

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DES COÛTS DE LA JUSTICE

Enquête sur la mesure de l'activité
et l'allocation des moyens
des juridictions judiciaires

Communication à la commission des finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Décembre 2018

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I UNE PROGRESSION DES MOYENS DES JURIDICTIONS, UNE DÉGRADATION DE LEUR PERFORMANCE	 15
I - À PARTIR D'UN NIVEAU COMPARATIVEMENT BAS, UNE HAUSSE SENSIBLE DES MOYENS.....	15
A - Des moyens inférieurs à ceux des justices européennes comparables	15
B - Une hausse du budget global de la justice judiciaire de près de 9 % depuis 2013	17
II - UNE HAUSSE QUI NE S'EST PAS DIRECTEMENT TRADUITE DANS LES EFFECTIFS DES JURIDICTIONS.....	20
A - Un décalage entre les moyens alloués et le nombre de magistrats effectivement affectés dans les juridictions	22
B - Des effectifs de personnels administratifs en augmentation, une évolution des métiers et des catégories	28
III - LA DÉGRADATION DE LA PERFORMANCE DES JURIDICTIONS.....	34
A - Une activité en léger retrait, une augmentation des stocks d'affaires en instance	34
B - Les délais de traitement des affaires stables ou qui tendent à s'allonger	37
 CHAPITRE II UNE ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ QUI NE REPOSE PAS SUR DES CRITÈRES OBJECTIFS	 45
I - DES OUTILS D'ANALYSE ET DE SUIVI D'ACTIVITÉ INSUFFISANTS	45
A - Les limites des moyens existants de suivi des effectifs et de l'activité.....	45
B - Des modifications d'organisation et de procédure très peu prises en compte	49
C - La pertinence limitée des indicateurs de performance	53
II - UN PROCESSUS DE DIALOGUE BUDGÉTAIRE À AMÉLIORER	55
A - Des services centraux insuffisamment coordonnés.....	55
B - Un dialogue budgétaire qui ne permet ni d'anticiper les besoins, ni d'en objectiver la répartition.....	58
 CHAPITRE III DES TRAVAUX NON ABOUTIS SUR DE NOUVEAUX OUTILS D'ÉVALUATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL	 67
I - UNE RÉFLEXION DÉJÀ ANCIENNE AU NIVEAU NATIONAL QUI A PERMIS D'ÉLABORER DE PREMIERS RÉFÉRENTIELS DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES MAGISTRATS.....	67
A - Les travaux précurseurs sur la charge de travail	67
B - Les groupes de travail sur la charge de travail des magistrats (2010-2018).....	69
II - DES RÉFÉRENTIELS ÉLABORÉS AU NIVEAU LOCAL POUR AMÉLIORER L'ALLOCATION DES MOYENS HUMAINS	75
A - Les référentiels des cours d'appel de Rennes et Riom et du TGI de Pointe-à-Pitre.....	76
B - Un cas pratique : la fusion des tribunaux d'instance de Paris au sein du nouveau palais de justice	78

CHAPITRE IV APPROCHE COMPARÉE : JURIDICTION ADMINISTRATIVE, EXEMPLES INTERNATIONAUX, SECTEUR SANITAIRE.....	83
I - LA JUSTICE ADMINISTRATIVE : UNE EXPRESSION DES BESOINS ARTICULÉE AVEC LE DIALOGUE BUDGÉTAIRE.....	83
A - Un suivi de l'activité des juridictions administratives qui favorise l'articulation entre l'expression des besoins et le dialogue budgétaire	84
B - Un mode d'administration de la justice dont certains aspects pourraient être appropriés par la DSJ malgré les spécificités des deux ordres de juridiction	88
II - ANALYSE DES COÛTS ET MÉTHODES D'ALLOCATIONS DES RESSOURCES JUDICIAIRES : EXEMPLES INTERNATIONAUX	90
A - Les études comparées sur l'analyse des coûts de la justice et les « systèmes de pondération des affaires ».....	91
B - Trois systèmes de pondération des affaires	94
III - UN EXEMPLE D'ALLOCATION DES RESSOURCES SANS NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE ANNUELLE : LA TARIFICATION À L'ACTIVITÉ HOSPITALIÈRE	97
CONCLUSION : PROPOSITIONS POUR LA MISE EN PLACE D'UNE MÉTHODE DE MESURE DE L'ACTIVITÉ ET D'ALLOCATION EFFICIENTE DES MOYENS DE LA JUSTICE	103
I - AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DONNÉES D'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS ET MIEUX LES UTILISER	103
A - Une amélioration nécessaire de la qualité des données d'activité.....	103
B - Une fonction d'analyse des données à développer au sein de la DSJ	104
II - RÉNOVER LE DIALOGUE DE GESTION.....	107
A - La nécessité d'une vision globale	107
B - Un cadencement du dialogue de gestion et des mouvements de personnels à modifier.....	108
C - Des critères de gestion qu'il faut rendre explicites	109
III - CONSTRUIRE UN « SYSTÈME DE PONDÉRATION DES AFFAIRES » POUR UNE ALLOCATION EFFICIENTE DES MOYENS DE LA JUSTICE ET UNE CONNAISSANCE PRÉCISE DE L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE.....	110
A - La nécessité d'un pilotage national	111
B - Une connaissance de l'activité et une allocation efficiente des moyens des juridictions au service d'un meilleur pilotage de la justice	112
LISTE DES ABRÉVIATIONS	115
ANNEXES	117

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale d'une demande d'enquête portant sur « une approche méthodologique des coûts de la justice ». Une réponse lui a été apportée par le Premier président, par lettre du 20 décembre 2017, indiquant qu'un rapport d'enquête pourrait être remis à la commission des finances dans le courant du mois de décembre 2018.

Le 11 décembre 2017, une réunion de travail avec le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale est venue préciser les contours de la demande. À l'issue, une réponse complémentaire du Premier président, par lettre du 23 janvier 2018, a fixé le contenu prévisionnel de l'enquête ainsi que sa date de remise finale.

Le lancement des travaux a été notifié aux administrations concernées par lettres en date du 2 février 2018.

Les investigations de la Cour ont été menées conformément à ses normes professionnelles. Elles se sont appuyées sur l'exploitation de la documentation budgétaire et comptable disponible ainsi que sur les données d'organisation recueillies au cours de plusieurs contrôles achevés ou en cours à la date de son élaboration et se rapportant au fonctionnement des juridictions judiciaires. Le présent rapport exploite ainsi les constatations et les analyses issues d'un rapport sur la gestion administrative et financière des cours d'appel, sur la gestion des personnels judiciaires et sur le pilotage budgétaire et comptable du ministère de la justice.

Ces éléments ont été complétés par l'analyse des réponses reçues au questionnaire remis à l'administration lors de la réunion de lancement de l'enquête, et par les questionnaires adressés dans le cadre du contrôle précité sur la gestion administrative et financière des cours d'appel.

Au-delà de ces pièces écrites, les rapporteurs ont mené des entretiens avec les personnels du secrétariat général du ministère de la justice, de la direction des services judiciaires et au sein du réseau judiciaire, avec les chefs de cours d'appel et de juridictions et les personnels des services administratifs régionaux, dans huit ressorts de cours d'appel. Des entretiens ont également été conduits avec le secrétariat général du Conseil d'État, l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation, la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe et une vice-présidente du tribunal (*Landgericht*) de Cologne, membre allemande d'un groupe de travail de la CEPEJ, pour les aspects relevant de l'approche comparative.

La période couverte par l'enquête réalisée par la quatrième chambre de la Cour s'étend de 2013 à 2017 et inclut, quand cela est possible, des données prévisionnelles portant sur l'année 2018.

Le projet de rapport d'instruction a été délibéré par la quatrième chambre le 20 juin 2018. À cette occasion, celle-ci a décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires au secrétaire général du ministère de la justice, au directeur des services judiciaires, à la contrôleur budgétaire et comptable ministérielle près le ministère de la justice, à la directrice du budget et un extrait à la secrétaire générale du Conseil d'État.

Un point d'étape avec le député Philippe Hetzel, rapporteur spécial du budget de la justice à la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été fait le 10 juillet 2018.

La Cour a reçu une réponse de la secrétaire générale au nom de l'ensemble du ministère de la justice, de la directrice du budget, de la CBCM et de la secrétaire générale du Conseil d'État. Aucun d'entre eux n'a usé de son droit à être entendu. En revanche, en application des dispositions de l'article L. 140-3-1 du code des juridictions financières, la Cour a entendu, à son initiative, les 2 et 8 octobre 2018, le directeur des services judiciaires et la secrétaire générale adjointe du ministère de la justice. En tenant compte de l'analyse des réponses reçues et des auditions précitées, un projet de communication a été délibéré le 14 novembre 2018 par la quatrième chambre.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête conduite par la Cour, a été délibéré le 14 novembre 2018 par la quatrième chambre en formation de section, présidée par M. Gilles Andréani, président de chambre, et composée de M. Yves Rolland, conseiller maître, président de section, Mme Evelyne Ratte, présidente de chambre maintenue, MM. Jacques Ténier et Dominique Antoine, conseillers maîtres, ainsi que Mmes Catherine Démier et Mme Isabelle Latournarie-Willems, conseillères maîtres, et en tant que rapporteurs, Mme Isabelle Gravière-Troadec, M. Etienne Champion, conseillers maîtres et M. Vincent Guiader, rapporteur extérieur, et en tant que contre-rapporteuse, Mme Mireille Faugère, conseillère maître.

Le projet de communication a ensuite été examiné et approuvé le 4 décembre 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauzon, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, M. Terrien, présidents de chambre, et M. Gilles Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Des moyens affectés aux juridictions en augmentation, mais une performance dégradée

Selon les données du Conseil de l'Europe, les juridictions françaises bénéficient d'un effort budgétaire moindre que leurs homologues des États européens les plus comparables, en ce qui concerne les effectifs et les moyens budgétaires. Elles ont toutefois bénéficié d'une augmentation significative de leurs moyens votés au cours des dernières années : la LFI pour 2018 a prévu un budget de 3,44 Md€ pour le programme 166, soit une hausse de 12,4 % par rapport à 2013. Toutefois, le ministère peine à exécuter les plafonds d'emplois. De même, en raison des effets différés des recrutements de magistrats et personnels de greffe (du fait de la durée de leurs scolarités), l'analyse des effectifs réellement affectés dans le réseau judiciaire fait apparaître une augmentation très limitée au cours de la période sous revue. Entre 2013 et 2017, les emplois votés en lois de finances ont augmenté de 3,5 % pour les magistrats et de 6,6 % pour les fonctionnaires, alors que les effectifs de magistrats affectés en juridictions ont été quasiment stables (+0,5 %) et ceux des personnels administratifs en légère hausse (+1,8 %).

Sur cette même période, la performance des juridictions n'a pas connu d'amélioration significative. Certes, quelques indicateurs récents sont encourageants. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui visait à davantage de simplification et à la déjudiciarisation de certaines procédures, semble produire ses premiers effets puisqu'en 2017 une diminution du nombre des nouvelles affaires et des stocks en matière civile est relevée pour la première fois.

En sens contraire, la proportion des tribunaux de grande instance en situation de fragilité au regard de l'allongement des délais de jugement, en matière civile notamment, a considérablement augmenté cette même année 2017. Globalement, les stocks d'affaires en instance, civiles et pénales confondues, dans les juridictions ont augmenté au cours de la période 2013-2017.

Des modalités de mesure de l'activité et de répartition des moyens inadaptées

Face à ces difficultés, l'administration du ministère ne dispose pas de tous les outils de connaissance et de pilotage nécessaires.

Ni les outils statistiques, ni les études d'impact, ni les indicateurs de performance ne sont suffisamment fiables et complets. OUTILGREF, seul outil reconnu par les acteurs comme permettant d'approcher la charge de travail des personnels de greffe, présente lui-même plusieurs lacunes et n'est actualisé qu'à intervalles relativement longs. L'ensemble du dispositif de production des données d'activité du ministère devrait être repensé à court et moyen terme pour permettre un pilotage budgétaire qui soit fondé sur la connaissance de l'activité des juridictions et qui prenne en compte leurs évolutions.

Le processus de dialogue budgétaire est réalisé avec trop d'acteurs centraux ou en territoires, dans un calendrier qui n'est pas compatible avec celui imposé par les arbitrages interministériels. En effet, les échanges entre les chefs de cour et l'administration centrale qui s'achèvent en novembre ne peuvent fonder les besoins exprimés par le ministère de la justice dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances.

Ce processus doit être repensé rapidement. Il devrait utilement s'accompagner de critères explicites d'allocation des moyens et d'une complète réorganisation des outils et de la fonction d'analyse des données du ministère.

Ces mesures de court terme devraient précéder un « système de pondération des affaires » inspiré de modèles étrangers fondé sur une typologie des affaires judiciaires permettant une allocation efficiente des moyens et un meilleur pilotage de la justice. Ce chantier doit être, dès maintenant, intégré dans les évolutions et les futurs développements des systèmes d'information du ministère de la justice.

Des travaux sur la charge de travail des magistrats insuffisamment exploités

Alors que les missions accomplies par la plupart des fonctionnaires affectés dans les juridictions sont comptabilisées de façon détaillée dans OUTILGREF, aucun outil spécifique n'a été mis en œuvre pour appréhender la charge de travail des magistrats et évaluer les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions.

Les acteurs du système judiciaire, et en premier lieu l'administration, sont conscients de longue date d'une telle lacune, qui explique pour partie la situation de fragilité de nombreuses juridictions. Depuis plus de vingt ans, des groupes de travail ont ainsi été mis en place à l'initiative de la DSJ ou de certaines juridictions pour objectiver la charge de travail des magistrats. Ces groupes ont mené un travail approfondi de description des tâches accomplies par les magistrats dans les juridictions de premier degré et en appel, au siège, dans les fonctions spécialisées ou non spécialisées, ainsi qu'au parquet. Plusieurs cours d'appel et juridictions ont également développé leurs propres référentiels d'activité afin d'améliorer leur fonctionnement et introduire davantage de rationalité dans l'allocation des moyens.

Même si la plupart de ces référentiels circulent *de facto* dans les juridictions, ils ne sont pas validés par l'administration centrale, qui ne les considère pas comme aboutis et ne souhaite pas les rendre publics. Cette situation n'est pas comprise par les acteurs de terrain, d'autant que le ministère n'a proposé aucun outil alternatif.

Les méthodologies élaborées par les juridictions administratives et le secteur hospitalier et surtout par les systèmes judiciaires étrangers peuvent inspirer les juridictions judiciaires françaises

Les magistrats administratifs français sont soumis à une « norme » d'activité, la norme dite « Braibant », calculée sur une base annuelle en nombre de dossiers rapportés. Cette évaluation participe, pour partie, à la définition des besoins des juridictions, dans le cadre des dialogues de gestion.

La tarification hospitalière offre l'éclairage d'une allocation des ressources fondée sur une comptabilité analytique. Mais ce recours aux coûts complets plutôt qu'à la seule estimation des temps de travail est nécessairement complexe et coûteux.

Les exemples étrangers de systèmes de pondération des affaires des juridictions judiciaires, avec leurs diverses modalités, offrent les comparaisons les plus intéressantes.

L'ensemble des systèmes de pondération développés à l'étranger reposent tous sur le même principe. Chaque affaire intégrée, avec ses caractéristiques propres (en particulier la nature du contentieux), dans un logiciel de gestion de l'activité juridictionnelle se voit affectée un temps de travail moyen. Par agrégation, le système de pondération peut calculer le besoin en personnel d'une juridiction qui correspond à la somme des temps de travail nécessaires au traitement de l'ensemble des affaires pendantes. D'une manière plus globale, cette computation pondérée permet une connaissance précise de l'ensemble de l'activité judiciaire.

Avec les perspectives tracées par le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022 et l'augmentation envisagée des moyens (création nette de 6 500 postes pour la mission justice dans son ensemble sur la période), la refonte des modalités d'évaluation des besoins et d'allocation des ressources des juridictions s'impose, dans un calendrier resserré.

La Cour recommande la mise en place d'un pilotage intégré et d'une enquête nationale mesurant les temps de travail d'un échantillon représentatif de juridictions, de magistrats et de fonctionnaires, en s'inspirant des expériences étrangères, notamment allemande, et en se nourrissant des travaux entrepris par le ministère de la justice depuis dix ans. Le logiciel OUTILGREF, modernisé et étendu aux magistrats, pourrait constituer le socle opérationnel d'un système performant de pondération des affaires.

Un tel système pourrait devenir l'instrument de référence pour le dialogue de gestion interne mais également pour le dialogue budgétaire interministériel. Par la connaissance fine de l'activité qu'il offrirait, il permettrait aussi au ministère d'évaluer avec une plus grande fiabilité l'impact des réformes législatives et réglementaires sur les procédures judiciaires. Il constituerait l'outil de pilotage dont a besoin le ministère de la justice. Une telle démarche permettrait d'obtenir, dans des délais rapides mais réalistes, une bonne estimation de l'évaluation des coûts de la justice même si elle ne la résume pas. Elle en constitue du moins un préalable incontournable.

Recommandations

1. Renforcer la coordination par l'administration centrale des activités de saisie des données d'activité et diffuser dans le réseau les guides métiers et fiches procédures relatifs au traitement des données ;
2. favoriser la création de pôles d'analyse des données d'activité dans l'ensemble des cours d'appel BOP ;
3. identifier un service spécifiquement dédié à l'élaboration d'études transversales, à l'analyse de l'activité juridictionnelle et au suivi des études d'impact des projets de loi, en lien avec le secrétariat général et les autres directions ministérielles, et au niveau local, avec les pôles d'analyse des données des cours d'appel BOP ;
4. réorganiser le dialogue de gestion entre la direction des services judiciaires/RPROG et les cours d'appel, afin de disposer d'une vision globale des moyens de chaque entité budgétaire en établissant un lien explicite entre ces moyens et la performance ;
5. avancer le calendrier et réévaluer la méthodologie de la construction budgétaire, afin de mieux intégrer l'expression de besoins des cours d'appel, en l'appuyant sur une démarche renforcée d'analyse des coûts ;
6. harmoniser les dates et le rythme des mouvements des magistrats, des personnels de greffe et des personnels des corps communs ; limiter ces mouvements à deux par an sans préjudice des mutations décidées en cours d'année pour des motifs exceptionnels ou tirés des nécessités de service ;
7. rendre explicites les critères actuellement utilisés par l'administration pour répartir les moyens, en particulier en personnels, alloués aux juridictions ;
8. participer au groupe de travail sur la pondération des affaires de la CEPEJ (Conseil de l'Europe) et tirer ainsi bénéfice des expériences européennes sur ce sujet ;
9. créer dans les trois ans un système de pondération se fondant sur une typologie des affaires judiciaires et sur les actuels et futurs outils de gestion afin de garantir une allocation efficiente des moyens des juridictions et une connaissance précise de l'activité judiciaire.

Introduction

La présente enquête a pour objet d'analyser les méthodes utilisées actuellement par le ministère de la justice pour définir ses besoins en matière d'effectifs dans les juridictions judiciaires puis de proposer les méthodes alternatives qui pourraient être employées, au vu notamment d'exemples comparables français ou étrangers.

Le programme 166 « Justice judiciaire », qui relève pour l'essentiel du champ du contrôle a connu une hausse des moyens alloués sur la période 2013 à 2018 de 12,4 %, passant de 3,06 Md€ en LFI 2013 à 3,44 Md€ en LFI 2018, dont 2,3 Md€ en crédits de personnel. Sur ces six années, les emplois votés en lois de finances ont augmenté de 3,5 % pour les magistrats et de 6,6 % pour les fonctionnaires. Sur la même période, les effectifs de magistrats affectés en juridictions ont été quasiment stables (+0,5 %), ceux des fonctionnaires en légère hausse (+1,8 %). La progression continue des moyens votés par le Parlement n'a pas permis, à ce jour, d'améliorer significativement ni le fonctionnement des juridictions judiciaires, ni le service public rendu au citoyen. En outre, la proportion des juridictions en situation de fragilité a augmenté.

Le dialogue budgétaire est organisé dans un calendrier qui n'est pas cohérent avec celui des négociations interministérielles. Il ne permet pas de garantir une évaluation des besoins et une répartition des crédits et des postes satisfaisantes. Surtout, la connaissance de la charge de travail des magistrats est trop lacunaire. Certes, depuis une vingtaine d'années, de nombreuses réflexions ont été menées sur ce sujet et les juridictions utilisent certains des outils et grilles élaborés mais de manière non harmonisée et surtout non validée dans le cadre d'un référentiel par la DSJ.

Issu des récents « chantiers de la justice », le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit une hausse de 24 % du budget de la mission « justice » en cinq ans (pour atteindre 8,3 milliards d'euros en 2022) et la création de 6 500 emplois à temps plein sur la période pour les différents programmes de la mission, dont 832 pour les services judiciaires. Cet effort budgétaire doit pouvoir être réparti sur la base de critères objectifs et rend urgente la construction d'une méthodologie reconnue.

Conformément à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'enquête, avant de décrire les pratiques françaises et étrangères dont le ministère de la justice pourrait s'inspirer, s'est donc attachée, sur la période 2013-2017, à analyser les processus par lesquels cette administration évalue chaque année ses besoins en magistrats et fonctionnaires.

Le rapport porte en priorité sur les dépenses de personnel, dans la mesure où celles-ci représentent les deux tiers des crédits du programme 166. Les dépenses de frais de justice et les dépenses immobilières, qui ont fait l'objet de travaux récents de la Cour et d'autres entités, n'ont pas été prises en compte. Pour intégrer l'analyse des dépenses de fonctionnement courant, la Cour, comme elle l'avait indiqué à la commission des finances, s'est principalement appuyée

sur la récente revue réalisée en 2017 par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice, en l'actualisant lorsque les données étaient disponibles.

Au terme de ses investigations, la Cour a constaté que l'évolution des effectifs et des moyens au cours de la période considérée était modérée, alors que la performance des juridictions s'érodait (I). Le processus d'expression des besoins et d'allocation des ressources dans le réseau judiciaire est caractérisé par un déficit d'informations fiables et un manque de lisibilité (II). Toutefois, des expérimentations ont été menées au niveau national et local en matière de définition de la charge de travail des magistrats et de cartographie des activités dans les juridictions, qui montrent la faisabilité d'une telle approche (III). Par ailleurs, une étude comparative avec d'une part, la juridiction administrative et le secteur sanitaire (financement des hôpitaux) et d'autre part, plusieurs systèmes judiciaires étrangers, permet d'identifier des pratiques d'évaluation des besoins et de pilotage des crédits par l'activité qui, pour certains d'entre eux, pourraient faire l'objet d'une appropriation par le ministère de la justice (IV). Pour conclure, la Cour s'est attachée à dégager les voies et moyens de la rénovation des procédures d'identification des besoins et d'allocation des moyens dans les juridictions pouvant aboutir, à moyen terme, à la construction d'un « système de pondération des affaires ».

Chapitre I

Une progression des moyens des juridictions, une dégradation de leur performance

Dans un contexte où les budgets et les effectifs des juridictions judiciaires françaises ont été sensiblement moins dotés que dans les États européens les plus comparables, l'évolution depuis cinq ans des moyens globaux alloués à la justice judiciaire montre une hausse sensible de 8 % en crédits votés et 8,5 % en crédits consommés sur les années 2013-2017 (I).

Plus modérée mais réelle également est la hausse des effectifs présents en juridictions, magistrats et personnels administratifs, dont le coût constitue plus des deux-tiers du total des crédits budgétaires. Certes, en 2017, tous les personnels nouvellement recrutés n'étaient pas encore affectés dans les tribunaux et cours d'appels, compte tenu des temps de formation dans les écoles de la magistrature et des greffes, mais l'évolution devrait être plus sensible à partir de 2019 (II).

En dépit de cet effort budgétaire, la performance des juridictions judiciaires continue pourtant de se dégrader, qu'il s'agisse des stocks d'affaires non encore traitées ou des délais de jugements (III).

I - À partir d'un niveau comparativement bas, une hausse sensible des moyens

La diversité des systèmes judiciaires rend difficiles les comparaisons, même entre États aux caractéristiques proches car chacun conserve de fortes spécificités. Cependant, il a paru important de resituer la France dans le cadre européen, dans la mesure où cette comparaison est faite régulièrement par les personnels des juridictions judiciaires françaises.

A - Des moyens inférieurs à ceux des justices européennes comparables

L'étude comparative sur la justice de l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe publiée tous les deux ans par la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) permet de situer la France par rapport à ses principaux partenaires. De la base de données constituée pour ces publications, ont été extraites les statistiques françaises et celles des cinq États (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas) qui sont considérés comme les plus comparables avec la France par la CEPEJ. Ce groupe de six États présente des éléments

de cohérence, à la fois en termes de niveau de vie mais aussi de système judiciaire. Pour une vision plus large, a également été retenue la médiane de l'ensemble des États de l'Union européenne hors pays de *common law* (Royaume-Uni et Irlande) car les différences du système anglo-saxon avec les systèmes continentaux rendent ses données difficilement comparables¹.

En termes d'effort budgétaire (comprenant le budget des juridictions judiciaires et celui des juridictions administratives pour permettre des comparaisons européennes pertinentes), le budget de la justice en France représentait en 2016, 0,18 % du PIB, chiffre inférieur à celui de ses partenaires les plus comparables et à la médiane de l'Union européenne continentale (0,29 %).

Tableau n° 1 : les budgets des juridictions en 2016

État	Budget des juridictions/PIB
Allemagne (2012)	0,34 %
Espagne	0,31 %
France	0,18 %
Italie	0,26 %
Pays-Bas	0,23 %
Médiane UE hors RU et Irlande	0,29 %

Source : Cour des comptes, d'après la base de données CEPEJ²

Pour les effectifs, le constat est le même. Avec 13 magistrats et 47 personnels judiciaires (magistrats et fonctionnaires) pour 100 000 habitants, la France se situe à un niveau inférieur à celui de ses partenaires les plus comparables et à environ la moitié de la médiane des pays de l'Union européenne continentale.

En revanche, un effet de rattrapage des juridictions françaises par rapport à certains autres États a été mis en œuvre récemment. Entre 2012 et 2016, la hausse de 3,2 % de l'effectif total des juridictions françaises est nettement supérieure à la médiane (1,6 %). Cette tendance n'est cependant pas encore avérée s'agissant des magistrats.

¹ Afin de permettre la comparaison, les statistiques transmises par la France à la CEPEJ incluent la juridiction administrative et ne correspondent donc pas exactement aux chiffres français mentionnés *infra*.

² La notion de juridiction dans ce tableau correspond à l'addition des catégories « tribunaux » et « ministère public » de la CEPEJ. Cette donnée n'est pas disponible pour la Belgique.

**Tableau n° 2 : les effectifs des magistrats et des personnels des juridictions en 2016
(et évolution 2012/2016)**

État	Nb magistrats pour 100 000 hab	Nb Personnels des juridictions pour 100 000 hab	Evolution des effectifs de magistrats 2012/2016	Évolution Effectifs juridictions 2012/2016
<i>Allemagne</i>	31	110	1,2 %	1,1 %
<i>Belgique</i>	22	89	1,5 %	-4,6 %
<i>Espagne</i>	17	127	3,2 %	8,0 %
<i>France</i>	13	47	0,2 %	3,2 %
<i>Italie</i>	14	63	3,5 %	-5,9 %
<i>Pays-Bas</i>	19	84	1,8 %	6,3 %
Médiane UE hors RU et Irlande	31	105	1,8 %	1,6 %

Source : Cour des comptes, d'après la base de données CEPEJ³

Il apparaît ainsi, selon ces données de la CEPEJ, que la France a accordé pendant la période étudiée sensiblement moins de moyens financiers et humains aux juridictions que ses partenaires les plus comparables.

B - Une hausse du budget global de la justice judiciaire de près de 9 % depuis 2013

L'ensemble des moyens alloués à la justice judiciaire est inscrit dans le programme 166 et réparti entre sept actions concernant respectivement le traitement et le jugement des contentieux civils, la conduite de la politique pénale et le jugement des affaires pénales, la cassation, l'enregistrement des décisions judiciaires, le soutien, la formation et le support à l'accès au droit et à la justice.

Les moyens du programme ont fortement augmenté, tous types de crédits confondus, avec une hausse récente plus marquée en faveur des crédits de fonctionnement.

1 - Une augmentation globale des crédits budgétaires

Les crédits du programme 166 sont passés, entre 2013 et 2017, de 3 068 à 3 315 M€ de crédits votés (+8 %), de 3 040 à 3 304 M€ de crédits ouverts (+8,7 %) et de 3 035 à 3 292 M€ de crédits consommés (+8,5 %). En 2018, l'évolution à la hausse s'est poursuivie : les crédits votés se sont ainsi élevés à 3 446 M€, en augmentation de 12,3 % par rapport à 2013.

³ La catégorie « magistrats » du tableau n° 2 correspond à l'addition des catégories « juges professionnels » et « procureurs » de la CEPEJ. La catégorie « personnels des juridictions » du tableau additionne les magistrats et les catégories CEPEJ « non juges et non procureurs ». Les évolutions portent sur la variation des effectifs en valeur absolue.

Chacun des titres du programme a évolué sensiblement dans les mêmes proportions, au profit tant des juridictions que de l'administration centrale ou des opérateurs (casier judiciaire national, école de la magistrature, école des greffes).

Tableau n° 3 : évolution de la consommation des crédits du programme 166 entre 2013 et 2017

<i>Crédits des principaux titres en millions d'euros</i>	2013	2017	Evolution 2017/2013
<i>Titre 2 – Dépenses de personnel</i>	2 094	2 272	+8,5 %
<i>Titre 3 – Dépenses de fonctionnement</i>	817	893	+9,3 %
Dont frais de justice	474	496	+4,6 %
<i>Titre 5 – Dépenses d'investissement</i>	116	125	+7,7 %
<i>Total des crédits (y compris titre 6)</i>	3 022	3 292	+8,9 %

Source : PAP et RAP 2013 à 2017.

2 - Une augmentation récente mais nette des crédits de fonctionnement courant

La Cour a déjà, dans des rapports antérieurs, traité les problématiques des dépenses immobilières⁴ et des frais de justice⁵. Elle n'y revient donc pas dans le cadre de cette enquête.

L'examen des dépenses dites de fonctionnement courant a fait l'objet d'un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice de janvier 2017, auquel la Cour a souhaité apporter une actualisation des chiffres⁶.

Ces dépenses, qui réunissent celles de fonctionnement courant hors immobilier et celles de l'immobilier occupant, représentent environ 40 % des crédits du titre 3 du programme. Elles constituent pour les juridictions un facteur important de bon fonctionnement et d'efficacité des services.

Sur la période 2013/2017, les crédits votés en LFI ont marqué une forte hausse : + 19,6 % pour les crédits de paiement, avec pour objectif d'approcher au mieux les besoins des juridictions, qui, pour certaines d'entre elles, éprouvaient des difficultés croissantes à faire fonctionner leurs établissements et à honorer les charges à payer. Cet effort, retracé dans le tableau n° 4 ci-dessous, a été poursuivi en 2018, puisque les crédits votés en LFI 2018 se sont élevés à 389,5 M€,

⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique, La politique immobilière du ministère de la justice*, décembre 2017.

⁵ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les frais de justice depuis 2011*, septembre 2014.

⁶ *Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions*, rapport conjoint Inspection générale des finances - Inspection générale de la justice, janvier 2017.

Tableau n° 4 : détail des crédits de fonctionnement courant (crédits de paiement en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017
<i>Crédits votés</i>	296,2	301,7	304	296	354,4	+19,6 %
<i>Crédits exécutés</i>	315,1	296,9	304,4	323,7	356	+13 %

Source : LFI 2013 à 2017

Les crédits effectivement consommés ont connu une évolution plus erratique, mais également significative (+13 % sur la même période). Le rapport précité des deux inspections générales indique que les charges à payer ont été multipliées par quatre entre 2010 et 2015. Dans le budget de fonctionnement courant 2016, les charges générées en 2015 (39,9 M€) représentaient encore 1,7 mois de fonctionnement des juridictions, alors que la « norme » est de l'ordre du mois.

En 2017, le chiffre avait légèrement reculé à 35,3 M€ grâce à l'augmentation des crédits alloués. Cette amélioration reste toutefois à consolider.

Les facteurs d'évolution des crédits de fonctionnement varient selon les postes.

a) Les dépenses de fonctionnement immobilier

En 2015, l'immobilier représentait 55 % des dépenses de fonctionnement courant des juridictions (soit 165,8 M€)⁷. Les dépenses liées à l'immobilier occupant devraient conserver une part prépondérante dans les prochaines années, du fait de la décision de conserver un réseau judiciaire dans sa configuration actuelle⁸ (avec 704 implantations, même si le regroupement des tribunaux d'instance de Paris au sein du nouveau palais de justice doit permettre de diminuer ce chiffre). Pour réduire ces dépenses, l'enjeu majeur sera la renégociation des baux et une meilleure isolation des bâtiments notamment. Les dépenses de gardiennage en revanche sont orientées à la hausse.

b) Les dépenses d'affranchissement

Les dépenses d'affranchissement représentent encore près de 20 % des dépenses totales de fonctionnement courant en 2017. Toutefois, le ministère de la justice a engagé depuis 2017 plusieurs démarches de maîtrise des coûts, suivant un mouvement amorcé en 2007, afin d'en rationaliser les modalités (envoi en masse, limitation des envois en recommandé, principe de l'éco-pli, etc.), de limiter les envois par des mesures procédurales de limitation des envois en accusé de réception et en dématérialisant des courriers simples (convocations et avis du greffe expérimentés notamment à la cour d'appel de Reims).

⁷ Ce poste regroupe les frais relatifs aux loyers, à l'entretien et l'aménagement des bâtiments, aux dépenses de fluides, au gardiennage, au nettoyage et à la sûreté.

⁸ Le présent rapport ne traite pas de l'évolution de la carte judiciaire, mais la Cour a eu l'occasion de s'exprimer sur ce sujet dans Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, La réforme de la carte judiciaire : une réforme à poursuivre, p. 35-62, La documentation française, février 2015.

c) Les dépenses informatiques

Les dépenses informatiques (achat de matériel, de logiciels et maintenance) sont particulièrement importantes pour le fonctionnement de la justice. Elles ont progressé de 13,1 % entre 2012 et 2015 (selon le rapport IGF cité) et s'inscrivent dans la politique de dématérialisation du travail juridictionnel souhaitée par le ministère.

d) Les dépenses liées au poste de travail

Enfin, les dépenses relatives à l'environnement de travail, poste budgétairement le moins lourd, sont ressenties comme particulièrement importantes par les personnels et notamment par les magistrats, sans doute parce que ce sont les dépenses gérées au plus près des besoins des juridictions. L'enjeu principal ici est la documentation papier ou numérisée, bien qu'il ne s'agisse que d'environ 2 % du budget du fonctionnement courant des juridictions en 2017. Presque toutes les juridictions visitées ont évoqué ce point comme un problème de fonctionnement (avec celui d'une maintenance informatique insuffisante qui lui est lié).

II - Une hausse qui ne s'est pas directement traduite dans les effectifs des juridictions

L'évolution sur la période des effectifs dans les juridictions judiciaires⁹ ne reflète que partiellement l'évolution budgétaire globale.

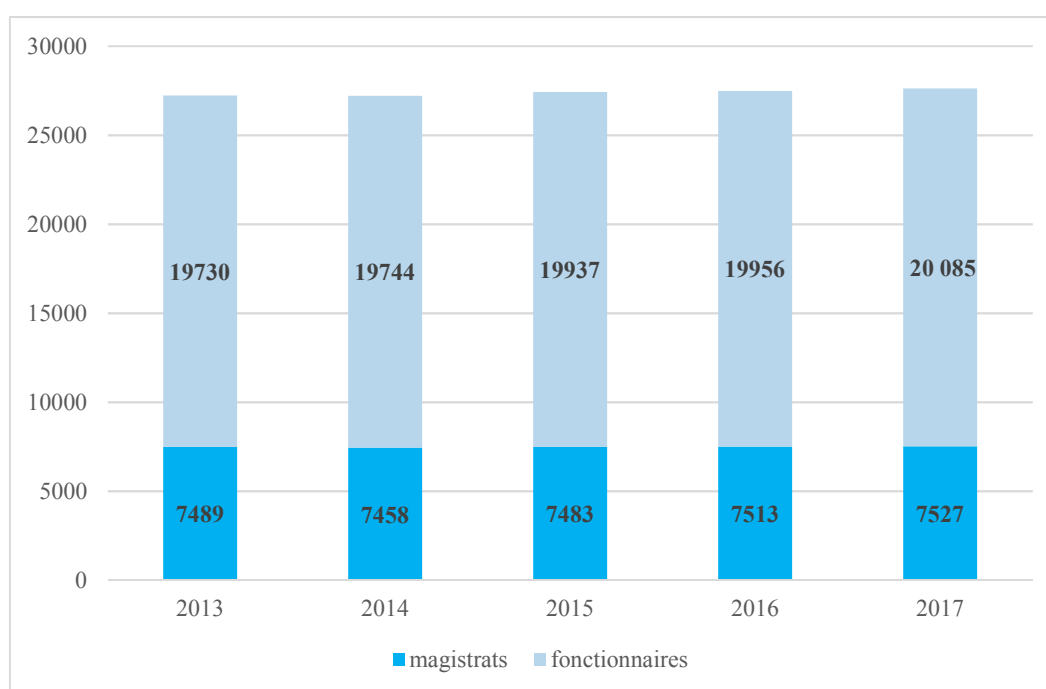
La hausse des effectifs du programme 166 « justice judiciaire » n'a pas été homogène entre les catégories de personnel et les écarts entre plafonds d'emplois votés, plafonds exécutés, personnels affectés et personnels présents en juridictions ont été significatifs. Entre 2013 et 2017, les emplois votés en lois de finances ont augmenté de 3,5 % pour les magistrats et de 6,6 % pour les fonctionnaires, alors que sur la même période, les effectifs de magistrats affectés en juridictions ont été quasiment stables (+0,5 %) et ceux des fonctionnaires en légère hausse (+1,8 %).

