



COUR DE CASSATION

*Quelle indépendance
financière pour
l'autorité judiciaire ?*

Rapport au Premier président
de la Cour de cassation et
au Procureur général près cette cour

Juillet 2017

Remerciements

Le professeur Michel Bouvier, président du groupe de travail, remercie chaleureusement tous les membres du groupe, ainsi que les personnalités, françaises et étrangères, qui ont accepté de donner de leur temps pour contribuer à la réflexion de la Cour de cassation sur les modalités d'autonomie financière envisageables pour la Justice, en France, aujourd'hui.

Sommaire

LETTRE DE MISSION DE M. LE PROFESSEUR MICHEL BOUVIER.....	9
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL.....	11
TABLE DES ABREVIATIONS.....	13
LISTE DES PROPOSITIONS POUR UNE INDEPENDANCE FINANCIERE DE L'AUTORITE JUDICIAIRE	15
INTRODUCTION GENERALE.....	19
PARTIE I - L'INDEPENDANCE DE L'AUTORITE JUDICIAIRE : ETAT DES LIEUX ET ENJEUX FINANCIERS	23
I - UNE ABSENCE D'AUTONOMIE DE DECISION FINANCIERE.....	27
II - UNE AUTONOMIE DE GESTION FINANCIERE LIMITEE.....	35
PARTIE II - PROPOSITIONS POUR UNE INDEPENDANCE FINANCIERE DE LA JUSTICE	65
I - RENFORCER L'AUTONOMIE DE GESTION FINANCIERE	69
II - LES VOIES POUR UNE AUTONOMIE DE DECISION FINANCIERE	91
CONCLUSION GENERALE.....	121
BIBLIOGRAPHIE.....	123
ANNEXES	129
TABLES DES MATIERES	193

Lettre de mission de M. le professeur Michel Bouvier

COUR DE CASSATION

*Le procureur général**Le premier président*
Paris, le 7 juillet 2016

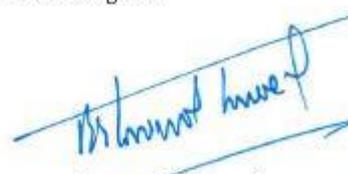
Monsieur le président,

Nous vous remercions d'avoir bien voulu accepter d'animer une réflexion sur une organisation budgétaire de l'autorité judiciaire visant à favoriser une meilleure exécution de ses missions.

A partir d'un état des lieux s'attachant à décrire l'organisation budgétaire actuelle, il conviendra d'examiner les possibilités d'évolution permises par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au regard du statut constitutionnel de l'autorité judiciaire.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir constituer à cette fin un groupe de travail composé de membres de la Cour de cassation et des juridictions du fond, ainsi que de personnalités qualifiées, procéder à toutes analyses, recherches et consultations utiles, puis nous remettre un rapport pour le 30 mars 2017. Une première analyse de l'état d'avancement des réflexions pourrait nous être présentée en décembre 2016.

En vous renouvelant nos vifs remerciements pour cette tâche essentielle à l'adaptation de l'autorité judiciaire aux nécessités de l'efficacité attendue d'elle, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, l'expression de notre considération très distinguée.


Jean-Claude Marin
Bertrand Louvel

M. le professeur Michel Bouvier
Président de la Fondation internationale
des finances publiques (Fondafip)

Groupe de travail de la Cour de cassation
« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

Liste des membres du groupe de travail

Michel BOUVIER, Professeur des Universités, président de l'Association pour la Fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP), président du groupe de travail sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire

Nicolas MAZIAU, Professeur des Universités, chargé de mission auprès du premier président de la Cour de cassation, rapporteur du groupe de travail sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire

Alexandre DUMONT, Docteur en droit, chercheur à la Fondation internationale de finances publiques, rapporteur-adjoint du groupe de travail sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire

Gilles ACCOMANDO, Premier président de la cour d'appel de Pau

Soraya AMRANI-MEKKI, Professeur à l'Université de Paris Ouest La Défense - Nanterre La Défense

Christian BELHÔTE, Secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation

Didier BOCCON-GIBOD, Premier avocat général honoraire à la Cour de cassation

Jean-Jacques BOSC, Procureur général près la cour d'appel de Dijon

Paul-André BRETON, Premier président de la cour d'appel de Rouen

Jean-Pierre CAMBY, Directeur-adjoint du service de l'économie et de l'évaluation scientifique à l'Assemblée nationale

Pierre DELMAS-GOYON, Conseiller honoraire à la Cour de cassation

Philippe INGALL-MONTAGNIER, Premier avocat général à la première chambre civile de la Cour de cassation

Jean-Paul JEAN, Président de chambre maintenu en activité, président du comité des experts de la CEPEJ

Alain LACABARATS, Président de chambre maintenu en activité, membre du Conseil consultatif de juges européens

Agnès LABREGERE-DELORME, Secrétaire générale du parquet général de la Cour de cassation

Laurent LE MESLE, Premier avocat général à la chambre commerciale de la Cour de cassation

Dominique LOTTIN, Premier président de la cour d'appel de Versailles

François MONIER, Magistrat honoraire à la Cour des comptes, rapporteur général du Haut Conseil des Finances Publiques

François NIVET, Chargé de mission budgétaire auprès du premier président de la Cour de cassation

Florence PEYBERNES, Président du tribunal de grande instance de Valenciennes

Catherine PIGNON, Procureur général près la cour d'appel de Bordeaux

Thomas PISON, Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nancy

Alexandre PORTINHA, Contrôleur de gestion à la Cour de cassation

Xavier PRETOT, Conseiller doyen à la deuxième chambre civile de la Cour de cassation

Jean-François THONY, Procureur général près la cour d'appel de Colmar

Régis VANHASBROUCK, Premier président de la cour d'appel de Lyon

Table des abréviations

APIJ : Agence pour l'immobilier de la Justice
BOP : Budget opérationnel de programme
CADEJ : Cycle approfondi d'études judiciaires
CEPEJ : Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CLJ : Correspondants locaux informatiques
CMPP : conseil de modernisation des politiques publiques
CNIP : Conférence nationale de l'immobilier public
CP : Crédit de paiement
CPAJ : Contribution pour l'aide juridique
CSM : Conseil supérieur de la magistrature
DDARJ : Direction déléguée à l'administration régionale judiciaire
DNO : Dépense non obligatoire
DSJ : Direction des services judiciaires du ministère de la Justice
ENG : Ecole nationale des greffes
ENM : Ecole nationale de la magistrature
ETPT : Equivalent temps plein travaillé
GBCP : Gestion budgétaire et comptable publique
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication
PAP : projet annuel de performance
PLF : Projet de loi de finances
PRM : Personne responsable de marché
RAP : Rapport annuel de performance
SAR : Services administratifs régionaux
SPSI : Schémas pluriannuels de stratégie immobilière
UGAP : Union des groupements d'achats publics
UO : Unité opérationnelle

Liste des propositions pour une indépendance
financière de l'autorité judiciaire

Proposition n° 1 :

Réorganiser la carte des cours d'appel pour améliorer le fonctionnement des cours à partir d'une taille critique, tant en ce qui concerne le nombre de magistrats et la spécialisation de ceux-ci, que des personnels de greffe et des personnels administratifs.

Proposition n° 2 :

Simplifier la carte budgétaire des juridictions sur la base d'un BOP par cour d'appel.

Proposition n° 3 :

Réformer la carte des pôles Chorus pour tendre vers l'objectif d'une cour d'appel, structure de gestion, un BOP et un pôle unique Chorus.

Proposition n° 4 :

Assurer la cohérence du fonctionnement des délégations interrégionales avec celui des cours d'appel en veillant à garantir l'autorité des chefs de cour sur les plates-formes lorsque celles-ci interviennent dans le fonctionnement des juridictions.

Proposition n° 5 :

Concevoir un nouveau mode de dialogue de gestion centré sur la définition en commun des enjeux stratégiques des juridictions en élaborant une grille précise et objectivée d'objectifs et d'indicateurs, à partir d'une juste appréciation des moyens jugés indispensables par les chefs de cour.

Proposition n° 6 :

Associer pleinement les cours d'appel aux opérations de planification d'opérations d'entretien et d'investissement immobilier dans leur ressort, à partir d'un plan de financement connu et stabilisé ;

Doter les cours d'appel de moyens en personnels chargés de la gestion et de l'entretien du patrimoine immobilier suffisants pour leur permettre d'assurer un suivi éclairé des opérations à programmer.

Proposition n° 7 :

Confier à l'autorité judiciaire, sous l'impulsion de la Cour de cassation, la responsabilité de la modernisation numérique des juridictions judiciaires.

Proposition n° 8 :

Associer le Conseil supérieur de la magistrature et les juridictions judiciaires à l'appréciation des besoins en personnels et dans l'adéquation des choix à faire en fonction des profils de poste.

Proposition n° 9 :

Développer en formation initiale et continue des magistrats, ainsi que dans le cadre du CADEJ, la connaissance des principes directeurs de la LOLF, selon des modalités adaptées aux profils des magistrats formés.

Proposition n° 10 :

Confier à la Cour de cassation l'animation d'une cellule de communication financière chargée de diffuser parmi les juridictions les bonnes pratiques en matière de gestion financière.

Proposition n° 11 :

Doter l'ensemble des juridictions d'un modèle comptable performant avec la création d'une comptabilité analytique laquelle devra être alimentée par les données issues de la comptabilité d'exercice.

Proposition n° 12 :

Développer le contrôle de gestion dans toutes les juridictions, en lien avec les SAR.

Proposition n° 13 :

Adopter une ambitieuse loi de programmation pour la justice couvrant l'ensemble de la législature 2017-2022 pour mettre à niveau les moyens des juridictions, tant en matière de personnels - magistrats et greffes- qu'en matière de ressources techniques (informatique) et de moyens immobiliers, tenant compte des charges résultant des nouvelles responsabilités leur incombant par suite de l'adoption de nouvelles dispositions législatives.

Proposition n° 14 :

Sécuriser les crédits de l'autorité judiciaire en exemptant les institutions en relevant des mesures de régulation budgétaire.

