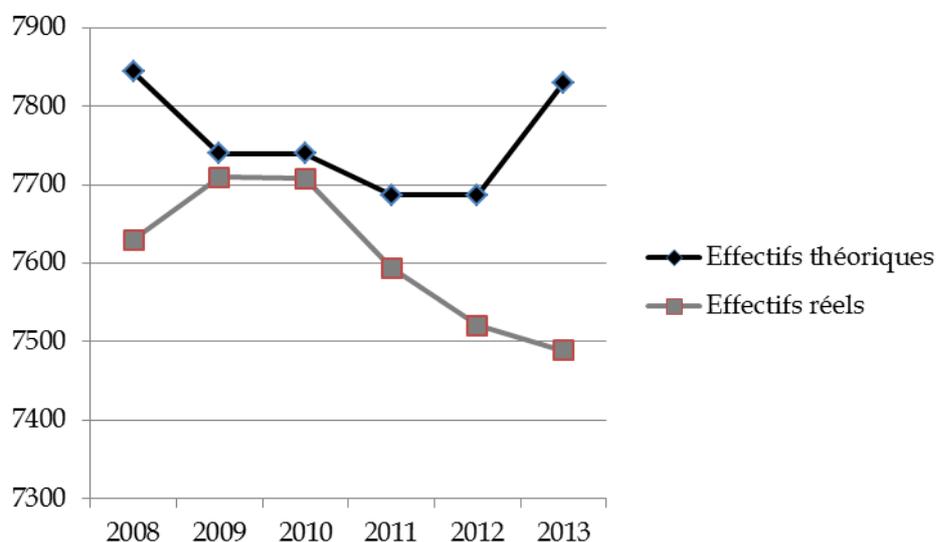
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectifs théoriques	21274	21189	20902	20778	20929	21025
Effectifs réels	20247	20076	19997	19837	19509	19419
Solde	-1027	-1113	-905	-941	-1420	-1606
taux de vacance	4,83%	5,25%	4,33%	4,53%	6,78%	7,64%

Source : ministère de la justice

Lors de son audition, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, a lié l'importance des taux actuels de vacance de poste et les faibles recrutements des années précédentes, estimant qu'il aurait fallu recruter à l'époque au moins 300 magistrats par an pour compenser les départs à la retraite.

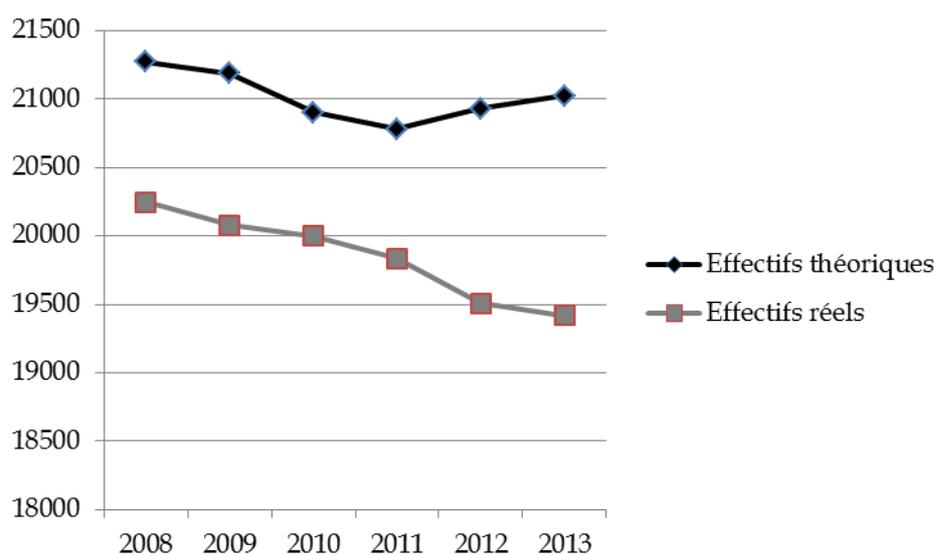
Votre rapporteur constate, comme le montrent les graphiques ci-après, que le taux de vacance s'est en effet considérablement dégradé ces dernières années, sous l'effet conjugué des suppressions de postes consécutives à la réforme de la carte judiciaire et des moindres recrutements. En outre, le décalage de plus de deux ans entre la création budgétaire du poste, l'organisation du concours et l'arrivée de l'intéressé en juridiction obère les résultats obtenus en 2013 alors même que les recrutements ont été plus importants à partir de 2012.

**Écart entre l'effectif théorique et l'effectif réel des magistrats en juridiction
(au 1^{er} janvier de l'année concernée)**



Source : ministère de la justice, commission des lois

**Écart entre l'effectif théorique et l'effectif réel des fonctionnaires
en juridiction ou en SAR
(au 1^{er} janvier de l'année concernée)**



Source : ministère de la justice, commission des lois

La garde des sceaux, Mme Christiane Taubira, a souligné lors de son audition par votre commission qu'elle ne saurait se satisfaire de cette situation.

Dans l'immédiat, elle a indiqué veiller à ce que, « *sauf effort particulier en fonction des circonstances locales ou pour des postes sensibles comme ceux de juges des enfants ou en matière de santé publique, [...] la situation dans chaque ressort de cour d'appel ne s'éloigne pas de [la] moyenne nationale [du taux de vacance]* ».

N'entendant pas uniquement se contenter de gérer la pénurie, elle a fait valoir les efforts importants de recrutement engagés depuis deux ans.