Le décalage entre la décision parlementaire et la réalité du terrain s'explique par une sous-exécution récurrente de l'autorisation budgétaire mais aussi par l'écart qui existe dans le temps entre la décision de création de poste et l'affectation effective en juridiction des magistrats et personnels de greffe. Les emplois votés en loi de finances pour le programme 166 intègrent ainsi l'ensemble des magistrats et fonctionnaires employés par le ministère. Ils comprennent les effectifs des juridictions et des services administratifs régionaux mais aussi ceux de l'administration centrale et ceux des écoles du ministère de la justice (École nationale de la magistrature et École nationale des greffes) puisque les élèves sont des fonctionnaires-stagiaires. La durée de leur formation (18 mois pour les greffiers, 31 mois pour les magistrats)

⁹ Dans le présent rapport, les effectifs des juridictions judiciaires considérés recouvrent les magistrats, fonctionnaires et agents non-titulaires affectés dans les tribunaux d'instance et de grande instance et les cours d'appel en métropole et outre-mer. Ils prennent également en compte les effectifs des services administratifs régionaux (SAR), placés sous l'autorité des chefs de cour et excluent les effectifs de la Cour de cassation.

explique ainsi que l'augmentation des emplois votés ces dernières années n'ait encore que peu produit ses effets dans les statistiques des juridictions.

Graphique n° 1 : effectifs réels en juridictions (y compris SAR), hors Cour de cassation (En ETP)



Source : Cour des comptes d'après données ministère de la justice

Les spécificités de l'administration de la justice judiciaire

Le système judiciaire français se caractérise par son réseau de juridictions très dense, organisé selon trois degrés et distinguant l'activité civile de l'activité pénale.

Sur le territoire métropolitain et dans les collectivités d'outre-mer, il existe 36 cours d'appel, un tribunal supérieur d'appel, 164 tribunaux de grande instance, quatre tribunaux de première instance, 155 tribunaux pour enfants, 114 tribunaux des affaires de sécurité sociale, 307 tribunaux d'instance et tribunaux de police, 210 conseils des prud'hommes, six tribunaux du travail et 134 tribunaux de commerce. La Cour de cassation est la juridiction suprême chargée de veiller au respect des règles de droit des juridictions inférieures.

En matière civile, le contentieux traité par les conseils des prud'hommes, les tribunaux de commerce et les litiges jugés par les TGI et TI relèvent, en appel, des chambres sociale, commerciale et civile de la Cour d'appel du ressort des juridictions de premier degré. En matière pénale, les contraventions sont jugées par le tribunal de police, les délits par le tribunal correctionnel (au tribunal de grande instance) et les crimes par la cour d'assises du département (juridiction non permanente qui se réunit en moyenne au sein d'un TGI, tous les trois mois pendant quinze jours).

Par ailleurs, la gouvernance et le mode d'organisation des juridictions reposent sur la dyarchie, c'est-à-dire l'exercice conjoint des fonctions d'administration de la justice dans le ressort par le premier président/président et le procureur général/procureur de la République de chaque cour d'appel ou tribunal de grande instance. L'organisation de l'administration du réseau judiciaire est également spécifique dans la mesure où les fonctions juridictionnelles assumées par les différents acteurs doivent être distinguées des fonctions administratives et de gestion des juridictions. Ainsi, si le directeur des services judiciaires, responsable du programme 166 « Justice judiciaire » organise chaque année le dialogue de gestion avec les 16 premiers présidents et procureurs généraux de cours d'appel qui constituent des budgets opérationnels de programme (BOP), il n'exerce pour autant aucun pouvoir hiérarchique sur ces mêmes chefs de cours (ces derniers ne font d'ailleurs l'objet d'aucune évaluation¹⁰). De plus, les 20 cours d'appel restantes, qui constituent des unités organisationnelles (UO) au sens de la LOLF déclinent le dialogue de gestion et de performance avec les cours d'appel BOP dont elles dépendent. Pour autant, les chefs de cours d'appel UO disposent des mêmes prérogatives d'organisation de leur ressort juridictionnel que les chefs de cours BOP dont ils dépendent pour la répartition des moyens.

Les chefs de cour sont assistés dans leurs tâches de gestion budgétaire et des ressources humaines du ressort par les services administratifs régionaux (SAR), placés sous la direction d'un directeur délégué à l'administration régionale de la justice (DDARJ)¹¹.

Enfin, les politiques ministérielles transversales, en matière d'immobilier, d'informatique ou de marchés publics sont mises en œuvre par les neuf délégations interrégionales du secrétariat général du ministère de la justice, qui constituent le réseau délocalisé du secrétariat général. Ces services apportent leur concours aux juridictions, par l'intermédiaire des cours d'appel.

Un décalage entre les moyens alloués et le nombre de magistrats effectivement affectés dans les juridictions

1 - Une sous-exécution récurrente des plafonds d'emplois de magistrats

Sur la période 2013-2017, le total des emplois a progressé de 3,5 % pour les prévisions d'emplois et de 6 % pour l'exécution. Mais, sur une même année, un écart demeure toujours entre prévision et exécution, même s'il s'est réduit.

¹⁰ Aux termes de l'article 65 de la Constitution et de l'article 37 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les premiers présidents de cours d'appel sont nommés par le ministre de la justice, garde des sceaux, sur proposition du conseil supérieur de la magistrature. Un des enjeux de prochaine révision de la Constitution consiste à étendre ce mode de nomination aux procureurs généraux (et plus généralement aux magistrats du parquet) afin de renforcer leur indépendance à l'égard de l'exécutif.

¹¹ Celui-ci est un directeur des services de greffe, à l'exception de la cour d'appel de Paris où un magistrat judiciaire occupe cette fonction. Les personnels des SAR relèvent en majorité des corps des greffiers et des directeurs des services de greffe.

Tableau n° 5 : prévision et exécution des plafonds d'emplois des magistrats (2013-2017)

En ETPT	2013	2014	2015	2016	2017
Prévision	9 051	9 174	9 125	9 277	9 365
Exécution	8 608	8 690	8 664	8 980	9 127
Écart entre prévision et exécution	4,9 %	5,3 %	5,1 %	3,2 %	2,6 %

Source : PAP et RAP justice 2013-2017

Le décalage récurrent entre les prévisions de plafond d'emplois et leur exécution, concernant les magistrats illustre les difficultés rencontrées par le ministère de la justice pour définir et mettre en œuvre des schémas d'emplois permettant, d'une part, de compenser les départs en retraite des magistrats et, d'autre part, de faire face aux nouveaux besoins des juridictions. Les prévisions de sorties du corps des magistrats entre 2013 et 2015 ont été sous-évaluées, les entrées ont été surévaluées. Jusqu'en 2016, les renforcements annoncés d'effectifs de magistrats ont ainsi, chaque année de la période de référence, été contredits par l'évolution modérée du solde des entrées-sorties de magistrats en fin de gestion, aboutissant à la création nette annuelle de seulement 30 à 60 postes de magistrats (voir tableau n° 6 *infra*).

Tableau n° 6 : exécution des schémas d'emplois 2013-2017 des personnels judiciaires

Schéma d'emplois en ETP	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
Sorties totales	1 036	1 367	1 012	1 476	1 229	1 457	1 374	1 739	1 610	2 135
<i>Dont magistrats</i>	276	298	295	337	303	316	304	289	309	282
<i>dont retraites</i>	960	895	936	937	885	819	930	888	987	953
<i>dont retraites des magistrats</i>	266	282	285	303	293	269	294	242	297	247
Entrées totales	1 178	1 466	1 057	1 514	1 278	1 625	1 531	2 490	2 210	2 703
<i>dont magistrats</i>	426	358	358	367	367	363	482	504	547	491
<i>dont primo recrutements de magistrats</i>	197	252	175	189	168	187	223	354	253	410
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	142	99	45	38	49	168	157	751	600	568
Variation des ETP(magistrats)	150	60	63	30	64	47	178	215	238	209

Source : PAP et RAP justice 2013-2017

Ce n'est en réalité qu'à partir de l'année 2016 que les recrutements plus nombreux de magistrats ont pu générer un solde positif de 215 magistrats supplémentaires.

Ce rééquilibrage reste néanmoins précaire. Ainsi, en 2017, les créations nettes de postes n'ont généré un solde positif que de 209 magistrats alors que 238 créations nettes étaient prévues. Le seul plan de lutte anti-terroriste (PLAT) devait conduire à la création de 568 emplois, dont 205 magistrats, 136 greffiers, 100 assistants de justice spécialisés et 127 personnels administratifs. Mais, au cours de l'année 2017, des transferts en gestion ont amené le ministère de la justice à modifier le schéma d'emplois initialement retenu. 29 postes de magistrats ont ainsi été redéployés vers des postes d'assistants spécialisés et de juristes assistants. Le recours à ces catégories de personnel est en effet plus souple et de plus en plus utilisé par le ministère (cf. *infra*).

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la justice indique que cette sous-exécution des plafonds d'emplois résulte de l'insuffisance des crédits budgétaires votés chaque année au titre des dépenses de personnel. Pourtant il n'apporte pas d'éléments précis au soutien d'une telle interprétation, qui ne ressort pas davantage de la lecture des documents budgétaires (PAP et RAP de la mission Justice au cours de la période sous revue). En tout état de cause, à compter de l'exercice budgétaire 2019, un tel décalage entre prévision et exécution devrait commencer à se résorber, en raison de la mise en œuvre de mécanismes plus contraignants en matière de définition des plafonds d'emplois¹².

2 - Des effets différés des recrutements de magistrats en raison de la durée de leur formation

La deuxième cause d'écart entre les moyens votés et les effectifs présents en juridictions est le temps nécessaire à la formation des magistrats.

Le recrutement de nouveaux magistrats constitue un processus long. La détermination du volume de places aux différents concours de l'ENM est décidée plusieurs mois avant le concours et l'administration ne peut garantir le volume des recrutements latéraux prévus par les articles 18-1 et 21-1 de l'ordonnance statutaire (voir encadré ci-dessous). Plus encore, la formation des nouveaux magistrats, d'une durée de 31 mois à l'ENM, diffère dans le temps les effets des recrutements annoncés.

Ainsi, au cours des cinq dernières années, la faiblesse des soldes des entrées-sorties de magistrats entraîne un déficit important de postes localisés en juridictions. Alors que les sorties de magistrats ont un impact direct sur le fonctionnement des juridictions, leur remplacement

¹² Ainsi, l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 dispose que : « À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

par des magistrats primo-recrutés produit des effets tangibles seulement à l'issue de la formation des auditeurs de justice.

La détermination du nombre de postes à pourvoir au concours de l'École nationale de la magistrature (ENM) : un processus contraignant

La détermination des volumes de recrutements pour une année résulte de deux éléments :

- le nombre de départs définitifs prévus ;
- le solde budgétaire accordé par la loi de finances.

En raison de la lourdeur du processus d'organisation des différents concours, le nombre de places offertes est fixé très tôt sans que le cadrage budgétaire soit toujours connu.

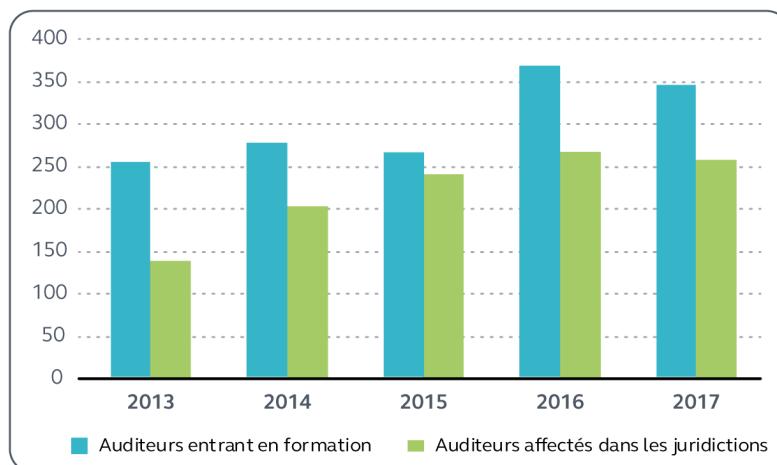
Les promotions d'auditeurs de justice sont constituées des candidats reçus aux trois concours d'accès (externe, interne et 3^{ème} concours), dont le nombre total est laissé à l'appréciation du jury ; par contre l'équilibre entre les auditeurs des trois concours doit respecter les ratios fixés par l'article 16 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'ENM. S'ajoutent à ces élèves, les auditeurs recrutés sur titre sur le fondement de l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire. Le nombre de ces auditeurs art. 18-1 ne peut dépasser le tiers du nombre des places offertes aux trois concours prévus pour les recrutements des auditeurs de justice de la promotion à laquelle ils seront intégrés (art. 18-1 de l'ordonnance statutaire).

Pour mémoire, les magistrats sont également recrutés par concours complémentaires ouverts selon les besoins de renforcement du corps judiciaire (art. 21-1 de l'ordonnance statutaire). Des quotas statutaires par référence aux magistrats nouvellement nommés l'année précédente (pour les recrutements second grade) et par référence aux nominations en avancement (pour les recrutements au 1^{er} grade) sont prévus à cet article 21-1 de l'ordonnance statutaire.

La décennie écoulée fait apparaître des fluctuations très importantes du nombre d'auditeurs de justice reçus aux différents concours de l'ENM. En dépit des améliorations dans la prévision des départs en retraite, le processus de détermination du nombre de places ouvertes au concours demeure complexe, faisant intervenir de trop nombreux acteurs (à l'ENM et à la DSJ). Ce déficit de programmation se traduit logiquement par une variation très forte du nombre de magistrats affectés chaque année dans les juridictions judiciaires alors même que les besoins des juridictions demeurent toujours aussi importants. Dans son référé du 22 décembre 2014, la Cour avait déjà recommandé de mieux maîtriser les plans de charge des écoles de formation et de rationaliser l'organisation des concours¹³.

¹³ Cour des comptes, *Référé à la ministre de la justice, garde des sceaux, Les écoles de formation du ministère de la justice*, 22 décembre 2014.

Graphique n° 2 : promotions de l'ENM et nombre d'auditeurs de justice affectés chaque année dans les juridictions



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la justice. NB : les auditeurs qui sont entrés en formation en janvier 2013 ont été affectés dans les juridictions en septembre 2015.

Au total, alors que le plafond d'emplois des magistrats voté (pour l'ensemble du ministère) était de 9 365 en 2017, et que l'exécution budgétaire était de 9 127, le nombre de magistrats affectés dans les seules juridictions judiciaires (hors Cour de cassation) n'était que de 7 527 ETP. Toutefois, une part de cet écart, dû au décalage lié à la durée de la formation à l'ENM, devrait se réduire dans les prochaines années avec l'arrivée des nouvelles promotions importantes de magistrats issus de cette école.

3 - Une inégale répartition sur le territoire

Au ministère de la justice comme dans les autres administrations, certains postes et surtout certaines localisations ne sont pas attractifs. La conséquence est double : des juridictions moins bien pourvues que d'autres et des mécanismes plus ou moins directifs d'affectation.

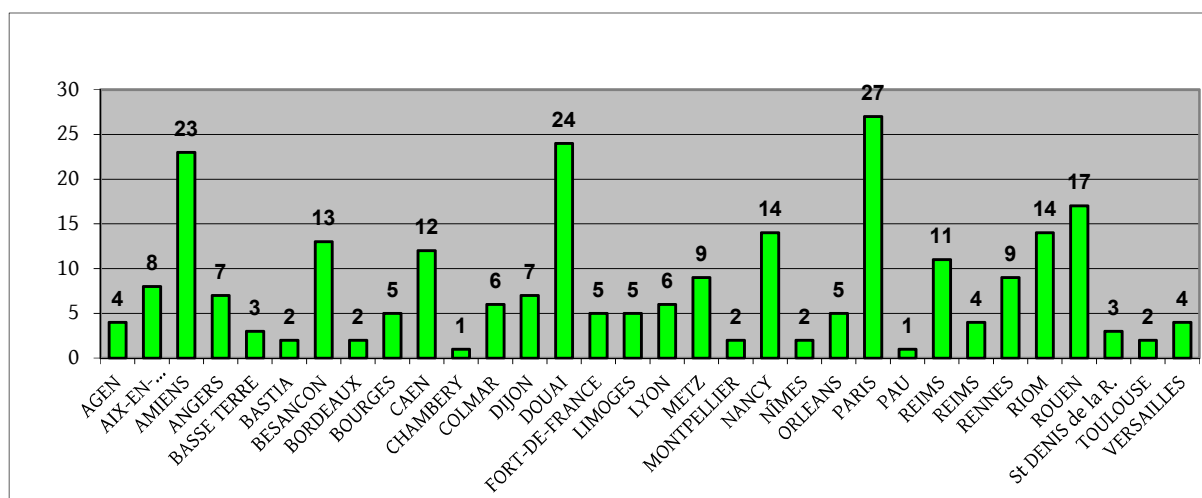
Les primo-recrutés ont tendance à être affectés dans les cours d'appel situés dans la région Hauts-de-France (cours d'appel d'Amiens et de Douai), et dans la région Ile-de-France et secondairement, dans les ressorts situés dans l'Est de la France. Les juridictions situées dans ces ressorts sont caractérisées par une forte activité et un *turn over* important. Comme le souligne une étude relative à la mobilité des magistrats réalisée en 2017 à la demande du CSM¹⁴, les cours d'appel du Nord de la France constituent des lieux de passage, soit pour une première affectation, soit pour concrétiser une prise de grade (au premier grade ou hors hiérarchie).

En effet, en ce qui concerne les modalités d'affectation des magistrats, la DSJ ne peut intervenir, du fait de leur inamovibilité, qu'à deux moments de leur carrière : la première affectation, et les promotions.

¹⁴ Voir Jean Danet, *Mouvements et mobilités d'un corps, une étude des transparences au siège et au parquet (années 2015 et 2016)*, septembre 2017.

Les magistrats en poste ne peuvent, dans le cours de leur carrière, se voir imposer une affectation spécifique. Les auditeurs de justice intégrés dans le réseau des juridictions sont dans une situation différente et sont ainsi prioritairement affectés, en fonction de leur rang de sortie, sur des postes qui ne suscitent pas ou peu de candidatures ou encore « placés » auprès des premiers présidents ou les procureurs généraux d'une cour d'appel pour être provisoirement affectés dans des postes vacants du ressort, pour une durée plus ou moins longue.

Graphique n° 3 : répartition géographique des postes offerts en 2017 aux auditeurs de justice (ADJ) de la promotion 2015



Source : ministère de la justice

Sur le plan statutaire, l'article 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 prévoit que le nombre des magistrats placés ne peut excéder, pour chaque cour d'appel, le quinzième des emplois de magistrat de la cour d'appel et des tribunaux de première instance du ressort. Ces mêmes dispositions précisent que ces magistrats « *sont appelés à remplacer temporairement les magistrats de leur grade des tribunaux de première instance et de la cour d'appel qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de congés de maladie, de longue maladie, pour maternité ou adoption ou du fait de leur participation à des stages de formation, ou admis à prendre leur congé annuel. Ils peuvent, en outre, être temporairement affectés dans ces juridictions pour exercer, pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, les fonctions afférentes à un emploi vacant de leur grade* ».

Dans les faits, ces magistrats placés constituent des effectifs mobilisables par les chefs de cour pour atténuer les effets de vacances de postes dans des juridictions peu attractives et/ou en difficulté chronique du fait de l'accroissement de l'activité contentieuse. En 2017, les postes de magistrats placés représentaient 31 % du total des postes offerts à l'issue de leur formation aux auditeurs de justice de la promotion 2015.

L'affectation des primo-entrants dans la magistrature est un processus contraint. L'étude du CSM précitée relative aux mobilités des magistrats en 2015 et 2016 relevait que ce premier poste n'était occupé en moyenne que 27 mois et que, dans les 15 premières années de leur carrière, les magistrats changeaient d'affectation en moyenne tous les 3 ans.

Cette mobilité du corps des magistrats (de l'ordre de 20 % des magistrats changent d'affectation chaque année), observable à des degrés divers à toutes les étapes de leur carrière, s'explique par une combinaison de facteurs. Les règles statutaires d'avancement imposent le changement de poste en moyenne sept ans après le début de la carrière (passage au premier grade) et 15 à 20 ans après cette promotion pour l'accès aux postes hors-hiérarchie. Par ailleurs, l'excès de postes vacants a pour effet de multiplier les possibilités pour les magistrats de réaliser leurs souhaits d'affectation dans une zone géographique précise ou d'accélérer leur avancement de carrière.

La forte mobilité des magistrats est une source de désorganisation pour les juridictions, qui pour certaines, voient leurs effectifs renouvelés à plus de 50 % tous les deux ans. Les affaires sont de ce fait instruites sur des délais plus longs par plusieurs magistrats successifs. La volonté de mise en place de modes de travail plus collectifs s'en trouve entravée de même que la construction de projets de juridiction pérennes et l'efficacité de ces juridictions.

4 - Des temps partiels équivalents à une centaine d'ETPT

Les demandes de temps partiels sont stables au cours de la période et concernent majoritairement des temps partiels à 80 %. Près de 100 ETPT de magistrats sont ainsi soustraits chaque année au total des effectifs affectés dans le réseau judiciaire.

Tableau n° 7 : effectifs de magistrats à temps partiel

Quotité	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	ETPT non travaillés
Au 01/01/2013	54	17	5	356	15	108
Au 01/01/2014	47	20	4	354	22	105,7
Au 01/01/2015	40	12	4	348	32	98,8
Au 01/01/2016	35	9	9	355	39	98,7
Au 01/01/2017	32	15	5	328	46	93,7

Source : ministère de la justice

B - Des effectifs de personnels administratifs en augmentation, une évolution des métiers et des catégories

Ces personnels relèvent dans leur majorité de trois catégories distinctes : les personnels de greffes (catégorie A et B), les personnels des corps communs (B et C) et une troisième catégorie composée des juristes assistants, des assistants de justice et des assistants spécialisés, qui viennent en appui des magistrats.

L'évaluation du nombre de ces personnels administratifs, qui représentent près de 2,5 fois le nombre de magistrats, varie selon le périmètre considéré, la DSJ ne comptant pas dans ses effectifs un certain nombre de catégories de contractuels qui sont en revanche intégrés dans le

plafond d'emplois des documents parlementaires¹⁵. Mais l'évolution de ces postes administratifs, depuis 2013 est, dans tous les cas, modeste et inférieure aux besoins estimés par l'outil informatique d'évaluation de la charge de travail OUTILGREF (Outil de Gestion et de Répartition des Emplois de Fonctionnaires)¹⁶. En revanche, un redéploiement des moyens humains se fait au profit des personnels d'encadrement accompagné d'une évolution des métiers pour mieux répondre aux besoins des juridictions.

1 - Un effort de recrutement de personnels administratifs qui tarde à produire ses effets en juridictions

Au cours de la période sous revue, les effectifs de personnels administratifs en poste dans les juridictions demeurent inférieurs aux effectifs théoriques affichés.

Pour des raisons en partie identiques à celles évoquées pour les magistrats, un écart significatif existe entre les plafonds d'emplois votés et la réalité des personnels administratifs en poste. Comme pour les magistrats, mais dans des proportions un peu moindres, le ministère de la justice n'exécute pas à 100 % les prévisions de consommation du plafond d'emplois votées par le Parlement. (voir tableau n° 8 *infra*).

Il est vrai que les recrutements peuvent être freinés en partie, comme à l'ENM, par la capacité d'accueil limitée de l'École nationale des greffes (ENG), même si cette contrainte ne concerne qu'une partie des personnels administratifs¹⁷.

Tableau n° 8 : prévision et exécution du plafond d'emplois des fonctionnaires (2013-2017)

En nombre d'emplois	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Prévision</i>	22 404	22 467	22 517	22 805	23 883
<i>Exécution</i>	22 063	22 346	22 123	22 627	23 361
<i>Écart entre prévision et exécution</i>	1,5 %	0,5 %	1,7 %	0,8 %	2,2 %

Source : PAP et RAP justice 2013-2017

¹⁵ Les documents budgétaires PAP et RAP comptabilisent dans les plafonds d'emplois les contractuels de longue durée (de catégorie A, B ou C) ainsi que les juristes assistants. À l'inverse, les assistants de justice, les vacataires et les saisonniers ne sont pas imputés dans ces plafonds d'emplois. Pour leur part, les effectifs réels en juridiction, comptabilisés dans l'application de gestion des ressources humaines LOLFI, prennent en compte le même périmètre, à l'exception des juristes assistants.

¹⁶ Ainsi, au 31 décembre 2017, 17 009 fonctionnaires étaient affectés dans les juridictions (hors Cour de cassation) alors qu'OUTILGREF évaluait le besoin en effectifs à 17 857 (soit 848 ETPT d'écart).

¹⁷ Lors de l'accueil de la promotion 2016 de l'ENG (355 greffiers, un record depuis 1974) une centaine des nouveaux élèves a dû suivre la présentation de l'école en visioconférence par retransmission dans le gymnase, faute de place dans le grand amphithéâtre Simone Veil.

La progression des effectifs réellement recrutés est de 5,9 % entre 2013 et 2017, avec une accélération en 2016 et 2017. Ce taux de progression est du même ordre que pour les magistrats au cours de la même période (6 %).

Pour autant, la comptabilisation par la DSJ des personnels en poste montre un volume d'effectifs quasiment stable sur la période.

Tableau n° 9 : effectifs réels en juridiction (hors Cour de cassation)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Effectifs totaux</i>	19 730	19 744	19 937	19 956	20 085	19 828
<i>Effectifs hors Services administratifs régionaux (SAR)</i>	18 450	18 462	18 564	18 588	18 649	18 381

Source : ministère de la justice

Plusieurs facteurs expliquent l'écart entre les chiffres de l'exécution du plafond d'emplois du programme et les effectifs réellement affectés au travail juridictionnel.

Ainsi, les effectifs en administration centrale (150 ETPT) ou à la Cour de cassation ne sont pas comptabilisés, de même que les personnels administratifs présents au Casier judiciaire national, service à compétence nationale (soit 241 ETPT), ou les personnels affectés au sein de l'ENM, opérateur du programme 166.

Par ailleurs, à l'instar des auditeurs de justice en scolarité à l'ENM, les fonctionnaires en formation à l'ENG (qui bénéficie d'ailleurs d'un budget à part au sein du programme 166) ainsi que les personnels de formation et d'administration de l'école, ne sont pas comptabilisés dans les effectifs réels. La scolarité à l'ENG est d'une durée de 18 mois pour les greffiers (catégorie B) ou les directeurs des services de greffe judiciaires (catégorie A). Les autres fonctionnaires suivent également une formation à l'ENG, mais d'une durée nettement plus courte : cinq semaines pour les secrétaires administratifs (catégorie B) et une semaine pour les adjoints administratifs et techniques (catégorie C).

2 - Des temps partiels et des taux d'absence importants

La présence effective des personnels aux postes de travail est affectée par l'importance des temps partiels. Alors que 15 % environ des personnels de la fonction publique d'État sont à temps partiel, ce taux dépasse les 20 % pour les personnels de greffe. Ainsi, en 2015, le bilan social mentionne un taux de 23,59 %, permettant une estimation de pertes en postes travaillés d'environ 900 selon les chiffres des derniers bilans sociaux.

Pour apprécier la présence réelle en juridictions, il convient également de prendre en compte l'ensemble des congés de maladie. Le taux d'absentéisme moyen en 2015 était de 8,55 % alors qu'il atteignait respectivement 4,5 %, 2,9 % et 4 % dans la fonction publique territoriale, dans l'ensemble de la fonction publique d'État et dans la fonction publique hospitalière, selon une estimation de la DGAFP fondée sur des chiffres de l'année 2012¹⁸. Les congés maladie ont représenté une durée totale d'absence de 414 871 jours soit, à raison de 228 jours annuels de travail par agent, l'équivalent de plus de 1 800 ETPT.

S'y ajoutent enfin les congés de maternité (près de 68 000 jours) et les « autres congés » notamment de convenances personnelles (environ 65 000 jours) soit un total de 575 ETPT.

L'ensemble des effectifs concernés par ces trois types d'absence représente un total d'environ 3 300 ETPT.

3 - Une répartition géographique inégale

Ces manques de personnels administratifs sont, comme pour les magistrats, plus importants dans certains ressorts juridictionnels.

D'après les chiffres extraits par la DSJ de LOLFI (le logiciel de gestion des effectifs des juridictions judiciaires) au 31 décembre 2017, et en comparaison au besoin estimé par ressort de cours d'appel selon OUTILGREF, le taux de couverture moyen des besoins en postes atteint 95 %. Toutefois, 17 cours d'appel sont en-dessous de cette moyenne et certaines dans des proportions significatives, sans qu'il soit aisé de trouver une explication simple à ce constat. Ainsi, les cours d'appel d'outre-mer sont à l'évidence en sous-effectifs (Fort-de-France, Cayenne et Nouméa principalement), en raison, notamment, du manque d'attractivité de ces ressorts. Pour autant, les ressorts des cours d'appel de Toulouse, Montpellier et Colmar, considérées comme attractives, affichent également un taux de couverture de leurs besoins inférieur à 90 %.

À l'inverse, les cours d'appel de Bastia, Besançon, Limoges, Pau ou Riom apparaissent sur-dotées en effectifs de personnels administratifs, par rapport aux estimations d'OUTILGREF, avec un taux de couverture supérieur à 100 %. La faible mobilité de personnels présents de longue date dans ces cours d'appel et l'absence de redéploiements par la DSJ de postes localisés dans ces ressorts vers des zones où l'activité juridictionnelle augmente, expliquent en partie cette situation. Celle-ci ne peut que compliquer les dialogues de gestion lorsqu'il s'agit de répartir des moyens qui font défaut dans des cours d'appel à forts effectifs tels qu'Aix-Marseille (1 328 ETPT présents pour un total théorique de 1 379) ou Douai (avec 1 054 pour un total théorique de 1 141).

¹⁸ *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Politiques et pratiques des ressources humaines – Faits et chiffres*, ministère de la décentralisation et de la fonction publique, édition 2015.

4 - Une évolution sensible des métiers et des catégories de personnels qui se lit également dans les crédits de personnel

a) Le rééquilibrage des personnels entre les catégories A, B et C

Afin d'accompagner les mutations de l'activité juridictionnelle, le ministère de la justice a mis l'accent ces dernières années sur des recrutements de personnels de catégorie A et B, partiellement financés par des suppressions de postes de catégorie C. Cette évolution, sensible depuis quelques années, s'accélère.

Tableau n° 10 : les catégories de personnels administratifs : évolution des effectifs 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	2017/ 2013	PLF 2018
<i>Personnels d'encadrement</i>	2540	2735	2822	2933	3313	+32 %	3312
<i>B Métiers du greffe</i>	8823	8855	9140	9205	9750	+14,5 %	10155
<i>B administratifs et techniques</i>	522	571	593	595	675	+50,6 %	717
<i>C administratifs et techniques</i>	10178	10185	9568	9894	9623	-8,7 %	9622
<i>Total personnels administratifs</i>	22063	22346	22123	22627	23361	+6,1 %	23806

Source : RAP 2013-2017 et PAP pour 2018

L'une des innovations importantes dans la catégorie des personnels dits d'encadrement est la montée en puissance des juristes assistants. Dans le projet annuel de performance 2018, 26 % des 184 nouveaux emplois de personnels administratifs sont des emplois de juristes assistants, de catégorie A.

Depuis 20 ans en effet, le ministère de la justice cherche à renforcer le soutien juridique fourni aux magistrats. ; Il procède à des recrutements de personnels contractuels donc pour partie hors des corps traditionnels de greffiers et de greffiers en chef.

Ont ainsi été créés successivement des assistants de justice (1995), des assistants spécialisés (1998) et enfin des juristes assistants (2016). Ils étaient au total 1 445 en 2017, mais leur nombre varie en permanence compte tenu des fins de période de contrat.

La loi n° 95-125 du 8 février 1995a donné la possibilité de recruter des assistants de justice, généralement encore étudiants qui ne peuvent pas travailler plus de 80 heures par mois. Ils sont chargés d'effectuer des recherches documentaires, des analyses juridiques, des notes de jurisprudence ou de synthèse et même des projets de décision. En 2017, ils étaient 1 014 (+64 ETP par rapport à 2016). Mais ils n'entrent pas dans le plafond d'emplois du ministère et sont rémunérés sur des crédits vacataires.

Les fonctions d'assistant spécialisé ont été créées par la loi du 2 juillet 1998. Les trois-quarts des assistants sont des fonctionnaires et agents publics d'autres administrations, compétents en matière économique et financière, en matière sanitaire, ou de lutte contre le

terrorisme et la radicalisation notamment. Ils sont recrutés sous différents statuts (mise à disposition, détachement, CDD, PNA...) pour une période de trois ans. Ils doivent disposer d'une expérience professionnelle d'au moins quatre ans, et être de catégorie B ou A (le cas le plus fréquent). Au 1^{er} janvier 2017, ils étaient 83.

Ce sont surtout les juristes assistants qui montent en puissance : cette catégorie, créée par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, correspond à des contractuels de catégorie A détenteurs soit d'un doctorat en droit, soit d'un diplôme sanctionnant une formation en droit d'au moins cinq ans suivi d'une expérience professionnelle minimale de deux ans. Ils sont recrutés pour une période de trois ans renouvelable une fois. Ils contribuent, par leur expertise, à l'analyse de dossiers complexes en matière civile ou pénale, sous l'autorité des magistrats. Au 31 décembre 2017, 348 contrats étaient en cours. Au cours de l'année 2018 la création de 48 postes supplémentaires était envisagée.

En outre, le ministère a proposé au corps interministériel des attachés d'administration une vingtaine d'emplois destinés à renforcer les cabinets des chefs de cour et des chefs de juridiction de certains tribunaux de grande instance qui ne bénéficiaient pas de poste de secrétaire général, mais dont la taille nécessitait pourtant un soutien en personnel afin d'assurer des missions transverses. Mais ces attachés ont, le plus souvent, des difficultés à s'intégrer face aux greffiers occupant les postes de catégorie B+ ou A, malgré l'utilité des compétences et du regard extérieur ainsi fournis aux juridictions.

b) Un repositionnement et des revalorisations indiciaires des personnels de greffe

Parallèlement à ce développement de nouveaux postes dits d'encadrement, le ministère de la justice a voulu renforcer l'attractivité des métiers traditionnels du greffe, en élargissant leurs compétences et en revalorisant leurs rémunérations.

En 2014, un protocole d'accord a été signé sur « les perspectives d'évolution statutaire des personnels des greffes », dont le contenu a été repris par deux décrets concernant respectivement les directeurs de greffe et les greffiers¹⁹.

Le décret concernant les greffiers, outre une revalorisation de la grille indiciaire de 10 400 agents de catégorie B, a introduit de nombreuses évolutions afin d'étendre leurs missions. Leurs attributions y sont ainsi définies : « *Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent les magistrats dans les actes de leur juridiction et authentifient les actes juridictionnels.* » Mais ils « *exercent également des fonctions d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre de recherches juridiques. Selon les directives des magistrats, ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires* ».

Avec cette approche élargie du métier de greffier, a été mise en place une expérimentation de « greffier assistant de magistrat » (GAM). 58 greffiers ont exercé auprès de magistrats (du parquet seulement pour l'instant), notamment dans les services de permanence, dans 27 juridictions durant trois années d'une expérimentation lancée en octobre 2014. À la suite d'une évaluation, la décision a été prise de généraliser ce dispositif. En 2017, 53 greffiers

¹⁹ Décret n° 2015-1273 pour les directeurs de greffe et n° 2015-1275 pour les greffiers.

supplémentaires ont été affectés à ces missions portant à plus d'une centaine le nombre actuel de GAM.

Il est également prévu de développer et de valoriser les fonctions d'encadrement et d'accueil du public au sein des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Enfin, a été créé le statut d'emploi de greffier fonctionnel qui permettra d'atteindre des rémunérations supérieures et qui doit concerner à terme 10 % des effectifs du corps.

Quant au corps nouvellement créé de directeur de greffe des services judiciaires (1 800 agents de catégorie A), qui, en pratique, s'est substitué à celui de greffier en chef, il a surtout bénéficié d'une revalorisation indiciaire. Néanmoins, le positionnement en tant que personnel d'encadrement de ces agents, dont la formation universitaire est souvent équivalente à celle des magistrats, a également été renforcé. Les directeurs de greffe sont prioritairement affectés dans les structures les plus importantes. Ils peuvent en outre accéder au statut d'emploi de directeur de greffe fonctionnel.

III - La dégradation de la performance des juridictions

La baisse de la performance des juridictions ne saurait uniquement être imputée à une mauvaise adéquation des moyens humains avec le niveau d'activité. Les évolutions des indicateurs de performance traduisent également les difficultés du ministère pour faire évoluer les modèles d'organisation, anticiper les réformes législatives et réglementaires ou pour engager les juridictions dans la transformation numérique. Cette dégradation doit attirer l'attention du ministère sur la nécessité de mieux objectiver l'activité afin de mettre en œuvre des leviers d'amélioration.

Il convient également de souligner des lacunes importantes dans la qualité des données d'activité à la DSJ (cf. chapitre II). Certains indicateurs d'activité juridictionnelle ou de performance manquent de robustesse. Cependant, ils renseignent utilement sur l'existence de tendances (quand ils sont inchangés sur la période considérée), qu'il s'agisse de l'augmentation des stocks d'affaires en instance ou de l'allongement des délais de traitement des affaires, en matière civile et pénale.

A - Une activité en léger retrait, une augmentation des stocks d'affaires en instance

Après une forte augmentation du nombre d'affaires au début des années 2000, l'activité juridictionnelle est quasi stable depuis 2013 et tend même à légèrement diminuer.