Proposition n° 15 :

Intéresser les cours d'appel et les tribunaux de grande instance à leur bonne gestion en leur restituant une part significative des économies réalisées pour améliorer leur fonctionnement quotidien ou l'entretien de leurs locaux.

Proposition n° 16 :

Permettre aux juridictions de disposer de nouvelles ressources susceptibles d'abonder leur budget propre.

Proposition n° 17 :

Supprimer l'obligation de crédits limitatifs pour les frais de justice sous réserve de la mise en place de mesures de bonne gestion ;

Permettre une véritable autonomie de gestion des chefs de cour en limitant les crédits fléchés et en assurant la mise à disposition de leur enveloppe de crédits dès le début de l'année.

Proposition n° 18 :

Séparer la mission « Justice » en deux missions distinctes, l'une regroupant les crédits de la « Justice judiciaire » (programmes 166 et 335 et éventuellement en tout ou partie 101), la seconde réunissant les crédits nécessaires à l'« Administration de la justice » (programmes 107, 182 et 310) ;

Dans ce cadre, scinder le programme 166 en deux programmes séparés : l'un propre à la Cour de cassation (programme 166 bis), le second pour les juridictions du fond (programme 166 ter).

Proposition n° 19 :

Instituer un dialogue de décision entre le ministère de la Justice et les conférences de chefs de cour et de tribunal sur les orientations budgétaires retenues par le gouvernement pour le financement de la justice judiciaire (programme 166 ter) pour l'année n+1.

Proposition n° 20 :

Doter le Conseil supérieur de la magistrature d'une nouvelle compétence d'avis en matière budgétaire sur le projet de loi de finances de l'année, requis au stade de l'élaboration des crédits (au moment du débat d'orientation des finances publiques) et portant, par ailleurs, sur les conditions d'exécution de la loi de finances ; créer un jaune budgétaire comportant notamment ces avis.

Proposition n° 21 :

Étudier la possibilité de reconnaître au Conseil supérieur de la magistrature la qualité de pouvoir public dans le cadre de la mise en œuvre d'une dotation conformément à l'article 7 de la LOLF.

Introduction générale

En instituant la Vème République, la Constitution du 4 octobre 1958 affirme la primauté du pouvoir exécutif sur la base d'un rôle renforcé du Président de la République comme du Premier ministre. Dans les nouvelles institutions, la Justice n'est pas reconnue comme le troisième pouvoir que Montesquieu estime indispensable de consacrer pour assurer l'équilibre d'un système de gouvernement limité¹ ; le constituant en fait une simple autorité. Cette reconnaissance constitutionnelle ambiguë témoigne d'une forme de méfiance dans laquelle la justice judiciaire est toujours tenue depuis la révolution de 1789 et l'adoption, par l'Assemblée nationale constituante, de la loi des 16 et 24 août 1790² qui interdit aux juges de connaître des affaires de l'administration³.

Ainsi, selon l'article 64 de la Constitution, le Président de la République est-il le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. La Justice est bien reconnue indépendante, mais sous la garantie du chef de l'Etat.

L'affirmation de l'indépendance de la Justice apparaît, en outre, paradoxale. En effet, alors qu'il fait l'objet, dans la loi organique du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, de multiples applications tant en ce qui concerne la nomination, la carrière, les incompatibilités et la discipline des magistrats que les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire n'est pas défini ; le sens et la portée de la notion sont peu sûrs et donnent lieu à des incertitudes sur ses diverses conceptions possibles, organique, fonctionnelle ou personnelle. Le Conseil constitutionnel a été amené au travers de ses décisions successives, à en tracer les contours tant dans son champ d'application que dans son contenu.

Toute la question est de savoir si la garantie d'indépendance est attachée à l'institution, à la personne du magistrat ou à la fonction qu'il exerce⁴. À cet égard, le Conseil constitutionnel utilise des formules variables traduisant une conception modulable de l'indépendance en fonction des dispositions examinées et de leur objet. Il fait référence tantôt à « *l'indépendance des juridictions* » optant ainsi pour une conception organique de la garantie, tantôt à « *l'indépendance des membres des juridictions* », ou encore à « *l'indépendance des juges* », à « *l'indépendance des magistrats du siège* », à celle « *des juges du siège* », « *des juges d'instruction* », et plus récemment à « *l'indépendance des magistrats* », selon une conception plus personnelle et statutaire de la garantie, appliquée à l'ensemble du corps judiciaire mais spécifiquement adaptée à chacune des catégories de magistrats visés. Cette approche à caractère fonctionnel a été clairement affirmée par les décisions du 19 février 1998⁵ et 20 février 2003⁶

¹ Cf. Montesquieu, « De l'esprit des lois », dans Œuvres, Montesquieu, éd. Nourse, 1767, t. 1, chap. VI, livre XI (« De la Constitution d'Angleterre »).

² Article 14 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives ».

³ Cf. R. Badinter, *Une si longue défiance*, Revue Pouvoirs N°74-1995. J. Foyer, *La justice : histoire d'un pouvoir refusé*, in Revue Pouvoirs N° 16-1981. Voir également, M. Troper, *Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ?* in Revue Pouvoirs Ibid.

⁴ Cf. *La justice dans l'Etat*, Ch. Eisenmann, in La Justice, Centre de sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, Paris, P. U. F., 1961, p. 11-56

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 98-396 DC du 19 février 1998.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 200-466 DC du 20 février 2003.

qui consacrent un « principe d'indépendance, [...] indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires ».

Au-delà de la variété des formules, on distingue en fait deux applications possibles du principe d'indépendance, l'une générale au corps judiciaire et à ceux qui y sont assimilés et qui s'attache au statut, l'autre concernant plus précisément les juges et qui se rapporte à l'exercice des fonctions. Comme le relève le procureur général près la Cour de cassation, Jean-Claude Marin, « *notre loi fondamentale ne garantit pas seulement l'indépendance dans l'activité juridictionnelle. Elle pose aussi le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire toute entière*¹ ».

*

**

Ainsi, l'indépendance de l'autorité judiciaire est un principe que nul ne conteste ; toutefois, chacun sait bien qu'il n'est pas d'indépendance sans moyens matériels suffisants pour l'exercer. Une telle remarque peut sembler banale ; cependant, la question est d'importance car elle a trait, en effet, à l'organisation des pouvoirs au sein de l'État ; un État qui demeure, malgré la décentralisation², encore fortement marqué par une conception centralisée et administrative. Dans ce cadre, la justice judiciaire peine à trouver une place équilibrée dans la distribution des pouvoirs. Il convient donc de s'interroger, au travers d'une approche financière publique, sur le contenu et la pertinence dans la société d'aujourd'hui du concept d'« autorité judiciaire ».

La réalité publique actuelle, marquée, depuis plusieurs décennies déjà, par une logique gestionnaire tout à fait inédite, conduit d'autant plus à repenser la place de la Justice à cette aune que depuis 2006, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a considérablement modifié les pratiques budgétaires. La question de l'autonomie financière de l'autorité judiciaire s'était d'ailleurs posée au moment de l'élaboration de la proposition de loi organique relative aux lois de finances comme lors de sa mise en œuvre. Toutefois, c'est la création de la mission « Conseil et contrôle de l'État³ » qui a joué le rôle de révélateur et a lancé avec force le débat⁴.

A vrai dire, il n'y a là rien de très surprenant. Le monde judiciaire n'échappe pas aux mutations de son environnement, c'est-à-dire aux nouveaux besoins qui se font jour et par conséquent aux charges qui en résultent. La société change, les priorités se modifient ce qui, par effet systémique, n'est pas sans affecter le mode de fonctionnement et les attentes des juges.

Le déclencheur de ces évolutions réside indéniablement dans la crise générale des finances publiques, une crise qui ne permet plus à l'État de répondre aussi aisément que pendant la période des « trente glorieuses » aux demandes qui lui sont faites. Une période d'aisance sinon

¹ Jean-Claude Marin, « Allocution d'ouverture », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, 2016, Dalloz, p. 140.

² Article 1^{er} de la Constitution de 1958 : « La France est une République indivisible, Son organisation est décentralisée » .

³ Le Premier Ministre, Jean-Pierre Raffarin, annonça la création de cette nouvelle mission lors d'une séance solennelle de la Cour des comptes le 9 mai 2005.

⁴ Philippe Seguin, alors Premier président de la Cour des comptes déclara lors de l'annonce du Premier ministre: « *Pourrais-je simplement formuler le vœu que l'intégration dans le dispositif de la LOLF de la Cour de cassation, des autres juridictions judiciaires...puisse se faire ...de manière aussi harmonieuse, leur indépendance n'étant pas moins précieuse à la République* ».

d'opulence a alors pris fin. La Justice doit faire face à ces évolutions et y répondre dans un contexte d'austérité budgétaire.

L'examen attentif des évolutions du système financier public depuis ces quarante dernières années montre que deux cultures ont peu à peu été amenées à y cohabiter, et parfois même à s'y opposer : d'une part, une culture juridique ancienne, reposant sur un certain nombre de principes essentiels et procédant plus largement d'une tradition politique, celle de l'État ; d'autre part une culture de gestion, nouvelle pour le secteur public, qui relève quant à elle d'une approche économique. Cette culture de la gestion financière s'est développée à la faveur du déclin de l'État providence lorsque celui-ci s'est révélé incapable de jouer à plein son rôle de stabilisateur de l'économie. L'idée s'est alors imposée qu'il fallait désormais gérer des contraintes, répartir des économies plutôt que de partager des richesses.

Cette évolution a nécessairement des conséquences sur la justice judiciaire. Elle a révélé au grand jour la question de l'indépendance financière de cette dernière et, par effet induit, sa qualification sous l'appellation d'« autorité judiciaire », plutôt que de « pouvoir judiciaire », et maintenant, de manière particulièrement symptomatique, de « service public de la justice¹ ». On est là en présence d'un brouillage des concepts lié à une réalité qui, marquée dès la fin des années 1970 par les premiers effets de la crise du modèle économique et politique keynésien, s'est transformée radicalement. Aussi, la difficulté qu'ont rencontrée les constituants de 1958 pour qualifier la magistrature judiciaire, lourde de son Histoire, qu'ils n'ont pas voulu hisser au niveau d'un pouvoir, s'est-elle conjuguée à une approche gestionnaire de plus en plus marquée.