Toutefois, ceux-ci buttent sur une troisième difficulté, pour ce qui concerne les magistrats : lorsque le nombre de places ouvertes au concours est important, elles ne sont pas toutes pourvues, le jury maintenant la sélectivité du concours en refusant les candidats qui ne lui paraissent pas avoir le niveau suffisant. Ainsi, en 2012, il n'y eut que 204 reçus pour 270 places. Les recrutements complémentaires ou les autres voies de recrutement, comme les intégrations directes dans la magistrature ne fournissent pas non plus forcément le nombre de reçus attendus.

Ces difficultés conjuguées peuvent expliquer qu'on ne perçoive pas encore toujours dans les juridictions les effets des importants recrutements lancés depuis 2012. Loin d'être une justification pour ne pas agir, elles imposent un effort plus important pour les surmonter. Votre rapporteur se félicite que le Gouvernement en ait pris la mesure, comme le signalent les arbitrages budgétaires rendus depuis 2012 en faveur de la justice. Toutefois, elle insiste sur la nécessité de poursuivre l'effort de création d'emplois et de revoir les modalités de recrutement afin de tendre vers une meilleure adéquation entre les besoins et l'effectif réel.

B. L'ABSENCE REGRETTABLE DE MESURES INDEMNITAIRES EN FAVEUR DES PERSONNELS DE GREFFE

Cette année, la seule mesure indemnitaire nouvelle est en faveur des personnels de catégorie C. Il s'agit d'une enveloppe de près de 2 millions d'euros, dont la garde des sceaux a annoncé, qu'elle serait versée, par anticipation, dès cette année en une seule fois, puis l'année suivante mensuellement.

La mesure touche la catégorie de personnel dont les traitements sont les plus bas, et les représentants des fonctionnaires l'ont saluée à cet égard.

En revanche, ils ont, dans le même temps, unanimement dénoncé le fait qu'une nouvelle fois, aucune mesure indemnitaire n'ait été prévue pour les greffiers, lesquels attendent une telle mesure depuis maintenant plus de dix ans.

La déception que votre rapporteur avait pu constater l'an passé s'approfondit encore. Une telle situation pose question, alors que chacun reconnaît le rôle crucial des greffes et le dévouement de leur personnel pour tenir à flot les juridictions, malgré le manque de moyens dont elles souffrent. Le risque d'un découragement des vocations n'est pas négligeable, et l'on peut craindre qu'un nombre plus important de greffiers décide de quitter la justice pour rejoindre d'autres administrations.

Interrogée sur ce point par votre rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, a annoncé qu'une revalorisation interviendrait, pour les greffiers, en 2015.

Consciente toutefois de l'importance de remédier à cette situation, elle a indiqué « *qu'une façon de les aider à attendre est d'augmenter leurs effectifs. Un millier de greffiers sont actuellement en formation ; ils devraient arriver dans les juridictions entre avril et septembre 2014* ».

L'engagement pris est important. Il est, plus que jamais nécessaire, et devra être tenu l'an prochain, afin que les espérances légitimes ne soient pas déçues. Il en va vraiment du bon fonctionnement des juridictions.

III. DES AMÉLIORATIONS NOTABLES, QUI NE COMPENSENT TOUTEFOIS PAS TOUS LES RETARDS ACCUMULÉS

A. LA SUPPRESSION ATTENDUE DE LA TAXE DE 35 EUROS

1. La concrétisation d'un engagement clair en faveur de l'accès à la justice

Le présent projet de budget met fin, comme la garde des sceaux s'y était engagée l'an passé, à la contribution pour l'aide juridique.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la suppression de cette taxe de 35 euros, qu'elle avait dénoncée dès sa création, comme une entrave financière à l'accès au juge¹.

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 a par ailleurs précisé 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 sociale² et les procédures douanières³.

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 a conclu 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 Avis n° 112 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la commission des lois, p. 59 (www.senat.fr/rap/a11-112-13/a11-112-13.html).

² 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.

³ En vertu de l'article 367 du code des douanes.

Cette contribution était contestable pour plusieurs raisons.

En premier lieu, elle réalisait une débudgétisation partielle de l'aide juridictionnelle (AJ) puisque la dotation budgétaire consacrée à cette dépense avait été amputée d'un montant équivalent au produit de la taxe. Ainsi entre 2011 et 2012, elle avait baissé de 50 millions d'euros (344,45 millions d'euros de dépenses budgétaires finales en 2011, contre 292,91 en 2012).

Ensuite, elle risquait de peser sur l'accès du justiciable à son juge. Il s'avère, malheureusement, que cette prédiction s'est réalisée.

Interrogés sur ce point, les services de la chancellerie ont signalé à votre rapporteur que *« les contentieux de faible montant, comme les injonctions de payer, ont connu une diminution des saisines du juge de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012. Cette baisse, contemporaine de l'introduction du timbre à 35 euros, laisserait présumer que celui-ci constitue un obstacle à l'accès au juge, à tout le moins dans les petits litiges dont le gain escompté est faible »*.

Ce premier effet pervers s'est doublé d'un second : pour échapper à la contribution, certains justiciables éligibles à l'aide juridictionnelle, ont demandé à en bénéficier, puisqu'ainsi ils étaient exemptés du droit de timbre de 35 euros. Le ministère de la justice note ainsi qu'entre les trois premiers trimestres de l'année 2011, et les trois premiers trimestres de l'année 2012, les demandes d'aide juridictionnelle ont progressé de 3,2 %, et impute cette hausse à la contribution pour l'aide juridique.