La hausse des moyens alloués aurait donc dû se traduire par un maintien voire une amélioration de la performance. Or tel n'est pas le cas. Les indicateurs d'activité du ministère de la justice font apparaître une tendance à l'augmentation des stocks d'affaires en instance.

1 - Le contentieux civil

Le contentieux civil, après une forte augmentation depuis 2007, connaît une stabilisation depuis 2013. Les cours d'appel et les tribunaux de grande instance connaissent même une diminution des flux de contentieux entrants en matière civile (respectivement -1,75 % et

-6,40 % entre 2013 et 2017). Le volume d'affaires nouvelles dans les tribunaux d'instance décroît encore plus fortement sur la période (-12,20 %).

Le taux de couverture des juridictions, qui désigne la capacité annuelle de traitement des affaires nouvelles, est négatif chaque année. Cet indicateur, repris dans les documents budgétaires, est essentiel dans la mesure où il permet d'évaluer la productivité et donne des informations sur la vitesse de reconstitution du stock d'affaires dans ces juridictions. En matière civile, le taux de couverture était ainsi déficitaire de 47 168 affaires en 2016 (tous degrés de juridictions confondus). Compte tenu de ce taux de couverture négatif, les stocks des cours d'appel des tribunaux de grande instance ont fortement augmenté durant la période de référence (+10,89 % et +10,63 % respectivement pour les cours et les TGI). Toutefois, en 2017, en raison de la diminution du nombre de nouvelles affaires qui résultent en partie de la déjudiciarisation de certaines procédures²⁰, les juridictions ont affiché un taux de couverture positif entraînant une légère diminution des stocks d'affaires civiles.

Le stock accumulé par les juridictions en fin d'année 2017, comparé à la capacité de traitement de cette même année, correspondait à 14 mois d'activité pour les cours d'appel et 10 mois pour les tribunaux de grande instance.

²⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2017, pour les divorces par consentement mutuel, la convention établie par les époux et leurs avocats est, sauf exception, enregistrée auprès d'un notaire. Depuis le 1^{er} novembre 2017, la déclaration conjointe de Pacs est faite à l'officier d'état civil dans les mairies.

Tableau n° 11 : flux et stocks d'affaires en matière civile (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2013-2017
Toutes affaires nouvelles en matière civile (Cour de cassation incl.)	2 761 554	2 746 515	2 741 679	2 677 253	2 534 819	-8,94 %
Toutes affaires terminées dans l'année (Cour de cassation incl.)	2 698 628	2 618 374	2 674 878	2 630 085	2 609 394	-3,42 %
Cours d'appel						
Affaires nouvelles	245 120	251 814	248 450	250 609	240 910	-1,75 %
Affaires terminées dans l'année	232 388	236 551	236 441	240 673	248 647	6,54 %
Stock au 31 décembre de l'année (y.c référés)	249 827	265 245	277 419	287 661	280 343	10,89 %
Tribunaux de grande instance						
Affaires nouvelles	945 628	994 838	994 798	960 061	888 767	-6,40 %
Affaires terminées dans l'année	923 313	947 618	963 646	938 970	906 572	-1,85 %
Stock au 31 décembre de l'année (y.c référés)	672 939	720 159	750 362	770 819	753 014	10,63 %
Tribunaux d'instance						
Affaires nouvelles	717 379	669 108	661 714	648 976	639 394	-12,20 %
Affaires terminées dans l'année	735 928	635 055	656 148	646 203	642 473	-14,55 %
Stock au 31 décembre de l'année	ND	ND	ND	ND	ND	

Source : Cour des comptes d'après Les chiffres clés de la justice (Editions 2014 à 2018)

2 - L'activité pénale

En matière pénale l'appréciation à porter sur l'activité est complexe, mais fait apparaître également des difficultés dans la gestion des dossiers.

L'ensemble des affaires nouvelles que les parquets ont reçues pour être « orientées » au terme d'un premier travail d'analyse (classement d'office des affaires ou poursuite de l'instruction) a diminué de 2,70 % sur la période 2013-2017.

En revanche, dans le tri effectué entre affaires poursuivables et affaires non poursuivables, les premières ont connu une baisse nettement moindre que les secondes.

Enfin, sur les quelques 1,3 million d'affaires poursuivables, moins de la moitié donne lieu à poursuites effectives (un chiffre quasi stable) tandis que progressent fortement les classements

sans suite (+15,27 %), même si l'année 2017 a montré un net recul, alors que diminuent les compositions pénales et les procédures alternatives aux poursuites.

Si le taux de réponse pénale des parquets se maintient à un niveau élevé, il a diminué entre 2013 et 2017, passant de 89,6 % à 87,8 % des affaires poursuivables.

Ainsi les réformes législatives qui, avec les compositions pénales et les procédures alternatives aux poursuites, permettent à la fois d'accroître la réactivité dans le traitement des délits par les juridictions et de mobiliser des magistrats et personnels de greffe sur des enjeux d'action publique nécessitant des moyens plus importants, semblent ne pas atteindre pleinement leurs objectifs.

Tableau n° 12 : activité des parquets en matière pénale (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2013-2017
Affaires orientées	4 355 958	4 366 266	4 260 836	4 479 808	4 241 508	-2,70 %
Classement d'affaires non poursuivables	3 052 489	3 038 040	2 996 217	3 112 642	2 947 126	-3,58 %
Orientation des affaires poursuivables	1 303 469	1 327 980	1 264 619	1 367 166	1 294 382	-0,70 %
<i>dont poursuites</i>	600 652	597 194	579 858	595 592	595 261	-0,91 %
<i>dont compositions pénales</i>	73 732	70 576	67 134	67 998	63 207	-16,65 %
<i>dont procédures alternatives aux poursuites</i>	493 089	507 440	463 960	512 146	475 413	-3,72 %
<i>dont classement sans suite</i>	135 996	152 770	153 667	191 430	160 501	15,27 %
Taux de réponse pénale	89,60 %	88,50 %	87,80 %	86,00 %	87,80 %	

Source : Cour des comptes d'après Les chiffres clés de la justice (Editions 2014 à 2018)

B - Les délais de traitement des affaires stables ou qui tendent à s'allonger

1 - Une dégradation globale des délais des procédures

Plusieurs indicateurs permettent d'apprécier l'efficacité des juridictions judiciaires.

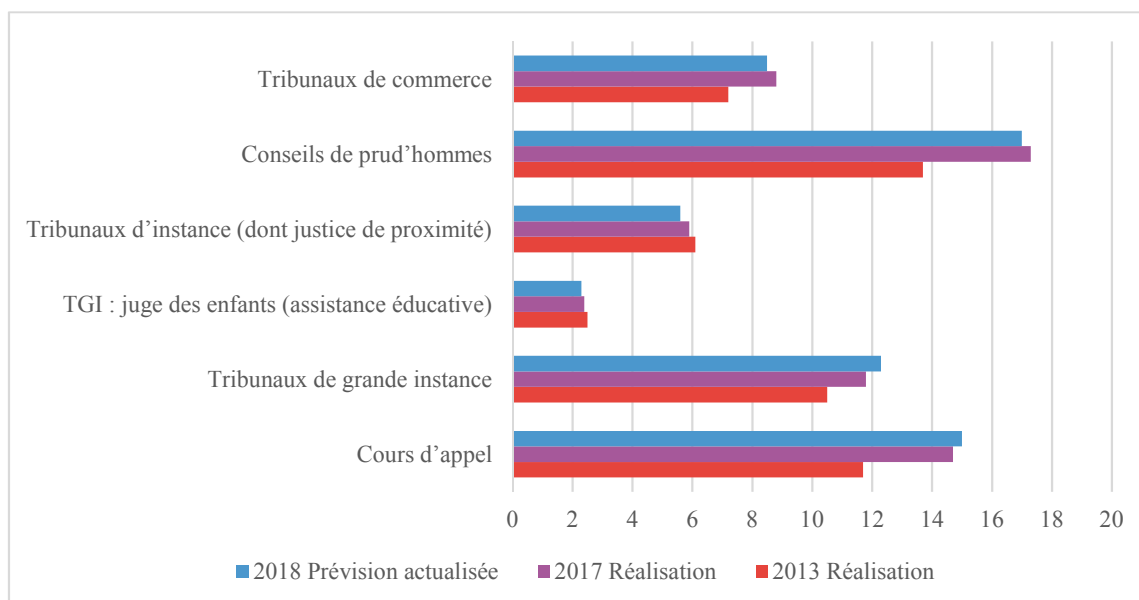
a) En matière civile

Le délai moyen de traitement des procédures civiles a fortement augmenté entre 2013 et 2017, tous degrés de juridiction confondus (cf. graphique *infra*).

La situation des tribunaux de grande instance et des cours d'appel apparaît préoccupante. Ainsi, au cours de la période, le délai moyen de traitement d'une procédure se maintient à un niveau élevé et est passé respectivement de 10,5 mois à 11,8 mois pour les TGI et de 11,7 mois à 14,7 mois pour les cours d'appel.

Une telle évolution s'explique en partie par le taux de couverture négatif jusqu'en 2016 (c'est-à-dire un nombre d'affaires terminées inférieur au nombre d'affaires entrantes au cours de l'année) ainsi qu'une orientation prioritaire des moyens juridictionnels vers l'action pénale. Elle résulte aussi de modifications dans la structure des contentieux traités par les juridictions, qui, selon le ministère de la justice, tendent à devenir plus complexes.

Graphique n° 4 : délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes (en nombre de mois)



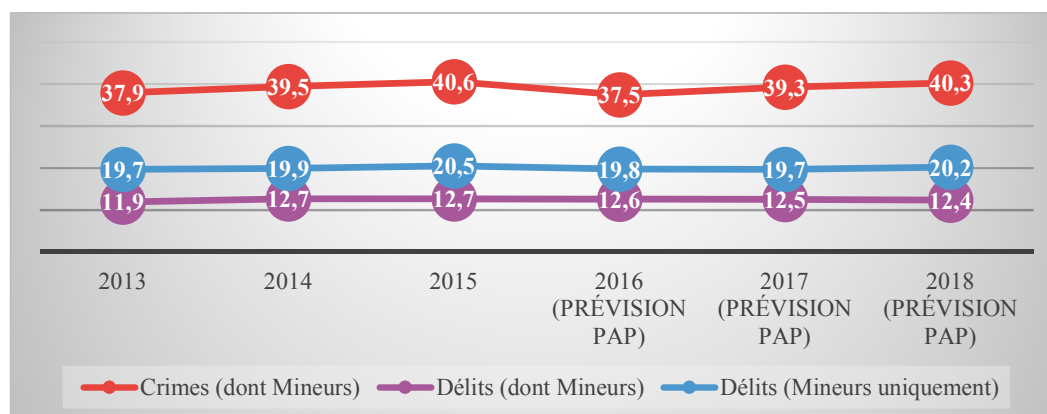
Source : Projets et Rapports annuels de performance, mission justice (2013-2019)

b) En matière pénale

En matière pénale les délais de traitement demeurent importants et s'allongent sur la période, en dépit des moyens alloués à cette catégorie de contentieux (cf. graphique *infra*).

Pour expliquer cette dégradation de la performance, les interlocuteurs de la Cour en administration centrale et dans le réseau judiciaire avancent plusieurs hypothèses. La hausse du contentieux traité par les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), constitué notamment par des affaires complexes en matière de santé publique, de criminalité économique et financière, expliquerait pour partie l'augmentation des délais de traitement au niveau national. Plus généralement, la complexité moyenne des dossiers traités par les tribunaux correctionnels tendrait à augmenter, avec pour effet mécanique un allongement des délais d'instruction des affaires. Toutefois, ces explications ne sont pas étayées, faute pour le ministère d'avoir mis en place une mesure de la charge de travail, ni un suivi de l'impact des nombreuses réformes législatives intervenues ces dernières années en matière de procédure pénale.

**Graphique n° 5 : délai moyen de traitement des procédures pénales
(en nombre de mois, sauf Cour de cassation)**



Source : Projets et Rapports annuels de performance, mission justice (2013-2018) – Les données statistiques (cadres du parquet, répertoire de l'instruction, casier judiciaire national) de l'année n ne sont connues qu'en année $n+2$.

2 - Une stagnation de la productivité des magistrats et fonctionnaires dans les juridictions

En dépit des moyens supplémentaires alloués aux juridictions au cours de la période sous revue, la productivité des magistrats et fonctionnaires évolue peu.

a) Un nombre d'affaires traitées par les magistrats en légère augmentation au civil et en retrait au pénal

Tableau n° 13 : nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège

	2014	2015	2016	2017	2018 (prévision actualisée)	Évolution 2014-2018
<i>Cours d'appel</i>	302	298	300	306	307	1,63 %
<i>Tribunaux de grande instance</i>	678	699	689	691	695	2,45 %
<i>TGI : juge des enfants (mesures en matière d'assistance éducative)</i>	1483	1478	1519	1511	1515	2,11 %

Source : Projets et Rapports annuels de performance, mission justice (2014-2019)

Le nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège devrait ainsi avoir augmenté de 2,45 % dans les TGI et de 1,63 % dans les cours d'appel entre 2014 et 2018²¹, si les prévisions du ministère se confirment.

Tableau n° 14 : nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet

	2014	2015	2016	2017	2018 (prévision actualisée)	Évolution 2014-2018
<i>Cours d'appel (magistrat du siège)</i>	277	262	260	255	260	-6,54 %
<i>Cours d'appel (magistrats du parquet)</i>	401	387	384	374	380	-5,53 %
<i>Tribunaux de grande instance (magistrat du siège)</i>	862	865	871	847	860	-0,23 %
<i>Tribunaux de grande instance (magistrats du parquet)</i>	1149	1080	1147	1079	1115	-3,05 %

Source : Cour des comptes d'après Projets et Rapports annuels de performance, mission justice (2014-2019) – Les données statistiques (cadres du parquet, répertoire de l'instruction, casier judiciaire national) de l'année n ne sont connues qu'en année n+2.

En matière pénale, une diminution du nombre des dossiers traités par les magistrats du parquet est observée entre 2014 et 2018. Cette baisse est plus sensible dans les cours d'appel (-5,53 %) que dans les TGI (-3,05 %) au cours de la période. En ce qui concerne les magistrats du siège, la situation est identique, avec une diminution de la « productivité » constatée dans les cours d'appel et les TGI, en dépit des moyens d'assistance aux magistrats développés ces dernières années et des réformes procédurales visant à accélérer le traitement des contentieux.

Comme pour les délais de traitement, l'augmentation de la complexité moyenne des affaires figure au nombre des explications avancées par les acteurs judiciaires pour expliquer cette stagnation de la productivité des magistrats du siège en matières civile et pénale, sans pour autant que celle-ci soit clairement documentée par l'administration.

b) Une très légère augmentation de la productivité des fonctionnaires

Les évolutions sont comparables pour les fonctionnaires, avec une augmentation modérée du nombre d'affaires traitées chaque année entre 2014 et 2018 (2,04 % dans les TGI et 4 % dans les cours d'appel) en matière civile. Au pénal, les TGI connaissent une très légère hausse (+1 %) mais une baisse en cours d'appel (-2,96 %).

²¹ La ventilation des ETP par type d'activité juridictionnelle étant réalisée selon des modalités spécifiques avant 2014, les données relatives à l'année 2013 n'ont pas été prises en compte dans les tableaux n° 13, 14 et 15.

Tableau n° 15 : nombre d'affaires civiles et pénales traitées par fonctionnaire

	2014	2015	2016	2017	2018 (prévision actualisée)	Évolution 2014-2018
<i>Cours d'appel (civil)</i>	216	215	224	222	225	4 %
<i>Cours d'appel (pénal)</i>	139	133	133	127	135	-2,96 %
<i>Tribunaux de grande instance (civil)</i>	240	237	241	241	245	2,04 %
<i>Tribunaux de grande instance (pénal)</i>	99	99	99	97	100	1 %

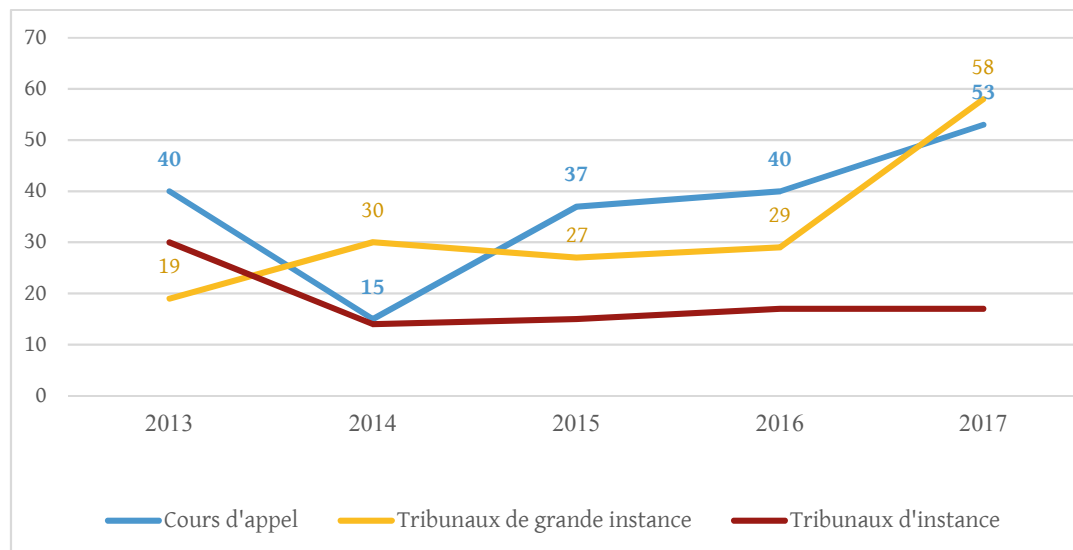
Source : Cour des comptes d'après Projets et Rapports annuels de performance, mission justice (2013-2019)

3 - Le nombre de juridictions en grande difficulté augmente

Le pourcentage des juridictions en situation de fragilité c'est-à-dire celles pour lesquelles le délai moyen de traitement des procédures civiles est supérieur de 15 % au délai observé en moyenne dans l'ensemble des juridictions est en augmentation en 2017 après une période de diminution. Cette évolution, plus marquée s'agissant de l'appel et de la cassation, traduit la difficulté éprouvée par l'administration à anticiper les besoins des juridictions et plus largement la tension qui n'épargne désormais aucun ressort du réseau judiciaire. De fait, la stratégie qui consistait pour la DSJ à localiser des postes supplémentaires et affecter des magistrats, fonctionnaires et personnels non titulaires dans les ressorts les plus en difficulté ces dernières années a atteint ses limites, surtout en ce qui concerne les TGI. En effet, la situation de ces juridictions apparaît critique pour 58 % d'entre elles en 2017 alors que les estimations du PAP 2018 n'en prévoyaient que 20 %.

En revanche, si les données 2017 et les prévisions 2018 font apparaître, dans les tribunaux d'instance, une augmentation très forte du nombre des juridictions dont le délai de traitement augmente, cette variation s'explique en partie par le changement de cible (passage d'un objectif de 5,8 mois de délai de traitement à 5 mois pour les tribunaux d'instance à compter de 2017). Au cours de la période, la part des tribunaux d'instance affichant un délai critique tend ainsi plutôt à se réduire.

Graphique n° 6 : pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles



Source : Cour des comptes d'après Projets et Rapports annuels de performance, mission justice (2013-2018)

CONCLUSION

Les études du Conseil de l'Europe sur les systèmes judiciaires européens montrent que la France a consacré moins de ressources à la justice judiciaire que ses partenaires les plus comparables. Les efforts budgétaires consentis en France ces dernières commencent à faire sentir leurs premières conséquences.

En effet, entre 2013 et 2017, le budget global de la justice judiciaire a connu une hausse de près de 9 %. L'augmentation est nette pour les dépenses de fonctionnement courant même si les crédits exécutés ont moins progressé (+13 %) que les crédits votés par le Parlement (+19,6 %).

Les juridictions judiciaires ont également bénéficié d'une augmentation sensible de leurs effectifs votés. Toutefois, les évolutions constatées doivent être nuancées en raison, d'une part, des difficultés rencontrées par le ministère de la justice pour exécuter les schémas d'emplois en lois de finances et d'autre part, par les effets différés dans le réseau judiciaire des recrutements importants de magistrats et de greffiers à compter de 2015-2016. Entre 2013 et 2017, les effectifs affectés en juridictions de magistrats n'ont augmenté que de 0,5 % et de 1,8 % pour les fonctionnaires.

La croissance des moyens budgétaires ne s'est pourtant pas traduite par une amélioration de la performance. Alors que l'activité juridictionnelle est quasi stable depuis 2013 et même en léger retrait, les stocks d'affaires en instance ont augmenté pendant la période sous revue. Le nombre d'affaires traitées par magistrat et par an a diminué au pénal et a faiblement augmenté au civil alors que le nombre de juridictions en situation de fragilité au regard du délai moyen de traitement des affaires a crû fortement pour atteindre +58 % pour les tribunaux de grande instance en 2017.

Certes, le lien entre l'allocation des moyens budgétaires et la performance n'est pas mécanique et d'autres facteurs, organisationnels notamment, doivent être pris en compte. De même, le caractère nécessairement différé de l'affectation des nouveaux magistrats et personnels de greffe dans les juridictions explique pour partie la faible corrélation entre l'augmentation des moyens budgétaires en personnels et l'amélioration de la performance au cours de la période sous revue. Toutefois, plusieurs promotions de nouveaux magistrats et greffiers ont été affectées sur la période considérée.

La dégradation de la situation de la justice judiciaire au regard des divers indicateurs cités doit inciter à une profonde révision des méthodes de définition des besoins et d'allocation des ressources des juridictions.

Chapitre II

Une évaluation de l'activité qui ne repose pas sur des critères objectifs

Le ministère de la justice souffre, dans son processus d'estimation de l'activité des personnels (principale pierre d'achoppement du fonctionnement des juridictions), de la faiblesse de ses outils d'analyse et de suivi (I) ainsi que de l'organisation du dialogue budgétaire, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré (II).

I - Des outils d'analyse et de suivi d'activité insuffisants

Pour avoir une juste vision des besoins humains et budgétaires des juridictions judiciaires, le ministère devrait pouvoir disposer d'outils informatiques et statistiques efficaces, ainsi que d'études d'impact qui chiffreront les conséquences des évolutions législatives et réglementaires. Des données ainsi fiabilisées permettraient de retenir dans le PAP d'indicateurs pertinents dont le suivi faciliterait les arbitrages budgétaires. Faute de disposer de tels outils, le pilotage des moyens des juridictions s'effectue aujourd'hui principalement au fil de l'eau.

La transformation numérique du ministère de la justice était l'un des cinq chantiers de la Justice, traités dans les rapports remis le 15 janvier 2018 à la garde des sceaux, et fait partie de l'ambition de la loi de programmation actuellement en débat. Toutefois, la démarche adoptée concerne principalement la transformation numérique sous l'angle du service aux usagers (dépôt de plainte ou suivi de son dossier en ligne...) plutôt que celui de la connaissance par l'administration du fonctionnement des juridictions.

A - Les limites des moyens existants de suivi des effectifs et de l'activité

Le ministère s'appuie sur trois types d'outils pour la production de ses données :

- des outils informatiques de gestion des ressources humaines (dont HARMONIE pour les actes de gestion et LOLFI pour la localisation des effectifs et le suivi de carrière des personnels) ;

- des outils de gestion-métier (il existe des dizaines d'applications-métiers qui vont du système intégré tels CASSIOPEE pour le pénal ou PORTALIS pour le civil à des applications de format plus modeste comme MINOS qui gère les décisions rendues par les tribunaux d'instance ; ou APPI pour l'application des peines, dont les données sont au demeurant particulièrement peu fiables) ;
- enfin des outils de suivi de l'activité et de la charge de travail (OUTILGREF pour les personnels administratifs et PHAROS pour les magistrats et pour une approche globale des juridictions).

Seuls ces deux derniers outils informatiques, qui permettent de croiser les problématiques de l'activité des juridictions avec celles des moyens en personnels qui leur sont alloués, sont analysés ci-dessous.

1 - OUTILGREF, outil unanimement reconnu mais qui présente de nombreuses lacunes

OUTILGREF est l'outil de gestion et de répartition des emplois de fonctionnaires. À partir du flux d'affaires nouvelles, il évalue le besoin théorique de chaque juridiction à condition que ce flux ait été entré correctement dans l'outil informatique. En effet, dans de nombreuses juridictions, faute de personnels, les procédures ne sont que partiellement prises en compte. Le temps nécessaire en minutes et/ou en heures a été paramétré dans OUTILGREF pour chaque acte de chaque procédure. Ce temps par affaire est multiplié par le nombre d'affaires nouvelles et, rapporté au temps maximal de travail par agent et par an (228 jours), il indique le nombre d'ETPT théoriquement nécessaire dans une juridiction donnée. En outre, à chaque action est reliée dans OUTILGREF une fiche résumant la procédure à suivre et le temps à y consacrer.

La procédure d'allocation des moyens en personnels administratifs est ainsi encadrée par des critères objectifs, même si de nombreuses critiques sont adressées à OUTILGREF qui ignore ou sous-estime un certain nombre de données ou qui n'actualise pas assez fréquemment les procédures.

a) des éléments ne sont pas pris en compte

Les congés maternité, les congés maladie (autres que de longue durée, c'est-à-dire ceux pouvant aller jusqu'à 5 ans), les décharges syndicales et les temps partiels ne sont pas pris en compte : un agent affecté dans une juridiction y est considéré comme effectivement présent et donc comme effectuant ses jours de travail annuels. Le temps de travail administratif ou de soutien est fortement sous-estimé quand il n'est pas oublié. Certaines procédures ne sont pas intégrées notamment les ordonnances du juge de la mise en état, pourtant préparées par les greffiers.

De la même manière, en dépit de la prise en compte par OUTILGREF du degré de juridiction (TI, TGI ou cour d'appel) ou du groupe auquel elles se rattachent²², certaines d'entre elles éprouvent des difficultés à utiliser cet outil en raison de leur contexte d'activité « atypique » ou en raison de leur très grande taille.

Enfin, et surtout, OUTILGREF ne prend pas en compte la gestion des stocks d'affaires. Il mesure le flux d'affaires traitées par la juridiction chaque année et en déduit, pour l'année considérée, les besoins en effectifs correspondants. Mais il n'intègre pas les affaires en stock. Pourtant un greffier formateur à l'École nationale des greffes (ENG) a proposé une évolution de l'outil, simple à mettre en place. Cet outil, fondé sur une feuille de calcul Excel, permet d'entrer les données concernant le stock d'une juridiction, puis le nombre d'ETPT effectivement présents dans le service et le minutage prévu par OUTILGREF pour chaque tâche. Le tableau calcule automatiquement le temps nécessaire à l'écoulement des stocks. En dépit de la diffusion de cet outil dans certains ressorts de cours d'appel, l'administration centrale n'a, pour l'heure, pas entamé de démarches visant à modifier OUTILGREF dans le sens d'une meilleure prise en compte des stocks d'affaires en instance.

b) La standardisation ou le manque de finesse de la structuration de l'outil conduisent à d'importantes sous-estimations

Pour la gestion des scellés, OUTILGREF ne prend en compte qu'un numéro de dépôt par instance, derrière lequel il peut y avoir aussi bien un seul que 50 scellés. Toutefois, les groupes de travail sur l'actualisation d'OUTILGREF TGI ont proposé en juin 2018 une évolution de l'indicateur de la typologie « scellés » afin de prendre en compte le nombre de scellés mis en dépôt. Cette évolution devrait entrer en vigueur en 2019.

Par ailleurs, jusqu'à présent, aucune spécificité n'est prévue dans OUTILGREF pour les dossiers instruits par les JIRS (juridictions interrégionales spécialisées)²³, qui existent pourtant depuis 2004 et qui traitent de gros dossiers consommateurs de beaucoup plus de temps qu'un dossier criminel classique.

c) Un processus d'actualisation effectué avec retard

Des travaux d'actualisation d'OUTILGREF ont été réalisés régulièrement depuis 2001. Mais ces évolutions n'ont généralement été intégrées dans l'application qu'avec un retard de plusieurs années²⁴. Toutefois, depuis 2017 et tout au long de l'année 2018 s'est déroulée l'actualisation du module « TGI », qui concerne un grand nombre d'utilisateurs dans les juridictions et dont les acteurs attendent de nombreuses améliorations.

²² Les juridictions (cours d'appel et TGI) sont classées en fonction du nombre de leurs effectifs et de leur volume d'activité en groupes. Les TGI comptent ainsi quatre groupes, lesquels déterminent notamment le dimensionnement des services (voir annexe n° 3).

²³ Les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) regroupent des magistrats du parquet et de l'instruction et sont spécialisées en matière de criminalité organisée, de délinquance financière mais aussi pour les affaires où la complexité justifie des investigations importantes.

²⁴ Ainsi Outilgref prévoit toujours du temps de dactylographie alors qu'en pratique s'y est substituée presque exclusivement la relecture par les personnels de greffe de textes écrits par d'autres.

**

Cet ensemble d'erreurs ou d'insuffisances peut se traduire par des résultats erronés par rapport aux besoins. L'exemple le plus significatif est celui de Toulouse où le résultat produit par OUTILGREF est depuis plusieurs années inférieur d'au moins 40 ETP aux effectifs localisés dans la circulaire annuelle de localisation des effectifs (CLE), sans qu'une explication valable ait pour l'instant pu être trouvée.

À partir d'outils informatiques déjà imparfaits, le transfert de données entre eux ne fait souvent que distordre davantage les constats. Ainsi, désormais, certaines lignes d'OUTILGREF sont pré-remplies par l'application informatique PHAROS (cf. *infra*). Mais les erreurs sont nombreuses, malgré les contrôles qualité que les juridictions mettent en place. Les directeurs de greffe doivent vérifier toutes ces lignes et, si les chiffres leur paraissent erronés, s'en expliquer auprès du ministère pour tenter de rétablir une photographie fiable de la juridiction.

2 - PHAROS, un outil qui permet d'évaluer la charge de travail en juridiction *a posteriori*

Contrairement aux personnels administratifs, il n'existe pas pour les magistrats d'outil d'évaluation objective des besoins d'une juridiction. Le seul outil informatique disponible est PHAROS. La fonction première de celui-ci n'est d'ailleurs pas d'évaluer *a priori* le temps de travail des personnels judiciaires mais de restituer des données d'activité provenant de sources différentes (telles que d'autres bases de données, produites par des applicatifs distincts, ou sous des formats différents). PHAROS permet ainsi de disposer, en un seul point, d'un ensemble de données susceptibles de faciliter la comparaison entre juridictions de tailles identiques et de calculer des indicateurs plus élaborés que ceux à disposition des juridictions.

Concernant les effectifs et la charge de travail, PHAROS rend compte, *a posteriori*, du temps consacré à chaque grande catégorie de procédures par les magistrats réellement présents. PHAROS récupère des données fournies par l'administration centrale dans LOLFI et par les juridictions (qui procèdent à des saisies directes). Les chefs de cour et de juridiction ventilent chaque mois de janvier, ex-post, les ETPT réels qui sont dans les juridictions entre quelques grandes activités : traitement et jugement des contentieux civils, traitement et jugement des affaires pénales, formation, accès au droit et à la justice, soutien, etc.

La qualité de PHAROS vaut surtout par les données qui l'alimentent. Or, comme l'a précisé une présidente de cour d'appel reprenant les termes d'une des circulaires de localisation « *la ventilation est exclusivement déclarative en l'absence d'outils permettant d'automatiser et de fiabiliser la mesure du temps passé par chacun sur les différentes actions.* » Elle juge l'exercice « *fort complexe, plus intuitif que scientifique et quelque peu artificiel, tous les ETPT étant censés se valoir (208 jours pour les magistrats) alors que la durée et le nombre de journées de travail est très variable d'un magistrat à l'autre* ». De même, plusieurs chefs de juridiction ont souligné que nombreuses sont les affaires closes alors qu'informatiquement elles ne le sont pas encore dans les logiciels « métier ». Mais les corrections dans l'outil sont particulièrement difficiles. L'application elle-même indique : « *La correction d'erreur de saisie sur des affaires en cours améliore l'indicateur de qualité sur les affaires terminées, sans pour autant améliorer rétrospectivement l'indicateur de qualité sur les affaires nouvelles. Par conséquent la nature d'affaire doit obligatoirement être renseignée à la création de l'affaire.* »

Les informations sont communiquées avec retard ; PHAROS ne délivre qu'en août de l'année N+1 les données statistiques de l'année N. Elles ne sont enfin pas accessibles à tous. Le président d'une chambre de tribunal ou de cour d'appel n'y a pas accès ; seuls les chefs de cour ou de juridiction le peuvent.

Autant d'illustrations qui confirment les lacunes du dispositif informatique. Un pilotage efficace des juridictions judiciaires, qu'il s'agisse de leur activité ou de l'allocation des moyens, rend impérative l'évolution de l'ensemble des applicatifs informatiques qu'elles utilisent et l'élaboration d'outils capable d'évaluer *a priori* la charge de travail des magistrats, à l'instar d'OUTILGREF pour les métiers du greffe. Dans leur réponse écrite et lors des auditions, les représentants du ministère de la justice ont fait part de leur volonté de mettre à l'ordre du jour un tel chantier.

B - Des modifications d'organisation et de procédure très peu prises en compte

Les évolutions législatives et réglementaires, comme celles des pratiques professionnelles, n'ont jusqu'ici pas eu d'impact sur l'allocation des moyens aux juridictions en proportion de leur importance, faute d'objectivation suffisante de ces évolutions et de leurs conséquences.

1 - La faiblesse des études d'impact

Une juste appréciation des conséquences des réformes est un élément important d'une bonne gestion pour un ministère qui a connu de très nombreuses évolutions législatives et réglementaires depuis 10 ans. La plupart ont alourdi la charge de travail des juridictions, sans que l'importance et le coût puissent en être précisément évalués. Il est vrai que des études d'impact étayées supposent un appareil informatique et statistique efficace. Ces études constituent un exercice difficile, car exigeant la construction d'hypothèses d'évolution des comportements des justiciables et des acteurs de l'institution judiciaire.

a) Pour les textes issus d'autres ministères

La faiblesse des études d'impact est particulièrement sensible lorsque les textes législatifs, tout en concernant les juridictions judiciaires, sont portés par un autre ministère.

Ainsi, la loi du 30 octobre 2017 renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité publique a intégré un contrôle du juge de la liberté et de la détention (JLD) sur les nouvelles mesures de police administrative prévues par ce texte. La loi précise par ailleurs qu'interviennent sur ces questions les JLD du TGI de Paris. L'étude d'impact précise bien que l'effectif est de 11 actuellement et que cette nouvelle mission représente une charge supplémentaire ; mais celle-ci n'est pas quantifiée.

La loi du 6 août 2015 pour la croissance et l'activité qui postule la liberté d'installation des officiers ministériels conduit au même constat. L'étude d'impact, qui précise : « *compte tenu des nouvelles missions [de contrôle] confiées à l'Autorité de la concurrence, le projet conduira à la suppression des commissions de localisation actuelles, dont le secrétariat est*

assuré par la Chancellerie », en déduit que « les moyens mis en œuvre pour le fonctionnement de ces commissions pourront donc être réalloués à d'autres missions assurées par le ministère de la justice. » Ni chiffrage, ni précision sur ces autres missions ne figurent dans cette étude.

b) Pour les textes issus de la chancellerie

La faiblesse des études d'impact se constate aussi lorsque les projets de texte sont portés par la chancellerie.

La loi emblématique la plus récente est celle du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du XXI^{ème} siècle. Parmi les mesures prévues par cette loi, figure la création du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ). L'étude d'impact indique bien que, pour répondre aux besoins engendrés par les SAUJ, un greffier placé sera nommé par ressort de cour d'appel, *« mais par redéploiement issu des gains d'organisation du travail des greffes »*, grâce notamment au déploiement de CASSIOPEE et PORTALIS. L'étude d'impact n'est pas plus précise sur ce point. Elle est même entachée d'une vraie difficulté puisque les dispositifs CASSIOPEE (chaîne pénale) et PORTALIS (chaîne civile) ne seront respectivement achevés, d'après les données fournies par le ministère, qu'en 2020 et 2026.

Le doublement des délais de prescription pénale, à compter du 1^{er} mars 2017, en vertu de la loi du 27 février 2017, n'a été accompagné d'aucune étude d'impact sur les effectifs supplémentaires que devrait nécessiter cette opportunité accrue d'engager des poursuites.

Par ailleurs, les plans de lutte anti-terroriste (PLAT), qui ont autorisé la création de 183 emplois (dont 64 magistrats) dans le cadre du PLAT 1 en 2015 et 587 emplois (dont 215 magistrats) dans le cadre du PLAT 2 en 2016 ne précisent pas clairement les besoins que ces personnels sont supposés satisfaire. La réalité est même que ces moyens supplémentaires se sont trouvés partiellement fongibles dans les ressources globales du ministère, réduisant la portée des choix effectués par le Gouvernement et validés par le Parlement. Dans le compte-rendu de la commission permanente d'études (qui donne un avis sur les questions statutaires, ainsi que d'équipement et de fonctionnement des juridictions) du 24 novembre 2015, le représentant de la DSJ déclarait d'ailleurs, en réponse à un représentant des personnels : *« Le PLAT est une source de financement qui permet d'exécuter un certain nombre de projets. Car, en l'état, les crédits de fonctionnement ne permettent pas de financer une modernisation des équipements. »*

Un cas illustre les conséquences sur l'estimation des besoins que peut avoir un trop grand nombre d'acteurs dans les arbitrages à opérer à l'occasion d'un changement de procédure. Il a été décidé de forfaitiser des délits routiers, gérés par le Centre national de traitement des infractions routières (CNT) de Rennes. Cette forfaitisation s'est accompagnée d'un changement des voies de recours, qui ne s'exercent plus devant le CNT mais auprès du procureur du TGI de Rennes. La surcharge de travail que représentent ces nombreux recours (estimée à un magistrat et sept personnels administratifs) n'avait pas été anticipée par le ministère.

c) La faiblesse quasi générale de l'argumentaire des études d'impact

En outre, les études d'impact, lorsqu'elles sont réalisées, ne sont pas nécessairement bien analysées ou argumentées. Dans le cadre de la réforme du divorce par consentement mutuel, également arrêtée par la loi du 18 novembre 2016, le ministère est parti du principe, sans le

quantifier, que cette réforme allait alléger sensiblement le travail des magistrats du siège des juridictions civiles. À ce jour, ce présupposé n'est pas partagé. Les magistrats mettent en avant que ce sont les divorces les plus faciles qui se font par consentement mutuel ; les autres, les plus consommateurs de temps, restant de la compétence du juge. Ils soulignent également que les avocats sont peu enclins à aller devant les notaires car, en ce cas, ils ne bénéficient pas de l'aide juridictionnelle dont certains vivent presque exclusivement. L'absence de données quantifiées ne permet pas de trancher entre ces deux appréciations divergentes de l'impact réel de cette réforme.