En outre, la justice judiciaire connaît, depuis quelques années, une crise sans précédent qui trouve sa source dans des financements insuffisants au regard des missions qui lui incombent et dans une gestion ministérielle trop éloignée des préoccupations et des besoins des juridictions. Cette crise se traduit par une détérioration des conditions dans lesquelles la justice est rendue – allongement de la durée de traitement des affaires, moindre qualité des décisions –, avec parfois même des situations où les juridictions sont conduites à devoir sélectionner les contentieux à juger en priorité, et par une sérieuse dégradation des moyens alloués aux juridictions – locaux vétustes, système informatique centralisé peu performant, personnels magistrats et greffes en nombre très insuffisant au regard des missions assignées à la justice judiciaire – de sorte que l'autorité judiciaire est gravement menacée dans sa capacité à exercer sa mission à un moment même où les besoins, dans le domaine pénal, comme en matière civile, commerciale et sociale, n'ont jamais été aussi grands².

Aussi, le sujet des modalités du financement de la Justice est-il essentiel pour au moins trois raisons : il concerne les solutions à apporter face à un contexte qui s'est complètement transformé depuis ces quarante dernières années ; il est lié à des constructions institutionnelles déterminées par des enjeux parfois pluriséculaires ; enfin, il détermine le type de démocratie que la France entend se donner tant la crise de la Justice aujourd'hui est aussi, par ricochet, la crise d'une conception égalitaire du citoyen devant la loi. Et puis, conçues dans des contextes

¹ Article L. 111-2 du code de l'organisation judiciaire : « Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice. »

² Cf. Cour de cassation, délibération commune du premier président de la Cour de cassation et des premiers présidents des cours d'appel, 1^{er} février 2016, https://www.courdecassation.fr/venements_23/rerelations_juridictions_ordre_judiciaire_7108/cours_appel_7980/premiers_presidents_33535.html, et le « Livre noir du ministère public, propositions pour la Justice », juin 2017, présenté par la conférence nationale des procureurs de la République.

économiques, sociaux, politiques, largement différents de ceux qui prévalent en 2017, les représentations de la Justice ne sont plus adaptées aux défis d'une société globalisée en perpétuelle recherche d'équilibre.

Au final, l'air du temps plus libéral qu'autrefois, mais surtout les contraintes budgétaires et l'actuelle mise en avant de la capacité financière comme condition de l'action publique obligent également à s'interroger sur la manière d'instituer une part d'autonomie financière de l'autorité judiciaire. Ce qui conduit à prendre en considération un certain nombre de concepts déterminants à notre sens pour en déduire le régime financier qui devrait lui être conféré. Le choix est crucial ; il en va de la qualité de la justice rendue aux citoyens mais aussi de la légitimité de nos institutions judiciaires et, au-delà, de celle de l'architecture des pouvoirs au sein de notre société. C'est, en définitive, une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire, et ce en vue de dégager, dans le fonctionnement quotidien de l'Etat, une nouvelle conception des rapports financiers entre d'une part, l'autorité judiciaire et d'autre part, le gouvernement et le Parlement qui décident, à un titre ou à un autre, de l'allocation des moyens budgétaires aux pouvoirs constitués.

Le rapport aborde, dans un premier temps, les éléments financiers qui posent problème à l'autorité judiciaire (1ère partie). Sont mises en évidence, dans un second temps, les voies qui pourraient être susceptibles d'aller dans le sens d'une certaine autonomie financière de cette institution (2ème partie).

Première partie

L'indépendance de l'autorité judiciaire : état des lieux et enjeux financiers

Introduction

Nombre de concepts utilisés dans le cadre des finances publiques sont aujourd'hui plus ou moins flous du fait des transformations nationales et internationales qui se sont produites dans ce champ depuis environ une quarantaine d'années¹. Ainsi, des termes qui allaient jusqu'alors de soi ne procèdent plus d'un sens partagé. C'est le cas de la notion d'*autonomie financière* qui ne fait pas l'objet d'une définition unanime, et ce alors même qu'elle tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatifs à l'administration des institutions publiques.

Par ailleurs, dans l'abstrait, le concept d'autonomie financière « en soi » est difficilement définissable. Par contre, appliqué à telle ou telle institution, il devient possible de dégager un sens commun au moins pour une période précise. Mais il faut tout de suite dire que ce dernier ne peut se comprendre comme une indépendance totale ; ce serait une erreur d'appréciation fatale dans un monde aussi complexe et interrelationnel que celui d'aujourd'hui. Ce sens ne peut donc qu'être lié à un contexte donné, à un moment donné. Autrement dit, l'autonomie financière ne peut être que relative.

Pour satisfaire à un besoin de clarté, il est donc indispensable de distinguer *l'autonomie de décision financière* et *l'autonomie de gestion financière* ; les deux pouvant parfaitement être séparées ou bien intégrées. L'autonomie financière peut, en effet, se définir, soit par l'intégration des deux modalités, soit se limiter à l'une ou à l'autre.

L'autonomie de décision financière suppose la possibilité pour une institution de définir librement son budget en ressources comme en charges. *Elle n'implique pas nécessairement une indépendance totale qui supposerait un financement par des ressources propres tirées, par exemple, de revenus d'un domaine privé, d'une tarification de services, voire d'une fiscalité propre. Elle s'accommode parfaitement de ressources allouées par l'État dans la mesure où lui est laissée la possibilité de déterminer ses besoins et de participer à la décision.* Elle suppose une stratégie d'action et une capacité d'évaluation des besoins qui sont les siens.

L'autonomie de gestion financière est au cœur de la LOLF car elle a pour objectif de responsabiliser les acteurs publics. Elle consiste à transférer à l'institution non pas la décision mais la gestion de son budget. Là encore, cette autonomie peut être plus ou moins étendue et exclure de son champ certains aspects, tels que le parc immobilier ou les ressources humaines. Elle nécessite l'utilisation d'outils adaptés du management privé.

L'autonomie de décision financière apparaît absente du dispositif concernant l'autorité judiciaire (I). Quant à l'autonomie de gestion, elle est considérablement limitée (II).

¹ Cf. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, coll. « Manuels », 16^e éd., 2017.

I - Une absence d'autonomie de décision financière

Au regard de sa capacité à décider des crédits qui lui sont affectés, l'autorité judiciaire est largement dépendante des choix effectués par le pouvoir exécutif dans le cadre de ses projets de loi de finances et, notamment, des arbitrages interministériels¹ ; dans une moindre mesure, elle est aussi tributaire des amendements des parlementaires.

Il y a également d'autres obstacles à l'autonomie de décision financière de l'autorité judiciaire. En effet, elle est soumise aux règles de droit commun posées par la législation budgétaire et ses crédits figurent dans une mission dont le responsable est le ministre de la Justice ; la mission « Justice », structurée en six programmes, ne favorise ni une réelle transparence, ni une démarche responsabilisante.

A - Les obstacles liés à la structure de la mission « Justice »

Comme l'a relevé le premier président de la Cour de cassation, Bertrand Louvel, le 10 octobre 2016², lors de l'installation du groupe de travail dédié à la réflexion sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire, « *pour bien appréhender la situation de nos cours et tribunaux, il ne suffit pas de rappeler que le budget des juridictions judiciaires s'est accru de 60% au cours de la période 2002-2016, il faut aussi avoir à l'esprit qu'au sein du budget du ministère de la justice, le programme qui leur est dédié entre en concurrence avec ceux d'autres administrations* ».

1-Les crédits de la mission « Justice »

La mission « Justice » est dotée, hors compte d'affectation spéciale « Pensions », d'un budget pour 2017 de 9,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 6,89 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 31,2 % des autorisations d'engagement et de 4,5 % des crédits de paiement, par rapport à la loi de finances pour 2016.

Depuis 2007, ce budget est en hausse constante. En effet, entre 2007 et 2016, les dépenses relatives à la mission « Justice » ont augmenté de 1,8 milliard d'euros, soit une hausse de 29 % en neuf ans en euros courants (+ 3 % par an). La loi de finances initiale pour 2017 « *propose de consacrer à ce budget qualifié de prioritaire la somme d'environ 10 837 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 8 584 millions d'euros en crédits de paiement (CP)* »³.

Toutefois, il convient de rappeler que la mission « Justice » comprend six programmes dont certains ne concernent pas directement les fonctions qu'ont en charge les magistrats de l'ordre judiciaire⁴.

Les six programmes de la mission « Justice » sont les suivants :

-programme 166 « Justice judiciaire » ;

¹ Du point de vue de la nomenclature budgétaire, la justice judiciaire fait l'objet d'un programme comme un autre. Elle est, par conséquent, soumise aux mêmes arbitrages ou amendements, même si son budget a bénéficié d'une forte croissance ces dernières années.

² Bertrand Louvel, discours d'installation du groupe de travail, 10 octobre 2016, annexe au rapport n° 1.

³ Patrick Hetzel, rapport n°4125, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2017, annexe n°31, Justice, octobre 2016, p. 5.

⁴ Cf. supra.

- programme 107 « Administration pénitentiaire » ;
- programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » ;
- programme 101 « Accès au droit et à la justice » ;
- programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;
- programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » ;

Il faut également souligner que cette mission ne retrace pas l'ensemble des crédits consacrés par l'État à la Justice, dans la mesure où, depuis 2005, les juridictions administratives et financières disposent de leurs propres programmes, au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* ». Ces budgets font l'objet d'une mission spécifique, celui des juridictions judiciaires étant intégré dans la masse de celui du ministère de la Justice.

Cette situation interroge dès lors que l'autorité judiciaire, comme les juridictions administratives et financières, sont reconnues, à un titre ou un autre, comme étant constitutionnellement indépendantes¹.