Enfin, la contribution pour l'aide juridique était critiquable, comme votre rapporteur l'avait souligné à l'époque, parce que, *« dans son esprit, elle part du postulat que, pour financer l'accès au droit de certains justiciables, éligibles à l'aide juridictionnelle, il est nécessaire de faire contribuer les autres justiciables, sans que l'entrave qu'on apporte à leur propre accès à la justice soit dirimant. [Or], lorsqu'il s'agit des missions régaliennes de l'État et du fonctionnement de services publics aussi essentiels que celui de la justice, il est préférable de faire appel à la solidarité nationale et de refuser de faire peser la charge sur les seuls justiciables, au risque de les décourager de saisir la justice pour faire respecter leur droit. Imaginerait-on de faire financer la couverture maladie universelle (CMU) par les seuls malades et non par toute la collectivité ? »*¹.

La suppression de cette contribution est donc une bonne mesure, d'ailleurs saluée par les représentants des personnels judiciaires et ceux du syndicat de la magistrature.

Le succès de cette suppression impose cependant que le financement de l'aide juridictionnelle soit garanti.

¹ Avis n° 112 - tome XIII (2011-2012), préc., p. 61.

2. Des interrogations qui demeurent sans réponse sur le financement complémentaire de l'aide juridictionnelle

En supprimant la contribution pour l'aide juridique, le Gouvernement réintègre au programme 101 la dépense d'aide juridictionnelle qui y correspondait.

La garde des sceaux, ministre de la justice, Mme Christiane Taubira a annoncé une compensation intégrale à hauteur de 60 millions d'euros.

En réalité l'augmentation de la dotation dévolue à l'aide juridictionnelle n'est que de 28 millions d'euros (de 319 millions d'euros en 2013 à 347 millions en 2014). L'autre moitié (32 millions d'euros) provient d'économies budgétaires sur cette dépense, conformément à l'arbitrage rendu sur ce point par le Premier ministre dans sa lettre plafond.

Cette économie devait, à l'origine, se décomposer de la manière suivante :

- 5,8 millions d'euros gagnés grâce au recours accru aux contrats d'assurance juridique. Ces contrats sont en effet souvent l'accessoire de contrats d'assurance principaux (assurance habitation, assurance de protection personnelle *etc.*), dont les titulaires n'ont pas forcément conscience. Ils sollicitent ainsi l'aide juridictionnelle alors que leurs frais d'avocat pourraient être pris en charge au titre de ce contrat d'assurance accessoire. Concrètement, il serait demandé aux bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) de n'accorder l'AJ qu'après s'être assurés que l'intéressé n'est pas titulaire d'un de ces contrats ;

- 4,8 millions d'euros obtenus en renforçant les contrôles sur l'attribution de l'aide juridictionnelle par ces BAJ, lorsqu'elle est destinée à rétribuer un avocat commis d'office. En effet, il semblerait que l'attribution soit presque automatique, alors que certains cas ne le justifient pas ;

- plus marginalement quelques millions d'euros pourraient être gagnés en utilisant plus la possibilité de filtrer les demandes d'AJ en fonction du bien-fondé de l'action en justice, ou grâce à certaines mesures de déjudiciarisation susceptibles d'intervenir dans le courant de l'année prochaine, sur le fondement d'une projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre une ordonnance pour simplifier certaines procédures juridictionnelles ;

- 15 millions d'euros provenant de la suppression de la modulation du barème d'indemnisation des avocats rétribués à l'aide juridictionnelle (l'unité de valeur variant de 22,50 euros à 25 euros), au profit d'un montant unique valable pour tout le territoire, fixé à 22,84 euros.

Cette dernière mesure, sur laquelle reposait l'essentiel des économies qui devaient être réalisées a été fortement contestée par le Conseil national des barreaux, ce qui a conduit la garde des sceaux à en reporter l'échéance, dans l'attente de discussions plus poussées.

Afin de compenser le manque à gagner, le Gouvernement a fait adopté à l'Assemblée nationale un amendement qui vise à tirer plus parti du dispositif prévu à l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Ce dernier permet en effet de faire payer les frais d'avocat de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle, par son adversaire, si celui perd le procès.

Actuellement, ce dispositif est facultatif, et n'est mis en œuvre que sur demande de l'avocat rétribué à l'aide juridictionnelle. Le juge apprécie souverainement s'il fait droit à cette demande ou à quelle hauteur. La modification proposée par l'amendement adopté par les députés vise à rendre cette procédure systématique. L'économie escomptée n'a pu être encore évaluée. Elle dépendra de la pratique des juges. En tout état de cause, il ne semble pas qu'elle atteigne le niveau de ce qui était attendu avec la démodulation du barème de l'aide juridictionnelle.

Il pourrait être nécessaire, si d'autres solutions n'étaient pas trouvées avant, de prévoir un abondement, en cours d'exécution budgétaire, à la dotation pour l'aide juridictionnelle.

Surtout, cette difficulté rend d'autant plus nécessaire de concevoir de nouvelles modalités de financement de l'aide juridictionnelle qui ne présentent pas les mêmes inconvénients que la taxe de 35 euros.

La ministre de la justice a indiqué qu'une telle étude était en cours au sein de son ministère, mais qu'elle n'avait pas encore pu aboutir.

Dès cette année, votre commission des lois a souhaité prendre toute sa part à cette réflexion, en chargeant Sophie Joissains et Jacques Mézard d'une mission d'information sur l'aide juridique. Ceux-ci devraient présenter les conclusions de leurs travaux prochainement.