Plus récemment, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, pourtant accompagné d'une étude d'impact très étoffée, montre la persistance de difficultés pour le ministère en ce domaine. À propos de l'article 8 consacré à l'allègement du contrôle du juge des tutelles, l'étude d'impact mentionne que *« le nombre de saisines des juges de tutelle va nécessairement diminuer. Mais il est difficile d'évaluer cet impact car il n'existe pas a priori de données permettant d'identifier le nombre des mesures visées par ces nouvelles dispositions ; en outre, s'agissant des magistrats, la charge de travail des juges des tutelles est évaluée à partir du nombre de dossiers en cours et non du nombre de saisines. »*

Par ailleurs, tant les amendements du Gouvernement que les textes réglementaires ne sont pas accompagnés d'études d'impact qui ne sont obligatoires dans aucun de ces deux cas. Il en est de même pour les propositions de loi.

Enfin, au-delà des études d'impact *a priori*, le ministère de la justice gagnerait à mettre en œuvre une démarche plus systématique d'évaluation *ex post* des réformes législatives et par conséquent des études d'impact venant au soutien des projets de loi. Un tel travail permettrait à la fois d'ajuster les moyens mis en œuvre pour appliquer les nouveaux textes et, par les constats ainsi réalisés, d'améliorer ensuite significativement la procédure d'élaboration des études d'impact.

2 - Des éléments d'organisation du travail des juridictions difficiles à quantifier

Que ce soit dans l'organisation interne d'une juridiction, ou dans le développement des échanges dématérialisés avec ses « partenaires » (policiers ou gendarmes, avocats, huissiers...), des facteurs peuvent jouer de façon significative sur les besoins (en plus ou en moins) de la juridiction en effectifs. Or, si on ne peut nier la difficulté de mesurer ces évolutions, force est de constater que l'administration des juridictions judiciaires ne tente même pas l'exercice.

a) Des réflexions relativement récentes sur l'organisation interne des juridictions

Le constat d'une première présidente de cour d'appel rencontrée est partagé par tous les chefs de cour ou de juridiction : si des logiques de travail se sont créées par « cabinet », il est encore très rare d'avoir, dans une juridiction, une logique de « service » ; *a fortiori* entre juridictions d'un même ressort de cour d'appel. En conséquence, dans les dialogues de gestion, les intervenants ne parlent pas le même langage, ce qui complique singulièrement les arbitrages à réaliser par le RBOP ou par le RPROG.

C'est pourquoi une organisation interne revue et plus homogène est devenue une préoccupation des chefs de cours et de juridictions. Dans cet esprit, le ministère a créé en 2014 un bureau au sein de la sous-direction de la performance et des méthodes de la DSJ, apprécié des juridictions, qu'elles saisissent sur la base du volontariat : Via Justice, acronyme pour Valorisation, Innovation et Accompagnement des juridictions. Ce dispositif comprend un forum de discussion, une boîte à idées, mais surtout une équipe de magistrats et de greffiers qui se déplace dans les juridictions pour y accompagner le changement. Cet accompagnement répond toujours à une demande initiale de la juridiction ou de la cour qui, soit s'interroge sur son organisation et veut l'améliorer (diagnostic organisationnel) soit veut mettre en œuvre un projet innovant.

Le TGI de Béthune développe fortement les nouvelles technologies, et a notamment dématérialisé l'ensemble de la chaîne pénale jusqu'à l'audience. Pour l'y aider, Via Justice a sollicité les bureaux chargés de la maîtrise d'ouvrage des applications informatiques afin d'expertiser les pratiques initiées pour éclairer la juridiction sur ce qui peut être conduit en conformité avec les textes et en l'état des contraintes techniques.

Les demandes de diagnostic organisationnel qui sont les cas les plus fréquents (17 saisines en 2017), ont porté sur l'amélioration du traitement des scellés, la mise en place des SAUJ ou l'aide juridictionnelle. La cour d'appel de Limoges notamment a demandé l'aide de Via Justice pour une harmonisation des pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle de son ressort.

En revanche, le bureau Via Justice, interrogé sur les conséquences de ses propositions de réorganisation sur les effectifs, a bien précisé que tel n'était pas l'objectif qui lui était fixé. Ce bureau ne procède donc à aucune analyse de la productivité.

b) L'impact de la communication électronique avec les partenaires professionnels

La communication électronique modifie profondément les habitudes de travail des juridictions et de leurs principaux partenaires que sont les gendarmes et policiers, les avocats ou les autres auxiliaires de justice. Les premières expérimentations ont débuté en 2007. Policiers et gendarmes communiquent depuis une dizaine d'années avec les parquets par voie dématérialisée ; un parquetier peut désormais suivre de son écran d'ordinateur une garde à vue pas à pas.

Un décret du 9 décembre 2009²⁵ a imposé, pour les procédures d'appel avec représentation obligatoire d'un avocat, que les actes de procédure soient remis à la cour par voie électronique sous peine d'irrecevabilité soulevée d'office. Les avocats ont désormais intégré le RPVA (réseau privé virtuel des avocats) réseau sécurisé par lequel transitent ces documents.

Le décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile, à la communication électronique et à la résolution amiable des différends a remplacé dans les différents codes de procédure, chaque fois que possible, les termes « par lettre recommandée » ou « par lettre simple », par ceux de convocation ou information « par tous moyens ».

²⁵ Décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 relatif à la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile.

Une convention-cadre relative à la communication électronique pour les affaires civiles et pénales conclue le 24 juin 2016 entre le garde des sceaux et le conseil national des barreaux a renforcé les cas d'échanges électroniques entre tribunaux et avocats, qu'il s'agisse d'actes de procédure, de consultation du dossier, aux échanges d'informations. Ses objectifs affichés sont de permettre un allègement des temps de saisie, une meilleure transparence de l'information et un audientement facilité des affaires.

Pour autant l'impact de ces communications électroniques croissantes peut être à double tranchant. Le temps de numérisation de dossiers volumineux est important. De même, les magistrats et greffiers ont constaté une forte augmentation des reports d'audience de la part des avocats, maintenant qu'il leur suffit d'un message électronique pour la demander et qu'ils n'ont plus besoin de se déplacer. Or, ces demandes de reports désorganisent le planning des audiences et obligent à les reprogrammer. Enfin, selon la façon dont les avocats classent leurs dossiers électroniques, le temps passé pour en comprendre la logique peut varier sensiblement.

La justice évolue donc dans un cadre en évolution rapide, qu'il s'agisse des méthodes de travail qu'elle-même ou ses partenaires mettent en œuvre ou qu'il s'agisse des textes qu'elle doit faire respecter ou de ceux qui s'imposent à son organisation. Ces évolutions fréquentes sont pour elle une difficulté importante. Elles ont un fort impact sur son efficacité et sur ses besoins en termes de moyens dont il faut analyser plus précisément les conséquences pour une approche réaliste du coût de la justice.

C'est pourquoi il paraît essentiel de veiller à ce que chaque projet de réforme ou chaque modification substantielle des pratiques s'accompagne de l'évaluation quantifiée des augmentations ou des diminutions des besoins en effectifs qu'il est susceptible d'entraîner dans les juridictions.

C - La pertinence limitée des indicateurs de performance

Compte tenu des constats qui précèdent, il n'est pas étonnant que les indicateurs de performance sur lesquels s'appuie le ministère et sur lequel il est lui-même jugé, manquent de fiabilité.

1 - Les fiches de performance internes au ministère

Ces fiches constituent le fondement du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés. À partir des données de PHAROS, la DSJ élabore une synthèse de l'activité de chaque juridiction en traitant de l'activité civile puis de l'activité pénale. Ces fiches analysent l'évolution des flux et des stocks d'une année sur l'autre, et comparent l'activité de cette juridiction à la moyenne de celle de son groupe.

La juridiction y répond en confirmant ou infirmant les chiffres et en expliquant les raisons de ces évolutions : manque de moyens, hausse du nombre d'affaires, changement des procédures, particularités locales (ouverture ou extension d'un centre de rétention administrative par exemple...).

Or, la lecture de ces fiches de performance fait apparaître des désaccords nombreux sur les chiffres eux-mêmes, parfois de manière significative ; écarts dus sans doute en grande partie aux retards de saisie dans OUTILGREF. Quelques exemples parmi d'autres :

- la DSJ fait référence à propos d'une JIRS (juridiction interrégionale spécialisée qui traite d'affaires complexes et consommatrices de temps) aux chiffres de 23 affaires nouvelles et de 27 closes en 2016 ; le TGI concerné fait état de 29 affaires nouvelles et de 25 closes ;
- à propos d'une cour d'appel, l'infocentre CASSIOPEE mentionne 45 784 plaintes enregistrées lorsque la DSJ n'en comptabilisait que 40 440 ;
- un désaccord sur le nombre d'ETPT, dont la répartition et le suivi sont pourtant directement de la responsabilité de la DSJ : le nombre de magistrats du siège d'une cour d'appel affectés à l'activité civile et pénale n'était pas, comme l'indiquait la fiche de performance de la DSJ pour 2016, de 33,59 mais de 38,81 ; la cour d'appel a dû rectifier à la hausse les effectifs dont elle disposait ;
- la note du procureur de la République d'un grand TGI qui ne comprend pas comment la DSJ parvient à un ratio affaires liées aux violences / affaires pénales totales presque deux fois plus élevé au niveau national qu'il serait dans cette région, pourtant très marquée par une criminalité violente (et qui en déduit de moindres moyens nécessaires pour ce TGI). Le procureur conclut : « *il reste à souhaiter que la DSJ n'attribue pas les moyens à notre parquet à partir d'un constat que nous ne comprenons pas et que nous contestons.* »

Sur des bases aussi peu fiables et guère partagées, il semble difficile d'établir un dialogue de performance constructif et d'en déduire les moyens appropriés à allouer. Même si d'autres fiches peuvent montrer une réelle convergence d'analyse entre juridiction et administration centrale, ces aléas et ces écarts sont préoccupants car ils empêchent toute conclusion réellement informée, qu'elle soit positive ou négative, sur les demandes des juridictions.

2 - Les indicateurs du projet annuel de performance (PAP)

Les prévisions du PAP pour l'année 2018 et celles de la cible de l'année 2020 ne sont pas fondamentalement différentes, tous indicateurs confondus, du réalisé des années antérieures. Elles ne montrent aucune amélioration significative de la situation de la justice judiciaire, quand parfois même la situation ne se dégrade pas, qu'il s'agisse du civil ou du pénal, ou du taux d'exécution des peines d'emprisonnement. Un seul indicateur offre très nettement des perspectives d'amélioration à l'horizon 2020, l'indicateur 3.2 « Nombre d'échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires » passant en quatre ans de 12 à 15 millions.

Pour autant les chiffres ainsi fournis n'apparaissent pas fiables, à l'image des autres données du ministère. Comme le souligne le document lui-même du PAP 2017 dans le cas des tribunaux d'instance « *la diversité des actes effectués par les magistrats des tribunaux d'instance, à laquelle s'ajoute la taille souvent réduite des structures, rendent très difficile la construction d'un outil statistique ; l'application statistique des tribunaux d'instance SATI n'est d'ailleurs pas centralisée. Toutefois, une procédure de remontée centralisée des activités des tribunaux d'instance, incluant la plupart des activités non juridictionnelles a été mise en place et devra permettre de renseigner correctement cet indicateur ultérieurement.* » Cette indication est maintenue dans le document de l'année 2018 à propos du nombre d'affaires traitées par fonctionnaire dans les tribunaux d'instance. Il est même précisé que « *le changement de*

périmètre des compétences des tribunaux d'instance (tutelle des mineurs, surendettement) a aggravé les difficultés ».

En outre, l'ensemble des 12 indicateurs retenus ne rend pas suffisamment compte de la réalité de l'activité. C'est particulièrement le cas de ceux de l'objectif n° 1 « Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice ». L'indicateur 1.1 « Délai moyen de traitement des procédures civiles » peut en fait masquer deux évolutions contraires. La durée moyenne peut être en baisse car le choix serait fait de traiter plus rapidement les affaires les plus simples ; ou au contraire elle peut être en hausse parce qu'il serait progressivement résorbé un stock d'affaires difficiles consommatrices de temps (situation qui, selon le ministère, est le cas actuellement à la Cour de cassation notamment). L'indicateur 1.5, principal indicateur d'activité du parquet, est le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat. Or, en juridictions interrégionales spécialisées dans la lutte contre la criminalité (JIRS) qui sont considérées comme les « vitrines » de la politique pénale, les membres du parquet ne traitent que 25 à 30 affaires par an, alors que les membres des autres parquets en traitent plutôt un millier.

Autant de constats qui montrent la fragilité du tableau que dressent les indicateurs du PAP concernant la justice judiciaire, qu'il s'agisse de son efficacité ou de sa modernisation. Au-delà de la fiabilité des chiffres, déjà traitée, la question se pose du choix des indicateurs. Afficher la résorption ou non des stocks d'affaires, actuellement non pris en compte dans les indicateurs budgétaires, paraît tout particulièrement nécessaire.

Au vu de ce constat, il semble pertinent de repenser certains des indicateurs du PAP pour mieux rendre compte de la réalité de l'activité des juridictions²⁶.

II - Un processus de dialogue budgétaire à améliorer

Outre les incertitudes engendrées par les outils et analyses précédemment évoqués, ou générées par leur absence, le ministère de la justice conduit un dialogue budgétaire avec un nombre d'acteurs important dans un calendrier inapproprié qui ne facilite pas l'identification des besoins pour l'année N+1.

De fait, ce ministère privilégie en matière de moyens la reconduction de l'existant, auquel s'ajoutent des évolutions à la marge, et ne parvient pas à argumenter suffisamment ses demandes lors des discussions interministérielles ou auprès de la direction du budget.

Si bien qu'est qualifiée de « dialogue budgétaire » bien davantage la répartition des moyens alloués que l'identification des besoins des juridictions.

A - Des services centraux insuffisamment coordonnés

Le nombre des acteurs, mais aussi leurs difficultés à dialoguer en toute transparence rend difficile l'élaboration au ministère d'une vision unique et claire des besoins des juridictions judiciaires. Une simplification des structures en charge du dialogue budgétaire serait un facteur d'efficacité.

²⁶ De la même manière, la Cour, dans le cadre de ses exercices annuels d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission Justice recommande au ministère depuis 2016 la mise en place d'indicateurs traduisant la performance de la réponse pénale.

1 - Les deux voies parallèles de gestion au sein de la DSJ

Il existe au sein de la DSJ deux sous-directions RH distinctes, une sous-direction des ressources humaines de la magistrature (SDRHM), et une sous-direction des ressources humaines des greffes (SDRHG), deux entités qui ne contribuent pas à faciliter l'émergence d'une vision claire ni d'un pilotage unifié des moyens des juridictions.

Chacune de ces deux sous-directions est organisée en bureaux. Au sein de la SDRHM, un bureau est en charge « de la gestion des emplois et des carrières », ce qui englobe le suivi de l'activité statistique, la gestion prévisionnelle des effectifs, et la « détermination des plafonds d'emploi des cours d'appel et du schéma de recrutement en lien avec le bureau de la gestion prévisionnelle des ressources humaines de la sous-direction des greffes et avec le bureau du budget » de la sous-direction du budget et des achats, qui dépend du secrétariat général.

Deux bureaux de la sous-direction des ressources humaines des greffes (SDRHG) sont plus particulièrement chargés des sujets traités dans ce rapport. Le bureau RHG1 participe ainsi à la détermination des plafonds d'emploi des cours d'appel et du schéma de recrutement en lien avec le bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs (RHG2) et avec le bureau du budget du secrétariat général. RHG2 pour sa part, définit la structure des emplois de greffe en termes quantitatif et qualitatif, participe aux études d'impact et « *contribue à la détermination des plafonds d'emplois des cours d'appel et du schéma de recrutement* ».

L'identification puis le suivi des plafonds d'emplois des effectifs dans les juridictions judiciaires résultent donc, pour la seule DSJ, de l'intervention de ces trois bureaux. S'ajoutent à ces filières RH, une autre sous-direction de la DSJ, compétente pour les finances, l'immobilier et la performance (SDFIP), à laquelle est rattaché le bureau chargé du suivi budgétaire.

Interrogée sur la coordination existant entre ces trois sous-directions en matière de programmation budgétaire, la DSJ répond que la SDFIP coordonne les données « *provenant des deux sous-directions RH afin de veiller au respect du schéma d'emploi sur un exercice donné et sur le plafond d'autorisation des emplois au niveau du programme* ». Cependant, ce contrôle de nature financière ne garantit ni l'adéquation entre besoins et moyens alloués par catégorie d'emplois, ni le bon équilibre des postes entre magistrats et personnels administratifs, globalement ou au sein de chaque cours ou juridiction ; cette adéquation ne peut résulter que d'un dialogue étroit, mais non démontré, entre les deux sous-directions RH.

Les remarques émises par les différentes cours d'appel et juridictions visitées, et le suivi des effectifs de magistrats et de personnels administratifs, font apparaître une articulation insuffisante de la gestion des emplois et des compétences des magistrats et des personnels de greffe, alors même que l'administration centrale s'attache à respecter le plafond d'emplois global. La déconnexion des calendriers de recrutement liée aux différences de durée de scolarité à l'ENM et à l'ENG contribue à expliquer cette situation ; mais l'organisation de la DSJ tout autant. Conscient des limites qu'implique cette gestion séparée des personnels judiciaires, le directeur des services judiciaires a toutefois indiqué lors de son audition qu'une réflexion était lancée, visant à court terme à la structuration d'un seul service des ressources humaines au sein de la DSJ.

2 - La dualité de l'organisation entre SG et DSJ

Si l'articulation entre les deux, voire trois, sous-directions de la DSJ complique l'exercice d'identification des besoins et de répartition des moyens entre juridictions, les difficultés les plus importantes résidaient jusqu'à peu dans les relations entre le secrétariat général (SG) et la direction des services judiciaires.

La sous-direction du budget et des achats au sein du service des finances et des achats du secrétariat général, selon l'arrêté du 27 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice, *« en liaison avec les responsables de programme, conduit la préparation, la présentation, la programmation et l'exécution du budget du ministère. Elle prépare les documents budgétaires de la mission Justice. Elle est le correspondant de la direction du budget. »* Ces termes « en liaison » illustrent la préoccupation du SG de rechercher un équilibre avec les directions-métier.

Le secrétaire général est en effet le responsable de la fonction financière ministérielle. À ce titre il participe seul à certaines réunions importantes notamment les conférences de fin de gestion (qui se tiennent fin septembre/début octobre) pour vérifier le respect du cadre budgétaire, et évaluer les possibilités de dégel ou nécessité de surgel. Sans une exacte connaissance des besoins et des arguments pour étayer ses demandes, le Secrétariat général peut être en position de faiblesse. Le SG est également seul en charge de la transmission des dossiers de conférence à la direction du budget pour l'ensemble des directions du ministère. Le secrétariat général a en outre la responsabilité du pilotage des directions interrégionales communes aux trois administrations (judiciaire, pénitentiaire et PJJ). À ce titre il dispose d'une vision budgétaire complète des besoins dans les domaines immobiliers, informatiques et de formation continue dont ne dispose pas la DSJ.

La DSJ, de son côté, compte tenu de sa fonction de responsable du programme (RPROG) « justice judiciaire », participe, aux côtés du secrétariat général, aux réunions avec la direction du budget, qu'il s'agisse des conférences techniques ou des conférences budgétaires (dites de sécurisation) qui en sont la conclusion. C'est en effet la DSJ qui connaît le mieux les juridictions puisqu'elle est responsable du dialogue budgétaire avec elles, qu'il s'agisse des 10 cours d'appel RBOP ou des 27 autres cours d'appel, n'ayant que le statut d'UO, mais qui négocient néanmoins directement avec la DSJ en ce qui concerne les emplois.

Depuis peu toutefois, des efforts sont faits pour mieux faire travailler ensemble ces deux responsables budgétaires. Jusqu'en 2017, le SG n'assistait pas aux dialogues de gestion que la DSJ conduisait avec les cours RBOP et RUO. Il se trouvait donc devoir défendre des demandes dont il n'était pas, loin s'en faut, le meilleur connaisseur du ministère. Pour la première fois en 2017, le secrétariat général a été présent aux dialogues qui se tiennent au ministère, une fois par an, à l'automne. Par ailleurs, le secrétariat général souligne les nombreux échanges formels et informels, de documents et de tableaux, réalisés pour aboutir à une position budgétaire partagée concernant notamment le T2.

Mais des marges d'amélioration existent. Interrogée par la Cour sur le renforcement des pouvoirs du secrétariat général en matière budgétaire acté dans l'arrêté d'avril 2017, la DSJ a répondu que la réforme doit être mise en œuvre *« dans le respect des responsabilités du RPROG d'une part, et du RFFiM qu'est le SG d'autre part »*.

La DSJ a pu prendre des initiatives de façon unilatérale alors même qu'elles concernaient la capacité du secrétariat général à disposer d'une vision globale des besoins de la mission Justice. Ainsi, alors qu'elle employait jusqu'ici un tableur Excel pour pallier les lacunes du progiciel Chorus (qui, notamment, ne permet pas de suivre les charges à payer), la DSJ a décidé de développer un nouvel applicatif OBI (outil de budgétisation Internet). Ce développement a été décidé par la DSJ sans aucune concertation ni avec les autres directions du ministère ni avec le secrétariat général, alors que ce dernier a la responsabilité, en principe, des outils informatiques *a fortiori* budgétaires du ministère.

À l'évidence les échanges et la coordination entre la DSJ et le SG pourraient être significativement améliorés. Une première présidente de cour d'appel s'est ainsi étonnée que lui soient à nouveau demandés l'an dernier par le bureau budget du secrétariat général les mêmes éléments que ceux envoyés à la DSJ trois semaines auparavant. L'administration centrale doit veiller à éviter de « doubler » les contacts qu'elle noue avec les cours d'appel et les SAR.

Les prévisions de besoins en magistrats pour 2018 illustrent également l'insuffisance du dialogue en amont. Entre la conférence technique de février 2017 et la conférence de sécurisation de mai, les demandes du ministère de la justice à la direction du budget sont passées de 389 postes de magistrats à 271. L'explication donnée par le SG est que la demande de février 2017, formulée par la DSJ, se fondait sur sa seule appréciation de l'impact des mesures législatives. En mai au contraire, la demande avait été réduite, à la suite notamment d'une nouvelle estimation par la DSJ, en lien avec le SG, de l'impact de certaines mesures législatives et du souhait politique de privilégier l'administration et l'encadrement des juridictions.

Il conviendrait de renforcer les procédures de remontée d'informations de la DSJ au secrétariat général, et de les inscrire dans un calendrier pertinent, afin que le SG dispose en temps voulu de tous les éléments nécessaires au dialogue budgétaire interministériel.

En outre, le déroulement du dialogue budgétaire, qu'il s'agisse du calendrier ou des modalités de calcul des besoins des juridictions, ne permet pas de faire ressortir des besoins clairs sur une base solidement étayée.

B - Un dialogue budgétaire qui ne permet ni d'anticiper les besoins, ni d'en objectiver la répartition

L'élaboration des besoins du ministère intervient au printemps, pour permettre en mai la tenue des conférences de sécurisation avec la direction du budget, avant les derniers arbitrages et la notification des lettres de cadrage par le Premier ministre fin juin/début juillet alors que le dialogue budgétaire interne avec les services déconcentrés n'a pas commencé. Ce dernier est donc essentiellement un dialogue de répartition des moyens alloués et non d'identification des besoins nécessaires.

1 - Une identification relativement opaque des besoins des juridictions par l'administration centrale

a) Un calendrier budgétaire interne décalé par rapport aux négociations interministérielles

C'est seulement à l'été que la DSJ, dans le cadre du dialogue de gestion interne, se met d'accord avec les cours d'appel sur le chiffrage des dépenses résultant de l'exécution de l'année précédente, et qu'elle commence à discuter des moyens nécessaires pour l'année N+1. Dès lors le dialogue de gestion avec les chefs de cours d'appel - RBOP intervient trop tard pour nourrir la construction budgétaire ministérielle. Il n'est utile au mieux que pour l'année suivante. C'est particulièrement vrai des crédits de fonctionnement pour lesquels les demandes ne sont formulées par les RBOP à la centrale qu'en juillet.

La situation est un peu plus nuancée pour le T2. En effet, pour les effectifs de magistrats, dès janvier les chefs de cours procèdent à une remontée des besoins du moins pour l'année en cours. Comme le précise la circulaire du 12 décembre 2017 sur le dialogue de gestion, « *cette première étape vise à parvenir à un constat partagé entre les chefs de cours et l'administration centrale sur les vacances de postes* ».

Dès lors, s'enclenche une démarche de hiérarchisation des besoins. En février, les RBOP doivent faire remonter un tableau d'affectation de leurs ETPT telle qu'elle a été réalisée en année N-1 pour les magistrats mais aussi pour les personnels de greffe classés par grandes masses (civil, pénal et soutien). En avril, est établi un nouveau tableau de priorisation des besoins pour les seuls magistrats. Un mois après l'envoi de chaque tableau de priorisation, se tient une visio-conférence (une pour le siège et une pour le parquet) entre les services de la cour d'appel RBOP et ceux de la DSJ lors de laquelle celle-ci annonce les postes qui vont être pourvus et ceux qui ne le seront pas. Ces échanges nourrissent les « transparences » de février, du printemps, puis de l'automne, pour les magistrats, de mars, puis de septembre (en lien avec les dates des commissions administratives paritaires), pour l'ensemble des personnels administratifs des juridictions judiciaires.

Certes, les remontées d'informations de l'hiver et du printemps alimentent aussi les estimations que la DSJ effectue des besoins en ETP pour l'année N+1. Mais il ne s'agit que d'estimations. La construction budgétaire préparée par la DSJ n'est donc pas fondée sur les propositions des juridictions. L'ensemble du budget est construit sur la base des effectifs et des crédits de l'année N-1, corrigés de mesures nouvelles d'une part, des économies réalisées d'autre part.

Le positionnement de la DSJ sur l'articulation entre dialogue budgétaire avec le ministère des finances et dialogue budgétaire interne est ambigu. Interrogée sur la réalité d'une GPEEC mise en œuvre au ministère, pour servir de base au calcul des besoins en ETP, la DSJ répond : « *la détermination des niveaux de recrutement des magistrats est élaborée sur la base d'une gestion prévisionnelle des emplois (schéma prévisionnel dans le cadre d'un plan pluriannuel de recrutement qui tend à déterminer le nombre de recrutements de magistrats à prévoir en fonction des besoins et départs prévisibles : retraites et autres sorties). Dans le même temps, il doit être tenu compte du plafond d'autorisation d'emploi (PAE) inscrit dans le projet annuel de performance (PAP) annexé à la loi de finances. (...) le niveau de recrutement pour une*

année est déterminé par le volume de sorties prévisibles et le solde budgétaire autorisé ». La DSJ semble ainsi estimer que le dialogue budgétaire obéit davantage à une logique de répartition qu'à une logique de négociation des besoins initiaux.

Les besoins de l'année N+1 ne sont exprimés qu'une fois pratiquement achevé le dialogue avec le ministère chargé du budget, c'est-à-dire en juillet, puis à nouveau en septembre, par les chefs de cour, sollicités sur leurs besoins d'ouvrir ou de pourvoir des postes pour l'année suivante.

À l'évidence c'est avant que ne s'engage le dialogue interministériel de l'année N qu'il faudrait obtenir des juridictions leurs besoins en ETP pour l'année N+1, qu'il s'agisse des effectifs de magistrats ou de personnels administratifs, ainsi que leurs besoins en crédits. L'élaboration d'un véritable plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), prenant en compte les évolutions législatives, celles de l'activité contentieuse, les modifications d'organisation des juridictions et des méthodes de travail, apporterait au ministère un éclairage particulièrement nécessaire.

b) L'absence de transparence des modalités de calcul des besoins

Faute de prévisions détaillées et argumentées en temps voulu, le ministère s'appuie essentiellement sur les moyens consommés en année N-1.

En ce qui concerne le T2 il n'a pas été possible de connaître avec précision les modalités de calcul des besoins. Le point de départ est bien sûr l'existant. Il est diminué des prévisions de départs en retraite des magistrats, pour lesquelles la DSJ élabore des projections prenant en compte les comportements des agents durant les trois années qui précèdent l'élaboration des plafonds d'emplois. Les conventions de calcul pour établir les prévisions de départs en retraites reposent sur l'observation des comportements des trois années précédentes. Un taux moyen par âge de départ en RLA (recul limite âge) et un taux moyen de départ en RSD (retraite sur demande) ont été calculés en appliquant la moyenne des taux observés ces trois années pour chaque tranche d'âge. À compter de 2010, la prévisibilité des comportements des magistrats a été rendue plus difficile en raison de certaines dispositions de la loi portant réforme des retraites qui permettent une plus grande modulation de l'âge de départ²⁷.

²⁷ Aux termes de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, la date effective de départ à la retraite des magistrats dépend ainsi :

- 1) de la possibilité de bénéficier des reculs de limite d'âge prévues aux dispositions de l'article 4 al. 1 et 2 de la loi du 18 août 1936 modifiée concernant les retraites par ancienneté ;
- 2) de l'évolution du nombre d'années de cotisations nécessaires pour bénéficier d'une retraite au taux plein (possibilité de prolonger pour 10 trimestres maximum cf. article 69 de la loi 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites) ;
- 3) de la possibilité des parents de trois enfants (à condition de s'être arrêtés au moins 2 mois pour les élever) d'entrer en jouissance immédiate de leur pension avant l'âge de 62 ans (à condition d'avoir effectué au moins 15 ans de services effectifs) ;
- 4) de leur passage ou non au grade hors hiérarchie en fin de carrière ;
- 5) de l'existence de la règle statutaire qui permet au magistrat né au cours du 2^{ème} semestre d'une année de solliciter le maintien en fonction jusqu'au 30 juin de l'année suivante (cf. article 76-1 de l'ordonnance statutaire) ; 6) de la règle autorisant un magistrat à demander à être maintenu en activité en surnombre jusqu'à son 68^{ème} anniversaire. (Cf. article 76-1-1 de l'ordonnance statutaire) ;
- 7) de la possibilité pour un magistrat d'être admis à la retraite pour invalidité en cas d'inaptitude totale et définitive de l'exercice de toute fonction quel que soit son âge et quel que soit la durée de ses services.

Puis viennent les mesures nouvelles résultant de nouveaux textes ou de décisions politiques. En ce domaine, il semble que les écarts d'évaluation des besoins entre DSJ et secrétariat général soient significatifs, comme évoqué dans la partie consacrée au dialogue entre SG et DSJ. Mais le ministère n'a pu fournir aucun argumentaire ni note interne de part ou d'autre, ou à l'adresse du cabinet pour étayer les demandes adressées au ministère chargé du budget.

En réalité, non seulement le ministère de la justice n'a pas la connaissance de la charge de travail des magistrats qui lui permettrait de déterminer les effectifs nécessaires au plus près des besoins des juridictions, mais il ne dispose pas non plus d'une GPEEC.

Les demandes budgétaires de la DSJ s'appuient sur un dispositif très particulier, mis en place depuis 2008, qui opère une répartition par cours d'appel et juridictions des besoins théoriques en personnels (magistrats et fonctionnaires) de celles-ci. Ce recensement est exposé dans la circulaire annuelle de localisation des effectifs, la CLE, qui fait l'objet de négociations entre la DSJ et les chefs de cours et juridictions.

Ce document est une forme d'engagement du ministère de tenter de pourvoir les postes qui y sont inscrits. Toutefois, les deux parties savent que les plafonds d'emplois alloués ne permettent jamais d'atteindre ces plafonds théoriques. L'accroissement du nombre de postes de magistrats et de personnels ainsi créés génère même, depuis 2013, une augmentation mécanique de ce taux de « vacance » des postes dans le réseau judiciaire. Alors que ce taux était de 4,34 % en 2013, pour les magistrats, il atteignait près de 6 % en 2017, avec un chiffre encore supérieur, de l'ordre de 8 % pour les magistrats du parquet contre 5,5 %²⁸ pour les magistrats du siège. Près de 500 postes de magistrats ne sont ainsi pas pourvus par référence à l'effectif théorique des juridictions, défini en fonction de leurs missions (et classement par groupes de juridictions) et des indicateurs d'activité.

Tableau n° 16 : comparaison entre les effectifs réels et théoriques des magistrats affectés en juridiction, hors Cour de cassation (au 1er janvier de l'année concernée)

	2013	2014	2015	2016
Effectifs théoriques	7829	7853	7887	7992
Effectifs réels	7489	7458	7483	7513
Solde	- 340	- 395	- 404	- 479
Taux de vacance des postes	4,34 %	5,03 %	5,12 %	5,99 %

Source : DSJ- ministère de la justice

²⁸ Voir le rapport d'information de la Commission des lois du Sénat, « 5 ans pour sauver la justice », 4 avril 2017, p. 66.

Tableau n° 17 : écart entre les postes localisés de fonctionnaires et les effectifs réels en poste dans les juridictions :

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Effectifs théoriques</i>	21 329	21 404	21 480	21 511	21 699
<i>Effectifs réels</i>	19 730	19 744	19 937	19 956	20 085
<i>Solde</i>	- 1 599	- 1 660	- 1 543	- 1 555	-1 614
<i>Taux de vacance</i>	7,50 %	7,76 %	7,18 %	7,23 %	7,44 %

Source : DSJ – ministère de la justice

Quant aux fonctionnaires, la différence entre les postes pourvus et ceux prévus par la CLE aboutit à un taux de « vacance » d'environ 7,5 %. Il est notable que les effectifs de fonctionnaires mentionnés par la CLE sont différents des effectifs calculés par OUTILGREF alors même que l'objet de cet instrument est précisément de déterminer les besoins des juridictions en fonctionnaires.

Les modalités de calcul de cet objectif d'effectifs « idéal » mentionné dans la CLE ne sont pas connues. Elles semblent surtout le fruit de négociations bilatérales entre l'administration centrale et les juridictions, et dépendent pour partie de l'influence des chefs de juridictions.

Ce dispositif se révèle à l'usage plus contre-productif qu'utile dans les dialogues de gestion puisqu'aboutissant à des demandes récurrentes et, pour beaucoup, non satisfaites. Si bien que le ministère a décidé fin 2017, pour les personnels administratifs comme pour les magistrats, de ne plus modifier la CLE, tout en s'engageant à en combler le déficit avec pour objectif que les effectifs de la CLE correspondent aux effectifs réels en 2022.

La Cour n'a pu obtenir ni calcul précis ni méthodologie de calcul des besoins en effectifs du ministère de la justice pour une année donnée.

2 - Un dialogue budgétaire de la répartition des moyens alloués insatisfaisant

Sur la base de moyens globaux mal évalués *ab initio*, le dialogue de répartition ne peut que créer des insatisfactions. Elles sont d'autant plus fortes que les critères de répartition font défaut ou sont mal compris.

a) Un dialogue avec la centrale que les juridictions ne jugent pas satisfaisant

Le paradoxe du dialogue budgétaire au sein du ministère est qu'il est très fourni mais ne permet pas de garantir une juste répartition des moyens.

Outre l'ensemble des transmissions d'informations et visioconférences organisées dès janvier puis en octobre/novembre, chaque cour d'appel se déplace au ministère pour deux journées de dialogue budgétaire ainsi organisées : le premier jour a lieu avec toutes les cours d'appel relevant d'un même RBOP pour discuter des besoins et allocations en personnels (magistrats et non magistrats). Le lendemain, le dialogue se déroule uniquement entre le RBOP et l'administration centrale pour évoquer les crédits de fonctionnement du BOP et un thème généralement choisi par la DSJ.

Pourtant, la grande majorité des chefs de cour et de juridiction rencontrés se disent globalement peu satisfaits des dialogues de gestion budgétaires. Parmi les critiques citées, on peut retenir la déconnexion du dialogue de gestion et du dialogue de performance, une prise en compte insuffisante des économies réalisées par les juridictions dans l'allocation des moyens et enfin des critères de répartition peu compris.

- Le manque d'articulation entre discussion budgétaire et performance

Le premier décalage vient de ce que, alors que les chefs de cour doivent exprimer leurs besoins en effectifs et crédits de fonctionnement pour l'année N+1, les statistiques d'activité sur lesquelles se base la DSJ pour dresser un bilan de chaque juridiction et rédiger les fiches de performance sont celles de l'année N-1, seules connues.

Par ailleurs, les deux dialogues sont déconnectés. Il n'est pas tenu compte de la performance pour allouer des moyens ; ou à l'inverse, il n'est pas (sauf les cas de contrats d'objectifs de deux ou trois ans conclus à la demande des cours ou des juridictions) demandé d'atteindre un résultat sous condition d'octroi de moyens supplémentaires. Des interrogations demeurent sur l'objectif véritablement recherché par le dialogue de performance et sur l'utilisation faite des statistiques obtenues.