Le sénateur Edmond Hervé, rapporteur spécial des crédits justice à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, ne relevait-il pas que « *la mission « Justice » ne comprend pas les juridictions administratives, qui figurent au sein du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »* » ? Il ajoutait que « *cette question avait d'ailleurs été largement débattue lors de l'entrée en application de la LOLF et de la définition du périmètre de la présente mission. Si le bon fonctionnement de la mission « Justice » n'est certes pas entravé par la « sortie » des juridictions administratives, la question reste néanmoins posée de la cohérence d'ensemble du traitement « budgétaire » des juridictions²* ».

On peut également relever que le programme « *Administration pénitentiaire* » est supérieur à celui de la « *Justice judiciaire* » en raison de l'accroissement des besoins, notamment humains, liés à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires. C'est ainsi que pour 2017, les crédits du programme « *Justice judiciaire* » progressent de 3,6 %, tandis que les crédits du programme « *Administration pénitentiaire* » progressent de 5 %.

En fait, l'administration pénitentiaire bénéficie prioritairement de moyens supplémentaires³. En 1997, les crédits de l'administration pénitentiaire représentaient 28 % du budget de la Justice ; en 2010, ils représentaient 39 % de ce même budget ; en 2017, ils s'élèvent à 45 % de ce dernier. ***Par conséquent, l'affirmation du caractère prioritaire de la Justice masque une croissance des moyens surtout allouée à l'administration pénitentiaire.*** Concernant les autres programmes, les crédits augmentent légèrement déduction faite de l'inflation.

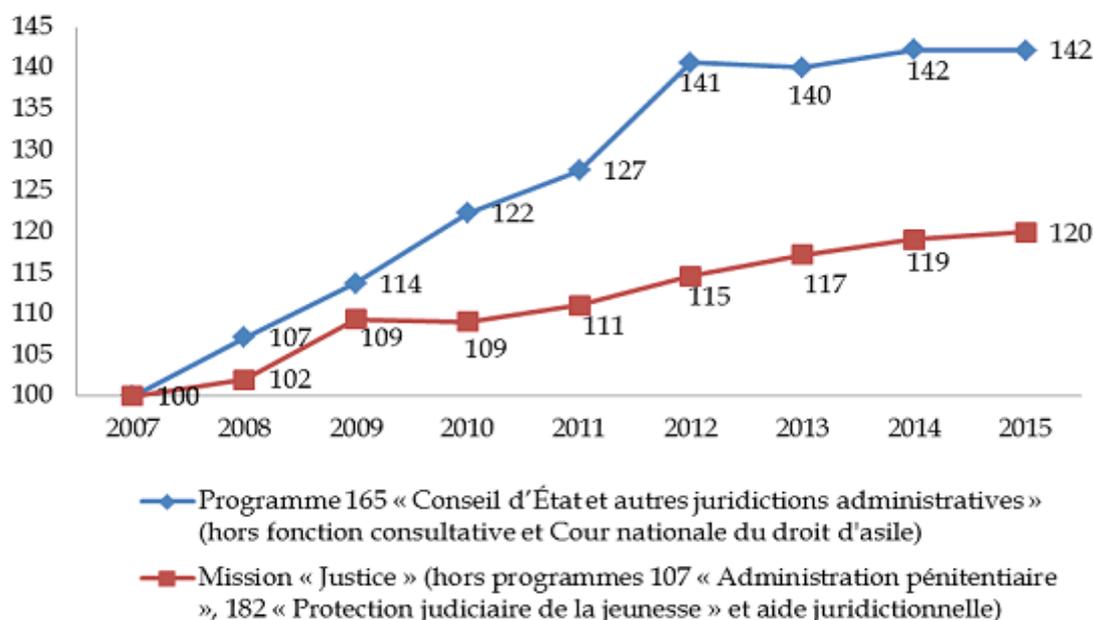
¹ Article 64 de la Constitution pour l'autorité judiciaire ; Principe fondamental reconnu par les lois de la République en vertu de la décision du Conseil constitutionnel n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 pour la juridiction administrative et de la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 pour les juridictions financières.

² Edmond Hervé, rapport n°107, au nom de la commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2012, annexe n°16, Justice, novembre 2011, p. 11.

³ Les deux programmes sont prioritaires. Ainsi, ils bénéficient d'une croissance des crédits très supérieure à la moyenne qui est proche de 0.

Ainsi, en dépit de la priorité affichée accordée à la Justice, les crédits concernant la justice judiciaire progressent lentement¹ alors que les besoins pour assurer un fonctionnement simplement normal des juridictions sont urgents. Si l'on considère, par exemple, l'exercice 2016, les crédits du programme sont, en réalité, stables puisque 23,1 millions d'euros de crédits prévus pour 2016 correspondent en fait aux cotisations sociales dues aux collaborateurs occasionnels du service public pour les prestations de traduction et d'interprétariat. En effet, jusqu'à présent, le ministère de la Justice ne supportait pas les cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public. Cette dépense est désormais imputée sur le programme « *justice judiciaire* ».

Enfin, on peut relever, *en se fondant sur les travaux du sénateur Lefèvre², qu'une décision des juridictions administratives coûte environ 600 euros de plus qu'une décision de l'autorité judiciaire*. Depuis 2007, le budget de la mission « Justice » a augmenté régulièrement, la hausse des crédits alloués à la mission Justice représentant 20 % entre 2007 et 2015. Le budget des juridictions administratives a, quant à lui, crû de 42 % (239 millions d'euros en 2007 à 339 millions d'euros en 2015). Selon Antoine Lefèvre, « *si l'on alignait le coût, par décision rendue, des deux ordres de juridiction, le budget de l'autorité judiciaire devrait augmenter de 2 milliards d'euros³, ou celui des juridictions administratives diminuer d'un tiers⁴ (- 118 millions d'euros)⁵ ».*



¹ Les crédits du programme « Justice judiciaire » ont augmenté moins que ceux de l'administration pénitentiaire mais plus que la moyenne des dépenses budgétaires. Cette augmentation des moyens de celui-ci n'a toutefois pas encore permis une amélioration significative de son fonctionnement compte tenu par ailleurs des nouvelles missions bien souvent non budgétées confiées à l'autorité judiciaire. Cf. Philippe Bas, rapport n°495, rapport d'information « Cinq ans pour sauver la Justice ! », Sénat, avril 2017, p. 36.

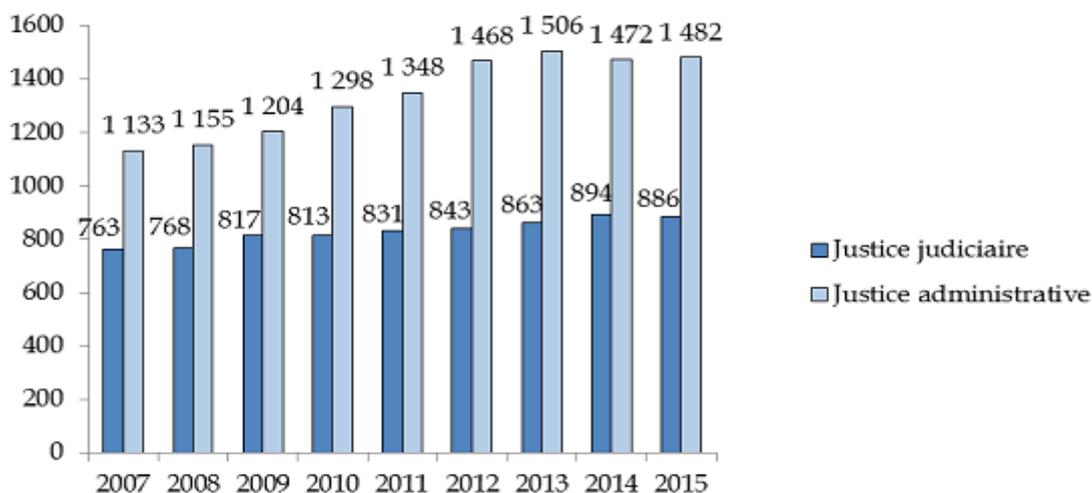
² Antoine Lefèvre, rapport n°140, au nom de la commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2017, annexe n°19, Justice, novembre 2016.

³ Cela signifie une progression de plus de 50 %.

⁴ Selon cette proposition, le budget des juridictions administratives diminuerait de 118 millions d'euros.

⁵ Antoine Lefèvre, *Op. Cit.*, p.16.

Source : Commission des finances du Sénat à partir des RAP et des chiffres-clés de la justice.
Antoine Lefèvre, rapport n°140, au nom de la commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2017, annexe n° 19, Justice, novembre 2016, p. 15.



Source : Commission des finances du Sénat à partir des RAP et des chiffres-clés de la justice. Antoine Lefèvre, rapport n°140, au nom de la commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2017, annexe n°19, Justice, novembre 2016, p. 16.

2- Une mission « Justice » plurielle

On l'a dit, la Justice, dans le cadre budgétaire qui est le sien, ne se limite pas à la justice judiciaire. Ainsi, l'architecture de la mission « *Justice* » n'apparaît pas absolument rationnelle si l'on considère le contenu et les objectifs des programmes qui la composent (« *Justice judiciaire* » ; « *Administration pénitentiaire* » ; « *Protection judiciaire de la jeunesse* » ; « *Accès au droit et à la justice* » ; « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » ; « *Conseil supérieur de la magistrature* »).

Le programme « *Justice judiciaire* » (166) se structure autour des dépenses relevant d'une part, du titre 2 des dépenses de l'Etat en ce qui concerne les dépenses de personnel et, d'autre part des autres titres regroupant les dépenses de fonctionnement¹, d'investissement² et d'intervention³. Les crédits votés en loi de finances pour les dépenses relevant des autres titres, hors titre 2, sont répartis par action et par titre.

Les actions du programme 166 sont les suivantes :

- Traitement et jugement des contentieux civils ;
- Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales ;
- Cassation ;
- Enregistrement des décisions judiciaires ;
- Soutien ;

¹ Ces dépenses sont visées au titre 3.

² Ces dépenses sont visées au titre 5.

³ Ces dépenses sont visées au titre 6.

- Formation ;
- Support à l'accès au droit et à la justice.