B. LA POURSUITE DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE

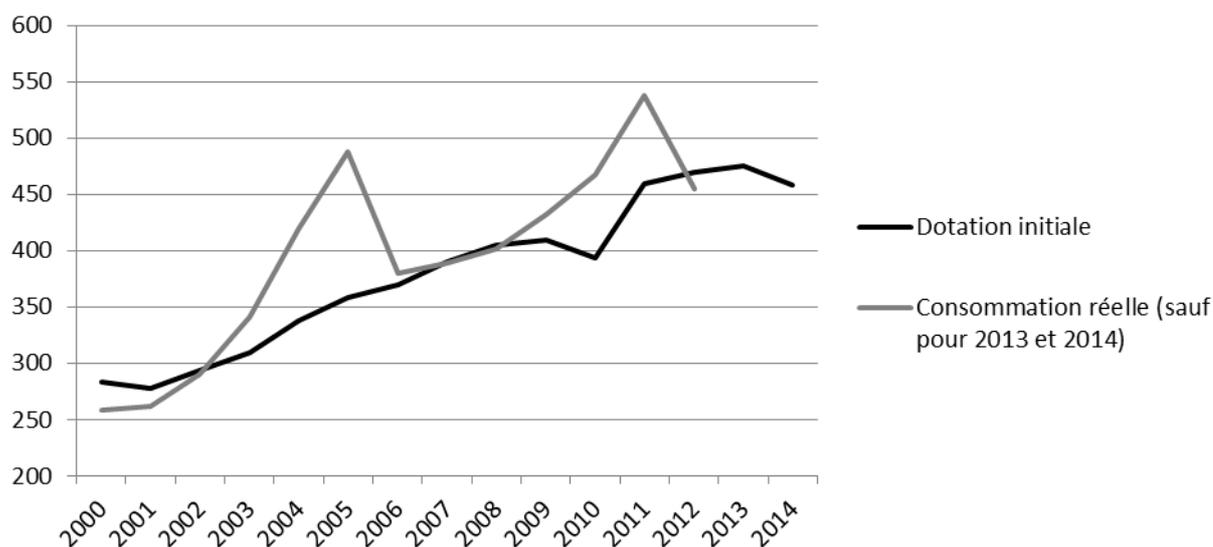
L'an passé, le budget pour 2013 avait prévu, pour les frais de justice, une enveloppe de 476 millions d'euros. À périmètre constant, ceci représentait, par rapport à 2012, une progression de 15 % de la dotation, pour un montant d'environ 62 millions d'euros¹.

¹ 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.

Cette augmentation significative de l'enveloppe dédiée aux frais de justice visait à assurer une dotation correcte, qui corresponde à la dynamique observée pour cette dépense.

La consommation de l'enveloppe en 2012 a baissé par rapport à 2011, à 454,4 millions d'euros. Même si l'on corrige la variation observée du transfert, à hauteur de 55 millions d'euros, des frais d'affranchissement, du budget des frais de justice, vers celui des crédits de fonctionnement courant, ce retrait est de 5,8 %.

**Évolution de la dotation initiale des frais de justice
et de la consommation réelle de 2000 à 2014
(en millions d'euros)**



Source : ministère de la justice, commission des lois

La consommation des crédits observée au 28 août 2013 semble indiquer que les frais de justice repartent légèrement à la hausse : le niveau de consommation de la dotation à cette date était de 70 %, contre 65 % un an plus tôt.

Toutefois ce rythme plus élevé de consommation traduit le fait que, comme la ministre de la justice s'y était engagée, la dotation supplémentaire a été consacrée à l'apurement des dettes contractées par les juridictions auprès de leurs prestataires. En effet, les retards de paiement sont considérables, puisqu'en 2010, seulement 48 % des mémoires de frais étaient payés dans l'année. Or, de tels retards sont préjudiciables aux prestataires, qui ne disposent pas tous d'une trésorerie qui leur permette d'attendre le paiement.

La dotation pour 2014 devrait baisser, à 457,7 millions d'euros, pour revenir à un niveau légèrement supérieur à la consommation de 2012. Le Gouvernement compte en effet sur les économies réalisées sur plusieurs postes de dépenses : les interceptions téléphoniques, grâce à la mise en place progressive de la plateforme nationale d'interception judiciaire (17 millions d'euros d'économies), l'aménagement de la réforme de la médecine légale, qui était apparue plus coûteuse qu'initialement prévue (10 millions d'euros d'économies), les marchés publics conclus en matière d'analyse génétique (8 millions d'économies).

D'autres économies pourraient provenir de la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a remis à la commission des finances¹.

Ces économies, toutefois, seront contrebalancées par de nouvelles dépenses, en particulier, l'obligation de traduction des documents essentiels à l'exercice de la défense et le droit à l'assistance d'un interprète pour les entretiens du prévenu avec l'avocat, prévus par l'article 3 de la loi du 5 août 2013 qui a transposé la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010, relative à ces questions.

Votre rapporteur constate à cet égard que le projet annuel de performance fait état d'une provision de 15 millions d'euros, quand l'étude d'impact du projet de loi de transposition évaluait plutôt la dépense à 27 millions d'euros. Les services de la chancellerie estiment en effet que le dispositif montera progressivement en gamme et que l'évaluation de l'étude d'impact portait sur une année pleine.

Ce point appellera toutefois la vigilance de la commission, l'an prochain, lorsqu'un premier bilan de ces nouvelles obligations pourra être établi.

C. L'EXEMPLE D'UNE POLITIQUE DE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE : LA RÉFORME DE LA GESTION DES SCHELLÉS ET CELLE DE LA SAISIE ET LA CONFISCATION DES AVOIRS CRIMINELS

Le projet annuel de performance saisit principalement l'activité pénale des juridictions à travers le nombre d'affaires traitées par magistrat du siège et du parquet, le taux de réponse pénale, celui d'alternatives aux poursuites et de mise à exécution, les délais de traitement.

Cette activité, cependant, ne se réduit pas à ces seuls indicateurs. Elle a, pour la juridiction, un aspect matériel très concret, puisqu'elle génère des coûts associés, qu'il lui revient de gérer.