Au contraire, les chefs de cour estiment que leurs efforts pour améliorer leur performance ou faire des économies dans la gestion de leur budget sont plutôt un handicap, la centrale se fondant généralement, pour les moyens de l'année N+1, sur ceux alloués en N ou N-1 sans bonus en cas de bonne gestion. Donc moins une structure consomme, moins elle bénéficie de crédits les années suivantes.

Une meilleure politique serait d'articuler l'allocation de moyens avec la performance des juridictions ou cours d'appel, en veillant à encourager les bonnes pratiques et les efforts d'amélioration de la gestion.

- Le manque de lisibilité des critères de répartition

Ce manque concerne l'ensemble des moyens alloués. Ainsi pour les crédits de fonctionnement, la DSJ a élaboré des ratios accessibles sur l'intranet du ministère mais qui sont en fait des moyennes nationales de consommation des crédits par type de dépenses et par groupe de cours ou de juridictions comparables.

Mais c'est à propos des effectifs, parce que les enjeux sont particulièrement importants, que les critiques sont les plus nombreuses et les critères encore moins clairs. Le dialogue budgétaire consiste, pour les cours d'appel soit à obtenir des postes supplémentaires à la CLE soit à voir pourvus des postes que la CLE leur reconnaît mais auxquels ne correspondent pas d'ETP réels. C'est pourquoi, pour 2018, le ministère n'affichera pas dans la CLE de créations de postes dont un grand nombre ne serait pas pourvu. L'objectif premier est de pourvoir les postes « vacants ».

Mais au final, si les dialogues techniques permettent des discussions fouillées et donnent le sentiment aux services déconcentrés d'être entendus, les responsables budgétaires des cours et des SAR estiment que le dialogue stratégique de l'automne n'aboutit qu'à une discussion à la marge de certains besoins ou certains postes. En outre, le nombre d'emplois ou le montant des dotations alloués n'apparaît pas suffisamment lisible pour les juridictions concernées. Un premier président de cour d'appel dit même que « *les critères qui aboutissent à une suppression*

de poste ne sont jamais expliqués par la centrale qui veut sans doute ainsi se garder toute marge de manœuvre. »

Par ailleurs, l'anticipation des départs, que ce soit en mobilité ou à la retraite, est très faible voire inexistante. Le décalage dans le temps entre départs et remplacements est l'une des façons pour le ministère, par « glissement », de gérer le manque d'effectifs. Le président d'un TGI de groupe 2 cite l'exemple des juges d'instruction dans sa juridiction : trois juges d'instruction sont prévus à la CLE mais il ne disposera que d'un seul pendant près d'une année alors que le départ des deux autres était connu très à l'avance. De la même façon, le ministère est dans l'incapacité d'anticiper l'incidence de la croissance de la population dans le ressort d'une cour d'appel ou d'un tribunal.

Selon une étude menée par un membre du conseil supérieur de la magistrature, la politique actuelle de gestion des postes par la chancellerie aboutirait à organiser « *la rotation de la vacance* » entre les différentes juridictions prioritaires²⁹. Il s'agirait ainsi de pourvoir alternativement des postes vacants lors des mouvements de mutation des magistrats (les « transparences ») dans des juridictions en situation de fragilité ou en fonction de circonstances locales particulières (hausse d'un contentieux, congé de longue maladie d'un magistrat ou selon encore le contexte social au sein de la juridiction). Les visites de certaines juridictions ont permis de corroborer le constat d'une gestion de la vacance des effectifs peu lisible sinon arbitraire par l'administration centrale. Des écarts importants ont pu être constatés d'une année sur l'autre quant au nombre de postes laissés vacants à l'issue des mouvements de mutations de magistrats en 2015 et 2016, selon les cours d'appel³⁰.

b) Un dialogue de répartition des moyens entre RBOP et RUO fondé davantage sur la négociation que sur l'objectivation

Le dernier échelon de ce dialogue budgétaire est celui qui se noue entre RBOP et RUO. Dans toutes les cours d'appel RBOP, a lieu en février ou mars, selon les cas, un comité de pilotage stratégique réunissant les chefs de cours précédé d'un comité de pilotage technique ou opérationnel pour répartir les crédits de fonctionnement.

Les questions de personnels peuvent être déjà abordées lors de ce comité de pilotage; mais elles ne sont pas tranchées à cette date. C'est fin mai/début juin qu'est lancé par chacune des 37 cours d'appel l'exercice d'expression des besoins en ETP, par un courrier conjoint du premier président et procureur général aux différentes juridictions. En juillet, s'expriment les demandes de titulaires qui, selon les cas et la personnalité des chefs de cour, soit remontent à la centrale sous couvert des chefs de cour RBOP, soit sont réappropriés par les RBOP qui les transmettent sous leur timbre.

En effet, les chefs de cour RBOP ne sont, au regard de leurs collègues RUO, qu'en situation de *primus inter pares*. Les chefs de toutes les cours d'appel sont un échelon de déconcentration depuis 1996, et tous sont ordonnateurs secondaires en lieu et place des préfets depuis 2004. Les chefs de cour RBOP n'ont donc aucun pouvoir hiérarchique sur leurs collègues. L'organisation budgétaire ainsi conçue ne peut fonctionner que par recherche de

²⁹ Voir Jean Danet, *Op.cit.*, p.146.

³⁰ *Ibidem.*, pp. 68-69.

compromis et consensus. Un premier président explique qu'il met en copie le premier président de la cour d'appel RBOP mais que ce dernier « *n'a rien à dire sur le T2. D'ailleurs la notification du T2 est faite directement à chaque UO en même temps qu'au RBOP.* » Qu'il s'agisse de crédits de fonctionnement ou, surtout, d'emplois, seule la personnalité des chefs de cours et de juridictions concernées peut véritablement permettre un « pilotage » du BOP ; les textes n'offrent pas un cadre suffisamment solide.

Enfin, en septembre, sont formulées les demandes de vacataires dont la gestion restera, elle, à la main du RBOP.

En matière d'effectifs, le rôle que peut jouer le RBOP, à l'exception des personnels placés, consiste donc surtout à vérifier l'homogénéité des données remontées. La Cour n'a pas eu connaissance de cours d'appel au sein desquelles il y aurait eu de véritables arbitrages rendus par le RBOP entre les UO sur des demandes de postes de magistrats ou de personnels administratifs.

Ainsi, concernant les effectifs, en particulier les effectifs de magistrats, ni le dialogue des UO avec le RBOP ni celui des RBOP avec l'administration centrale ne permettent d'en déduire des critères clairs de demande d'ouverture de postes. Ce constat confirme le caractère indispensable et urgent d'une mise en œuvre d'un instrument destiné à objectiver la charge de travail des magistrats.

CONCLUSION

L'administration du réseau des juridictions judiciaires par le ministère de la justice pâtit de la faiblesse des procédures mises en œuvre pour objectiver leurs besoins, et du déficit de coordination entre les différents acteurs au niveau local et en administration centrale dans la conduite du dialogue de gestion.

Ainsi, les outils d'analyse et de suivi de l'activité des juridictions sont caractérisés par leur manque de fiabilité et sont largement tributaires de la qualité des données saisies dans les juridictions par le biais d'un grand nombre d'applications. À l'exception d'OUTILGREF, qui permet d'évaluer la charge de travail des seuls fonctionnaires au sein des juridictions et qui nécessiterait une importante actualisation, le ministère ne dispose pas d'outils permettant de quantifier les besoins globaux en personnel par juridiction. L'approche du ministère se limite à mesurer les flux de dossiers entrants dans le réseau judiciaire, et à relier cette donnée à des catégories de contentieux. Les moyennes d'activité par groupe de juridiction, présentées aux juridictions à l'occasion des dialogues de gestion, fournissent un indicateur de l'activité passée et permettent de mesurer la performance relative d'une juridiction, mais ne sont reliées à aucun référentiel d'activité pour ce qui concerne les magistrats. Cette lacune rend ce repère peu pertinent. En outre, l'impact des réformes législatives, nombreuses dans la sphère judiciaire, est insuffisamment pris en considération. De même, les initiatives pour évaluer l'incidence des modes d'organisation des juridictions sur leur performance restent trop fragmentaires.

Par ailleurs, le dialogue budgétaire au sein de l'administration centrale et au niveau local pourrait être sensiblement amélioré. Ce dialogue se noue en effet entre des acteurs trop nombreux et insuffisamment coordonnés. L'organisation de la DSJ, dont les sous-directions RH reproduisent les distinctions statutaires entre magistrats et personnels de greffe, rend peu

lisible le processus d'expression des besoins. Au niveau local, le calendrier du dialogue de gestion, qui permet seulement une prise en compte des besoins exprimés par les juridictions évaluées sur l'année N-1 pour le budget de l'année N+1, nuit fortement à la cohérence des politiques de renforcement des moyens des juridictions par la DSJ.

Enfin, le secrétariat général, au moins jusqu'en avril 2017, date à laquelle il a été réorganisé et renforcé, ne disposait pas d'une vision consolidée des besoins en moyens humains et en crédits de fonctionnement courant des juridictions judiciaires. La DSJ et les chefs de cours d'appel, responsables de BOP, sont conscients des marges d'amélioration qui existent dans la détermination des moyens nécessaires et des limites du dialogue de gestion, qui est avant tout un dialogue imparfait de répartition entre les différents BOP et au sein de ceux-ci, entre les UO. C'est pourquoi, au niveau local, certains chefs de cours d'appel ou de juridictions ont mis en œuvre, pour répartir leurs moyens, des outils et des procédures spécifiques pour réintroduire des principes d'équité entre les juridictions d'un même ressort et entre les magistrats d'une même juridiction.

Chapitre III

Des travaux non aboutis sur de nouveaux outils

d'évaluation de la charge de travail

La connaissance précise de la charge de travail dans les juridictions et l'élaboration de référentiels d'activité détaillés, concernant aussi bien les magistrats que les fonctionnaires, constituent des préalables essentiels à une stratégie efficace de définition des besoins. Comme il a été indiqué précédemment, l'exercice de localisation des postes, pour ce qui concerne les magistrats, qui s'est substitué à la « structure de référence » des juridictions au début des années 2000, fournit le seul cadre de définition des besoins en emplois. Dans les cas des fonctionnaires, ce travail est rendu plus aisé par l'existence d'un outil dédié, OUTILGREF, qui procède par découpage en unité de temps des tâches assumées par les personnels de greffe et permet d'évaluer précisément les besoins en effectifs.

Le ministère de la justice, conscient des limites de l'exercice de localisation des postes, qui ne permet qu'imparfaitement d'objectiver les besoins humains des juridictions et qui rend en outre difficile la gestion prévisionnelle des emplois, a installé, depuis 2010, plusieurs groupes de travail pour évaluer la charge de travail des magistrats. Mais leurs conclusions n'ont pas été rendues publiques, même si certains de leurs résultats ont été pris en compte par les juridictions (I).

Ce travail au niveau national doit être mis en relation avec des initiatives locales, à Rennes, Pointe-à-Pitre, Riom et Paris, qui visaient notamment à recenser les missions assurées par les magistrats et de mesurer leur charge de travail (II).

I - Une réflexion déjà ancienne au niveau national qui a permis d'élaborer de premiers référentiels de la charge de travail des magistrats

A - Les travaux précurseurs sur la charge de travail

Plusieurs travaux, menés depuis la fin des années 1990, se sont attachés à rendre compte de la charge de travail des magistrats. Cet intérêt de l'administration, des professionnels du droit comme du champ de la recherche scientifique, s'inscrit dans un contexte d'augmentation rapide

de l'activité des juridictions qui a induit un allongement des délais de jugement. La présente communication n'a pas pour objet de décrire en détail les conclusions de ces études et rapports mais de mettre au jour les éléments les plus utiles à l'élaboration d'une méthodologie de calcul de la charge de travail dans les juridictions.

1 - « L'évaluation de la charge de travail des magistrats dans les tribunaux de grande instance » (École des mines, novembre 1997)

Ce travail, initié à partir de 1993 par le centre de gestion scientifique de l'École des mines de Paris, à la demande du ministère de la justice, visait « à une allocation des moyens aux juridictions plus transparente et plus objective ».

En demandant à des chercheurs de définir une méthode de détermination de la charge de travail des magistrats, le ministère espérait déjà pouvoir mettre en place des outils permettant un dialogue plus fluide avec les juridictions. À plus long terme, il s'agissait également de réfléchir à l'impact des réformes législatives sur les besoins du réseau judiciaire et d'identifier des modes d'organisation des juridictions plus efficaces. Le tribunal de grande instance d'Évry a dans un premier temps, été choisi comme juridiction de référence pour calculer les normes d'activité avant que la méthode soit étendue aux TGI du ressort de la cour d'appel de Douai.

Deux nomenclatures d'activité, pour les magistrats du siège et pour ceux du parquet ont d'abord été définies avant d'affecter, pour chaque fonction juridictionnelle (présidence de chambre correctionnelle, affaires familiales, chambre commerciale, droit civil général, etc., pour le siège), une mesure moyenne du temps nécessaire pour une affaire.

Cette ébauche de référentiel n'éluait pas les limites d'une telle modélisation de l'activité notamment en ce qui concerne :

- la variation de la nature des tâches, qui dépend des choix organisationnels du tribunal ;
- l'existence de régulations internes de la charge de travail (transferts de charge des magistrats vers les fonctionnaires pour certaines tâches, augmentation du nombre de classements sans suite au parquet, recours accru aux audiences à juge unique, etc.), qui affectent fortement la « productivité » d'une juridiction ;
- la difficulté de prise en compte de l'expérience des magistrats, de la diversité et du degré de complexité des affaires traitées.

Enfin, l'étude mettait à jour une difficulté qui n'a en rien perdu de son actualité : comment élaborer un référentiel d'activité des magistrats en évitant de pérenniser les insuffisances dans le fonctionnement des juridictions ? En effet, dans la mesure où les données permettant de calculer la durée passée par les magistrats dans certaines de leurs fonctions (au parquet notamment) étaient extraites des statistiques d'activité des juridictions, le risque existait que des formes d'organisation « dégradées » soient inscrites dans le référentiel. Aucune suite n'a finalement été donnée à ce travail.

2 - « Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance » (Hubert Dalle, président du TGI d'Évry, mars 2001)

Fruit de la volonté de la garde des sceaux, ministre de la justice, de mettre en œuvre une démarche d'évaluation des TGI et de définition d'indicateurs de résultat, le rapport rendu en mars 2001 par Hubert Dalle a tenté de relier la question de la performance des juridictions au souci d'améliorer la qualité du service rendu aux justiciables.

Le rapport comporte un certain nombre de réflexions relatives à l'objectivation de la charge de travail dans les juridictions. Le propos reste relativement général et s'attache surtout à déterminer des principes d'allocation des ressources entre juridictions.

Toutefois, à la suite du rapport, l'idée d'une classification des cours d'appel et des tribunaux de grande instance en groupes de juridictions, en fonction de leur activité pénale et civile et des critères démographiques, économiques et sociaux du ressort, a été concrétisée par la direction des services judiciaires (voir annexe n° 3). De même, la mesure de la « performance » des juridictions par référence à une moyenne nationale et à une moyenne de groupe de juridiction de traitement des affaires, calculée annuellement, a été largement développée et demeure encore un outil utilisé par l'administration dans les dialogues de gestion avec les cours d'appel.

B - Les groupes de travail sur la charge de travail des magistrats (2010-2018)

Poursuivant cette réflexion, la direction des services judiciaires a mis en place, à compter de 2010, plusieurs groupes de travail relatifs à la charge de travail des magistrats.

On distingue un groupe de travail « généraliste » et des sous-groupes de travail thématiques sur l'application des peines (pilote par la direction des services judiciaires), les juges d'instance (direction des affaires civiles et du sceau), le parquet (direction des affaires criminelles et des grâces) et les juridictions pour mineurs (direction de la protection judiciaire de la jeunesse). Un rapport d'étape a été rendu par le groupe de travail généraliste sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats en avril 2014. Trois rapports ont été remis par les groupes thématiques : celui relatif à l'application des peines en juin 2011, celui portant sur les juridictions pour mineurs en mai 2012 et celui relatif au parquet en avril 2018.

1 - La méthode employée et les premiers résultats

Les différents groupes de travail ont utilisé la même approche consistant à collecter des données d'activité dans un ou plusieurs ressorts « tests » et au niveau national afin d'évaluer, depuis 2009, l'activité annuelle des magistrats dans leurs différentes fonctions.

Le groupe de travail « généraliste », qui réunissait des représentants de l'administration, de l'inspection générale des services judiciaires et des représentants d'organisations professionnelles de magistrats, s'est notamment appuyé sur les travaux pionniers menés par les premiers présidents de la cour d'appel de Paris et de Riom.

En effet, la cour d'appel de Paris a mis en œuvre un recensement des différentes activités conduites par les magistrats du ressort et a élaboré dès 2011 un référentiel d'activité fondé sur les statistiques de l'année précédente. Des valeurs de référence de nombre d'actes ou de dossiers par ETP ont été identifiées et, dans un second temps, une réflexion associant les présidents de chambre pour dégager une norme d'activité « raisonnable » a été menée.

À Riom, la démarche mise en place était différente puisqu'elle partait d'une évaluation, par chaque magistrat, au moyen d'une « fiche action », de sa charge de travail et de ratios moyens par activité. Les statistiques annuelles d'activité ont permis, dans ce cadre, de mesurer la charge globale d'activité par services et le nombre d'ETP nécessaires au traitement de l'activité dans chacune des juridictions.

Le groupe de travail ministériel a combiné ces deux approches, dans la mesure où les associations professionnelles de magistrats du siège³¹ ont été sollicitées pour connaître :

- leurs diverses tâches spécifiques ;
- les indicateurs considérés comme représentatifs pour chacune de ces tâches de leur charge de travail ;
- la compatibilité de ces indicateurs avec un travail de qualité effectué dans des délais raisonnables.

Les résultats fournis par les associations ont été confrontés aux données moyennes d'activité établies par la DSJ.

Dans une deuxième phase d'expérimentation et de consultation (novembre 2011 à juin 2012), des référentiels d'activité pour les magistrats du siège non spécialisés et pour chacune des catégories de magistrats spécialisés ont été élaborés en assortissant chaque activité d'un ou plusieurs indicateurs pertinents (nombre d'ouvertures d'affaires/an et d'affaires terminées/an s'agissant d'un juge d'instruction dans un cabinet généraliste, nombre de dossiers en cours en matière de tutelle pour un juge d'instance, etc.).

Enfin, après parfois un vote des membres du groupe de travail, des normes d'activité ont été associées.

³¹ Association française des magistrats de l'instruction, Association nationale des juges d'instance, Association nationale des juges d'application des peines, Association nationale des magistrats de la famille et de la jeunesse. Pour les magistrats du parquet, les conférences nationales des procureurs généraux ont également été consultées.

Tableau n° 18 : normes adoptées pour les magistrats non spécialisés, affectés en TGI

Nature de contentieux	Nombre d'affaires terminées (par an)	
	Valeur seuil maximale	Valeur seuil minimale
Contentieux juge de l'exécution, hors saisies immobilières	800	900
Contentieux des étrangers	1 600	
Contentieux de l'hospitalisation sous contrainte, hors déplacement	1 680	
Contentieux tutelles mineurs	3 700	
Contentieux TASS	1 400	
Contentieux civil hors référés	360	
Contentieux civil référés	1 300	
Contentieux familial	750	
Contentieux de la construction	200	
Correctionnel hors juridiction interrégionale spécialisée	800	
Correctionnel JIRS	15	
Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité	4 600	
Ordonnance pénale	20 000	
Compositions pénales	15 000	
Juge des libertés et de la détention (pénal)	1 680	

Source : Rapport d'étape du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats (avril 2014)

Tableau n° 19 : normes adoptées par le groupe de travail concernant le juge d'instance

Nature de contentieux	Indicateur	Ratio
Contentieux civil général	décisions rendues	1000
Surendettement	décisions rendues	800
Tutelles	dossiers en cours	3000
Injonctions de payer	décisions rendues	15000
Saisies rémunérations	décisions rendues	6000
Départition prud'homale	décisions rendues >80	260
	40< décisions rendues <80	190
	décisions rendues ≤40	130
Ordonnances pénales	décisions rendues	28000
Jugements contraventionnels	décisions rendues	3500
Soutien pour l'ensemble du service (part d'ETP consacrée annuellement à cette activité)	Tribunal d'instance à 1 juge	0,1
	TI 2 à 4 juges	0,15
	TI 5 à 7 juges	0,2
	TI 8 juges et plus	0,3

Source : Rapport d'étape du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats (avril 2014)

Ainsi, pour le tableau de synthèse de la charge de travail des juges d'instance, le ratio élaboré en matière de surendettement signifie qu'un ETPT de magistrat affecté uniquement à cette tâche peut traiter 800 dossiers par an.

Le groupe de travail généraliste et les groupes de travail spécialisés, de concert avec les organisations professionnelles de magistrats, ont toutefois souligné plusieurs écueils rencontrés au cours de la démarche :

- la diversité des tâches assumées par les magistrats : celle-ci rend en effet difficile la mesure de l'activité des magistrats du siège spécialisés ou des magistrats du parquet. À l'inverse des magistrats du siège en cour d'appel, ces catégories de magistrats assument en effet une grande variété de missions et leur activité demeure relativement fragmentée. Le groupe de travail a ainsi affecté une quotité d'ETP annuellement à la fonction « soutien », en la « forfaitisant » pour ces magistrats. Toutefois, une telle technique, qui reprend en somme la ventilation de l'activité réalisée par les chefs de juridictions chaque année, au moment de la réalisation des comptes rendus d'activité (affectation des ETP à l'action « soutien » dans le cadre des projets et rapports annuels de performance), ne rend pas compte précisément du poids et du caractère composite de cette activité ;
- l'impact des effets de structure sur la « productivité » des magistrats : le groupe a défini des fourchettes d'activité afin de prendre en compte le niveau de spécialisation des magistrats dans certaines juridictions. Ainsi, sur l'activité de juge départiteur (contentieux prudhommal) du juge d'instance, le groupe a identifié trois seuils de spécialisation en fonction du nombre de dossiers traités annuellement : professionnel (au-delà de 80 dossiers), expérience (entre 40 et 80 dossiers) et activité accessoire (moins de 40 dossiers).

2 - Une mise en œuvre partielle et un travail inachevé

Alors qu'en avril 2014, à l'occasion de la remise du rapport d'étape, les membres du groupe de travail généraliste prévoyaient la finalisation du référentiel pour ce qui concerne les assises et l'activité soutien-instruction ainsi que pour le parquet, la poursuite de la réflexion sur les TGI et l'activité du parquet général des cours d'appel, la démarche n'a pas été menée à son terme.

Plusieurs explications ont été apportées. Quelques interlocuteurs en juridiction ont pu avancer que les organisations professionnelles de magistrats étaient réticentes à l'idée de circonscrire trop étroitement l'activité juridictionnelle et rejetaient l'approche par trop « comptable » d'élaboration de ratios. Même si les contributions de différents syndicats et associations de magistrats, jointes au rapport d'étape, s'avèrent critiques sur la démarche d'objectivation de l'activité, qu'ils estiment partielle par certains aspects, il apparaît toutefois qu'ils ont appuyé la démarche dans son principe. En réalité, une des explications les plus régulièrement soutenues par les magistrats rencontrés tient à la résistance du ministère de la justice à confronter les ratios d'activité établis avec la réalité de l'activité des juridictions (en flux et en stock), qui aurait pu faire apparaître un trop grand sous dimensionnement des moyens humains en magistrats. Dans le cadre de l'instruction du présent rapport et lors des auditions, l'administration du ministère de la justice n'a pas écarté cette interprétation mais a fait également état, sans fournir d'arguments détaillés, du caractère incomplet et insatisfaisant des travaux menés par les groupes de travail. Une telle explication peut surprendre, eu égard à

la longue durée de ces travaux. En tout état de cause, elle ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles les référentiels les plus aboutis n'ont pas donné lieu à une restitution nationale ou, à tout le moins, à des expérimentations dans certains ressorts de cours d'appel.

Même si ces référentiels et les ratios élaborés n'ont pas été officiellement reconnus par la DSJ, certains d'entre eux, notamment celui relatif aux juges d'instance, sont ponctuellement utilisés pour évaluer la charge de travail et les besoins en personnel dans les juridictions.

Il semble également, à la lecture des études d'impact réalisées ces dernières années, que la démarche qui consiste à calculer le temps nécessaire au traitement de certaines tâches juridictionnelles par les magistrats soit davantage prise en considération.

Ainsi, en 2010, l'étude d'impact du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge³², dont l'impact sur le fonctionnement des parquets et l'activité des juges de la liberté et de la détention est important, détaille précisément la charge de travail de ces magistrats. Il est ainsi précisé que les missions du parquet sont les suivantes : réception des déclarations liées aux hospitalisations et soins sans consentement, classement, enregistrement des demandes de mainlevée, demande de renseignements sur la situation de l'intéressé et transmission au juge des libertés et de la détention.

Ces nouvelles tâches sont évaluées à 60 minutes pour le magistrat (20 minutes pour l'examen du dossier et 40 minutes pour la durée de l'audience) et 15 minutes pour le secrétariat. Par ailleurs, l'examen du dossier par le juge des libertés et de la détention et la durée de l'audience sont évalués à 60 minutes (20 minutes pour l'examen du dossier et 40 minutes pour la durée de l'audience). Sur une base de 1 680 heures de travail d'un magistrat et en fonction des hypothèses de nombre de demandes de soins et d'hospitalisation sans consentement, la chancellerie évalue entre 0,27 et 2 ETP supplémentaires au niveau national le besoin en magistrats.

À l'inverse, la charge de travail supplémentaire induite pour les juges des libertés et de la détention, par les dispositions du projet de loi relatif au droit des étrangers en France en 2014 et par le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif en 2018, n'ont pas donné lieu à un calcul précis du nombre d'ETP supplémentaires, à l'exception, pour le dernier texte de l'activité des parquets civils dans la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité (permettant d'obtenir un titre de séjour « parent d'enfant français »). L'accroissement d'activité du JLD, devenu une fonction spécialisée à part entière, qui intervient depuis la loi du 7 mars 2016 dans un délai de 48 heures suivant le placement en rétention d'un étranger en situation irrégulière, n'a pas été évalué. Il en va de même pour la charge de travail induite par le contrôle qu'il effectue sur les mesures de police administrative en matière de lutte contre le terrorisme³³.

³² Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

³³ Cf. loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et le projet pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2018).

Cependant, la note accompagnant la circulaire de localisation des emplois élaborée par la DSJ au titre de l'année 2017 annonçait la création de 21 postes supplémentaires de JLD, au titre de « l'augmentation du champ de compétence » de cette fonction spécialisée, preuve que l'accroissement d'activité avait été pris en compte (sans pour autant expliciter les modalités d'élaboration d'un tel chiffre).

3 - Un morcellement sous-estimé de l'activité des magistrats du parquet

L'élaboration d'un référentiel d'activité et de mesure de la charge de travail du parquet a été mis en sommeil entre 2011 et 2016, puis le groupe de travail a repris ses travaux et rendu à la chancellerie son rapport final en mars 2018.

Sous la direction M. Paul Michel, procureur général honoraire, le groupe de travail a recensé les actes accomplis par le parquet, en construisant deux référentiels : l'un pour le parquet de première instance et l'autre pour le parquet général. Les nomenclatures ont été soumises à l'appréciation des magistrats du parquet de Nanterre puis testées auprès de juridictions de tailles variables (Évry, Toulouse, Châteauroux, Montargis, Metz, Toulon et Pointe-à-Pitre).

Le référentiel « parquet de première instance » recense ainsi l'ensemble des missions assurées par le procureur de la République et les autres magistrats du parquet d'un TGI. Sur la base d'une évaluation en temps (en jours par an ou en minutes) similaire à celle mobilisée par OUTILGREF pour les fonctionnaires, le groupe a quantifié la charge de travail requise pour la gestion de l'emploi du temps du parquet (1 jour/an), l'évaluation des magistrats (3h/magistrat évalué/tous les deux ans pour l'évaluateur) mais également le temps nécessaire pour animer l'état-major de sécurité (3 à 6 jours par an), les groupes locaux de traitement de la délinquance et les réunions relatives aux zones de sécurité prioritaire. De fait, l'animation de la politique pénale des parquets constitue l'un des angles morts de l'activité des procureurs dans la mesure où la chancellerie n'a pas déployé d'indicateurs permettant d'évaluer cette charge (à l'inverse de l'activité pénale des parquets, mieux documentée). Il en va de même pour l'activité civile des parquets, qui est précisément détaillée dans le référentiel (surveillance des débits de boisson, surveillance des offices ministériels, instruction des dossiers d'assermentation des clercs d'huissiers et surveillance de l'enseignement privé). Le référentiel permet de mettre au jour l'extrême fragmentation des activités des magistrats du parquet.

Le référentiel « parquet général », relatif aux cours d'appel permet pour sa part de prendre la mesure de l'ensemble des tâches administratives réalisées par les procureurs généraux en lien avec le service administratif régional du ressort et la chancellerie.

Le rapport se conclut par deux focus : l'un sur l'assistance aux magistrats du parquet, et l'autre sur la transition numérique.

Les membres du groupe de travail proposent ainsi que l'expérimentation des « greffiers assistants de magistrat » (GAM, qui succède à l'expérimentation des greffiers chargés de l'assistance renforcée des magistrats (GARM) mise en place en 2003 et abandonnée en 2004) soit pérennisée ou que les différentes catégories d'assistants (assistants de justice, assistants spécialisés, juristes assistants) soient fusionnées dans un corps intermédiaire unique, à mi-chemin du greffe et des magistrats. Le statut de ce nouveau corps serait inscrit dans le code de l'organisation judiciaire. Grâce à l'objectivation des missions du parquet, il serait ainsi possible

d'identifier quatre types d'activité prises en charge par ces personnels d'assistance : le soutien à caractère fonctionnel et technique (suivi des procédures en cours, traitement en temps réel des procédures pénales, bureaux d'enquête), l'exécution des tâches répétitives (traitement du courrier de masse, notamment), le travail de recherche et d'analyse juridiques et l'assistance à caractère informatique et numérique³⁴.

Par ailleurs, le groupe de travail formule plusieurs préconisations en vue d'améliorer les outils numériques à disposition du parquet (l'application informatique Cassiopée notamment) et la numérisation des procédures pénales, qui constituent des leviers d'efficience dans les juridictions, en déchargeant fortement les magistrats et les fonctionnaires de tâches répétitives. À l'instar de nombreux interlocuteurs rencontrés par la Cour dans le réseau judiciaire, les membres du groupe de travail déplorent toutefois le faible soutien à ces projets de transformation numérique de la part du SG du ministère et des directions interrégionales compétentes, ainsi que de la DSJ et la DACG.

Les efforts menés depuis le début des années 2000 par les différents groupes de travail constitués par le ministère, pour objectiver la charge de travail des magistrats, ont permis d'accroître la connaissance des nombreuses missions qu'ils assument dans le réseau judiciaire. Toutefois, aucun de ces référentiels n'a été officiellement validé par l'administration. En conséquence, les dialogues de gestion entre les RBOP chefs de cours d'appel et le responsable de programme au niveau ministériel continuent à se fonder essentiellement sur des indicateurs d'activité calculés en flux d'affaires qui présentent l'inconvénient de méconnaître une partie importante de l'activité prise en charge au niveau local.

II - Des référentiels élaborés au niveau local pour améliorer l'allocation des moyens humains

La méconnaissance de la charge de travail des magistrats a localement pour effet de dégrader la qualité du management des juridictions judiciaires. Pour pallier l'absence d'une cartographie des activités juridictionnelles, établie et diffusée au niveau national, certains chefs de cour et de juridiction ont développé des outils et des méthodologies propres. Des outils de pilotage local sont mis en œuvre, afin d'équilibrer la charge de travail au sein des juridictions et d'évaluer, en fonction des ordonnances de roulement des audiences, le temps consacré par les magistrats et greffiers au traitement des affaires. Ce dispositif peut ainsi être fondé, dans les cours d'appel, sur une évaluation par le président de chambre de la complexité des dossiers et sur une « cotation » avant d'être répartis entre les différents magistrats. De telles initiatives ne s'articulent cependant pas avec une démarche nationale et sont par définition partielles dans leur appréhension de l'activité juridictionnelle.

³⁴ Le TGI de Toulouse a ainsi demandé et obtenu en 2017 de la chancellerie la création d'une équipe de greffiers assistants du ministère public afin de permettre une meilleure information des élus sur les affaires en cours, un suivi plus efficaces des procédures et des bureaux d'enquête et assumer un rôle de liaison avec les partenaires judiciaires. On ne peut que constater encore une fois la lourdeur des procédures de localisation des postes de fonctionnaires, déterminées par la DSJ alors qu'elles ne répondent pas aux mêmes exigences statutaires que pour les magistrats, et qui ne permettent pas aux chefs de juridiction de disposer de leurs effectifs de manière autonome au niveau local.

Toutefois, en l'absence d'un cadre national d'évaluation de la charge de travail, certaines cours en métropole et outre-mer ont choisi de développer leurs propres référentiels, confirmant l'intérêt pour les juridictions judiciaires de développer de tels outils et de les diffuser plus largement.

A - Les référentiels des cours d'appel de Rennes et Riom et du TGI de Pointe-à-Pitre

Ces démarches confirment les besoins concordants du siège et du parquet, puisque le référentiel de Rennes et celui de Pointe-à-Pitre concernent les magistrats du siège alors que le référentiel de Riom objective l'activité du parquet général.

1 - Clarifier les missions des magistrats du siège et s'adapter aux mutations de l'activité juridictionnelle : la démarche de la cour d'appel de Rennes et du TGI de Pointe-à-Pitre

Les référentiels de charge de travail des magistrats du siège des juridictions du premier degré de la cour d'appel de Rennes ont demandé deux ans de travail. Ils ont été validés à la fin de l'année 2015 par le Premier président de la cour d'appel de Rennes³⁵. La démarche d'élaboration du référentiel a été conduite par un groupe de pilotage composé des présidents de juridictions de premier degré du ressort de la cour.

La démarche poursuit plusieurs objectifs :

- En premier lieu, assurer une plus grande transparence lors de la prise de fonction ou d'un changement de service. La description de l'activité correspondant à un poste est complétée par une évaluation quantifiée de la charge de travail. La référence à cette charge de travail, applicable à tous, garantit dans le temps un effet d'équilibrage et de meilleure répartition entre les services et entre les magistrats de la juridiction sur une base unique de référence. En outre, le référentiel établit des normes qui permettent d'objectiver les limites d'un service et d'y comptabiliser la part de « soutien » à prendre en compte dans l'exercice de chaque fonction.
- En deuxième lieu, assurer un équilibre entre les blocs « civil » et « pénal » dans le pilotage général de la juridiction. La démarche prend ainsi en compte le contexte « tendu » en matière de ressources humaines et la forte vacance de postes dans les juridictions. Le référentiel permet de cette manière d'arbitrer efficacement dans l'allocation des moyens au sein de la juridiction et plus largement entre les juridictions du ressort de la cour (de manière immédiate par l'affectation temporaire de magistrats placés, à moyen terme par des propositions de redéploiement ou de créations de poste formulées par les chefs de cour à la DSJ).

³⁵ Document diffusé à tous les magistrats du ressort par le premier président de la cour d'appel de Rennes le 3 décembre 2015.

- En troisième lieu, garantir l'équilibre général des services. Le référentiel doit ainsi permettre de prendre en considération l'incidence des réformes législatives sur la charge de travail et de remédier à des déséquilibres nés de situations nouvelles.
- Enfin, il fournit une base de dialogue objective entre l'administration centrale et la cour d'appel dans la phase d'expression des besoins et permet également d'envisager l'activité juridictionnelle de la totalité du ressort sur une base unifiée.

Le référentiel en lui-même se présente sous une forme voisine de celle des modèles nationaux. Notamment, il rompt avec les indicateurs traditionnels de la DSJ qui se focalisent sur le taux de couverture (le rapport entre les entrées et les sorties d'affaires calculé annuellement) et traduit plus globalement la charge de travail. Celle-ci est représentée par l'évacuation du flux annuel d'entrées par les sorties, auquel s'ajoute une part pour évacuer les stocks d'affaires anciennes. Le référentiel diffère également des modèles élaborés par les groupes de travail nationaux, qui mesurent le poids par ETP annuel d'une activité. Le référentiel de la cour d'appel de Rennes présente, pour sa part, la spécificité de modéliser l'activité d'un magistrat selon sa fonction au cours de l'année (en rapportant la part d'ETP correspondant pour chaque activité)³⁶. Cette approche permet une appropriation plus aisée par les magistrats (dans le cadre d'une affectation ou de l'évaluation professionnelle). En outre, les chefs de juridiction peuvent avoir recours à ce référentiel pour déterminer avec précision le dimensionnement de leurs services et identifier les effets de seuil à partir desquels la création d'un poste est nécessaire. Un tel référentiel devient un outil de management. D'autres chefs de juridiction l'utilisent d'ailleurs, tel que le TGI de Chartres.

La méthodologie du référentiel de Pointe-à-Pitre est quant à elle proche de celle des groupes de travail nationaux. Les fonctions de magistrat du siège ont été réparties en une cinquantaine d'activités en face desquelles est inscrit un nombre de jours de travail nécessaires par audience ou par mois, voire, pour les tâches les moins lourdes un nombre d'ETPT par an.

Ainsi, pour les référés, il est précisé que 20 dossiers sont à rédiger en moyenne par audience et qu'une audience représente 3,5 jours de travail.