Il est à noter que les dépenses de frais de justice sont réparties sur les deux premières actions.

Le programme « *Administration pénitentiaire* » (107) comprend les dépenses de personnel (2,35 milliards d'euros prévus en 2017), des dépenses relatives aux partenariats publics-privés (PPP) ou à la gestion déléguée et des dépenses de santé des détenus.

Le programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* » (182) concerne, quant à lui, les dépenses au sein du ministère de la Justice de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, tant en ce qui concerne les mineurs délinquants que les mineurs en danger et des jeunes majeurs dans le cadre spécifique des dispositions des ordonnances de 1945 et de 1958, du décret du 18 février 1975, et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de doter le programme 101 « *Accès au droit et à la justice* » de 411,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cela représente une augmentation de 12,39 % en autorisations d'engagement et de 12,20 % en crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016, qui s'élevaient, respectivement, à 365,93 et 366,55 millions d'euros. Le programme 101 comporte quatre actions, chacune correspondant à un axe de la politique publique en matière d'accès au droit et à la justice :

- l'aide juridictionnelle ;
- le développement de l'accès au droit ;
- l'aide aux victimes ;
- la médiation familiale et les espaces de rencontre parents-enfants.

L'association de ces six programmes au sein d'une même mission n'est pas sans interroger au regard de la cohérence de l'ensemble. Le caractère composite de la mission peut, à première vue, donner l'impression d'un manque d'homogénéité.

Par ailleurs, ainsi que cela a été souligné, la part relative de la justice judiciaire dans le budget de la Justice tend à se réduire significativement malgré la progression de ses crédits, au fur et à mesure de l'augmentation plus rapide des crédits dévolus à l'administration pénitentiaire.

La gestion des programmes au sein d'une même mission peut également conduire à des arbitrages, en cours d'année, défavorables à la justice judiciaire. En effet, en toute hypothèse, les contraintes pesant sur l'administration pénitentiaire, comme la sensibilité politique de cette administration, peuvent inciter à geler les crédits de la justice judiciaire, ainsi que ceux du programme protection judiciaire de la jeunesse, voire à les transférer.

B- Les obstacles liés au processus de décision

1-Un processus de décision budgétaire sans reconnaissance de la spécificité de la justice judiciaire

a- Le processus d'élaboration du projet de loi de finances

Le processus d'élaboration du projet de loi de finances relève exclusivement du gouvernement, comme l'indique l'article 38 de la LOLF, qui dispose que « *sous l'autorité du*

Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres ». En revanche, le vote de ce texte est une compétence exclusive du Parlement.

Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Ce processus commence dès le début de l'année précédant l'exécution du budget et représente un travail considérable de prévision et de négociations entre le ministère chargé du budget et les autres ministères.

Avant son adoption par le Conseil des ministres, le projet de loi de finances est soumis, comme tout projet de loi, à l'avis du Conseil d'État¹.

Le projet de loi est ensuite délibéré en Conseil des ministres, à une date permettant son dépôt dans la limite du délai prévu à l'article 39 de la Constitution, à savoir avant le premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget.

Plus précisément, de février à avril, se tiennent des conférences d'économies structurelles et des conférences budgétaires. L'ensemble de ce travail doit permettre au Premier ministre d'adresser à ses ministres, vers mars/avril, la « lettre de cadrage ». Celle-ci les informe des objectifs financiers du gouvernement.

D'avril à juin, s'opèrent les arbitrages politiques. Le Premier ministre organise des réunions de restitution avec chaque ministre pour faire le point sur ce qu'il est résulté des conférences conduites précédemment par le ministre du budget. Il envoie ensuite les « lettres plafonds » qui fixent le montant maximum des crédits par mission et le nombre maximum d'emplois par ministère.

Parallèlement, des « conférences performance » sont chargées d'établir et d'évaluer les objectifs par mission, ainsi que les indicateurs de performance qui y sont attachés. Cela s'inscrit dans le cadre de la préparation des projets annuels de performances (PAP) qui sont partie prenante du projet de PLF (ce sont les annexes bleues).

b- Un traitement indifférencié qui pose problème

Dans le cadre du processus budgétaire, *l'autorité judiciaire est assimilée aux autres administrations de l'Etat ; elle ne fait l'objet d'aucun traitement particulier, comme c'est le cas pour la justice administrative ou la justice financière², en dépit de son ancrage constitutionnel spécifique*. La singularité de la justice judiciaire n'est donc pas identifiée comme telle ; paradoxalement et en dépit des dispositions constitutionnelles inscrites au titre VIII, elle est traitée comme un simple service public rattaché au ministère de la Justice.

¹ Cf. Laure-Alice Bouvier, « Le Conseil d'Etat et la confection de la loi », LGDJ, Coll. Systèmes, 2015, 148 p.

² Les juridictions administratives et financières font l'objet d'un traitement différencié qui se justifie par leur rôle constitutionnel de conseil et/ou de contrôle du gouvernement.

Il n'existe, dès lors, aucune spécificité dans l'élaboration du programme dévolu à l'autorité judiciaire ; il n'y a pas de débats dédiés entre la direction du budget du ministère des finances et le ministère de la Justice pour définir et déterminer les crédits des programmes concernant spécialement la justice judiciaire. Les discussions budgétaires portent sur la mission « Justice »¹ dans son ensemble et ne sont pas focalisées sur les programmes concernant spécialement l'autorité judiciaire, même si le projet de budget des services judiciaires tient compte, en principe, des besoins exprimés par les juridictions.

2. Un Conseil supérieur de la magistrature dont la place et les moyens sont à reconsidérer

La mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire aurait dû être l'occasion de reconnaître au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) une place spécifique dans l'ordonnement des pouvoirs publics tenant compte de son rôle institutionnel aux côtés du Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Article 64 de la Constitution de 1958

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles

Après avoir été ignorée, cette question a fait l'objet *d'une demi-mesure* puisque le Conseil supérieur de la magistrature demeure au sein de la mission « Justice », *mais avec l'attribution d'un programme et d'un budget de fonctionnement propre dont il ne bénéficiait pas avant 2012*. A l'origine, cette situation le laissait, en réalité, assez dépendant du ministère de la Justice. En effet, ses ressources humaines², comme les moyens matériels et immobiliers étaient ceux que lui accordait la direction des services judiciaires. Cette incohérence était régulièrement rappelée par le Conseil supérieur de la magistrature dans ses rapports annuels. Cette situation, qui ne correspondait pas pleinement à l'objectif initial, a été repensée.

Selon le sénateur Edmond Hervé³, la création du programme « Conseil supérieur de la magistrature », à l'occasion de la loi de finances pour 2012, était de nature à permettre de conforter l'indépendance du Conseil. Il a pu, en effet, sembler paradoxal voire problématique de soumettre les décisions budgétaires concernant le CSM, organe constitutionnel de garantie de l'indépendance de la Justice, à l'approbation du responsable du programme « Justice judiciaire », placé sous l'autorité du ministre de la Justice.

La situation qui prévalait antérieurement à 2012 n'apparaissait pas satisfaisante au regard du statut constitutionnel du CSM et de sa mission spécifique. L'autonomie budgétaire du Conseil a été renforcée. Pour autant, à ce jour, aucune réflexion institutionnelle du gouvernement ou du Parlement n'envisage de faire évoluer son statut budgétaire en lui reconnaissant, compte tenu de son statut constitutionnel et de sa mission spécifique, la qualité de pouvoir public.

¹ Cf. Chantal Arens, « Administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2016, p.105.

² A noter toutefois que la Cour de cassation apporte une contribution aux services du CSM par la mise à disposition permanente de membres de son greffe.

³ Edmond Hervé, rapport n° 107, au nom de la commission des finances du Sénat pour le projet de loi de finances pour 2012, annexe n°16, Justice, p. 73.

II - Une autonomie de gestion financière limitée

A-Un pilotage difficile de la gestion financière

1-Une incapacité des juridictions à développer une stratégie¹

a- Une détermination paralysante des crédits : des crédits fléchés

Il est apparu au cours des échanges au sein du groupe de travail qu'une masse importante des crédits mis à disposition de la Justice présente la caractéristique d'être fléchée. Cette spécificité apparaît contradictoire avec l'objectif de la LOLF. On doit toutefois observer qu'aucun chiffrage de ces crédits fléchés n'est actuellement disponible. Néanmoins, différents rapports concernant l'application de la LOLF dans l'ensemble des ministères mettent en évidence ce phénomène^{2/3}.

Dans sa conception d'origine, la LOLF implique la responsabilisation des gestionnaires et donc, suppose des crédits globaux et fongibles. *L'association de la globalisation et de la fongibilité asymétrique des crédits vise à conférer au gestionnaire une grande autonomie de gestion*⁴. En effet, il réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et ses marges de manœuvres sont très larges. Il a la possibilité, par conséquent, de redéployer les crédits entre les titres tout en ayant la capacité de décider quelle doit être la meilleure répartition des dépenses. Il peut aussi transformer les crédits de fonctionnement en crédits d'investissement et inversement⁵. Toutefois, la fongibilité des crédits ne s'étend pas aux dépenses de personnel ; elle est asymétrique⁶.

Au sein des juridictions judiciaires, les chefs de cour, gestionnaire des crédits délégués, considèrent la part croissante des crédits fléchés comme une « reconcentration », voire une « recentralisation » en contradiction avec les principes de la LOLF du 1^{er} août 2001. En effet, lors de la transmission du budget aux différentes cours, le ministère de la Justice conditionne l'utilisation de ces crédits à des priorités définies par l'administration centrale. On peut voir dans cette pratique un retour à une forme de contrôle *a priori*. En ce qui concerne la Cour de

¹ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 30 : « *Les stratégies budgétaires interne et externe se révèlent peu efficaces et manquent de transparence* ».

² Cf. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carsenac, Charles de Courson, rapport d'information n° 2706, commission des finances de l'Assemblée nationale, « L'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État », juillet 2010, 64 pages.

³ Cf. Marie-Christine Esclassan, « Le modèle français de management budgétaire en mode LOLF : convergences et singularités », *Revue française des finances publiques*, n°137-2017, p. 45.