¹ Pour une meilleure maîtrise des frais de justice, *rapport d'information n° 31 (2012-2013) de M. Edmond Hervé, fait au nom de la commission des finances* (www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-031-notice.html).

Il en est particulièrement ainsi, au début de la procédure, des scellés judiciaires, collectés sur le lieu des infractions ou lors des enquêtes, et qui doivent être conservés, tout le temps nécessaire à la manifestation de la vérité, jusqu'au procès éventuel.

De la même manière, au cours de la procédure, des décisions de saisies d'avoirs criminels peuvent être prononcées, et aboutir, si le prévenu est condamné, à une confiscation au profit de l'État.

Dans un cas comme dans l'autre, il incombe à la justice de gérer ces conséquences matérielles des décisions pénales et d'en assumer le coût, répercuté sur les frais de justice.

Or, ces deux champs constituent un bon exemple de réformes entreprises pour améliorer la gestion et diminuer le coût pour les frais de justice.

Les scellés judiciaires et les avoires criminels

• Les scellés judiciaires

Le code de procédure pénale ne donne aucune définition juridique des termes de « scellés », d'« objet placés sous scellés » ou d'« objets placés sous main de justice » et les emploie indistinctement. Ainsi, l'article 56 du code de procédure pénale utilise la notion d'objet « placés sous scellés », alors que les articles 373 et 478 du code de procédure pénale mentionnent l'expression « objets placés sous main de justice » et l'article 181 du code de procédure pénale le terme « scellés ».

Ces trois appellations correspondent à des évolutions historiques que la circulaire du 13 décembre 2011 relative à la gestion des scellés propose de regrouper sous le terme de « scellés judiciaires ».

En matière pénale, les objets, documents ou données susceptibles d'être placés sous scellés dans le cadre d'une enquête judiciaire diligentée par le parquet, ou d'une information judiciaire conduite par un juge d'instruction, sont :

- soit des biens saisis et utiles à la manifestation de la vérité ;
- soit des biens dont la confiscation est prévue à l'article 131-21 du code pénal ;
- soit des biens qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite.

En outre, il appartient au seul magistrat du parquet, chargé de l'enquête judiciaire, ou dans le cas d'une information judiciaire, au juge d'instruction, de décider si la saisie d'un objet, d'un document ou de données informatiques doit être maintenue en vue de son placement sous scellés. Cette décision doit être motivée, soit par l'intérêt probatoire que présente le bien, soit par son intérêt conservatoire.

• Les avoires criminels

Les avoires criminels correspondent aux biens susceptibles de faire l'objet de la peine complémentaire de confiscation. Il s'agit, aux termes de l'article 131-21 du code pénal, de :

- « tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition » ;
- ainsi que « tous les biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime » ;
- et, par exception, « tout bien meuble ou immeuble défini par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction ».

1. L'amélioration de la gestion des scellés

L'organisation de la gestion des scellés a été profondément remaniée à la suite de deux rapports de l'inspection générale des services judiciaires, remis au garde des sceaux en décembre 2007 et en décembre 2009, consacrés, respectivement, à « *la gestion des véhicules en fourrière et des objets sous scellés judiciaires* » et à « *la gestion des scellés* ».

Ceux-ci avaient en effet relevé nombre de dysfonctionnements dans cette gestion, qui aboutissait à une hausse des frais de justice ou à des incidents (perte de scellés, dégradation *etc.*). Ils soulignaient aussi les difficultés auxquelles les services des scellés étaient confrontés :

- une profusion des textes législatifs et réglementaires applicables ;
- un afflux croissant des dépôts dans certaines juridictions, qui imposait une gestion de masse. D'une manière générale, seules les plus grandes juridictions étaient en mesure d'affecter des fonctionnaires à temps plein à cette tâche ;
- une chaîne de traitement des scellés parfois insuffisamment organisée, en raison, notamment, de la multiplicité des acteurs intervenant dans leur gestion (directeur de greffe, chefs de juridictions, personnels du service, magistrats enquêteurs, services de police et de gendarmerie, direction générale des finances publiques, direction nationale d'intervention domaniale, caisse des dépôts et consignation, services hospitaliers, prestataires extérieurs...), et de l'absence d'application informatique de gestion unique ;
- un encombrement des locaux, sous le nombre des scellés ;
- des locaux inadaptés qui posaient des problèmes de conformité aux normes d'hygiène, de sécurité ou de sûreté.

Le cycle de vie du scellé judiciaire

La circulaire précitée du 13 décembre 2011 distingue trois phases clés dans la gestion des scellés judiciaires : la réception, la conservation, et la sortie finale.

La réception intervient généralement au moment du dépôt du scellé au greffe du TGI, par les services enquêteurs. La responsabilité de la mise en dépôt incombe au magistrat enquêteur.

En principe tous les scellés doivent être déposés au greffe, toutefois, certains échappent à cette règle en raison de leur nature (denrée alimentaire périssable, prélèvements biologiques ou restes humains, espèces numéraires), de leur dangerosité (explosifs, armes ne présentant pas de garanties de mise en sécurité) ou de leur volume (véhicules automobiles ou autres objets encombrants), et font l'objet d'un gardiennage particulier.

La seconde phase est celle de la conservation des scellés. La responsabilité en incombe au directeur de greffe sous le contrôle des chefs de juridiction : cette responsabilité est étendue, puisqu'il lui appartient d'assurer à la fois la garde des scellés et leur traçabilité. Les scellés peuvent faire l'objet de sorties provisoires, aux fins d'expertise ou pour être présentés à l'audience. Ils sont entreposés dans des locaux spécifiques sécurisés, situés au sein du palais de justice, généralement au rez-de-chaussée ou en sous-sol.