Par ailleurs la démarche entreprise sous l'impulsion de la présidente du TGI a été conduite dans un délai particulièrement rapide, ce qui confirme la faisabilité de telles approches. En effet, le principe de l'élaboration d'un référentiel local a été arrêté à l'automne 2015. Et l'accord unanime des magistrats du siège sur le contenu de ce référentiel a été obtenu dès le mois de mai 2016.

2 - Le référentiel du parquet général de la cour d'appel de Riom : un outil de pilotage de l'activité d'administration du ressort

La procureure générale près la cour d'appel de Riom a élaboré un référentiel concernant le fonctionnement du parquet général. Ce travail a été mené dans le cadre des réflexions du groupe de travail sur la charge de travail de magistrats du parquet (cf. *supra*) et se réfère aux normes d'activité dégagées au niveau national. Si la pratique qui consiste à construire des organigrammes

³⁶ Le référentiel de la cour d'appel de Rennes énonce ainsi qu'un magistrat du siège non spécialisé, chargé d'audiences au TASS, y consacrerait cinq jours par an (pour 30 à 35 dossiers soit 0,025ETP/an) alors que la même tâche représente 1400 affaires pour un ETP magistrat non spécialisé à l'année dans le référentiel national.

des services du parquet général complétés par le descriptif précis des tâches réalisées par les magistrats qui y sont affectés, a été constatée dans de nombreuses cours d'appel, la modélisation mise en œuvre à Riom a été enrichie par une estimation quantifiée de la charge de travail.

Le référentiel distingue notamment les blocs d'activité « administration du ressort et de la cour d'appel » (qui comprennent « budget, performance, immobilier », « ressources humaines », « relations publiques et communication », « inspections des juridictions du ressort », « administration de la cour d'appel – juridiction »), « définition, animation et évaluation de la politique pénale et des politiques publiques » et enfin les « attributions juridictionnelles ».

La lecture du modèle fait ressortir la très grande variété des activités menées par le ministère public dans le parquet d'une cour d'appel (même de taille réduite comme celle de Riom qui est une cour d'appel UO rattachée à la cour d'appel de Lyon BOP). En effet, les tâches de gestion proprement dites mobilisent la procureure générale et le secrétaire général 2,5 jours par mois pour la gestion courante et l'immobilier, de l'ordre de deux semaines par an pour l'élaboration du budget en lien avec le SAR, et les ressources humaines (évaluations, recrutement de personnels non titulaires, gestion des magistrats placés, etc.).

Par ailleurs, l'activité de définition et de mise en œuvre de la politique pénale dans le ressort représente au total 24 jours par an d'activité pour la procureure générale et pour le secrétaire général chargé de la seconder. Le suivi de l'action publique représente quatre heures par jour en moyenne de travail pour les magistrats du parquet général, assistés, pour ce qui concerne le recoupement des données de politique pénale, par le chef de cabinet (attaché d'administration placé auprès des chefs de cour).

L'objectivation de l'activité des procureurs généraux des cours d'appel et de leurs services permet de mieux comprendre la place prépondérante qu'occupent les tâches de gestion et de management dans leur charge de travail alors que les nombreuses réformes législatives ont rendu nécessaire une animation plus soutenue de la politique pénale des ressorts en partenariat avec des acteurs extérieurs à la sphère judiciaire toujours plus nombreux.

B - Un cas pratique : la fusion des tribunaux d'instance de Paris au sein du nouveau palais de justice

Le projet de création du nouveau palais de justice de Paris, sur le site des Batignolles, a été accompagné d'un processus de réorganisation des services du TGI de Paris et des tribunaux d'instance d'arrondissement du ressort de la capitale. Le président et le procureur de la République du TGI de Paris ont ainsi élaboré en 2015 un projet de création d'un tribunal d'instance unique, localisé dans le nouveau palais de justice.

Ce projet, qui a été mené à bien et finalisé au printemps 2018, a permis le regroupement des 20 tribunaux d'instance de Paris et des services qui y sont rattachés (surendettement et contentieux de la nationalité), ainsi que du tribunal de police. S'y ajoutent les effectifs des magistrats du départage prud'homal.

La méthode retenue a consisté à détailler, au sein de quatre groupes de travail, toutes les tâches accomplies par le magistrat et par le fonctionnaire dans chaque service, à évaluer le temps passé pour chaque tâche, à multiplier ce temps de travail par le volume des tâches à

accomplir, et enfin à effectuer un rapport entre le résultat obtenu et le temps de travail annuel des magistrats et des fonctionnaires, soit 1607 heures, ce qui donne un nombre d'ETPT cible.

Un choix déterminant a été fait : celui de retenir comme volume d'activités l'indicateur des affaires nouvelles et non celui des affaires terminées. Le rapport de présentation indique ainsi que « (...) *les affaires terminées ne constituent que le reflet de l'activité de la juridiction en fonction des moyens qui lui ont été affectés pour l'année donnée. Or l'objectif de ce rapport est de déterminer l'effectif nécessaire à un bon fonctionnement du TGI* »³⁷. De même n'ont été retenues que les affaires récurrentes et pas les flux d'affaires exceptionnelles comme celles relevant du contentieux électoral ou le suivi des expertises.

De fait, l'organisation optimale d'une juridiction suppose de dimensionner les moyens pour assurer un taux de couverture de 100 %.

Pour autant, eu égard aux stocks d'affaires importants dans l'ensemble du réseau judiciaire, ce type de calcul ne définit pas une trajectoire d'apurement des affaires anciennes afin de diminuer progressivement les délais de jugements.

Selon les préconisations du comité de pilotage constitué pour organiser le déménagement des tribunaux d'instance, les temps de traitement des affaires multipliés par le nombre d'affaires nouvelles ont permis d'évaluer le besoin en ETP de magistrats à 48,71 contre 59 ETP localisés dans une organisation à 20 tribunaux d'instance (circulaire de localisation des emplois 2014).

Tableau n° 20 : évaluation de la charge de travail des juges d'instance dans le nouveau TI de Paris

Type d'activités	ETP magistrat
Activité civile	26,23
Activité protection des mineurs	10
Activité surendettement	2,5
Activité saisie des rémunérations	0,98
Sous total activité civile	39,71
Activité tribunal de police	2
Activité départage prud'homal	7
Total	48,71

Source : *Projet d'organisation du tribunal d'instance de Paris sur le site des Batignolles, TGI de Paris*

Pour ce qui concerne les personnels de greffe (toutes catégories confondues), le gain en ETP est beaucoup plus net puisque les simulations élaborées par le comité de pilotage évaluent à 200,49 ETP fonctionnaires contre 266,5 ETP localisés en 2015, les besoins en fonctionnaires

³⁷ Cf. Note du président et du procureur de la République près le TGI de Paris au premier président et procureur général près la cour d'appel de Paris, 2 avril 2015, p. 7.

nécessaires au fonctionnement du nouveau tribunal d'instance parisien (estimations OUTILGREF).

L'objectivation de la charge des services des tribunaux d'instance parisien a été également l'occasion de définir une nouvelle organisation du travail. De fait, la démarche consistant à affecter un volume d'ETP calculé annuellement à une activité déterminée (à l'inverse du référentiel de la cour d'appel de Rennes, qui calcule la charge par magistrat) prenait ici tout son sens, dans la mesure où la spécialisation des tâches était rendue possible par l'unicité du futur lieu. Alors que des petites implantations territoriales induisent des effets de seuil très importants qui imposent l'affectation d'un nombre minimum de magistrats et de fonctionnaires pour fonctionner normalement, la mutualisation des moyens humains dans un site unique a eu pour effet d'économiser un nombre important d'ETP. À titre d'exemple, l'ancienne organisation consommait 20 ETP de greffiers en chef pour diriger les services de greffe de chacun des tribunaux d'instance. Dans le projet de transfert au palais de justice, cette fonction d'administration et d'encadrement ne mobilise plus que 7,57 ETP, permettant le redéploiement des effectifs restants de greffiers en chef vers le service de la nationalité afin de procéder à son renforcement.

Alors que le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022, en discussion au Parlement, dont le titre VI « Renforcer l'organisation des juridictions », inclut des dispositions destinées à optimiser le fonctionnement des juridictions ainsi que les moyens qui leur sont alloués, à concentrer le contentieux des matières spécifiques sur certaines d'entre elles pour sécuriser la réponse juridictionnelle en première instance et à responsabiliser les chefs de juridiction, le déploiement de ce type de démarche trouverait pleinement son utilité pour conduire le changement au niveau local.

CONCLUSION

L'évaluation de la charge de travail des magistrats constitue un enjeu essentiel pour le ministère de la justice. En effet, seule une connaissance précise du travail juridictionnel peut permettre de mener une réflexion d'ensemble sur la réorganisation des juridictions qui garantisse une amélioration de la qualité du service rendu au justiciable tout en préservant les conditions de travail dans le réseau judiciaire.

Les groupes de travail nationaux mis en place par le ministère de la justice ces dernières années ont mené un travail approfondi de description des tâches accomplies par les magistrats dans les juridictions de premier degré et en appel, au siège, dans les fonctions spécialisées ou non spécialisées, ainsi qu'au parquet. Leurs conclusions constituent une contribution essentielle à la mise en place de référentiels qui, à terme, pourraient permettre à la chancellerie d'évaluer précisément les besoins en magistrats et surtout de développer une approche prospective pour résorber les stocks d'affaires constitués ces dernières années dans l'ensemble du réseau judiciaire. Ces référentiels peuvent ainsi être déployés avec deux objectifs :

- déterminer les moyens humains nécessaires au traitement d'une activité (voire d'une affaire dans la mesure où certains contentieux de masse et standardisés le permettent) ;

- *rechercher des seuils d'activité à partir desquels la spécialisation des services et des magistrats et fonctionnaires serait susceptible de générer des économies d'effectifs et/ou accroîtrait l'efficacité des juridictions.*

La mise en œuvre au plan local de référentiels d'activité des magistrats a permis d'explorer ces deux approches. La cour d'appel de Rennes a notamment détaillé l'ensemble des activités des magistrats du siège de son ressort. La diffusion d'un tel référentiel dans le ressort de la cour d'appel assure une plus grande transparence lors de la prise de fonction ou lors du changement de service d'un magistrat et facilite la recherche d'un équilibre entre les services (entre le traitement du contentieux civil et du contentieux pénal notamment).

Pour sa part, le TGI de Paris a mené un ambitieux projet de regroupement et de fusion de ses 20 tribunaux d'instance au sein du nouveau palais de justice de Paris. À cette occasion, les chefs de la juridiction parisienne ont remis à plat l'ensemble des activités conduites par les juges d'instance et les fonctionnaires affectés dans les tribunaux d'arrondissement. Dans cette optique, la connaissance détaillée (et l'évaluation en temps) du travail juridictionnel et des tâches d'administration a permis de dimensionner les nouveaux services du tribunal d'instance unique. L'originalité de la démarche résidait aussi dans l'approche dynamique des activités des magistrats et des personnels de greffe afin de mettre en place une organisation plus efficace, concentrant les effectifs sur les missions prioritaires.

Les référentiels d'activité fournissent ainsi un outil précieux pour le responsable de programme qui, en les rapprochant des données d'activité, dispose d'une vision transversale des moyens humains mis en œuvre par type d'activité. Au niveau local, ces référentiels constituent un outil de pilotage pour les chefs de cours et les chefs de juridictions de premier degré. Ils supposent toutefois une actualisation régulière et une fiabilisation des données d'activité des juridictions.

Les multiples outils déployés à l'échelle locale n'ont toutefois pas été validés par la DSJ et ne constituent pas un cadre commun de description du travail juridictionnel et d'élaboration des ratios d'activité. La DSJ doit donc travailler au renforcement de ses capacités d'animation et de pilotage pour garantir l'acceptabilité d'outils nationaux d'évaluation de la charge de travail dans les juridictions.

Chapitre IV

Approche comparée :

juridiction administrative, exemples internationaux,

secteur sanitaire

Trois types de comparaisons permettent de nourrir cette approche méthodologique des coûts de la justice. La juridiction administrative française a mis en place une organisation permettant de mieux articuler expression des besoins et allocation des moyens mais elle présente des spécificités qui la distinguent fortement de la justice judiciaire (I). De nombreux pays européens ont développé des systèmes de pondération des affaires qui permettent une allocation efficiente des moyens des juridictions (II). La tarification à l'activité dans le secteur sanitaire offre un modèle d'allocation des moyens d'un service public qui n'est pas fondé sur la négociation budgétaire (III).

I - La justice administrative :

une expression des besoins articulée avec le dialogue budgétaire

De nombreux chefs de cours et de juridictions comparent la situation des juridictions de l'ordre judiciaire avec celles de l'ordre administratif, notamment pour souligner la situation plus enviable, selon eux, des magistrats administratifs, qui disposeraient de moyens en adéquation avec leur charge de travail, assurant des délais de jugement plus courts dans le cadre d'une organisation plus efficiente.

Le rapport sur l'indépendance financière de l'autorité judiciaire, remis au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près cette cour par Michel Bouvier en 2017³⁸, consacre plusieurs analyses à l'organisation budgétaire de la juridiction administrative. Il souligne ainsi que l'architecture budgétaire confère au vice-président du Conseil d'État, responsable du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » la maîtrise du budget de l'ensemble de la juridiction administrative³⁹, à l'inverse des juridictions

³⁸ « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? », rapport sous la direction de Michel Bouvier remis au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près cette cour, juillet 2017.

³⁹ Il en va d'ailleurs de même pour le premier président de la Cour des comptes, responsable du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » dans la même mission « Conseil et contrôle de l'État ».

judiciaires. En effet, alors que le responsable du programme « justice judiciaire » doit composer avec les arbitrages du SG du ministère de la justice entre les différents programmes de la mission justice, le vice-président du Conseil d'État jouit d'une plus grande autonomie dans la définition de ses priorités budgétaires. Le rapport Bouvier tempère cependant cette analyse en rappelant que le « modèle » des juridictions administratives demeure difficilement transposable en raison de la différence de volumétrie des affaires, la taille du réseau et l'existence de la dyarchie dans la justice judiciaire.

Toutefois, les modalités d'objectivation de la charge de travail des magistrats et greffiers administratifs sont susceptibles de fournir des bonnes pratiques pour la justice judiciaire, de même que les mécanismes par lesquels les besoins sont exprimés, à l'échelle des tribunaux et des cours administratives d'appel.

A - Un suivi de l'activité des juridictions administratives qui favorise l'articulation entre l'expression des besoins et le dialogue budgétaire

1 - L'activité du juge administratif est fortement normée

L'organisation de la justice administrative en France repose sur 51 juridictions non spécialisées : le Conseil d'État, huit cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs, dont 31 sont situés en métropole et 11 outre-mer. Le réseau territorial de la juridiction administrative est donc bien moins important que celui de la justice judiciaire.

L'activité contentieuse apparaît en outre beaucoup plus restreinte puisqu'au 31 décembre 2016, le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs s'élevait à 191 697, en augmentation de 1,5 % par rapport à l'année précédente alors que les juridictions judiciaires de premier degré avaient à la même date rendu plus d'un million de décisions au pénal et plus de 900 000 en matière civile. De la même façon, le nombre de magistrats dans chacun des ordres de juridiction peut difficilement être comparé : si 32 488 agents (dont 9 127 magistrats) concourraient, en 2017, au programme « justice judiciaire » dans son ensemble, seulement 3 953 agents (dont 1 229 magistrats administratifs) formaient les effectifs du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». Enfin, les juridictions administratives représentent 336,5 M€ contre 3,44 Md€ pour la justice judiciaire en crédits de paiement votés en LFI 2018.

**Tableau n° 21 : activité des juridictions administratives (2013-2016)
hors Conseil d'État :**

	Cours administratives d'appel			Tribunaux administratifs		
	2013	2016	Evolution	2013	2016	Evolution
Affaires enregistrées	28 885	31 308	7,74 %	175 762	193 532	9,18 %
Affaires réglées	29 015	30 605	5,20 %	183 182	191 697	4,44 %
Affaires en instance (stock)	27 549	28 600	3,67 %	149 904	164 691	8,98 %
Délai d'écoulement du stock (en mois)	11,4	11,2	-1,79 %	9,8	10,3	4,85 %

Source : Cour des comptes d'après Les chiffres clés de la justice (Editions 2014 à -2017)

**Tableau n° 22 : répartition du plafond d'emplois par action (LFI 2018)
dans les juridictions administratives**

Intitulé de l'action	ETPT
Fonction juridictionnelle (Conseil d'État)	235
Fonction juridictionnelle (CAA)	593(1)
Fonction juridictionnelle (TA)	1 859(2)
Fonction consultative	82
Fonction études, expertise et services rendus aux administrations	148
Soutien	580
Cour nationale du droit d'asile (CNDA)	456
Total	3 953

Source : LFI 2018

(1) Dans les CAA : 593 ETPT sont affectés à la fonction juridictionnelle dont 334 agents de greffe, 225 magistrats et 4 membres du Conseil d'État.

(2) Dans les TA : 1859 ETPT, dont 884 magistrats et 975 agents de greffe.

Par ailleurs, les modalités d'évaluation de l'activité des magistrats administratifs diffèrent considérablement de celles des magistrats judiciaires.

La charge de travail des magistrats est ainsi entièrement déterminée par la norme « Braibant », élaborée en 1965 par le Conseil d'État, qui évaluait alors à 150 ou 160 jugements la productivité annuelle d'un rapporteur de tribunal administratif.

Les indicateurs du PAP du programme 165 montrent que le rendement moyen des magistrats a depuis considérablement augmenté puisque la prévision actualisée du nombre d'affaires réglées par chaque magistrat de tribunal administratif porte ce chiffre à 250 en 2017, selon une estimation d'ailleurs constante depuis 2014.

Ce chiffre cache toutefois d'importantes disparités puisqu'il rapporte l'activité des juridictions (nombre d'affaires jugées) aux effectifs des magistrats dans leur ensemble alors que les rapporteurs publics ne rapportent pas sur des affaires mais rédigent des conclusions sur les affaires audiencées par les autres magistrats. Les présidents de chambre et les rapporteurs débutants sont de même soumis à une « mi-norme » (soit en moyenne 4 dossiers par audience à raison d'une audience toutes les deux semaines et 20 audiences par an).

Même si la norme « Braibant » structure fortement l'activité des magistrats administratifs, elle ne fait pas l'objet d'une codification par le biais d'une circulaire ou de notes internes. Elle peut ainsi être modulée par chaque chef de juridiction ou président de chambre en fonction des spécificités des flux de contentieux observables localement.

Le contentieux des étrangers constitue une des matières pour lesquelles ce phénomène est le plus visible : certaines juridictions qui traitent des flux importants de requêtes en cette matière auront ainsi tendance à compter pour un dossier « ordinaire » le traitement de deux voire trois dossiers de refus de titre de séjour et d'obligation de quitter le territoire français. Il en va de même pour le contentieux « DALO » ou pour le contentieux des demandes de visas traité par le tribunal administratif de Nantes. À l'inverse, un dossier dont la complexité ou le nombre de parties nécessiterait une durée de préparation exceptionnellement longue peut être ponctuellement « surcoté » et ainsi compter pour deux ou trois dossiers « ordinaires ».

La norme « Braibant » est finalement surtout un repère qui permet d'envisager de manière objective la charge de travail au sein d'une juridiction.

Ainsi, l'augmentation sensible des flux d'affaires entrantes dans les juridictions administratives ces dernières années (+ 9,18 % entre 2013 et 2016 dans les tribunaux administratifs) et la relative stabilité des effectifs n'ont pas conduit à une augmentation du nombre d'affaires traitées par magistrats. Ils n'ont pas non plus conduit à un allongement significatif des délais de jugement.

Pour absorber le surcroît d'activité, le secrétariat général du Conseil d'État, gestionnaire des juridictions administratives a, d'une part, renforcé les moyens dédiés à « l'aide à la décision » (assistants de justice et assistants du contentieux qui préparent des pré-projets de jugement dans le cas des contentieux de masse ou produisent des analyses juridiques) et, d'autre part, soutenu des modifications d'ordre législatif et réglementaire tendant à agir sur les flux directement : développement de la médiation⁴⁰, possibilités accrues de rejet par ordonnance des requêtes manifestement irrecevables⁴¹, ordonnances de séries prises par les tribunaux sur la base d'un arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont ils relèvent, etc.

⁴⁰ Cf. les articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative.

⁴¹ Les dispositions du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 dit décret JADE (« Pour une justice administrative de demain ») codifiées à l'article R. 222. 1 du code de justice administrative permettent désormais aux magistrats administratifs de rejeter par ordonnance des requêtes manifestement dépourvues de fondement et de prononcer le désistement d'office à défaut de production d'un mémoire récapitulatif demandé par le tribunal ou de confirmation de la requête lorsque des éléments permettent de s'interroger sur l'intérêt qu'elle conserve pour son auteur. De tels aménagements suscitent toutefois des résistances de la part de certains magistrats administratifs et des professionnels du droit dans la mesure où la recherche de rapidité et d'efficacité pourrait présenter des risques en terme de qualité des décisions rendues.

De plus, les modifications successives des règles de procédure ont eu pour effet d'étendre les possibilités de recourir à des formations à juge unique pour certains contentieux (en matière de droit des étrangers, de fonction publique, notamment). De cette manière, la règle qui voudrait qu'en moyenne, un magistrat rapporteur présente à chaque audience collégiale au moins 8 dossiers est fortement aménagée. En outre, la possibilité ouverte aux présidents de chambre dans un premier temps, puis plus récemment (depuis le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 dit décret JADE - « Pour une justice administrative de demain ») aux premiers conseillers d'une certaine ancienneté, de rejeter par ordonnance des requêtes manifestement irrecevables (notamment en appel) a permis d'accélérer l'évacuation des stocks d'affaires en instance.

2 - Des outils de suivi de l'activité des magistrats administratifs qui garantissent une certaine souplesse

Au niveau local, les chefs de juridiction effectuent le suivi de l'activité (entrées, sorties, stocks, délai de jugement) par nature de contentieux.

Ils disposent de tableaux de bord qui présentent également l'activité considérée en nombre de dossiers par emploi réel moyen (ERM). Comme mentionné plus haut, il n'a pas été nécessaire de concevoir des référentiels d'activité des magistrats aussi élaborés que pour les magistrats judiciaires, dans la mesure où les règles de procédure du procès administratif reposent sur des échanges de pièces au long d'une instruction entièrement écrite. L'analyse et la rédaction d'une note et d'un projet de jugement, en amont de la séance d'instruction et de l'audience, constituent la part la plus importante du travail accompli par les magistrats rapporteurs⁴². Les agents de greffe répartissent leur charge de travail relative à un dossier sur le temps plus long de l'instruction. Leur charge de travail a d'ailleurs été objectivée par le secrétariat général du Conseil d'État qui a estimé que les gains de productivité engendrés par la dématérialisation des échanges entre les parties (par le biais de la plateforme informatique Télérecours) a permis de réduire significativement le temps passé par affaire. Les gains de productivité ont majoritairement été redéployés sur des missions d'aide à la décision et n'ont pas impliqué de diminution des effectifs des greffes.

Il n'existe pas d'outil informatique de suivi de l'activité à proprement parler. Les tableaux de bord de l'ensemble des juridictions sont compilés au niveau central et rediffusés par le SG du Conseil d'État. Les juridictions peuvent ainsi comparer leur performance entre elles. De plus, chaque année, des lettres d'objectifs sont négociées et arrêtées par le Conseil d'État avec chacune des juridictions administratives et déterminent des priorités de traitement des contentieux. Des moyens supplémentaires (en personnels d'aide à la décision notamment) peuvent conditionner la mise en œuvre de démarches de résorption des stocks ou la prise en charge d'un nouveau type de contentieux.

⁴² On estime en moyenne à une journée de travail d'un magistrat administratif le temps de préparation d'un dossier « ordinaire ».

De fait, il existe une grande souplesse au niveau local, dans l'affectation des magistrats et des personnels de greffe, pour prendre en compte la charge de travail et l'évolution des contentieux au cours de l'année⁴³. Les postes vacants ne sont pas localisés et le vice-président du Conseil d'État affecte directement les magistrats au sein des juridictions à l'occasion du mouvement annuel de mutation. Plusieurs facteurs de libération de postes en juridiction peuvent être distingués : les demandes de mutation, les départs en détachement, la promotion au grade de président des premiers conseillers remplissant les conditions réglementaires et de mérite (inscription au tableau d'avancement) et les départs en retraite. S'il n'existe pas de magistrats « placés » à l'instar de la justice judiciaire, le mécanisme de délégation permet, sur une période courte, d'affecter un magistrat administratif dans une autre juridiction confrontée à des problématiques de sous-effectifs ou affectée par une augmentation brutale du nombre d'affaires entrantes (le magistrat concerné demeure toutefois affecté à titre principal dans sa juridiction d'origine).

Enfin, les services des ressources humaines du Conseil d'État, à l'instar de la DSJ, élaborent des scénarii prospectifs de départs en retraite des magistrats et des greffiers afin d'anticiper les besoins des juridictions et de préparer les schémas d'emplois présentés dans le cadre des conférences budgétaires.

B - Un mode d'administration de la justice dont certains aspects pourraient être appropriés par la DSJ malgré les spécificités des deux ordres de juridiction

Même si les modalités d'objectivation et de répartition de la charge de travail, qui offrent une plus grande prévisibilité des moyens nécessaires au fonctionnement des juridictions administratives pourraient, par certains aspects, être transposées dans l'ordre judiciaire, les spécificités de la justice administrative rendent la comparaison par certains aspects, difficile.

1 - Des différences importantes en terme de gestion des carrières des magistrats

La carrière des magistrats administratifs, nommés conseillers et promus premiers conseillers à l'issue de quelques années (après une inscription quasi automatique au tableau d'avancement), apparaît beaucoup plus linéaire que celle des magistrats judiciaires. Alors que ces derniers doivent effectuer une mobilité lors du passage au premier grade (à l'issue de sept années en moyenne), la promotion des magistrats administratifs au grade de premier conseiller n'implique pas de changement de poste. À l'exception des présidents de juridiction, qui ne peuvent rester plus de sept ans à la tête d'une même juridiction, les autres catégories de magistrats n'ont en outre aucune obligation de changement de poste. Enfin, le réseau des juridictions administratives, pour une grande part concentrées dans des métropoles ou des villes

⁴³ Les magistrats candidats à la mutation, dans le cadre du mouvement annuel formulent ainsi un choix de juridiction, sans connaissance de leur affectation dans une chambre pour traiter un contentieux particulier. Toutefois, le chef de juridiction ne peut, sans l'aval du magistrat, procéder à des mutations internes.

moyennes impliquent moins de mobilités géographiques et moins de contraintes familiales que pour les juges judiciaires..

L'affectation des magistrats administratifs est également plus souple puisque les modalités d'affectation à l'issue d'une mutation sont distinctes des règles de nomination dans le corps⁴⁴.

Les effectifs dans les juridictions administratives connaissent une plus grande stabilité même si, en raison du statut de leurs juges, qui forment un corps recruté par la voie de l'ENA, les détachements à l'extérieur de la sphère juridictionnelle sont plus nombreux et imposent une forte contrainte en matière de suivi des effectifs par le SG du Conseil d'État.

2 - Des fonctions juridictionnelles difficilement comparables

Les juges administratifs n'occupent qu'un nombre limité de fonctions au sein des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : rapporteurs ou rapporteurs publics, au sein de chambres dont l'activité est coordonnée par un président de chambre. La procédure, essentiellement écrite, repose sur l'échange des mémoires et des pièces entre l'administration et les différentes parties et mobilise moins de temps de magistrat au cours de la période d'instruction, exception faite des expertises diligentées par le juge ou les jugements avant-dire-droit.

La mise en état du dossier repose principalement sur les personnels de greffe. La productivité de ces derniers augmente (ratio temps passé/affaire) à mesure que la dématérialisation des échanges entre les parties progresse (cf. *supra*).

Dans la justice judiciaire, c'est l'activité des conseillers de cour d'appel, chargés des contentieux civils, qui se rapproche le plus de celle des juges administratifs. En revanche, les autres catégories de magistrats du siège et davantage encore ceux du parquet, voient leur activité fortement fragmentée par des échanges écrits ou oraux avec les parties ou les différents intervenants de la chaîne civile et pénale, et par de nombreux actes d'instruction, au long d'un processus dont la durée totale est difficilement prévisible⁴⁵.

3 - Un modèle d'administration de la justice tourné vers la performance

La particularité de la juridiction administrative tient au caractère fortement intégré : les TA et CAA sont directement gérés par le Conseil d'État qui est également le juge de cassation des magistrats administratifs.

⁴⁴ L'article L. 234-1 du code de justice administrative dispose que : « *L'affectation d'un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est prononcée par arrêté du vice-président du Conseil d'État. Toutefois, la première nomination d'un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans l'une des fonctions prévues respectivement par les articles L. 234-3, L. 234-4 et L. 234-5 est prononcée par décret du Président de la République. (...)* ».

⁴⁵ L'activité des magistrats du parquet, dont le pendant n'existe pas dans la juridiction administrative, ne souffre bien entendu aucune comparaison.

À l'inverse, l'organisation judiciaire est structurée selon un modèle composite, au sein duquel les fonctions administratives et gestionnaires sont assumées par l'administration centrale qu'elle partage, pour ce qui concerne les processus de nomination et d'affectation, avec le Conseil supérieur de la magistrature. Le poids des arbitrages politiques et le grand nombre d'acteurs qui concourent à la construction des équilibres budgétaires ont également un fort impact sur la définition des plafonds d'emplois de magistrats et de fonctionnaires. Cette capacité de définition échappe ainsi pour partie aux chefs de cours d'appel, d'autant plus que les dialogues de gestion et l'expression des besoins (en effectifs et en crédits de fonctionnement) produisent des effets très différés en raison du décalage des calendriers (cf. *supra* chapitre II).

De même, l'organisation « intégrée » de la justice administrative se traduit par une plus forte réactivité du Conseil d'État à l'égard des difficultés rencontrées par les juridictions administratives, et par sa capacité à impulser des modifications réglementaires en matière procédurale, qui ont un impact direct sur la capacité de traitement du contentieux.

Enfin, depuis le début des années 2000, les juridictions administratives ont développé des indicateurs de performance objectivant les délais de jugement, l'état des stocks et la « productivité moyenne » par magistrat et fonctionnaire. Cette évolution, qui a suscité des résistances dans le corps des magistrats, a néanmoins été globalement acceptée en raison de l'existence ancienne de normes d'activité ainsi que d'une logique managériale plus prégnante dans la gestion. La plus grande attention portée aux problématiques de qualité de la justice a également été mobilisée en contrepoids à ces préoccupations quantitatives. Cette démarche est mise en œuvre, au niveau local, par les projets de juridiction qui déterminent pour trois ans les objectifs en cohérence avec les contraintes déterminées par les lois de finance. Pour élaborer ces documents, tous les magistrats et fonctionnaires d'une juridiction sont associés à cette démarche de performance (objectifs relatifs à l'accueil des justiciables, à la motivation des décisions ou la cohérence de la jurisprudence par exemple). Ce souci de conciliation des objectifs qualitatifs et quantitatifs dans l'approche de la performance de la juridiction administrative est renforcé par les dialogues de gestion annuels avec le Conseil d'État ou les évaluations menées par la Mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA), qui contribuent à la diffusion des bonnes pratiques et à l'appropriation d'un modèle d'organisation plus efficient.

II - Analyse des coûts et méthodes d'allocations des ressources judiciaires : exemples internationaux

L'analyse des coûts de la justice et la recherche de méthodes pour une meilleure allocation des moyens judiciaires ont fait l'objet d'importantes études internationales, en particulier de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe et de la Banque mondiale. Ces travaux constituent une source précieuse de parangonnage.

A - Les études comparées sur l'analyse des coûts de la justice et les « systèmes de pondération des affaires »

Pour quantifier l'activité judiciaire, les États ont longtemps recouru à un simple décompte du nombre d'affaires traitées. Si dans les comparaisons internationales, la diversité des systèmes contraint le plus souvent à se limiter à cette comptabilisation sommaire, au niveau national, la pondération des affaires (*case weighting*) s'est développée dans de nombreux pays. Les premiers exemples remontent aux États-Unis dans les années 1970. Ils sont désormais, bien qu'à des stades très divers, largement répandus. Ils font l'objet d'un groupe de travail de la CEPEJ dont le thème est intitulé « *Case weighting in European judicial systems* »⁴⁶. Il a pour objet le partage des bonnes pratiques et l'élaboration de recommandations pour les États-membres. La France n'y participe pas. La Banque mondiale a, pour sa part, consacré à la pondération des affaires une publication en décembre 2017⁴⁷. Ces travaux permettent de dégager une typologie de ces systèmes.

Au-delà de leurs différences, les dispositifs développés présentent comme caractéristique commune de retenir le temps de travail comme unité de pondération, contrairement à des méthodes existantes dans d'autres secteurs, comme celui de la santé, qui reposent sur l'évaluation monétaire des coûts (cf. *infra*). Dans leur principe, l'ensemble des systèmes mis en place fonctionne donc de façon similaire en affectant un temps moyen aux affaires recensées par les logiciels de gestion. Des différences apparaissent essentiellement dans les modalités de construction.

1 - Des méthodes variées de recueil et d'évaluation des temps de travail

Tous les pays recourent à un recueil statistique des temps de travail. Mais son ampleur et ses modalités peuvent varier de façon importante. La méthode la plus lourde repose sur une enquête portant sur un échantillon de juridictions, de magistrats et d'agents dont le travail fait l'objet pendant une période donnée d'un chronométrage systématique, généralement sous la forme de remontées de fiches individuelles très détaillées. Des méthodes simplifiées ont également été utilisées. Ainsi, il peut être envoyé un questionnaire à un échantillon de professionnels pour qu'ils fournissent une estimation du temps qu'ils considèrent avoir passé sur les affaires qu'ils ont traitées sur une période considérée. Une dernière approche consiste à extrapoler directement des temps de travail à partir des systèmes d'information de gestion existant dans les juridictions. Dans l'état actuel des logiciels déployés dans la plupart des pays, cette dernière technique est évaluée défavorablement et n'est pas considérée à proprement parler comme un dispositif de pondération des affaires, mais plutôt comme une alternative dégradée.

⁴⁶ Ce groupe de travail est mené au sein de la CEPEJ dans le cadre du centre SATURN (Study and Analysis of judicial Time Use Research Network).

⁴⁷ World Bank group, *Case-Weighting Analyses as Tool to Promote Judicial Efficiency: Lessons, Substitutes and Guidance*, décembre 2017.

La seconde technique est fondée sur une estimation des temps de travail nécessaires élaborée par un panel d'experts dans le cadre d'une démarche de consensus, notamment par application de la méthode « Delphi »⁴⁸. Cette méthode ne peut se dispenser d'une enquête permettant de recueillir des données dans les juridictions mais elle peut prendre des formes allégées.

La Banque mondiale a produit un tableau comparatif des coûts de ces différentes méthodes à partir de la littérature scientifique publiée sur le sujet.

Tableau n° 23 : comparaison des méthodes de pondération des affaires

Méthode	Coûts	Durée de construction du dispositif
Chronométrage réel	élevé	12 à 18 mois
Évaluation des temps de travail par un panel	moyen	8 à 12 mois
Combinaison d'un chronométrage réel et d'une évaluation des temps par un panel	Très élevé	12 à 24 mois
Questionnaire d'estimation des temps de travail	Faible	12 mois
Analyse statistique des systèmes d'information de gestion des juridictions	faible	4 à 6 mois

Source : Cour des comptes d'après la Banque Mondiale

La littérature scientifique considère que le système fondé sur le chronométrage d'un échantillon est à la fois le plus fiable et le plus onéreux. Cependant, plusieurs études tendent à relativiser ce constat. La méthode fondée sur les panels apporte des résultats parfois proches. Elle est en tout état de cause considérée comme fiable pour les actualisations du dispositif. S'agissant des coûts de réalisation, l'écart entre les méthodes peut être variable, mais il est notable que la méthode du chronométrage a comme inconvénient de faire porter une part importante de la charge de travail sur des professionnels et donc sur l'activité juridictionnelle elle-même. Il semble en revanche que cette méthode soit généralement davantage reconnue comme légitime, si l'échantillon est suffisamment important, que celle du panel qui prête plus facilement à contestation des acteurs.

2 - Trois principales méthodes de classification des affaires

Sur le fondement du recueil et de l'évaluation des temps de travail, les systèmes de pondération opèrent une classification des affaires. Les modalités de cette opération correspondent à trois modèles qui se retrouvent dans les trois exemples étrangers présentés *infra*.

⁴⁸ La méthode Delphi est une méthode construite dans les années 1950 aux États-Unis. Elle vise à construire un consensus grâce à une série d'interrogations répétées, habituellement au moyen de questionnaires, d'un groupe d'experts. Après l'interrogation initiale de chaque individu, chaque interrogation suivante est accompagnée de l'information concernant les réponses du tour précédent. L'individu est ainsi encouragé à reconsidérer et, si approprié, à changer sa réponse précédente à la lumière des réponses des autres membres du groupe (définition de l'International Institute for Applied Systems Analysis).

Les deux premières méthodes utilisent à titre principal les temps de travail mais opèrent deux modes de classification :

- par catégories homogènes d'affaires. Chaque affaire entre dans une catégorie standardisée (accident de la route, divorce...) dont chacune a fait l'objet d'une évaluation du travail moyen nécessaire à son traitement (Allemagne) ;
- par phase de procédure. Chacune des phases du processus juridictionnel (première comparution, audience...) a fait l'objet d'une évaluation du temps de travail moyen nécessaire par grandes catégories de contentieux. Le temps affecté à une affaire est ainsi le produit des caractéristiques de sa procédure : nombre et types de phases juridictionnelles et du temps moyen affecté à chacune de ses phases. (Israël).