⁴ Le gestionnaire réalise le programme dont il est responsable de la façon qu'il juge la plus efficace en redéployant les crédits mis à sa disposition entre les titres. Cf. Michel Bouvier, « La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : une réforme de l'Etat sur la base d'un nouveau contrat social pour les finances publiques », *AJDA*, n° 10-October 2001.

⁵ Selon Michel Bouvier, « *on retrouve ainsi l'extension des autorisations d'engagement / crédits de paiements aux dépenses de fonctionnement* ». Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *Finances Publiques*, LGDJ, Coll. Manuel, 15^{ème} Ed., 2016-2017, p. 462.

⁶ En revanche, il est possible d'utiliser les crédits concernant ces dépenses pour abonder d'autres crédits mais l'inverse n'est pas permis.

cassation, la Haute juridiction conserve encore une certaine marge de manœuvre budgétaire, les crédits fléchés ne concernant qu'une fraction très limitée de ses dépenses.

b- Une incertitude sur les crédits

- Le décaissement par tranche : l'insuffisance des crédits en cours d'année¹

La logique de pilotage portée par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012² relatif à la gestion budgétaire et comptable publique induit la mise en place au sein des organismes publics d'un processus de programmation budgétaire par lequel sont planifiés les moyens nécessaires à la réalisation de leur activité.

L'anticipation de la juste appréciation des engagements juridiques à prendre par l'organisme concerné et l'évaluation des décaissements induits par les dépenses engagées nécessitent une démarche préalable de planification des activités de celui-ci et de prévision des ressources nécessaires à leur réalisation.

La programmation doit refléter l'activité et la stratégie de la structure. Elle suppose de décliner les prévisions suivant des critères budgétaires opérationnels : les natures budgétaires, les destinations qui représentent les activités de celle-ci, les éléments d'organisation budgétaire le concernant et, le cas échéant, les opérations faites à son sujet. ***Une bonne gestion suppose de pouvoir développer une stratégie annuelle et pluriannuelle.*** Ce sont des éléments qui font défaut même si « *entre 2013 et 2016, les dotations de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale ont augmenté de 22,0 M€ au total, dont 17,2 M€ en 2016³* ».

Aussi les modifications très fréquentes, en cours d'année, des moyens alloués entraînent-elles une imprévisibilité budgétaire. La gestion des crédits est rendue hasardeuse par l'insuffisance de la dotation initiale annuelle et la multiplication des mouvements⁴. On peut souligner, comme les rapporteurs de la mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, que « *tous les responsables de BOP déconcentrés ont ressenti une diminution des crédits de paiement disponibles en début de gestion⁵* ». Cette situation qui se reproduit d'année en année ne permet pas d'optimiser autant qu'il serait possible les budgets alloués. D'ailleurs, les restes à payer, qui représentent en début d'année entre 20% et 30% des dotations initiales, fragilisent les juridictions. C'est la raison pour laquelle ***la soutenabilité budgétaire est fréquemment pointée par les contrôleurs budgétaires.***

La contrainte budgétaire est telle que les cours d'appel, via leur SAR ou SAIR, gèrent désormais dans un dialogue direct avec chacune des juridictions de leur ressort, les demandes budgétaires de sorte que ***l'échelon de gestion de l'arrondissement judiciaire a perdu toute réalité.*** Ainsi, l'exercice par les chefs d'arrondissement judiciaire de leurs missions judiciaires est dissocié de la gestion de leurs moyens.

¹ En ce qui concerne la question principale des dotations initiales, cf *Supra*.

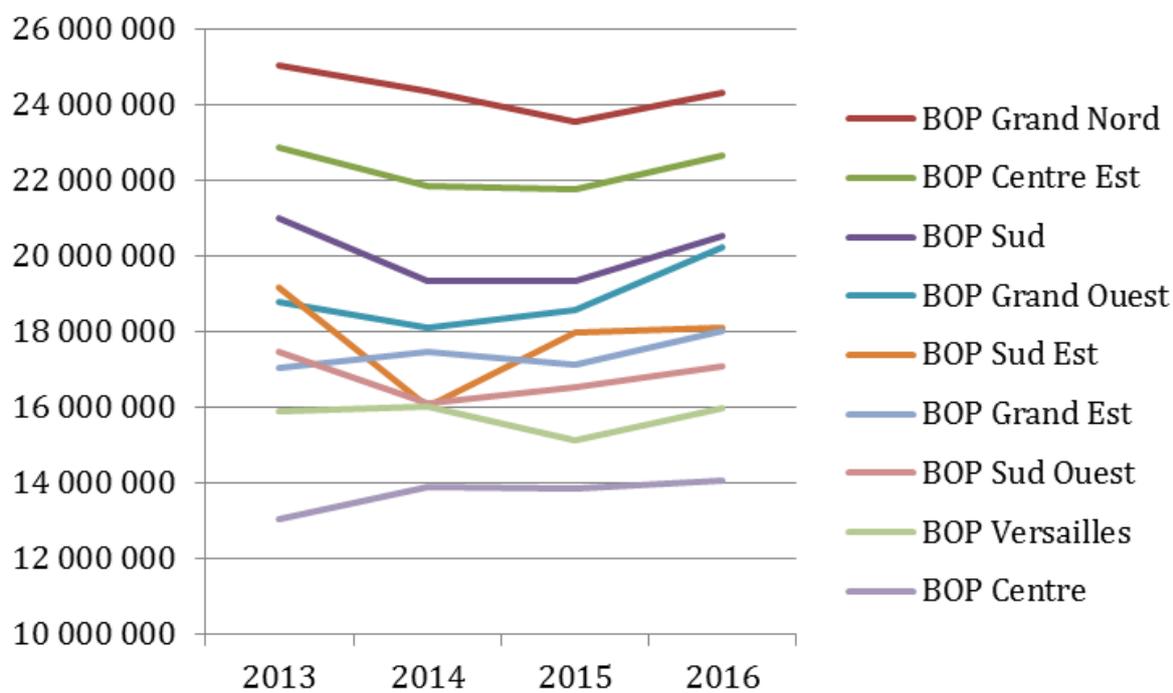
² Cf. Annexe au rapport n° 8.

³ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 16.

⁴ Les dotations initiales ne permettent pas de couvrir les charges courantes des tribunaux au delà des 6 premiers mois de l'année.

⁵ *Idem*, p. 5.

Évolution des crédits disponibles en début d'année pour les BOP métropolitains (hors Paris (2013-2016))



Source : « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 6.

- Le problème des dépenses non obligatoires (DNO) et du gel des crédits

*Les dépenses obligatoires*¹ sont définies par l'article 95 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique comme « *les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu*² ».

Par ailleurs et en application du décret précité, *les dépenses inéluctables* (article 95, al.2) comprennent les restes à payer à échoir au cours de l'exercice [...] ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services.

Il peut s'agir de :

¹ Les dépenses de fonctionnement des juridictions sont réparties en trois catégories : les dépenses obligatoires, les dépenses inéluctables et les autres dépenses dites « non obligatoires ».

² Cf. Annexe au rapport n° 8.

- dépenses qui relèvent de l’immobilier (location de bâtiments, prestations de nettoyage, de maintenance de matériels, d’entretien courant des locaux ou encore des prestations de gardiennage ainsi que des fluides) ;
- dépenses liées au pilotage (frais de déplacement ou formation) ;
- dépenses liées à l’équipement informatique et télécom (achats de matériels informatiques, prestations de services informatiques, télécommunications).

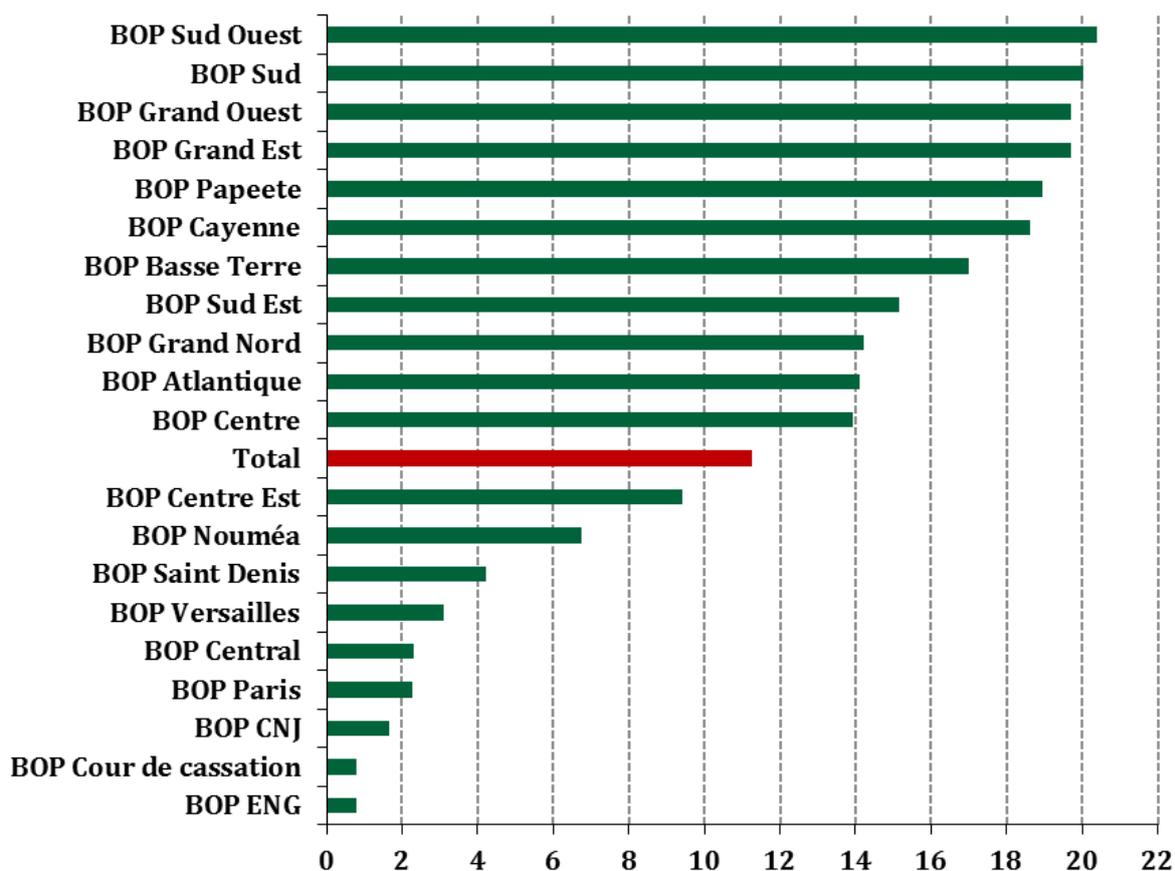
Au final, *les dépenses « non obligatoires »* sont toutes les dépenses qui ne constituent ni des dépenses obligatoires, ni des dépenses inéluctables mais qui contribuent néanmoins, de manière essentielle, aux actions mises en œuvre par les gestionnaires dans le cadre de leur budget opérationnel de programme (BOP) comme, par exemple, le renouvellement des véhicules, des mobiliers de bureau ou l’acquisition de nouveaux matériels. Selon le rapport de la mission conjointe de l’inspection générale de la Justice et de l’inspection générale des finances, « *les charges à payer¹ augmentent depuis 2010, mais elles sont inégalement réparties entre les BOP. Depuis 2010, les charges à payer ont progressé de manière très régulière : elles ont doublé pour les BOP métropolitains, été multipliées par 1,5 pour les BOP ultramarins et par 1,7 pour les BOP centraux. Au sein des BOP déconcentrés métropolitains, l’évolution des charges à payer comme leur niveau est très hétérogène. Ainsi les BOP de Paris et de Versailles diminuent le montant de leurs charges à payer, respectivement de 27,5 % et 31,7 % entre 2012 et 2015 et ont des charges à payer très inférieures à la moyenne².* »