La durée de conservation des scellés judiciaires est régie par les dispositions de l'article 41-4 du code de procédure pénale : en l'absence d'une demande de restitution, et à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la décision de classement ou du jugement devenu définitif, les objets non restitués deviennent la propriété de l'État, qui peut les aliéner en les détruisant ou en les vendant. Par exception toutefois, et afin de conserver la possibilité de rouvrir une affaire non élucidée, notamment grâce aux progrès de la police scientifique, ils peuvent être conservés aussi longtemps que nécessaire.

La sortie du scellé peut correspondre à plusieurs situations : le dessaisissement au profit d'une autre juridiction, qui a réclamé la compétence sur l'affaire, la restitution au propriétaire, ordonnée par jugement ou par décision du magistrat enquêteur, la destruction sans remise au service du Domaine, pour les biens inaliénables ou illégaux, la remise aux autorités compétentes (le service du Domaine pour une vente, les autorités militaires ou certains prestataires pour la destruction des armes et des munitions, l'AGRASC pour les biens confisqués).

Les deux rapports de l'inspection générale proposaient plusieurs axes de réforme.

Il convenait selon eux de rationaliser les flux d'entrée et de sortie des scellés, et de renforcer les moyens et le professionnalisme de la gestion des scellés.

La première action imposait notamment de développer une stratégie de saisie sélective et de concevoir une gestion dynamique de la sortie des scellés.

Les suites données à ce rapport ont permis d'en améliorer sensiblement la gestion.

Une circulaire du 13 décembre 2011 relative à la gestion des scellés, a posé les principes devant organiser cette gestion, et clarifié pour les intéressés le droit applicable, en répertoriant l'ensemble des textes qui régissent cette matière.

Le déploiement de l'application Cassiopée, qui inclut un module de gestion unique des scellés améliore le suivi des flux d'entrée et de sortie des scellés. Toutefois, cette amélioration ne concerne que les scellés entrés après son déploiement, puisque l'application n'a pas repris les données relatives aux scellés plus anciens.

Les nouveaux programmes immobiliers, ou les opérations de restructurations, comportent un volet spécifique aux locaux de conservation des scellés, qui doivent faire l'objet de mesure de sécurisation renforcés. En particulier, il est prévu que les scellés « sensibles » (armes et substances illicites) soient entreposés dans des locaux spécifiques, équipés d'un contrôle d'accès, et seulement accessibles au personnel habilité.

Plusieurs dispositions ont en outre été prises pour la destruction des scellés « *sensibles* ».

Un arrêté du 20 août 2010 autorise le recours à des prestataires publics et privés autres que les établissements de défense pour la destruction des armes : un protocole a d'ailleurs été conclu à cette fin avec la direction de la sécurité civile.

En 2011, un plan d'apurement des scellés dits « *sensibles* » et des scellés automobiles, devenus propriété de l'État au 31 décembre 2010, a été mis en œuvre par la direction des services judiciaires, en concertation avec la direction de la sécurité civile, le service des domaines et la caisse des dépôts et consignations. Le but était de réduire les stocks et ainsi désengorger les greffes, en accélérant et simplifiant les procédures de remise et de destruction ou d'aliénation de ces scellés.

Le bilan, positif, pour ce qui concerne les armes, semble plus mitigé pour ce qui concerne les véhicules automobiles. Selon les indications fournies par la chancellerie à votre rapporteur, la direction des services judiciaires élabore actuellement un nouveau plan d'apurement propre aux véhicules placés en gardiennage.

Votre rapporteur a pu constater les progrès accomplis par rapport à la situation décrite par l'inspection générale en 2009, en particulier pour le suivi et la traçabilité des scellés, lors de son déplacement au sein du tribunal de grande instance de Marseille.

Toutefois, elle a aussi pu observer que les locaux dévolus aux scellés ne répondaient pas toujours aux exigences requises, notamment en ce qui concerne les conditions de travail des personnels. Le constat peut être étendu à d'autres palais de justice plus anciens : **il semble nécessaire de poursuivre les programmes de restructuration de ces locaux, afin de garantir pour tous la conformité aux normes d'hygiène, de sécurité et de sûreté.**

Par ailleurs, votre rapporteur s'étonne que les seules évaluations précises du coût de gestion des scellés remontent à 2010. La chancellerie lui a en effet indiqué que, depuis le déploiement de Chorus, les dépenses relatives aux scellés étaient fondues dans un compte global relatif aux « *honoraires juridiques* ».

Il serait souhaitable que la dépense puisse être plus finement retracée.

Il semble d'ailleurs que les coûts, pour les frais de justice, soient repartis à la hausse, en raison notamment de la facturation par les hôpitaux, depuis la réforme de la médecine légale, de frais de conservation des scellés biologiques, autrefois conservés gratuitement. En outre, les dispositions de loi du 14 mars 2011, dite LOPPSI 2, qui autorisent la confiscation du véhicule en cas de conduite sans permis ou de récidive de délit routier grave, ont eu pour conséquence la multiplication des saisies d'automobile, et, donc des frais d'enlèvement et de gardiennage afférents.

2. Un premier bilan très favorable de la réforme des procédures de saisie et de confiscation des avoirs criminels

La loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale a eu pour objet d'augmenter l'efficacité de ces procédures, afin de lutter contre la délinquance et de simplifier la gestion des avoirs saisis.

Elle s'articulait en trois volets principaux :

- la refonte des règles applicables en matière de saisie dans le cadre des procédures pénales. Il s'agissait de faciliter les saisies en amont et d'en étendre le périmètre ;
- le renforcement des mécanismes de coopération pénale internationale en matière de saisie et de confiscation des avoirs ;
- la création de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

L'AGRASC est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe du ministre de la justice et du ministre chargé du budget. Elle est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire, secondé par un secrétaire général nommé par arrêté du ministre du budget.