Le troisième type de classification (Norvège), fondée sur la complexité, se différencie plus fondamentalement des deux premières. Chaque affaire est caractérisée par des facteurs objectifs qui peuvent prendre la forme de points. Le chronométrage effectué sur les temps de travail judiciaire n'est, dans ce cas, pas utilisé pour classer directement les affaires mais pour déterminer le temps moyen correspondant à ces facteurs de complexité.

Cette dernière méthode est au cœur des travaux de la CEPEJ. La commission souhaiterait élaborer avec les États membres une liste non exhaustive mais consensuelle de critères. À ce stade sont envisagés : la nature de la plainte et le type de procédure, l'enjeu financier de la plainte, le nombre de plaignants, la complexité des requêtes et des lignes de défense, le nombre de parties, de défenseurs, d'avocats, le nombre de témoins, le type et le nombre d'expertises et d'experts, le nombre d'audiences et d'auditions, le caractère international ou frontalier, la nécessité de traduction ou d'interprétariat, la nouveauté de la question de droit.

3 - Périmètre et portée

Dans les différents systèmes développés dans le monde, deux grandes catégories de périmètre de la pondération peuvent être distinguées selon qu'ils recouvrent :

- la charge de travail juridictionnelle *stricto sensu*. Elle ne concerne que l'activité d'un tribunal visant à rendre la justice (principalement la préparation des audiences, la rédaction, les recherches juridiques) ;
- la charge de travail des magistrats au sens large (comprenant également la formation, les réunions et toutes autres activités professionnelles liées à leurs fonctions).

Lorsque l'option la plus restrictive est retenue, les moyens affectés aux tâches non-juridictionnelles doivent faire l'objet d'un système autonome d'affectation.

En termes de portée, les systèmes d'analyse de la pondération des affaires ont d'abord été construits pour permettre aux juridictions d'évaluer leur charge de travail, et d'améliorer l'allocation de leurs ressources. En Allemagne, le dispositif est quasi automatique, mais dans la plupart des pays, il demeure davantage un outil d'aide à la décision budgétaire.

Quelques systèmes judiciaires récents (en Croatie et en Slovaquie) les ont également utilisés comme un outil de mesure de la productivité et de management des magistrats et personnels judiciaires. Outre les difficultés que soulève ce choix en termes d'indépendance de la justice, il semble poser un problème d'échelle d'application de la pondération. En effet, le

recours nécessaire à un temps moyen pour l'évaluation de la charge d'une affaire rend le système d'autant moins fiable qu'il s'applique à une entité de petite taille.

B - Trois systèmes de pondération des affaires

1 - Le PEBBSY allemand, une classification des affaires par catégories homogènes

L'Allemagne présente un des exemples les plus anciens et les plus opérationnels de système de pondération des affaires : le PEBBSY (*Personalbedarfsberechnungssystem*). En vigueur depuis 2005, il est désormais l'outil principal de l'allocation des ressources humaines pour les juridictions dans l'ensemble du territoire. Il concerne les juges du siège, les procureurs et les personnels non magistrats. Les dépenses de fonctionnement relèvent d'une procédure budgétaire autonome.

La justice n'étant pas une compétence fédérale, la décision de construire ce système a été prise en 2003 par une commission associant les ministères de la justice des *Länder* sur la base de travaux préparatoires entrepris par certains d'entre eux depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Aidée par un cabinet de conseil, cette commission a établi la liste des catégories d'affaires devant faire l'objet d'une pondération puis a assuré l'harmonisation et le contrôle-qualité d'une enquête effectuée dans sept *Länder*. Environ 1 900 magistrats relevant de 40 tribunaux et bureaux de procureurs constituant un échantillon représentatif ont tenu, pendant six mois, une comptabilisation systématique de leur temps de travail sous forme de fiches.

Une grille des catégories d'affaires affecte à chacune d'entre elles un temps de travail moyen. Ainsi, en matière civile, un conflit de voisinage est affecté d'un temps moyen de 290 minutes, un litige en matière de construction, de 260 minutes. Depuis 2005, cette échelle a fait l'objet d'ajustements réguliers. Une révision complète avec une nouvelle enquête a été effectuée en 2014 sous l'égide de la même commission qui demeure investie du pilotage de l'ensemble du dispositif.

Le PEBBSY est un outil unique, fruit de la coopération entre les *Länder*, mais est utilisé de façon autonome par chacun des ministères de la justice. Les systèmes informatisés de gestion de l'activité permettent aux juridictions de faire connaître leur niveau d'activité en nombre d'affaires par catégorie. Le PEBBSY convertit ces statistiques en besoin en personnels judiciaires en appliquant la formule suivante :

Nombre d'affaires comptabilisées en année N pondérées par leur valeur PEBBSY / le temps de travail annuel des magistrats⁴⁹ = besoin en personnels de l'année N+1

Dans les faits, ce besoin est quantifié sur une base annuelle d'équivalent temps plein, mais son évaluation est révisée sur la base de remontées statistiques trimestrielles. La dotation annuelle en personnel fait donc l'objet d'un ajustement tous les trois mois.

Les juridictions considèrent ce besoin comme un droit à recruter même si la totalité de ces besoins en poste n'est pas dans les faits totalement pourvue. Les chefs de cour sont par ailleurs en mesure de demander des dotations supplémentaires s'ils justifient de circonstances

⁴⁹ Le temps de travail annuel des magistrats est harmonisé au niveau national. En revanche, sa modulation annuelle connaît des variations par *Land* (en particulier sur les jours fériés et sur l'horaire hebdomadaire).

particulières comme la gestion d'affaires d'une complexité allant au-delà de la pondération PEBBSY ou pour des activités qui ne sont pas prises en compte par le système.

Les juridictions disposent en interne d'une liberté d'affectation de leurs moyens. Le PEBBSY sert donc de référence, mais ne détermine pas le nombre de magistrats affectés à chaque chambre ou le nombre d'affaires affecté à chaque magistrat. Il n'est pas non plus un outil de management individuel : aucune comptabilisation de l'activité pondérée des magistrats n'est effectuée, ce qui aurait été considéré comme contraire à l'indépendance de la magistrature garantie par l'article 97 de la Loi fondamentale.

Le fait que le PEBBSY ne soit pas directement utilisé pour la répartition interne des postes de magistrat est également motivé par la nécessité d'adapter au mieux les moyens à la réalité judiciaire. En particulier, le système de pondération raisonnant exclusivement en flux, ne tient pas compte d'éventuels stocks d'affaires à réduire.

Le PEBBSY s'est imposé comme l'outil central de la gestion des ressources du système judiciaire allemand. Il n'en fait pas moins l'objet de certaines critiques, mais qui ne conduisent nullement à une remise en cause du système lui-même. Aucun des 16 *Länder* n'y a renoncé.

Les critiques portent principalement sur la fiabilité de l'évaluation des temps moyens. La révision de la classification effectuée en 2014 avait notamment pour objet d'y répondre. Mais certains auteurs considèrent plus fondamentalement que le système est mal adapté aux variations très fortes de complexité pour certains types d'affaires en particulier criminelles. Ainsi une étude publiée en 2017⁵⁰ souligne que le PEBBSY fonctionne bien tant que le nombre d'affaires d'un type spécifique (affaires civiles par exemple) est important et que le temps moyen nécessaire en pratique ne varie pas trop. Or ce n'est pas le cas pour les affaires criminelles jugées en première instance par les cours régionales. Elles sont trop peu nombreuses et de complexité trop variable. Cette situation amène les juridictions à réaffecter à ces procès des juges en surnombre en les retirant du traitement d'affaires civiles. L'étude souligne cependant qu'en renforçant l'évaluation par un facteur de complexité des affaires, le système peut être amélioré. Il demeure pourtant difficile de prendre en compte dans un système de temps moyens les affaires exceptionnellement complexes qui pèsent sur les juridictions les plus importantes. Pour ces cas atypiques, les dotations hors PEBBSY accordées par les ministères régionaux apparaissent comme seules à même d'assurer un financement équitable. Il en est de même pour certaines tâches de travail non reconnues dans la classification et dont le financement relève de la négociation budgétaire.

Il faut enfin noter que si le principal syndicat allemand de magistrats, le *Deutscher Richterbund* est critique sur le PEBBSY, dénonçant parfois des sous-cotations de certaines procédures, y compris postérieures à la révision de 2014⁵¹, il n'en réclame pas la suppression. D'ailleurs, le système peut venir au contraire à l'appui de revendications syndicales. Le syndicat met ainsi en avant le déficit de 1 948 magistrats existant entre les postes réellement pourvus et

⁵⁰ Johannes Riedel, "Improving Caseload and Workload Systems in Courts and Administrations : Special Types of First Instance Criminal Cases in Regional Courts in Germany", *European Group for Public Administration, Policy Paper #1*, 2017.

⁵¹ Dans son avis du 24 avril 2017 du syndicat sur le projet de loi relatif aux conditions matérielles des soins sans consentement, le *Richter Bund* critique le temps affecté à la procédure d'approbation judiciaire de ces soins (104 mn).

le besoin en personnels calculé par PEBBSY pour l'ensemble de l'Allemagne⁵². Un tel usage du dispositif souligne d'ailleurs ses potentialités inflationnistes du point de vue des finances publiques.

Le système allemand a inspiré l'Autriche. Le PAR II (*Personnalanforderungsrechnung*) est la seconde génération d'un dispositif très proche du PEBBSY. L'enquête a été réalisée en 2008/2009 et s'est fondée sur la remontée de 352 000 fiches sur la base d'un échantillon représentatif de juridictions. Le système différencie le temps juridictionnel *stricto sensu* pour 90 % du temps total et les tâches non juridictionnelles pour 10 %. Les affaires ont été classées en 40 catégories. Cet outil est utilisé dans l'ensemble du pays pour évaluer la charge de travail des magistrats. En revanche, contrairement à l'Allemagne, il n'est que partiellement utilisé pour l'allocation des moyens.

2 - LOVISA, un système norvégien fondé sur la complexité des affaires

Comme en Allemagne ou en Autriche, le système norvégien nommé LOVISA⁵³ est fondé sur une étude des temps de travail d'un échantillon de juridictions. L'approche est cependant différente. Elle ne consiste pas en une classification fine des affaires par nature de la cause (accidents routiers, divorce...) à laquelle est affecté un temps de traitement moyen. Le dispositif détermine, à l'intérieur de grandes catégories de contentieux, le temps moyen d'une affaire en fonction de critères de complexité : nombre de témoins, recours à un ou plusieurs experts, à un interprète...

Sur le fondement de la base de données constituée d'une enquête réalisée en 2006 croisée avec les données statistiques des années antérieures de la cour concernée, un modèle fondé sur une régression linéaire a ainsi établi une corrélation statistique entre la présence ou l'absence de critères de complexités et la durée nécessaire au traitement d'une affaire. Ainsi, LOVISA détermine pour chaque affaire enregistrée dans le logiciel de gestion un temps prévisionnel de traitement et, en additionnant ce temps prévisionnel de chacune des affaires pendantes, le besoin en personnels pour la juridiction.

En Norvège, l'allocation des moyens judiciaires n'est pas effectuée par le ministère, mais par une agence nationale indépendante (*Domstoladministrasjonen*). Cette administration recourt à LOVISA de façon partielle. D'une part, il est considéré que les temps mesurés par le logiciel, qui sont strictement juridictionnels ne correspondent qu'à 60 % du temps total de travail d'une juridiction. D'autre part et surtout, le besoin en personnels calculé par LOVISA n'est qu'un outil de référence dans la négociation budgétaire. Dans les faits, il est utilisé essentiellement comme un indicateur pour ajuster à la hausse ou à la baisse la dotation des cours.

Le système fait l'objet de critiques quant au décalage entre les temps calculés et la réalité constatée. L'administration norvégienne considère qu'après sept à huit ans de fonctionnement, le système nécessite une révision importante.

⁵² Communiqué de Presse du *Richterbund* du 13 mars 2018 à l'occasion de l'émission de télévision Frontal 21. Le communiqué publie un tableau présentant les déficits par *Land*.

⁵³ LOVISA désigne précisément le système de gestion des affaires employé dans les tribunaux norvégiens, support de cette méthodologie.

D'autres pays européens recourent à ce modèle fondé sur la complexité des affaires, mais ne l'ont développé à ce stade qu'à titre expérimental. En Estonie, un dispositif de classement des affaires fondé sur une échelle de 0 à 40 points a été expérimenté à la cour administrative d'appel de Tallinn ; il est en cours de déploiement. Aux Pays-Bas, l'échelle de complexité ne compte que quatre niveaux. Il n'est actuellement utilisé que dans trois tribunaux de première instance et trois cours d'appel.

3 - Israël : un système fondé sur les phases de procédures et la méthode « Delphi »

La méthode développée en Israël⁵⁴ repose sur une approche procédurale (*event-based case weight*) et s'applique au réseau de juridictions traitant du contentieux du travail (hors cour suprême et juridiction nationale). L'évaluation des temps de travail n'est pas fondée sur la quantification fine d'un échantillon d'affaires prises dans leur ensemble, mais sur l'évaluation des temps moyens consacrés à chaque phase de procédure (que ce soit en instance préliminaire, en audience, en rédaction de jugements).

Ainsi le système distingue :

- la fréquence des phases de procédure (fréquence à laquelle une phase spécifique intervient en moyenne dans un type d'affaires) ;
- la complexité des phases de procédure (temps moyen requis pour chacune de ces phases) ;
- la combinaison de ces deux facteurs grâce à un système de coefficients qui permet de déterminer le temps moyen nécessaire pour chaque type d'affaire.

La construction du dispositif présente également la caractéristique de reposer sur une forme de conférence de consensus par lequel un panel de juges établit les temps moyens selon une méthode importée des États Unis, la « méthode Delphi ». Elle ne s'affranchit pas du recueil et du traitement de données statistiques, mais donne aux experts une fonction qui va au-delà d'une simple harmonisation des remontées ou de contrôle-qualité. Certains pays d'Europe centrale expérimentent actuellement cette méthode pour la construction de leur système de pondération⁵⁵.

III - Un exemple d'allocation des ressources sans négociation budgétaire annuelle : la tarification à l'activité hospitalière

La tarification à l'activité (T2A) est le mode de rémunération des établissements de santé de court séjour le plus répandu dans les États de l'OCDE : elle est en vigueur dans 14 des 20 pays qui ont un système d'assurance maladie (dont l'Allemagne, les Pays-Bas, les États-Unis) et dans trois pays ayant un système national de santé (Royaume-Uni, Australie, Finlande)⁵⁶. En France, la T2A couvre la majeure partie de l'activité des établissements de santé à l'exclusion des soins de suite et de réadaptation et de la psychiatrie. Le présent rapport n'a

⁵⁴ Israël étant membre observateur du Conseil de l'Europe, elle participe au groupe de travail de la CEPEJ.

⁵⁵ Bosnie-Herzégovine, Albanie, Kosovo, Monténégro, Ex-République Yougoslave de Macédoine, Serbie.

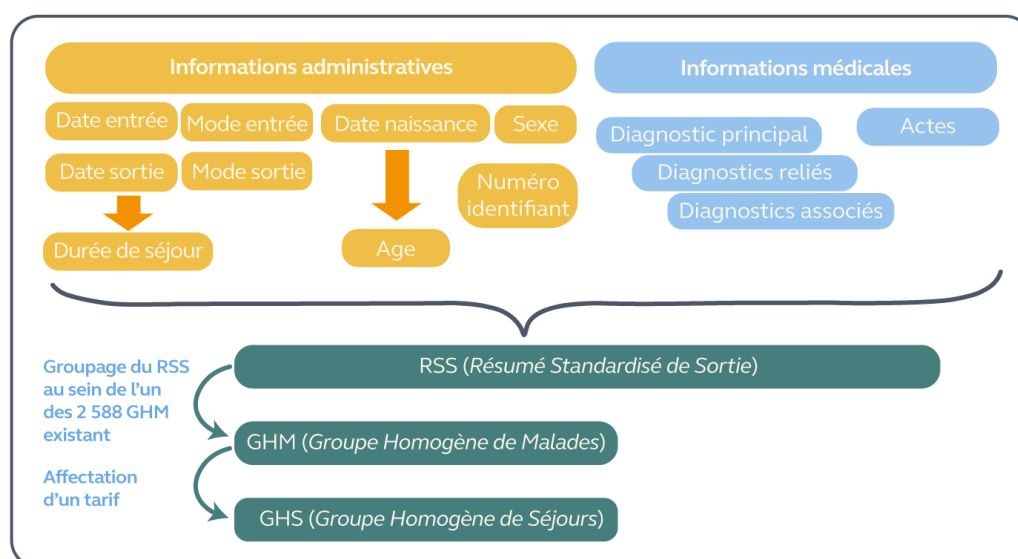
⁵⁶ *Paiement des hôpitaux et dégressivité tarifaire dans les pays de l'OCDE*, mars 2015.

pas vocation à décrire en détails ce mode de tarification que la Cour a analysé récemment⁵⁷ mais à présenter une modalité d'allocation des ressources alternative à la dotation budgétaire.

La T2A trouve son origine historique dans le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI). Le PMSI est fondé sur une classification des séjours hospitaliers. Obligatoire depuis la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, ce dispositif a permis aux établissements de procéder à l'évaluation de leur activité pour classer chaque séjour dans un groupe homogène de malades (GHM). Les GHM sont construits sur la base du codage d'informations médicales (diagnostics, actes effectués) et administratives (durée du séjour, état civil du malade). La classification française est une adaptation des *Diagnosis Related Groups (DRGs)* américains

Avant l'entrée en vigueur progressive de la T2A à partir de 2004, le PMSI avait des fonctions uniquement épidémiologique et d'organisation des soins. Il n'était pas un outil à portée financière. Les établissements publics et privés non-lucratifs étaient financés par la dotation globale, enveloppe annuelle dont le montant résultait d'une négociation budgétaire avec le ministère de la santé. L'instauration de la T2A a reposé sur l'utilisation de cet outil descriptif, le PMSI, pour créer un instrument de tarification et de financement de la médecine, la chirurgie et l'obstétrique (MCO) en remplacement de la dotation globale qui a progressivement disparu.

Schéma n° 1 : construction d'un tarif GHS



Source : Cour des comptes

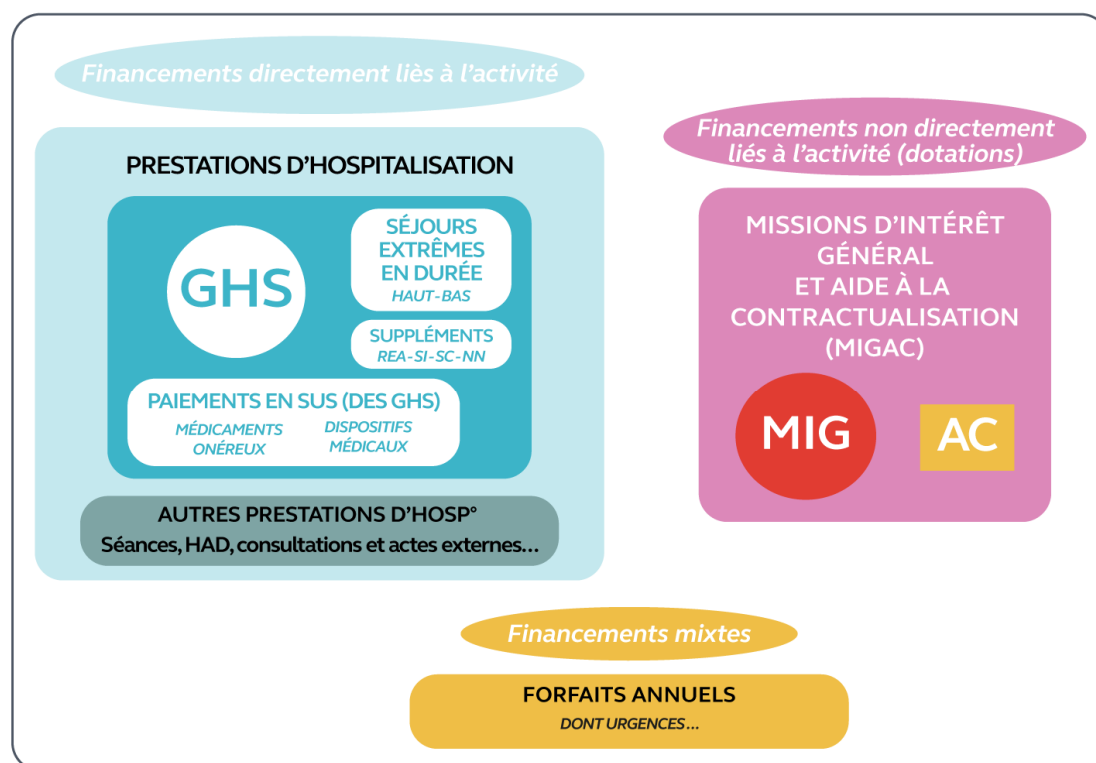
À cette fin, l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) procède régulièrement à une enquête nationale des coûts à méthodologie commune (ENCC) sur un échantillon représentatif d'établissements afin de déterminer, grâce à une comptabilité

⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique, L'avenir de l'assurance maladie*, La Documentation française, novembre 2017.

analytique, le coût complet moyen de chaque GHM⁵⁸. Ce coût moyen sert de fondement à la détermination annuelle des tarifs des groupements homogènes de séjour (GHS) qui constituent la valorisation monétaire des GHM.

Les tarifs ne sont pas une simple transposition des coûts moyens. Ils sont également un instrument de régulation financière dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté chaque année par le Parlement au sein du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Pour que l'ONDAM soit respecté, les tarifs hospitaliers peuvent évoluer moins fortement que les coûts. La T2A a ainsi la capacité d'intégrer une régulation prix-volume. Une hausse générale de l'activité peut être compensée par une baisse des tarifs. Par ailleurs, ceux-ci peuvent également être fixés dans une logique d'incitation en rendant un séjour plus (ou moins) attractif pour les établissements. La chirurgie ambulatoire a ainsi été survalorisée par rapport à son coût afin de favoriser son développement⁵⁹.

Schéma n° 2 : financements et activités à l'hôpital



Source : Cour des comptes

⁵⁸ Il existe à ce jour 633 « racines de GHM » correspondant à un type de séjour. Ces racines sont déclinées pour la plupart sur une échelle de quatre niveaux de sévérité et constituer au total 2588 GHM.

⁵⁹ La Cour a critiqué dans son rapport (*Ibidem*) l'écart croissant entre tarifs et coûts et la perte du signal prix qui en résulte.

D'autres correctifs ont été introduits au principe général de la T2A qui prend la forme d'un versement à l'établissement de santé d'une rémunération égale à la valeur moyenne française de chaque séjour. Certains médicaments ou dispositifs médicaux innovants et particulièrement coûteux, excédant parfois la valeur du GHS, sont ainsi inscrits sur une liste leur permettant d'être financés par l'assurance maladie « en sus » du tarif. Par ailleurs, certaines activités font l'objet de suppléments qui complètent le GHS (réanimation, soins intensifs...) ⁶⁰. Pour les urgences, le prélèvement et la transplantation d'organes, les tarifs de la T2A sont complétés de forfaits annuels et relèvent donc d'un financement mixte ⁶¹.

Il existe également un coefficient géographique qui majore le tarif pour les établissements situés en Île-de-France (7 %), en Corse (11 %) et dans les DOM (entre 11 et 31 %). Les différences de coûts salariaux sont la justification principale de ce coefficient, mais une étude récente du ministère de la santé n'a pas permis de conclure que les majorations en vigueur étaient objectivement fondées ⁶².

La réforme en cours de la T2A prévoit des financements sous forme de forfaits pour certaines maladies chroniques et une prise en compte de la pertinence des soins dans la tarification.

La T2A offre un mode d'allocation des ressources à un service public qui ne repose pas sur l'allocation d'une enveloppe budgétaire négociée. Chaque mois, les établissements publics de santé et les établissements à but non lucratif reçoivent automatiquement de l'assurance maladie les recettes correspondant à leur activité passée ⁶³. Il demeure cependant une dotation dont ces hôpitaux disposent sous la forme d'enveloppes : les missions d'intérêt général et aide à la contractualisation (MIGAC). Ce budget négocié avec les agences régionales de santé est la contrepartie de missions de service public. Il couvre notamment des missions de formation, de santé publique, de prise en charge de publics spécifiques ainsi que des aides à certaines restructurations ⁶⁴.

La Cour, dans son rapport mentionné *supra*, a relevé les avantages de la T2A (efficacité, amélioration de la transparence, équité du financement) et ses effets pervers (réduction excessive des durées de séjour, optimisation du codage, risque de sélection des patients). Son coût de gestion est important. Il comprend notamment le financement d'une agence nationale, l'ATIH, et dans chaque hôpital, d'un département de l'information médicale (DIM).

Le système de pondération des affaires judiciaires PEBBSY développé par l'Allemagne présente des similitudes avec la T2A. Les juridictions reçoivent des dotations (quasi) automatiques sur le fondement de leur activité passée. Elles peuvent être complétées par des rémunérations visant à financer les affaires les plus complexes et les plus coûteuses ainsi que des activités non prévues par la classification. Il s'agit cependant d'un système beaucoup plus

⁶⁰ Certaines prestations sont également hors GHS MCO, notamment l'hospitalisation à domicile et les consultations externes.

⁶¹ Forfait annuel urgence (FAU), forfait annuel « coordination des prélèvements d'organes et de tissus » (CPO), forfaits annuels « transplantation d'organes et de greffe de cellules souches hématopoïétiques » (FAG).

⁶² DREES-BES, n° 097-13.

⁶³ Le financement de l'activité des cliniques privées se fait sous la forme d'une facturation individuelle au fil de l'eau.

⁶⁴ Les établissements de santé sont également éligibles à des enveloppes budgétaires sur le fonds d'intervention régionale (FIR) mais ce fonds n'est pas spécifiquement hospitalier.

simple que la T2A, notamment parce qu'il ne prend pas en compte des coûts complets mais seulement le temps de travail des personnels et parce qu'il n'intègre pas de régulation prix-volume.

CONCLUSION

Des comparaisons avec des organisations françaises et internationales permettent de nourrir une approche méthodologique des coûts de la justice.

Afin de mieux appréhender l'activité des magistrats administratifs et objectiver les besoins en effectifs des juridictions, le Conseil d'État, gestionnaire des juridictions administratives, s'appuie sur une norme calculée en fonction du nombre de dossiers traités. Une telle démarche s'inscrit dans une démarche de performance qui associe indicateurs quantitatifs et dispositifs d'amélioration de la qualité de l'activité juridictionnelle.

Le parangonnage effectué sur des systèmes judiciaires étrangers montre que de nombreux pays ont développé des « systèmes de pondération des affaires » (case weighting systems). Ils permettent une évaluation de la charge de travail des juridictions et une allocation efficiente de leurs moyens. Plusieurs modalités de construction et de fonctionnement de ces systèmes existent et pourraient utilement inspirer la France.

La tarification hospitalière, enfin, offre l'éclairage d'un système d'allocation des ressources fondé sur une comptabilité analytique. Ce recours aux coûts complets plutôt qu'à la seule estimation des temps de travail est nécessairement plus complexe et plus coûteux. Les partenaires de la France n'ont pas fait ce choix pour le secteur judiciaire en limitant leur système de pondération des affaires à la prise en compte des temps de travail.

Conclusion :

Propositions pour la mise en place d'une méthode de mesure de l'activité et d'allocation efficiente des moyens de la justice

La loi de programmation de la justice (2018-2022) prévoit un effort important de recrutements de magistrats et de greffiers (création nette de 6 500 postes pour la mission Justice dans son ensemble dont 832 pour les juridictions judiciaires, sur toute la période). Cet accroissement inédit des moyens des juridictions posera la question de la qualité de leur allocation. Cela doit être l'occasion pour le ministère de la justice de remettre à plat les procédures par lesquelles il détermine ses besoins et de permettre de mieux allouer au niveau local, les ressources humaines et les crédits de fonctionnement.

Le ministère doit se fixer pour objectif principal de construire un système d'allocation comparable à celui de ses partenaires étrangers. Ce chantier devrait prendre environ trois ans. Dans l'attente de cette échéance et au regard de l'urgence de la situation, il est nécessaire à très court terme de renforcer la capacité de traitement de données d'activité du ministère (I), d'améliorer le dialogue de gestion (II) pour mettre en œuvre la recommandation principale de la Cour : la construction d'un système de pondération des affaires qui permettra une connaissance fine de l'activité et une allocation efficiente des ressources (III).

I - Améliorer la qualité des données d'activité des juridictions et mieux les utiliser

A - Une amélioration nécessaire de la qualité des données d'activité

Le grand nombre d'applications informatiques utilisées dans les juridictions nuit fortement à la cohérence du dispositif de recueil des informations relatives à l'activité. Ainsi, le dynamisme local en matière de développement d'outils adaptés aux besoins des cours d'appel et des TGI, s'il peut dans certains cas être salué, pose toutefois la question de la pérennité de ces outils, dans un contexte de grande mobilité des effectifs dans le réseau et de forte dépendance à l'égard du volontarisme de certains directeurs de greffe et chefs de juridiction.

De même, ce foisonnement soulève des problèmes aigus en matière d'agrégation des données et de constitution d'une vision d'ensemble, de l'activité des juridictions.

Même quand les outils sont communs, comme OUTILGREF, la qualité de la saisie n'est pas garantie, de même que l'homogénéité des pratiques de codage des activités. Comme l'ont, à de nombreuses reprises, relevé les chefs de juridiction rencontrés au cours du contrôle, la fiabilité des données d'activité synthétisées au niveau central et qui alimentent notamment les indicateurs des PAP et des RAP des lois de finance devrait être améliorée.

Dans ce contexte, la DSJ doit procéder à la définition d'une méthodologie de traitement des données d'activité. L'article R. 312-19 du code de l'organisation judiciaire dispose que : *« Le directeur de greffe de la cour d'appel établit et certifie, aux dates prévues par les règlements et instructions en vigueur, un état de l'activité de la juridiction au cours de la période écoulée, conformément aux modèles fixés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. / Le procureur général près la cour d'appel complète cet état en ce qui concerne l'activité du parquet. / Cet état est transmis, aux dates prescrites, par le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour, avec leurs observations respectives, au ministère de la justice »*. Or l'administration centrale n'élabore pas de directives à l'attention des juridictions pour éclairer les principes de catégorisation des activités dans les multiples applicatifs qui alimentent l'infocentre PHAROS.

Par ailleurs dans la phase de préparation des dialogues de gestion, les chefs de cours doivent ventiler annuellement l'activité des magistrats et fonctionnaires de leur ressort parmi les sept actions du programme 166 (traitement et jugement des contentieux civils, conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales, cassation, enregistrement des décisions judiciaires, soutien, formation, support à l'accès au droit et à la justice). Pour les magistrats, en l'absence d'un référentiel d'activité partagé par l'ensemble du réseau judiciaire et en raison des lacunes dans le suivi de leur activité, cet exercice revêt une portée essentiellement théorique. Des données aussi fragiles, une fois collationnées par le ministère, ont pour fonction d'éclairer le législateur alors qu'elles reflètent une image peu fidèle de l'activité des juridictions judiciaires. Il doit être remédié à l'absence de diffusion de guides métiers et de fiches procédures en matière de traitement des données d'activité ainsi que de la diffusion d'une « culture de la donnée ». Cet aspect demeure essentiel pour mieux connaître et décrire les besoins des juridictions.

Recommandation n° 1 : renforcer la coordination par l'administration centrale des activités de saisie des données d'activité et diffuser dans le réseau les guides métiers et fiches procédures relatifs au traitement des données.

B - Une fonction d'analyse des données à développer au sein de la DSJ

1 - Développer l'expertise

Il est nécessaire de créer les conditions favorables au développement des compétences d'analyse des données d'activité au sein des juridictions judiciaires. La plus grande homogénéisation des pratiques de recueil et de traitement de ces données ne doit pas, dans les cours d'appel et les juridictions de groupe 1 et 2 surtout, se traduire par leur moins grande implication dans leur analyse. Au contraire, il est nécessaire de confier aux chefs de cour et de

juridiction le contrôle de leurs données d'activité et de favoriser une meilleure appropriation des outils et des techniques d'analyse au sein du réseau judiciaire.

Alors que jusqu'en 2017, les remontées d'information et leur consultation sur l'infocentre PHAROS ont été principalement exploitées par la DSJ, il paraîtrait ainsi opportun de laisser aux chefs de cour et de juridiction le soin de commenter ces données d'activité, en les croisant notamment avec l'analyse des caractéristiques socio-économiques et démographiques des ressorts et de leurs évolutions⁶⁵.

À ce titre, il est nécessaire de doter les cours d'appel et les TGI de taille importante d'une véritable capacité d'analyse des données. Le SAR de la cour d'appel de Paris dispose ainsi d'un pôle d'analyse des données, animé par une ingénieure d'étude formée à la statistique, dont les principales missions sont :

- d'exploiter et diffuser des données d'activité (suivi de l'activité des tribunaux du ressort, analyse des résultats, rédaction et diffusion d'une note trimestrielle, préparation d'une synthèse annuelle pour l'audience solennelle) ;
- d'assurer un appui en matière de traitement des données aux juridictions du ressort (respect des règles de gestion, harmonisation des pratiques d'enregistrement, implantation des nouveaux systèmes d'information, formation à l'utilisation des outils, assistance aux autres bureaux du SAR) ;
- d'assurer le rôle d'intermédiaire entre la chancellerie et les juridictions (analyse des indicateurs de performance de la chancellerie, constitution de dossiers pour les chefs de cour dans le cadre de la préparation du dialogue de gestion) ;
- de mener des études relatives à l'impact quantitatif de nouvelles procédures ou de nouvelles lois.

Les premières réunions au cours de l'année 2017 des « référents statistiques » des TGI et TI (principalement des personnels de greffe) du ressort de la cour d'appel de Paris, présidées par la première présidente et la procureure générale, ont ainsi permis d'identifier des problématiques communes en matière de traitement des données (qualité de la saisie des informations dans les bases informatiques métiers, pratiques de ventilation des ETPT entre les actions du programme, différentes selon les juridictions, etc.).

Une telle initiative constitue une bonne pratique, susceptible d'harmoniser les activités de traitement des données, qui pourrait être élargie à d'autres cours.

Par ailleurs, la DSJ a récemment mis en place un réseau de référents PHAROS, à raison d'un magistrat et d'un fonctionnaire dans chacun des ressorts de cours d'appel. Ces référents sont en charge de la communication et de la formation, de la gestion des habilitations et de la centralisation des demandes d'évolution de l'infocentre.

Ce travail doit être poursuivi et renforcé. Le développement d'études de données à dimension locale fournit en effet un appui précieux aux chefs de cours et de juridictions pour

⁶⁵ Il convient de souligner que le nouveau directeur des services judiciaires a impulsé un changement notable en matière de préparation du dialogue de gestion : à compter de 2018, le bureau FIP 1 n'élabore plus d'analyse détaillée de l'activité des juridictions de chaque ressort de cour d'appel mais se contente d'adresser des restitutions statistiques issues de l'infocentre Pharos aux chefs de cours.

analyser leur activité. Au-delà de cet apport en matière de pilotage des juridictions, de telles études contribuent à responsabiliser les chefs de cours, responsables de BOP, dans le cadre du dialogue de gestion.

Recommandation n° 2 : favoriser la création de pôles d'analyse des données d'activité dans l'ensemble des cours d'appel BOP.

2 - Organiser la fonction d'analyse des données

Au sein de la DSJ, il n'existe pas aujourd'hui de fonction d'analyse des données clairement identifiée. De fait, le traitement des données d'activité qui figurent dans les documents budgétaires (PAP et RAP) et dans les rapports d'activité annuels du ministère (« Les chiffres clés de la justice ») est assuré par la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général et par le bureau FIP 1 de la sous-direction des finances et de l'immobilier de la DSJ.

Si le SG mobilise des catégories d'analyses statistiques parfois différentes des synthèses de performance réalisées par la DSJ, ces deux services se fondent tous deux sur des données extraites de PHAROS. En outre, le bureau FIP assure des missions de contrôle de gestion et ses analyses fournissent des éléments d'argumentation pour le responsable de programme face aux chefs de cours dans le dialogue de gestion (sous la forme de fiches de performance concernant le ressort). Compte tenu des autres missions assumées par ce bureau, du nombre élevé de juridictions et des délais resserrés du dialogue de gestion, un travail approfondi et des études transversales relatives à l'ensemble du réseau judiciaire ne peuvent être réalisées.

Par ailleurs, la direction des affaires criminelles et des grâces dispose d'un pôle d'analyse statistique qui produit des analyses relatives à l'activité pénale des juridictions et participe à l'élaboration des études d'impact. Il en est de même pour la direction des affaires civiles et du scea.

L'émiettement de la fonction statistique et d'analyse des données, au sein de l'administration centrale, constitue un obstacle à la connaissance de l'activité des juridictions. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de regrouper la fonction d'analyse des données au sein d'une entité unique de la DSJ. Cette nouvelle entité serait en charge des études transversales et du suivi des études d'impact et fournirait son appui aux sous directions en charge des ressources humaines et de la sous-direction des finances et de la performance. Un tel service pourrait constituer également l'interlocuteur de référence des pôles dédiés constitués au sein des cours d'appel BOP.

Ce renforcement trouverait opportunément à s'inscrire dans plusieurs chantiers en cours au ministère de la justice. Ainsi, le projet ministériel du système d'information décisionnel (SID) porté par le secrétariat général, devrait permettre une alimentation de l'infocentre PHAROS avec des données d'activité plus riches et mises à jour de façon plus régulière. De nouveaux indicateurs de mesure de la performance et de pilotage de l'activité pourraient par ce biais être mis à disposition des juridictions.

Par ailleurs, la DSJ a mis en œuvre un chantier de déploiement de nouveaux outils d'aides à la décision et à l'allocation des moyens afin d'établir, à terme, des passerelles entre PHAROS et Chorus et créer une plus forte interaction entre l'analyse de la performance et les décisions d'allocation des moyens aux responsables de BOP.