Globalement, *le mode de gestion des crédits de fonctionnement a conduit à la raréfaction des dépenses non obligatoires*. Mises à part quelques exceptions, seuls les travaux de mises en sécurité sont aujourd’hui programmés.

Dans le cadre de la politique d’action menée par le ministère de la Justice, de nombreux projets à destination des personnels n’ont jamais vu le jour, faute de crédits alloués par l’Etat. Dans ce cadre, il est particulièrement difficile pour les chefs de cour de prévoir et d’organiser des actions qui ne pourront être réalisées sans l’appui ou l’ouverture de financement.

¹ Par définition, on entend par charge à payer le passif certain dont il est nécessaire d’estimer le montant ou l’échéance avec une incertitude moindre que s’agissant d’une provision pour risque et charges.

² « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l’inspection générale de la Justice et de l’inspection générale des finances, janvier 2017, p. 6.



Part des charges à payer de l'année 2014 dans les crédits de paiement consommés en année 2015, par BOP, en %

Source : « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 6.

En ce qui concerne les mesures de régulation budgétaire, il est intéressant de relever que le juge administratif, quant à lui, et à la différence des juridictions judiciaires, n'est pas sujet au gel des crédits. Celui-ci reçoit l'intégralité de sa dotation en début d'exercice sans aucune restriction. Lorsque les moyens de la juridiction administrative sont épuisés et pour une dépense d'investissement, le chef de juridiction peut solliciter auprès du Conseil d'Etat une aide financière complémentaire ; celle-ci pourra ou non être accordée après l'étude du projet¹.

- La question des dotations complémentaires

Le manque de visibilité dans la délégation des crédits, ainsi que la délégation tardive des dotations complémentaires posent problème au regard de la programmation des dépenses comme de la consommation linéaire des crédits. La justification de la gestion exécutée apparaît complexe du fait d'une exécution dictée par la contrainte budgétaire du début de gestion et de l'abondement tardif en crédits complémentaires en fin de gestion.

¹ Cf. Audition de Mme Nathalie Massias, président du Tribunal administratif de Versailles, le 5 décembre 2016.

En outre, *les modifications fréquentes en cours d'année des moyens alloués entraînent une véritable imprévisibilité de la gestion, préjudiciable aux juridictions*. Ceci est la conséquence des gels budgétaires importants affectant les crédits mis à disposition du ministère de la Justice en début d'année par le ministère de l'économie et des finances.

Ainsi, la gestion budgétaire est rendue difficile par l'insuffisance de la dotation initiale annuelle ainsi que par la multiplication des mouvements de crédits. Cet état de fait, reproduit d'année en année, ne permet pas d'optimiser autant qu'il serait possible les budgets alloués. A titre d'exemple, les dotations complémentaires allouées à certaines cours d'appel au cours de l'année 2015 ont pu représenter jusqu'à 21% de la dotation initiale. Une telle proportion rend très difficile toute gestion stratégique des dépenses. Cette situation conduit à la suppression de toute marge de manœuvre pour l'échelon déconcentré, qu'il s'agisse du niveau de la cour d'appel ou des juridictions du premier degré.

- *Des instruments d'évaluation à reconsidérer*

Les magistrats ne sont pas suffisamment associés à l'élaboration des objectifs et des indicateurs de performance du programme « *justice judiciaire* ».

Les « *indicateurs de qualité* » retenus pour apprécier le travail des juridictions judiciaires, prêtent également à discussion.

Il conviendrait de réfléchir à des indicateurs de qualité spécifiques à la Justice¹. A titre d'exemple, celui du taux d'infirmité en appel, qui fut à l'origine considéré comme pertinent, est désuet. Les indicateurs actuels sont chiffrés et concernent les délais, le stock, la durée, ou encore l'âge des procédures. Sans nier leur utilité, ils se bornent aux seuls aspects quantitatifs.

Si l'introduction d'indicateurs de qualité est évidemment souhaitable, elle pose la question d'un contrôle du travail des juges, équation qu'il n'a pas été possible de résoudre jusqu'ici. En effet, un indicateur doit être accompagné d'objectifs à atteindre, objectifs fixés par le gouvernement et étudiés par le législateur. Introduire, par exemple, l'indicateur du taux de cassation pose question au regard du fonctionnement même de la justice judiciaire, dans les relations entre cours d'appel et Cour de cassation alors que la résistance à une jurisprudence de la cour supérieure fait partie du dialogue juridictionnel normal.

En outre, on peut aussi s'interroger sur la sanction du non-respect des indicateurs de performance. En effet, on peut constater que ces derniers ont été élaborés sans aucune concertation et qu'il peut être jugé paradoxal de vouloir mobiliser les personnels sans les associer à la mise en œuvre des modalités de l'évaluation. D'ailleurs, certains indicateurs peinent à pouvoir même être renseignés. A titre d'exemple, c'est tout particulièrement vrai du taux d'exécution des peines. On a assisté également à la disparition des indicateurs complémentaires propres aux unités opérationnelles (UO) par lesquels ceux-ci pouvaient faire valoir les actions particulières qu'ils estimaient devoir engager en fonction des spécificités du traitement des contentieux de leur ressort.

¹ Classiquement, on peut distinguer deux niveaux d'indicateurs : les indicateurs de missions, ceux définis dans les documents budgétaires de performance (à titre d'exemple, on peut citer les PAP et les RAP), et les indicateurs opérationnels, ceux utilisés par les juridictions. Les développements des paragraphes suivants tiennent à développer une analyse comparative de l'activité des juridictions.

Il apparaît essentiel d'associer étroitement les différents acteurs de terrain à la mise en œuvre de la LOLF, notamment dès l'élaboration des objectifs et des indicateurs de performance, en prenant en compte les spécificités du fonctionnement judiciaire.

Enfin, il existe des caractéristiques particulières à certaines juridictions ; on pense particulièrement à celles spécialisées dans de nombreux contentieux « *lourds* ». Dans ce cas, les délais de jugement ne peuvent valablement être comparés à ceux d'autres juridictions. Les objectifs et les indicateurs de performance doivent être adaptés à ce type de juridictions.

- *Les incertitudes sur les frais de justice*

Par définition, la Justice ne peut mener seule les missions qui nécessitent un savoir-faire technique particulier. Pour cela, elle a recours à divers partenaires comme les médecins, les interprètes ou les techniciens des interceptions téléphoniques. Cette collaboration concerne aussi les enquêtes sociales ordonnées en matière familiale ou encore le gardiennage des très nombreux objets placés sous main de justice (frais de fourrière). Toutes ces prestations sont rémunérées au titre des frais de justice pénale et civile.

Le développement exponentiel des frais de justice, sous l'effet de l'apparition de nouvelles techniques d'investigation et des moyens de communication, a entraîné, par effet de ricochet, une réduction de la part consacrée au budget de fonctionnement des juridictions. En dépit de la LOLF, du passage sous **crédits limitatifs** et des efforts considérables déployés pour réduire les coûts, l'impact sur le budget des juridictions se fait encore sentir. Au surplus, la justice judiciaire prend en charge l'intégralité des frais engagés par les services de police et de gendarmerie. En effet, les agents agissent dans le cadre d'enquêtes de police judiciaire, effectuées sous la direction et le contrôle du procureur de la République.

Pour autant, alors même que la LOLF a rendu ces crédits limitatifs et non plus évaluatifs, il reste difficile pour l'autorité judiciaire d'en assurer un pilotage pleinement adéquat du fait d'une lisibilité limitée de l'engagement de la dépense en temps réel. La difficulté de maîtrise des frais de justice pourrait également trouver son origine dans d'autres raisons liées à l'absence de réelles analyses de l'impact des dispositions législatives ou réglementaires votées impliquant des dépenses obligatoires (examens médicaux de garde à vue, psychiatriques, traduction des pièces de procédure, etc.).