Son mode de financement est original, puisqu'elle assure son autofinancement à partir de deux ressources : la première correspond à une dotation, déterminée chaque année par la loi de finances, sur le produit de la vente des biens confisqués lorsque l'AGRASC est intervenue pour leur gestion ou leur vente. La seconde ressource correspond au produit du placement des sommes saisies ou acquises au titre la gestion des avoirs saisis et versées sur son compte à la Caisse des dépôts.

Les missions de l'agence sont nombreuses.

En amont de la saisie, elle apporte une aide technique et une assistance aux juridictions dans la conduite de leur procédure. L'agence ne procède pas elle-même à ses opérations, qui demeurent des opérations judiciaires.

Une fois la saisie opérée, elle assure la gestion centralisée des fonds saisis au cours des procédures pénales, qui ne sont donc plus conservés par les juridictions.

Elle est compétente pour procéder à certains actes de gestion sur les biens saisis : vente des biens meubles avant jugement, gestion, sur mandat de justice, des biens complexes ou des immeubles et vente une fois leur confiscation prononcée. Elle assure par ailleurs la publication des saisies pénales immobilières et l'information des créanciers publics.

Elle procède à l'indemnisation des parties civiles sur les biens confisqués et les restitutions des sommes à verser aux justiciables.

Enfin, elle facilite aussi la coopération internationale en matière de saisies et de confiscations et tient à jour une base de données sur les saisies et confiscations.

Les juridictions –qui seules procèdent aux saisies– se sont remarquablement approprié les nouvelles possibilités qui leur ont été ouvertes par la réforme, et elles ont été très efficacement secondées en cela par l'AGRASC.

Au total, après deux ans et demi d'exercice, le bilan de la réforme est très positif : le montant des saisies bancaires a augmenté de 700 % entre 2011 et 2012 (945 saisies en 2011 –soit 34 millions d'euros, 1602 saisie en 2012 –soit 245 millions d'euros), le nombre de saisies immobilières de 58 % (202 en 2011, 320 en 2012).

Lors de son audition, la directrice de l'agence, Mme Élisabeth Pelsez, a indiqué qu'au cours de cette période, 45 000 biens avaient été saisis, dans plus de 25 000 affaires, pour un montant total d'1,1 milliard d'euros.

668 immeubles ont été saisis, 44 ont fait l'objet d'une confiscation, et 1 330 biens meubles ont été vendus avant jugement, pour un montant total de 1,74 million d'euros, ce qui a évité leur dégradation ou le paiement de frais trop élevés de gardiennage.

Enfin l'agence a restitué aux prévenus ou aux parties civiles un montant total qui s'élève à 23,8 millions d'euros.

Les chiffres précités témoignent du succès des nouvelles procédures de saisies mises en œuvre par les juridictions et de l'aide que leur a apporté l'agence.

Ce succès ne se limite cependant pas aux millions collectés. En effet, l'agence facilite le travail des juridictions, à plusieurs titres, dans la gestion des scellés.

En premier lieu, elle centralise les fonds saisis par les juridictions, qui n'ont plus à les gérer –activité chronophage, notamment en raison des formalités de restitution des fonds–, alors qu'auparavant, elles étaient déposées sur un compte du tribunal à la caisse des dépôts et consignation.

Il s'avère que, même après rapatriement de ces fonds auprès de l'agence, il reste sur les comptes des tribunaux un reliquat de 147 millions d'euros que les juridictions ne parviennent pas à rattacher à des affaires pénales identifiables. Le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique a prévu que 80 % de ce solde serait versé au budget de l'État, l'agence conservant les 20 % restant, pour faire face aux éventuelles demandes de restitution.

Par ailleurs, l'agence procède désormais, pour le compte des juridictions, à la vente des biens mobiliers avant jugement. De ce fait, elle évite aux juridictions tous les frais et les difficultés liés au gardiennage parfois coûteux de ces scellés.

Enfin, elle apporte aux magistrats enquêteurs son expertise pour la conduite de leurs procédures de saisie.

Cette relation étroite que noue l'agence avec les juridictions, celles-ci la pourvoyant en produits des saisies qu'elles ordonnent, elle-même les déchargeant des opérations de gestion des fonds ou de certains biens saisis, conduit à s'interroger sur l'opportunité de prévoir une affectation des fonds détenus par l'AGRASC au profit des juridictions.

Un tel mécanisme n'est pas inédit, puisque d'ores et déjà, une partie du produit des saisies opérées en matière de trafic de stupéfiant est versée par l'agence, à un fonds de concours « *stupéfiants* », géré par la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Votre rapporteur estime qu'une réflexion pourrait utilement être lancée, pour examiner la pertinence d'adopter un dispositif similaire d'abondement, par une partie des recettes de l'AGRASC, de l'enveloppe dédié au financement des frais de justice des juridictions.

D. LA CONDUITE À BONNE FIN DE LA RÉVISION DES MESURES DE TUTELLES AU PRIX D'UNE FORTE MOBILISATION DES MOYENS DES TRIBUNAUX D'INSTANCE

La loi du 5 mars 2007, qui a réformé la protection juridique des majeurs, a imposé la révision par le juge des tutelles de l'ensemble des mesures prises avant le 1^{er} janvier 2009¹, dans un délai de 5 ans. L'absence de révision, passé ce délai aurait entraîné, de plein droit, la fin de la mesure.

Cette obligation de révision a pesé sur les juges d'instance, en leur qualité de juge des tutelles, alors qu'intervenait en même temps la réforme de la carte judiciaire qui a fortement affecté le fonctionnement de leur juridiction.