Recommandation n° 3 : identifier un service spécifiquement dédié à l'élaboration d'études transversales, à l'analyse de l'activité juridictionnelle et au suivi des études d'impact des projets de loi, en lien avec le SG et les autres directions ministérielles, et au niveau local, avec les pôles d'analyse des données des cours d'appel BOP.

II - Rénover le dialogue de gestion

Le dialogue actuel ne permet ni d'avoir une vision globale des besoins des juridictions, ni de disposer de ces éléments en temps voulu pour la négociation interministérielle. En outre, il ne s'appuie pas sur des critères suffisamment partagés avec les juridictions.

A - La nécessité d'une vision globale

Le nombre important des acteurs impliqués dans le dialogue de gestion aboutit à des visions partielles des besoins des juridictions.

Relèvent en effet de la compétence du secrétariat général les questions immobilières et informatiques qui ont leur propre calendrier de discussion. Le secrétariat général et la direction des services judiciaires se déplacent pour évoquer les sujets immobiliers dans toutes les cours d'appel pour connaître leurs besoins et leurs projets. Ce n'est toutefois pas un véritable dialogue de gestion puisqu'il n'y a pas d'allocation de crédits, ceux-ci restant à la main du secrétariat général. Le SG anime également un comité de pilotage annuel avec, cette fois, l'ensemble des directeurs interrégionaux en charge des plateformes pour discuter des besoins informatiques et des problèmes rencontrés.

Les questions portant sur les crédits de fonctionnement courant et les frais de justice, pilotées directement par la DSJ, sont principalement discutées entre juillet et septembre, sur la base d'éléments remontés en juin, dans le cadre d'un dialogue technique. Elles sont arbitrées dans toute la mesure du possible lors de ce comité technique. Seuls les points litigieux sont réévoqués au comité stratégique.

Celui-ci se tient entre début octobre et début décembre. Il réunit l'ensemble des cours d'appel, BOP par BOP, durant deux journées pour chaque BOP. Il est principalement l'occasion d'évoquer les questions de personnels et d'effectuer les derniers arbitrages sur les autres points budgétaires non résolus lors des réunions antérieures dans l'année. Enfin, c'est lors de ce dialogue stratégique que sont discutées les fiches de performance.

La juxtaposition de ces phases de dialogue, qui ne sont d'ailleurs prévues dans aucun document de procédure, avec pour partie des interlocuteurs et des sujets différents, ne permet jamais d'avoir une vision globale de la gestion et des besoins d'une juridiction.

C'est pourquoi la Cour rappelle la recommandation qu'elle vient d'émettre dans son rapport sur l'organisation budgétaire et comptable du ministère de la justice. Le ministère a d'ailleurs conscience qu'une évolution est nécessaire puisqu'il assure que la charte de gestion « fait actuellement l'objet d'un profond travail d'actualisation qui permettra d'intégrer les modifications souhaitables et de faire évoluer les pratiques ».

Recommandation n° 4 : réorganiser le dialogue de gestion entre la DSJ/RPROG et les cours d'appel, afin de disposer d'une vision globale des moyens de chaque entité budgétaire en établissant un lien explicite entre ces moyens et la performance.

B - Un cadencement du dialogue de gestion et des mouvements de personnels à modifier

L'étalement tout au long de l'année des remontées d'information et des dialogues de gestion mobilisent fortement tant l'administration centrale que les juridictions tandis que l'étalement dans le temps des mouvements de personnels contribue à la désorganisation des cours et des tribunaux.

1 - Un dialogue de gestion à avancer dans l'année

À défaut de données suffisamment fiables, la DSJ pourrait s'appuyer, pour une connaissance plus fine des besoins en effectifs des juridictions, sur le dialogue direct avec ces dernières. Or l'actuel calendrier du dialogue de gestion n'est pas en phase avec celui imposé par les discussions interministérielles annuelles. La DSJ, en lien avec le secrétariat général, constitue le dossier de budgétisation à partir du mois de mars en vue des conférences de sécurisation du mois de mai avec la conférence du budget. Mais le dialogue de gestion entre l'administration centrale et les juridictions ne commence, lui, qu'en juillet. Ce n'est qu'à partir de fin juillet que la DSJ se met d'accord avec les cours d'appel sur le chiffrage du socle des dépenses réalisées au cours de l'année précédente, et que commencent à être évoqués les besoins et mesures nouvelles nécessaires pour l'année suivante.

Le ministère de la justice a conscience que ce décalage dans le temps pose une difficulté de principe. Mais il bute, semble-t-il, sur la charge de travail concentrée sur une courte période de l'année, dans la mesure où ce dialogue de gestion doit se faire avec un nombre significatif d'interlocuteurs. En effet, s'il n'y a que dix BOP, il y a bien 33 interlocuteurs (10 cours RBOP et 23 cours RU) en ce qui concerne la gestion des effectifs. Un temps de préparation est nécessaire pour chacune des réunions dites « stratégiques » qui réunissent les chefs de cour.

Mais l'enjeu est tel que cette évolution doit être une priorité pour le ministère, comme l'a déjà souligné, là encore, le rapport précité de la Cour sur l'organisation budgétaire et comptable.

Recommandation n° 5 : avancer le calendrier et réévaluer la méthodologie de la construction budgétaire, afin de mieux intégrer l'expression de besoins des cours d'appel, en l'appuyant sur une démarche renforcée d'analyse des coûts.

2 - Un rythme des mouvements de personnels à réduire et harmoniser

Le système dit des « transparences » est complexe. Les mouvements de magistrats sont nombreux et dépassent généralement la dizaine sur une année, même s'il existe surtout deux grandes « transparences » l'une fin janvier/début février, pour prise de poste en septembre, l'autre début octobre pour prise de poste en janvier. Les publications des résultats d'aptitude et du classement par l'École nationale de la magistrature interviennent fin mars pour une prise de poste en septembre et donnent lieu de fait à une transparence de printemps. L'un des enjeux statutaires principaux est, pour les magistrats, le code de l'organisation judiciaire qui prévoit que des assemblées générales doivent être organisées en fin d'année et qu'elles sont chargées notamment d'examiner les projets d'ordonnance de répartition des magistrats entre les chambres et les pôles, ce qui suppose bien une arrivée des personnes en septembre ou octobre.

Les mouvements de personnels administratifs sont au nombre de deux seulement et sont calés sur le rythme des commissions administratives paritaires (mars et septembre) qui ne concernent pas seulement la sphère judiciaire mais qui sont communes, du moins pour les personnels des corps communs gérés par le secrétariat général, à l'administration pénitentiaire et à la PJJ.

Aucun obstacle administratif ne paraît s'opposer à une convergence des mouvements de magistrats et de fonctionnaires. Elle aurait pour avantage de réduire les cas de réorganisation des équipes dans les juridictions (magistrats et personnels administratifs travaillant en étroite coordination) qui se produisent actuellement à un rythme trimestriel. Une telle réforme ne pourrait qu'améliorer la performance des juridictions. Cette convergence serait au demeurant certainement favorisée par une éventuelle fusion au sein de la DSJ des deux sous-directions RH « magistrature » et « greffes ».

Le nombre de transparences des magistrats serait ainsi réduit à deux par an. Les transparences secondaires (quelques dizaines de postes sur le territoire français à chaque mouvement), actuellement justifiées par des affectations de personnels en centrale, en mobilité, en cabinets ministériels, pourrait être aisément traitées par une simple décision de gestion.

Recommandation n° 6 : Harmoniser les dates et le rythme des mouvements des magistrats, des personnels de greffe et des personnels des corps communs ; limiter ces mouvements à deux par an sans préjudice des mutations décidées en cours d'année pour des motifs exceptionnels ou tirés des nécessités de service.

C - Des critères de gestion qu'il faut rendre explicites

Renforcer la transparence des critères de pilotage budgétaire par l'administration centrale ne pourra que renforcer en retour l'homogénéité des données transmises par les juridictions, indispensable à la mise au point d'un système de pondération des affaires.

La DSJ met en avant certaines pratiques pour illustrer sa volonté de transparence des critères de répartition des moyens. Mais deux exemples montrent actuellement les limites de cette approche.

D'une part, 11 ratios de consommation des crédits de fonctionnement courant (fluides, nettoyage, frais de déplacement, frais de documentation etc...) sont désormais accessibles aux chefs de cour et de juridiction sur l'intranet du ministère. Ces ratios, effectivement connus depuis deux ans, sont des moyennes de la consommation, poste par poste, au niveau national et par groupes de juridictions ; ce ne sont pas des ratios au sens de taux de consommation souhaitables. Les taux ainsi affichés sont d'ailleurs fortement contestés. De fait, des écarts à la moyenne extrêmement significatifs (de 50 à 60 %) sont relevés sur pratiquement tous les postes. Néanmoins, cette pratique permet d'ouvrir un débat sur les niveaux possibles / souhaitables de crédits par poste de dépenses.

L'autre exemple significatif de transparence est la circulaire de localisation des emplois qui permet à tous les premiers présidents et procureurs généraux de cours d'appel auxquels cette circulaire est adressée de connaître, par ressort de cours, l'ensemble des postes de magistrats du siège et de magistrats du parquet alloués par types de juridictions du ressort et par catégories de magistrats. Un exercice du même ordre existe pour les personnels administratifs.

La transparence est donc totale. En revanche, les critères ne sont pas véritablement connus. La note d'accompagnement rappelle les grands choix « politiques » (qui ont par exemple conduit à privilégier en 2017 la fonction spécialisée de juge des libertés et de la détention, la poursuite de la mise en œuvre des plans de lutte contre le terrorisme ou la radicalisation...). Mais ce n'est pas cette note ni l'annexe méthodologique jointe qui permettent de comprendre qu'un poste supplémentaire a été accordé à telle juridiction et pas à telle autre, aux caractéristiques pourtant voisines.

Recommandation n° 7 : rendre explicites les critères actuellement utilisés par l'administration pour répartir les moyens, en particulier en personnel, alloués aux juridictions.

III - Construire un « système de pondération des affaires » pour une allocation efficiente des moyens de la justice et une connaissance précise de l'activité judiciaire

Le seul instrument aujourd'hui disponible à la DSJ permettant de quantifier une part de l'activité des juridictions est le logiciel OUTILGREF. Mais son périmètre est limité aux tâches des fonctionnaires et ses lacunes ont été soulignées. Il est indispensable même s'il faut poursuivre son actualisation et sa modernisation.

En revanche il n'existe aucun outil partagé permettant de décrire qualitativement et quantitativement l'activité des magistrats. De nombreuses études et expérimentations ont été menées depuis une dizaine d'années, essentiellement dans les juridictions, de façon très consensuelle et avec un impact positif sur la répartition du travail en leur sein et sur leur performance. Mais elles n'ont pas été validées par la DSJ qui n'affiche aucune doctrine en la matière. La France connaît un retard manifeste en ce domaine. Elle ne participe pas au groupe de travail de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe qui se consacre à ces dispositifs. Cette absence est regrettable et semble s'inscrire en ce domaine dans une approche du ministère peu tournée vers le parangonnage. Il convient d'y mettre fin.

Recommandation n° 8 : participer au groupe de travail de la CEPEJ (Conseil de l'Europe) sur la pondération des affaires et tirer ainsi bénéfice des expériences européennes sur le sujet.

Les expériences étrangères, et en premier lieu, celle de l'Allemagne, montrent en effet l'intérêt que le développement d'un système de pondération des affaires judiciaires pourrait présenter pour une connaissance précise de l'activité des juridictions et une allocation efficiente de leurs ressources.

Développer un tel dispositif paraît donc prioritaire et urgent dans le contexte de croissance des moyens envisagée au profit de la justice pour les prochaines années. Une telle démarche nécessite un pilotage national impliquant les acteurs, afin de déterminer les caractéristiques d'une pondération des affaires françaises puis d'en garantir le déploiement.

A - La nécessité d'un pilotage national

La multiplicité des expérimentations et des référentiels a permis de faire progresser la connaissance de la charge de travail des juridictions et d'en faire mieux accepter le principe de son évaluation. Une approche intégrée, pilotée et validée par la DSJ, doit désormais être envisagée.

Une instance nationale de pilotage devrait, dans un premier temps choisir quel type de système de pondération des affaires pourrait être retenu. Les expériences étrangères, les travaux déjà menés par le ministère de la justice mais aussi le modèle précurseur que constitue OUTILGREF pourraient éclairer le choix français. Un système reposant sur un certain consensus paraissant indispensable, une association des acteurs judiciaires au processus d'élaboration est souhaitable.

Par ailleurs, un des préalables à la construction d'un outil de pondération des affaires est la mise en place d'un système informatisé de gestion des juridictions suffisamment fiable et adapté. L'instance de pilotage devra également veiller à l'intégration de cet objectif dans les évolutions ou les futurs développements des logiciels du ministère de la justice (CASSIOPEE, PORTALIS, PHAROS). Les projets de dématérialisation des procédures tant en matière civile que pénale constituent une opportunité pour insérer cette dimension dans les nouveaux processus de gestion informatisée.

Une instance nationale de pilotage devrait arrêter le choix d'une méthode d'évaluation des temps de travail et de classification des affaires et en superviser la mise en œuvre. Le chapitre IV a présenté trois modèles étrangers. Le système allemand de classification par catégories homogènes constitue l'exemple dont le retour d'expérience apparaît comme le plus fiable et le plus éprouvé.

La méthode d'évaluation de l'activité des juridictions la plus solide paraît reposer sur une enquête nationale dont la phase opérationnelle permettrait pendant six mois de mesurer les temps de travail effectif d'un échantillon représentatif de juridictions, de magistrats et de fonctionnaires. Cette méthode comptabilise les temps effectivement travaillés et évite l'écueil inflationniste.

Les expériences étrangères (mais aussi celle de la tarification hospitalière) montrent également que tout système de classification nécessite d'intégrer certains suppléments d'activités pour tenir compte de situations particulières. Ces affaires ou tâches spécifiques échappent à la classification et la prise en compte de ces situations atypiques joue un rôle important dans la légitimité du système. Il serait ainsi souhaitable que l'instance de pilotage arrête le principe et les modalités de calcul de telles dotations supplémentaires et de prise en compte des facteurs de complexité de certaines affaires. Elle pourrait également introduire des dispositifs intégrant la performance des juridictions dans le calcul de financements complémentaires.

Cette instance aurait vocation à devenir pérenne. Les exemples étrangers attestent qu'un système de pondération nécessite des actualisations régulières ainsi que des refontes plus importantes environ tous les dix ans, pour tenir notamment compte des réformes judiciaires.

B - Une connaissance de l'activité et une allocation efficiente des moyens des juridictions au service d'un meilleur pilotage de la justice

Le rôle principal d'un système de pondération des affaires est de déterminer le besoin en personnels (magistrats et fonctionnaires) nécessaires pour traiter les affaires pendantes. Mais grâce à la connaissance précise de l'activité judiciaire, un tel dispositif permettra également un meilleur pilotage de la justice.

1 - Une allocation efficiente des moyens des juridictions

Un dispositif de pondération générant des dotations budgétaires quasi-automatiques a montré en Allemagne qu'il pouvait être inflationniste. Il convient d'écarter l'automatisme budgétaire. À l'inverse, la plupart des pays utilise les données issues des systèmes de pondération comme bases de référence dans le cadre des négociations financières. Cette solution, qui pourrait être mise en œuvre en France pour le dialogue de gestion, mais également par extension pour le dialogue budgétaire et la fixation du plafond d'emplois du ministère apparaît comme l'option la plus opportune. Elle est la plus à même de concilier efficience de l'allocation des moyens et maîtrise de la dépense publique.

Un système français de pondération des affaires constituerait ainsi un outil d'aide à la décision pour l'allocation des moyens des juridictions dont la construction pourrait reposer sur le socle opérationnel que constituerait un OUTILGREF modernisé et étendu aux magistrats.

2 - Une connaissance de l'activité au service du pilotage de la justice

La connaissance fine de l'activité judiciaire n'aurait pas comme seul objet l'allocation des ressources. Elle permettrait aussi de construire de manière beaucoup plus fiable les études d'impact des mesures législatives et réglementaires réformant les procédures judiciaires. Il a été montré (cf. *supra*) que les carences de ces études compliquaient la capacité de la chancellerie à anticiper les évolutions liées aux mesures nouvelles. Un dispositif fiable lui offrirait au contraire les moyens de construire des réformes qui optimiseraient le fonctionnement de la justice. La transparence des données d'activité permettrait également une comparaison entre juridictions, sans se traduire nécessairement, là encore, par une automatisme de répartition des moyens.

Recommandation n° 9 : créer dans les trois ans un système de pondération se fondant sur une typologie des affaires judiciaires et sur les actuels et futurs outils de gestion afin de garantir une allocation efficiente des moyens des juridictions et une connaissance précise de l'activité judiciaire.

Une telle démarche permettrait d'avoir, dans des délais rapides mais réalistes, une bonne estimation de l'évaluation des coûts de la justice même si elle ne la résume pas. Elle constitue du moins un préalable incontournable à une nouvelle approche, indispensable, quelles que soient les résistances jusqu'ici manifestées.

Liste des abréviations

ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
CE.....	Conseil d'État
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Conseil de l'Europe)
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DAP.....	Direction de l'administration pénitentiaire
DDARJ.....	Directeur délégué de l'administration régionale judiciaire (DSJ)
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DSJ	Direction des services judiciaires
ENM.....	École nationale de la magistrature
FIP	(bureau de la sous-direction des) Finances, de l'immobilier et de la performance (à la DSJ)
RFFIM.....	Responsable de la fonction financière ministérielle (décret BGCP)
RBOP.....	Responsable de budget opérationnel de programme (à la DSJ : les chefs des cours d'appel de Douai, Nancy, Dijon, Lyon, Aix-en-Provence, Toulouse, Bordeaux, Rennes, Versailles et Paris)
RPROG	Responsable de programme (à la DSJ, le directeur)
RUO	Responsable d'unité organisationnelle (à la DSJ, les chefs des 20 cours d'appel dépendant des cours d'appel BOP)
RGB	Responsable de la gestion budgétaire (RBOP à la DJS)
SG.....	Secrétariat général du ministère de la justice
SDSE	Sous-direction de la statistique et des études (SG)
SFA	Service des finances et des achats (SG)
SDIT	Sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SG)
SDFIP.....	Sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance (DSJ)
SDRHM.....	Sous-direction des ressources humaines de la magistrature (DSJ)
SDRHG	Sous-direction des ressources humaines des greffes (DSJ)
SDOJI	Sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation (DSJ)
SAR.....	Service administratif régional judiciaire (service des cours d'appel)
SIRH.....	Système d'information des ressources humaines
TACAA.....	Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
T2A	Tarifcation à l'activité

Annexes

Annexe n° 1 : échanges entre l'Assemblée nationale et la Cour	118
Annexe n° 2 : circulaire de localisation des emplois (CLE) pour l'année 2018	123
Annexe n° 3 : classification des tribunaux de grande instance par groupes (selon les données d'activité 2017)	127

Annexe n° 1 : échanges entre l'Assemblée nationale et la Cour

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 71

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 11 décembre 2017

Monsieur le Premier Président,

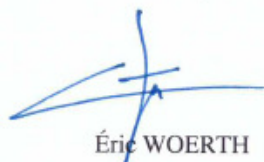
À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- l'approche méthodologique du coût de la justice ;
- les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur ;
- la dépense fiscale des entreprises relative au mécénat ;
- les externalisations du soutien des forces en Opex ;
- le bilan de la privatisation des aéroports.

À ces demandes, s'ajoute, pour une remise en 2019, une enquête sur l'efficacité des PIA et l'évolution de leur gouvernance dans le cadre du grand plan d'investissement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Cour des comptes

**Le Premier président**Le **20 DEC. 2017**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 11 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur* sera réalisé par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati.

L'enquête sur *la dépense fiscale des entreprises relatives au mécénat* sera menée par une formation interchambres rassemblant les première, troisième, et cinquième chambres de la Cour présidée par M. Antoine Durrleman, président de chambre maintenu.

La communication consacrée aux *externalisations du soutien aux forces en OPEX* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia.

Le rapport sur *le bilan de la privatisation des aéroports* sera réalisé par la deuxième chambre de la Cour, présidée par Mme Catherine de Kersauson.

Ces quatre enquêtes vous seront remises au mois d'octobre 2018.

La communication sur *l'approche méthodologique du coût de la justice* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour. Elle vous sera transmise au mois de décembre 2018.

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et
du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Enfin, je vous confirme d'ores et déjà que la Cour réservera une suite favorable l'année prochaine à votre demande d'enquête sur *l'efficacité des PIA et l'évolution de leur gouvernance*. Elle sera préparée par une formation interchambres rassemblant les première, deuxième et troisième chambre, présidée par M. Raoul Briet, président de la première chambre et pourra vous être transmise au mois de décembre 2019.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Cour des comptes



Le 23 JAN. 2018

Le Premier président

Monsieur le Président,

Comme je vous l'indiquais dans ma lettre du 20 décembre dernier, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour réalisera en 2018, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, une enquête sur une approche méthodologique des coûts de la Justice. Conduite au titre de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'intervention de la Cour visera, ainsi qu'il ressort des échanges que vous avez eus le 11 décembre dernier avec le rapporteur général de la Cour, M. Henri Paul, et le président de la quatrième chambre, M. Jean-Philippe Vachia, à apprécier et optimiser les modalités d'allocation des ressources aux juridictions.

Cette enquête n'abordera ni les frais de justice, qui ont déjà fait l'objet de deux séries de travaux à la demande du Parlement¹, ni la politique immobilière, qui vient également de faire l'objet d'un rapport thématique publié en décembre 2017².

Par ailleurs, la Cour ne réalisera pas de nouveaux travaux sur des sujets traités récemment par elle-même ou par des corps d'inspection. Ainsi, en raison de la récente revue des dépenses de fonctionnement courant des juridictions relevant du ministère de la justice, réalisée en 2017 par l'Inspection générale des finances, elle n'engagera pas de nouvelles investigations sur ce point. En revanche, elle en tiendra compte dans la rédaction du rapport destiné à répondre à la présente demande et pourra y faire utilement référence.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des finances
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

¹ Voir en dernier lieu : [Les frais de Justice depuis 2011](#) - communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale-septembre 2014.

² [La politique immobilière du ministère de la Justice - Mettre fin à la fuite en avant](#). Rapport public thématique-décembre 2017.

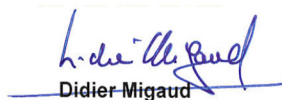
Dans le contexte ainsi rappelé, le champ de l'étude portera, à titre principal, sur les modalités d'allocation des moyens aux différentes juridictions pour assurer la conduite des procédures civiles et pénales de leur ressort et de leur compétence : il s'agira au premier chef des moyens en personnel (magistrats, personnels de greffe et personnels administratifs) et pour le reste, dans les limites indiquées ci-dessus, des moyens de fonctionnement courant. La Cour analysera en particulier les conditions dans lesquelles s'effectue la programmation budgétaire triennale et annuelle ; elle s'intéressera aux indicateurs de tout type (activité, performance, etc.) pris en compte pour opérer entre juridictions la répartition des moyens accordés chaque année par le Parlement ; elle appréciera enfin comment s'effectue le dialogue entre les administrations centrales et les juridictions. L'étude portera sur l'ensemble des juridictions judiciaires (tribunaux d'instance, de grande instance et cours d'appel, en métropole et en outre-mer). Elle couvrira les années 2013 à 2018, dans la mesure, pour cette dernière, des chiffres et données disponibles.

Comme convenu avec vous lors de l'entretien du 11 décembre 2017, la Cour s'attachera, à partir des constats effectués et des bonnes pratiques qui auront pu être identifiées dans les juridictions judiciaires ou dans des entités comparables (juridictions administratives par exemple), à formuler des recommandations sur une méthode de répartition des moyens à la fois plus objective et plus optimale.

Les travaux de la Cour feront l'objet d'un point d'étape avec le président de la quatrième chambre et les magistrats chargés de l'enquête en juillet 2018. Le rapport final vous sera remis en décembre de la même année.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

de mes sentiments les meilleurs


Didier Migaud

Annexe n° 2 : circulaire de localisation des emplois (CLE) pour l'année 2018

Paris, le

- 2 MAI 2018



DIRECTION
DES SERVICES JUDICIAIRES
LE DIRECTEUR

LE GARDE DES Sceaux,
MINISTRE DE LA JUSTICE

A

MONSIEUR LE PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DE CASSATION
MONSIEUR LE PROCUREUR GÉNÉRAL PRÈS LADITE COUR

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREMIERS PRÉSIDENTS DES COURS D'APPEL
MESDAMES ET MESSIEURS LES PROCUREURS GÉNÉRAUX PRÈS LESDITES COURS
(HEXAGONE ET OUTRE-MER)

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL SUPÉRIEUR D'APPEL
MONSIEUR LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE PRÈS LEDIT TRIBUNAL

MONSIEUR LE DIRECTEUR DE L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE
MONSIEUR LE DIRECTEUR DE L'ÉCOLE NATIONALE DES GREFFES
MONSIEUR LE CHEF DE SERVICE DU CASIER JUDICIAIRE NATIONAL

OBJET : Evolution des effectifs prévue au PLF 2018 et localisation des emplois de magistrats, fonctionnaires des services judiciaires et juristes assistants pour l'année 2018.

La présente note a pour objet d'exposer les évolutions des effectifs prévues dans le cadre de la loi de finances pour 2018 et de communiquer la localisation, dans votre ressort, des emplois de magistrats, de fonctionnaires des services judiciaires et de juristes assistants.

1. Evolution des effectifs prévue dans la loi de finances pour 2018, première année du quinquennal budgétaire

L'exercice 2018 s'inscrit dans le cadre d'une politique volontariste de recrutement de magistrats et de fonctionnaires destinée à aller au-delà de la compensation des départs à la retraite et ainsi de renforcer les effectifs des juridictions pour adapter les moyens à la transformation des services judiciaires portée par le Gouvernement.

Le solde positif du schéma d'emplois à +148 ETP se décompose comme suit :

- une économie de 183 emplois grâce à la poursuite de l'effort de déjudiciarisation et de simplification des procédures entrepris dans la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ;
- 331 emplois créés (147 emplois de magistrats, 48 emplois de juristes assistants, 136 emplois de greffiers).

2. Localisation des emplois

La localisation des emplois repose sur les données d'activité issues des juridictions et échangées dans le cadre des dialogues de gestion qui se sont tenus du 10 octobre au 14 décembre 2017. Elle donne le cadre global dans lequel évoluent les effectifs des juridictions et constitue la limite supérieure du nombre d'emplois pouvant être affectés dans les juridictions. La localisation des emplois doit être distinguée des effectifs réellement affectés dans ces juridictions qui sont déterminés par les autorisations d'emplois votées par le Parlement.

La construction de la localisation 2018 a conduit à :

- redéploier des emplois localisés de magistrats ;
- à réduire la localisation de certains emplois de fonctionnaires dont l'évaluation du besoin ne justifie plus la localisation ;
- poursuivre la requalification d'emplois de catégorie C en catégorie B.

C'est ainsi que la localisation des emplois de magistrats est stabilisée et celle des fonctionnaires de greffe adaptée pour être en cohérence avec le schéma d'emploi et les effectifs arrivant en juridiction.

En effet, pour rétablir la cohérence entre la localisation et les emplois réels disponibles, l'évolution de la localisation doit être maîtrisée, tout en prenant en compte les créations d'emplois obtenues dans le cadre de programmation quinquennale 2018-2022.

La DSJ s'engage ainsi dès 2018 dans une stratégie volontariste de résorption de la vacance d'emploi en adaptant la localisation des emplois afin que celle-ci reste inférieure aux arrivées d'effectifs en juridiction.

Cela conduit en 2018 à valoriser les redéploiements d'emplois de magistrats et à transformer des emplois de fonctionnaires, en poursuivant la requalification d'emplois d'adjoints administratifs en greffiers.

LOCALISATION DES EMPLOIS DE MAGISTRATS

Pour ce qui concerne les magistrats, 8 071 emplois sont localisés. Il y a lieu de préciser qu'un haut niveau de recrutement est assuré pour compenser les départs en retraite, avec un renforcement prévisionnel des effectifs des juridictions de près de 147 magistrats pour l'année 2018, les entrées prévisionnelles en juridiction se décomposant de la manière suivante :

- 359 auditeurs de justice de la promotion 2016 devant prendre leurs fonctions début septembre 2018 ;
- 50 lauréats issus des concours complémentaires organisés en 2017, devant prendre leur fonction dans les juridictions en septembre 2018, sous réserve de l'avis du jury ;
- les magistrats recrutés hors concours devant, sous réserve de formation probatoire, être installés en juridiction d'ici la fin de l'année 2018.

LOCALISATION DES EMPLOIS DE FONCTIONNAIRES ET PERSONNELS DES GREFFES

Pour ce qui concerne les fonctionnaires, la structure globale des emplois localisés est ainsi portée à 21 878 emplois en 2018, soit 1 775 emplois de catégorie A (8%), 10 792 emplois de catégorie B (49%) et 9 311 emplois de catégorie C (43%) (8 334 emplois d'adjoints administratifs et 977 emplois d'adjoints techniques).

La localisation 2018 se caractérise par une transformation de la localisation des emplois, à hauteur de -82 emplois, tout en garantissant une augmentation des emplois de catégorie B. Dans le détail de la répartition catégorielle, la localisation des emplois est ainsi modifiée : -32 emplois de catégorie A, +100 emplois de catégorie B, dont +85 emplois de greffier et +15 emplois de secrétaire administratif, et -150 emplois de catégorie C.

Les actions de localisation en 2018 permettent donc de concrétiser les recrutements réalisés au titre du PLAT (+42 emplois) et de poursuivre la mise en œuvre de la réforme statutaire (+57 emplois, dont 19 emplois de directeur fonctionnel et 38 emplois de greffier fonctionnel), tout en répondant aux priorités de renforcement de moyens ciblés au soutien de l'activité des ressorts, se traduisant notamment par +12 emplois de personnels placés, +14 emplois de greffier dans les SAUJ et +8 emplois en poursuite de l'accompagnement du transfert du contentieux du tribunal de police.

L'accent a été porté principalement sur le renforcement des emplois de greffier, 124 emplois étant nouvellement localisés en 2018, soit 85 emplois par création nette et 39 emplois par redéploiement, notamment suite aux propositions exprimées dans le cadre des dialogues de gestion.

Au total, 40 % (50 emplois) des emplois de greffier localisés en 2018 viennent en renfort des services pénaux, dont près d'un quart au bénéfice des parquets (33 emplois), répondant aux demandes d'affectation au parquet, dans la limite des moyens disponibles.

Dans ce contexte de maîtrise de la localisation des emplois, les créations d'emplois ont principalement été ciblées dans les tribunaux de grande instance, qui concentrent 66% des créations d'emplois, et les services administratifs régionaux (32% des créations d'emplois, dont les personnels placés).

46 juridictions, dont 41 tribunaux de grande instance, et 13 SAR ont bénéficié d'une localisation renforcée. Dans 544 juridictions et 23 SAR, la localisation des emplois est maintenue en 2018, ainsi qu'à l'Ecole Nationale des Greffes.

Au total, 10 ressorts de cours d'appel connaissent une stabilisation ou un renforcement de leurs effectifs localisés, dont l'ensemble des ressorts ultra-marins, et la Cour de cassation notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'anonymisation open data. La fusion des tribunaux d'instance parisiens d'arrondissement en un tribunal unique a par ailleurs permis le redéploiement d'emplois au bénéfice du ressort.

28 ressorts participent aux économies de localisations d'emplois à réaliser. Les suppressions de localisation d'emplois ont principalement été portées sur les tribunaux d'instance (72% des suppressions d'emplois) et les conseils de prud'hommes (22%), traduisant les transferts de contentieux et le rééquilibrage de la charge de travail.

LOCALISATION DES EMPLOIS DE JURISTES ASSISTANTS

Depuis 2016, 348 recrutements de juristes assistants ont été autorisés auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, soit :

- 265 emplois en soutien de l'activité générale des juridictions dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte anti-terroriste ;
- 25 emplois dans le cadre du plan de soutien des conseils de prud'hommes ;
- 58 emplois en renfort du traitement du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS).

Le projet de loi de finances autorise le recrutement de 48 juristes assistants supplémentaires au titre de l'année 2018, déjà notifié en date du 25 janvier 2018 afin de permettre d'engager ces recrutements dès le début de l'année.

Dans le cadre des dialogues de gestion, 223 demandes de création d'emplois de juristes assistants ont été exprimées, majoritairement dans les TGI (57%, 128 demandes) et au soutien des magistrats du siège (69%, 154 emplois).

Les 48 postes de juristes assistants disponibles ont été répartis entre les ressorts à la suite des dialogues de gestion, en veillant à une répartition homogène des moyens sur le territoire et en privilégiant les axes de priorités suivants :

- le soutien des juridictions dans le traitement du contentieux social, en renfort des TASS et des chambres sociales, en tenant compte des renforts déjà alloués en octobre 2017 par anticipation à ce titre ;
- la souplesse de gestion, en privilégiant l'affectation de juristes assistants placés ;
- le soutien de l'activité des parquets, ainsi que la prise en compte de besoins locaux au siège.

Ainsi, 67% des nouveaux juristes assistants seront affectés au siège (32 emplois) et 33% au parquet (16 emplois). 42% des juristes assistants sont alloués en renfort des TASS (19%) et des chambres sociales (23%), priorité d'affectation pour l'année 2018.

Vous trouverez en annexe deux tableaux de répartition nationale des emplois de magistrats d'un part et de fonctionnaires d'autre part, par juridiction et par catégorie.

En outre, le détail des emplois de vos juridictions, par catégorie et par grade, pour l'ensemble de votre ressort sera accessible via l'application LOLFI.

Enfin, pour les magistrats comme pour les greffes de votre ressort, des tableaux récapitulatifs des différentes actions de localisation d'emplois (créations, redéploiements, transformations) vous seront adressés prochainement.


PEIMANE GHALEH-MARZBAN
Directeur des services judiciaires

Annexe n° 3 : classification des tribunaux de grande instance par groupes (selon les données d'activité 2017)

Classement des TGI
Formule : Les affaires civiles nouvelles (coefficient à 0,6 au lieu de 0,5), les affaires pénales poursuivables (coefficient à 0,5), la population du ressort (coefficient à 0,2), les décisions civiles au fond (coefficient à 0,1), l'activité du tribunal correctionnel (coefficient à 0,1), les mesures de détention provisoire (coefficient à 0,1), la population de détenus hébergés ajoutée à la population suivie par le SPIP en milieu ouvert (coefficient à 0,05).

GROUPE 1	
Paris	1
Bobigny	2
Lyon	3
Marseille	4
Nanterre	5
Créteil	6
Lille	7
Bordeaux	8
Versailles	9
Evry	10
Pontoise	11
Toulouse	12

GROUPE 2	
Montpellier	13
Meaux	14
Nantes	15
Nice	16
Strasbourg	17
Aix	18
Grasse	19
Toulon	20
Rouen	21
Nîmes	22
Grenoble	23
Rennes	24
Perpignan	25
Amiens	26
Draguignan	27
Angers	28
Nancy	29
Evreux	30
Béthune	31
Saint-Etienne	32
Metz	33
Le Mans	34
Boulogne-sur-Mer	35
Saint-Denis	36
Melun	37
Dijon	38
Clermont-Ferrand	39
Caen	40
Tours	41
Valence	42

GROUPE 3	
Bourg-en-Bresse	43
Fort-de-France	44
Avignon	45
Mulhouse	46
Valenciennes	47
Cayenne	48
Saint-Brieuc	49
Brest	50
Orléans	51
Chartres	52
Le Havre	53
Poitiers	54
Beauvais	55
Béziers	56
Pau	57
Pointe-à-Pitre	58
La Rochelle	59
Limoges	60
Dunkerque	61
Reims	62
Lorient	63
Epinal	64
Bayonne	65
Arras	66
Angoulême	67
Quimper	68
Troyes	69
Besançon	70
Agen	71
Saint-Nazaire	72
Senlis	73
Colmar	74
Chalon-sur-Saône	75
Saint-Pierre	76
Thonon-les-Bains	77
Chambéry	78
La Roche-sur-Yon	79
Blois	80
Bourges	81
Charleville-Mézières	82
Privas	83

GROUPE 4	
Niort	84
Avesnes-sur-Helpe	85
Sarreguemines	86
Annecy	87
Vannes	88
Douai	89
Coutances	90
Saint-Malo	91
Châlons-en-Champagne	92
Tarascon	93
Montauban	94
Thionville	95
Lons-le-Saulnier	96
Périgueux	97
Laval	98
Vienne	99
Brive-la-Gaillarde	100
Rodez	101
Tarbes	102
Carpentras	103
Laon	104
Vesoul	105
Saintes	106
Bastia	107
Nevers	108
Albertville	109
Châteauroux	110
Carcassonne	111
Auxerre	112
Narbonne	113
Cambrai	114
Dieppe	115
Macon	116
Chaumont	117
Fontainebleau	118
Basse-Terre	119
Dax	120
Bonneville	121

Cherbourg	122
Montargis	123
Les Sables-d'Olonne	124
Montbéliard	125
Albi	126
Villefranche-sur-Saône	127
Mont-de-Marsan	128
Castres	129
Ajaccio	130
Compiègne	131
Le Puy	132
Digne-les-Bains	133
Sens	134
Bergerac	135
Briey	136
Saint-Quentin	137
Libourne	138
Bourgoin-Jallieu	139
Soissons	140
Lisieux	141
Auch	142
Foix	143
Gap	144
Alès	145
Alençon	146
Saint-Omer	147
Belfort	148
Argentan	149
Saverne	150
Cahors	151
Cusset	152
Roanne	153
Montluçon	154
Aurillac	155
Bar-le-Duc	156
Moulins	157
Verdun	158
Guéret	159
Mende	160
Saint-Gaudens	161
Saumur	162
Tulle	163
Mamoudzou	164