Rapidement, il est apparu qu'un important retard était pris par les tribunaux d'instance. Sur les 629 078 mesures en stock au 1^{er} janvier 2009, à peine un quart avait été révisées à la fin de l'année 2010.

¹ Le point de départ du délai de révision a été reporté au 1^{er} janvier 2009 par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit

Examinant cette question dans l'avis budgétaire sur le budget de 2012, votre rapporteur avait déploré que « *les solutions envisagées par la chancellerie ne soient manifestement pas à la hauteur de l'enjeu* » et constatant l'importance du retard accumulé et la gravité de ses conséquences, elle avait appelé à ce qu'un « *effort massif [soit engagé] en direction des tribunaux d'instance afin de leur permettre de procéder, dans les délais prévus à la révision des mesures de tutelles* »¹.

La garde des sceaux s'y est engagée, dès son accès aux responsabilités, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, alors qu'au 31 décembre 2012, 30 % des mesures restaient à renouveler.

Des moyens ont ainsi été mis à disposition des services de tutelles : affectation de magistrats et de greffiers placés, recrutement d'assistants de justice ou de vacataire, décharge des juges d'instance de leur activité au sein du tribunal de grande instance.

Au 30 septembre 2013, 48 875 mesures restaient à renouveler. La chancellerie considère sur cette base, et compte tenu du rythme actuel des révisions, que seules 1 à 2,7 % des mesures n'auront pas été révisées.

Si l'on met à part ce reliquat, qui doit faire l'objet d'un traitement spécifique, on ne peut que se féliciter du succès de cette entreprise : les délais ont été tenus et il n'a pas été besoin d'un report supplémentaire.

Votre rapporteur tient à cet égard à saluer la mobilisation exemplaire des juges des tutelles et de leurs greffiers, et le dévouement dont ils ont fait preuve, dans un contexte où pourtant leur tâche n'était pas aisée. Le succès de cette entreprise leur revient.

Lors de son audition par votre commission, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, a fait valoir que plusieurs enseignements pouvaient être tirés de cette expérience, et qu'il pourrait être opportun de les traduire dans un prochain texte.

Elle a ainsi estimé souhaitable de donner au juge la faculté, de prononcer des mesures de tutelles pour une durée supérieure à cinq ans. Il est en effet apparu que certaines affections ou certains troubles n'étaient pas susceptibles de connaître d'amélioration, et que, dans ce cas, la mesure est renouvelée presque automatiquement. La procédure de contrôle des comptes de tutelles pourrait aussi être revue à cette occasion.

*

* *

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 et à l'accès au droit dans le projet de loi de finances pour 2014.

¹ Avis n° 112 tome XIII (2011-2012), précité, p. 66.

AUDITIONS ET DÉPLACEMENT
EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

Auditions

Ministère de la justice

- *Direction des services judiciaires*
 - **M. Thomas Lesueur**, chef de service, adjoint du directeur
 - **Mme Francine Albert**, chef du bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense
 - **Mme Véronique Juillard**, chef du bureau du budget, de la comptabilité et des moyens
 - **Mme Virginie Jaillet**, adjoint au chef de bureau des schémas d'organisation, des méthodes et des études

- *Secrétariat général*
 - **Mme Anne Duclos-Grisier**, secrétaire général adjoint
 - **M. Philippe Marcilliere**, sous-directeur de l'informatique et des télécommunications
 - **M. Thierry Pitois-Etienne**, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
 - **Mme Sabrina Schpitz**, chef du bureau de la stratégie et de la programmation budgétaire

- *Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)*
 - **Mme Élisabeth Pelsez**, directrice générale

Conseil supérieur de la magistrature

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

Syndicat de la magistrature

- **Mme Françoise Martres**, présidente
- **M. Éric Bocciarelli**, secrétaire général

Syndicat FO-Magistrats

- **M. Emmanuel Poinas**, secrétaire général
- **M. Tony Skurtis**, délégué général

Union syndicale des magistrats (USM)

- **Mme Virginie Duval**, secrétaire générale
- **M. Richard Samas-Santafe**, secrétaire national

CGT des chancelleries et services judiciaires

- **Mme Martine Motard**, secrétaire générale adjointe

Syndicat des greffiers de France (SDGF-FO)

- **Mme Sophie Grimault**, secrétaire générale adjointe
- **Mme Joëlle Le Corre**, membre du conseil d'administration

UNSA-services judiciaires

- **Mme Brigitte Bruneau**, secrétaire générale adjointe
- **M. Arnaud Faure**

Conseil national des barreaux

- **M. Jérôme Gavaudan**, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Marseille, membre du Conseil national des barreaux
- **M. Jacques-Édouard Briand**, conseiller relations avec les pouvoirs publics

**Déplacement au tribunal de grande instance de Marseille,
le 8 novembre 2013**

Matinée :

- Accueil et présentation de la juridiction et de ses moyens budgétaires par les chefs de juridictions, M. Jean-Michel Malatrasi, président, et M. Brice Robin, procureur de la République, et les secrétaires généraux, MM. Grégoire Collin et Florent Crouhy.
- Déjeuner de travail en présence de Mme Catherine Husson Trochain, première présidente de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, de M. Bertrand Charpentier, avocat général près cette cour, des chefs de juridictions, des secrétaires généraux et de Mmes Isabelle Degrange et Céline Pons, greffières en chef, assurant par intérim la direction du greffe.

Après-midi :

- Visite du dépôt du palais du justice
- Visite et présentation du service des scellés par le greffier en chef en charge de ce service, M. François Gillard
- Présentation, par les chefs de juridiction, des moyens engagés pour lutter contre la délinquance
- Rencontre avec des représentants des organisations syndicales
- Clôture de la journée et synthèse.