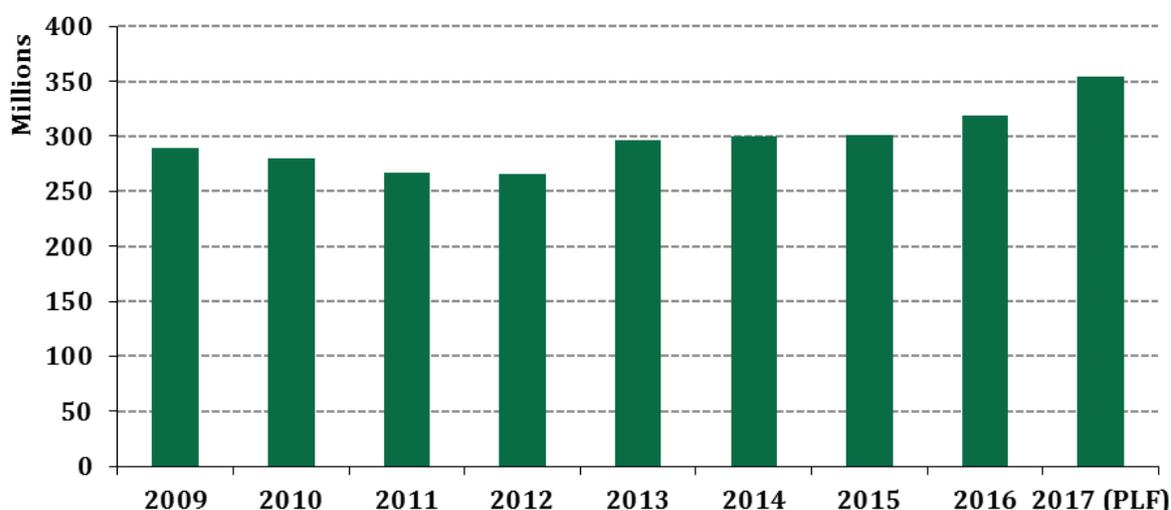
L'augmentation du coût des frais de justice conduit à des difficultés sérieuses de trésorerie. Le paiement des prestations s'effectue avec du retard, parfois au bout de plusieurs mois. Cela conduit certains experts à reconsidérer leur collaboration auprès des tribunaux. Cela peut également avoir pour conséquence une diminution de la qualité des expertises. *In fine*, le service rendu aux justiciables en est dégradé.

Classés dans la catégorie des frais évaluatifs, les frais de justice ont été, jusqu'en 2006, pris en charge par l'administration centrale¹. La chancellerie provisionnant une somme, souvent sous-évaluée, qui faisait en fin d'année l'objet d'un réajustement en fonction de la réalité de la dépense, les prescripteurs se préoccupaient alors peu du coût de leurs décisions. En 2006, la mise en œuvre de la LOLF a mis fin à ce processus en supprimant les crédits évaluatifs.

¹ Cf. Didier Marshall, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *Revue française d'administration publique*, n° 125, 1-2008, §. 18.

Désormais, les frais de justice ne doivent plus dépasser, au même titre que les frais de fonctionnement ou les rémunérations, l'enveloppe fixée en début d'exercice.

En 2017, le montant prévisionnel des frais de justice a été fixé à 474.6 millions d'euros, soit une diminution assez significative (- 34.6 millions d'euros, soit 7 % par rapport à la dépense effective de l'année précédente et de - 51 millions d'euros, soit - 10 % par rapport à la prévision de dépense actualisée). Cette baisse a été justifiée par la mise en œuvre de la plate-forme nationale d'interceptions judiciaires, par la réorganisation du schéma de médecine légale et par le rattrapage des impayés en 2016. Toutefois, on peut souligner que la sous-estimation de cette dépense et la surestimation des mesures d'économies pourraient conduire le gouvernement à devoir augmenter le montant des frais de justice par un décret d'avance lors de l'exécution budgétaire¹.



Dotations de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017 (en M€)

Source : « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 11.

¹ Lors de l'exécution de la loi de finances pour 2016, par un décret d'avance du 3 octobre 2016, le gouvernement a augmenté le montant des frais de justice de 40 millions d'euros. Cf. « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 16 : « La mission a évalué le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions, c'est-à-dire les crédits nécessaires pour couvrir les achats et services ayant donné lieu à service fait au cours de l'année (appelé « dépense nette » par la direction des services judiciaires). Cette mesure permet d'estimer le besoin annuel des juridictions en dépenses inéluctables, et ainsi la dotation correspondante nécessaire. Sous réserve d'une maîtrise globale de la dépense, la croissante récente des crédits en loi de finances initiale dédiés aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions devrait permettre, si leur niveau est stabilisé, d'apurer les charges à payer et d'effectuer, par redéploiement des crédits, des dépenses autres que celles qui sont inéluctables, à périmètre d'intervention équivalent, sous réserve que des compétences nouvelles prévues par les textes ne soient pas attribuées aux juridictions » .

Marielle Thuau, directeur des services judiciaires au ministère de la Justice, a indiqué, lors de son audition par le groupe de travail¹, que la difficulté d'évaluer les frais de justice a été résolue par leur passage sous Chorus. Par ailleurs, elle a particulièrement souligné l'importance du décret d'avance du 3 octobre 2016. Ce dégel de crédits, même s'il a permis d'honorer les impayés des juridictions, ne peut être considéré que comme une mesure ponctuelle. En effet, cet abondement est lié, d'une part à la volonté politique du ministre de la Justice, d'autre part aux priorités des politiques publiques du gouvernement. Par conséquent, ce dispositif ne peut être jugé pérenne.

Ainsi, le problème posé par les frais de justice concerne à la fois le *circuit d'exécution de la dépense* et la *maîtrise de leur progression*.

- *Une absence de ressources propres*

A la différence de certains pays européens, *l'autorité judiciaire en France ne possède pas de ressources propres*².

A titre d'exemple, comme beaucoup d'autres juridictions dans le monde, le Tribunal des comptes du Portugal³ bénéficie de ressources propres qui représentent 15 % de son budget général⁴ et ce, pour un montant s'élevant à 7 millions €. Elles sont constituées du paiement des prestations réalisées par la juridiction⁵. On peut également citer le cas des Pays-Bas où le Conseil judiciaire peut disposer de fonds propres dans une limite de 5% du budget total qui lui a été alloué⁶.

Par ailleurs, en Angleterre et au Pays de Galles, les tribunaux civils et des affaires familiales s'autofinancent. Néanmoins, le solde déficitaire, quand il existe, est financé par le contribuable, sur le budget du ministère de la Justice. L'apport de celui-ci compense :

- les frais perdus par exemption ;
- les frais fixés en dessous du prix coûtant (qui ne couvriraient pas la totalité des frais encourus, même sans exemption).

La finalité de ce dispositif est la couverture totale des coûts.

L'absence de ressources propres des juridictions ne peut qu'être regrettée d'autant que les gisements de ressources existent et pourraient abonder utilement le budget de la Justice dans

¹ Cf audition de Mme Marielle Thuau, directeur des services judiciaires au ministère de la Justice, 6 février 2017.

² Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays. On peut toutefois évoquer les ressources que procure la gestion du greffe aux tribunaux de commerce qui vendent les formalités et les renseignements concernant l'immatriculation et la gestion des entreprises commerciales. Toutefois, celles-ci ne profitent pas au budget de la justice. Elles sont collectées au profit des greffiers titulaires de charge des tribunaux de commerce, qui font également payer la délivrance des jugements. La Justice génère par conséquent des ressources propres qui ne lui profitent pas. Il convient, en outre, de rappeler que la gestion d'Infogreffe est dans le champ concurrentiel, même si les tarifs des greffiers y échappent (Autorité de la concurrence, décision n° 13-D-23 du 30 décembre 2013). Cf infra.

³ Cf. Audition du directeur général du Tribunal des comptes, M. José Tavarés, lors de sa venue à la Cour de cassation, 21 novembre 2016.

⁴ Le budget alloué par l'Etat au Tribunal des comptes représente 85 % du besoin total.

⁵ Par exemple, un audit qui est réalisé sur les comptes d'une collectivité locale ou l'analyse d'un contrat de marché public entre une personne privée et une personne publique. La loi qui définit des critères objectifs fixe le prix des prestations dont le montant marginal s'élève à 20 000 €.

⁶ Cf. Supra.

une période de forte contrainte budgétaire qui limitera, à l'avenir, l'effort que l'Etat pourra consentir pour la justice judiciaire.

2- Un dispositif source de dysfonctionnement

a-Un processus d'exécution du budget qui manque de rationalité

1 . Un fonctionnement des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) qui manque de cohérence

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain¹. Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de crédits associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultat. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Ainsi, pour le programme « justice judiciaire », seize BOP ont été créés:

- dix BOP sur le territoire hexagonal localisés à Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Douai, Lyon, Nancy, Rennes, Toulouse, Paris et Versailles ;
- six BOP ultramarins: Basse-Terre, Cayenne, Atlantique, Nouméa, Papeete, Saint Denis de la Réunion.

Le premier constat qui peut être fait est que la répartition des BOP est porteuse de certaines incohérences. D'ailleurs, elle débouche sur une rupture de la solidarité de gestion au sein des cours d'appel et engendre des conduites budgétaires différentes selon les juridictions².

Il existe **deux BOP centraux** (BOP central de la direction des services judiciaires et BOP central immobilier) et **trois BOP dits spéciaux** (Cour de cassation, École nationale des greffes³ et Casier judiciaire national).

Les unités opérationnelles (UO) constituent les « *sous-ensembles* » des BOP. Ces derniers se composent d'une ou plusieurs unités opérationnelles (UO), entre lesquelles sont répartis les crédits et au sein desquelles ils sont consommés. Chacune des 36 cours d'appel (+ un tribunal supérieur d'appel) dispose d'une UO alors que les BOP interrégionaux regroupent quant à eux plusieurs UO. Seules les cours d'appel de Paris et Versailles, en raison de leur volumétrie financière importante, et les cours d'appel de Basse-Terre, Cayenne, Nouméa, Papeete et Saint-Denis de La Réunion, en raison de leur situation géographique, disposent de BOP à UO unique.

¹ Cf. Gilles Accomando, « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2016, p. 119.

² Cf. « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, annexe VI « le processus budgétaire et comptable », janvier 2017.

³ L'École nationale de la magistrature est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la Justice. Son budget est rattaché à l'« action formation » du programme « Justice judiciaire ».

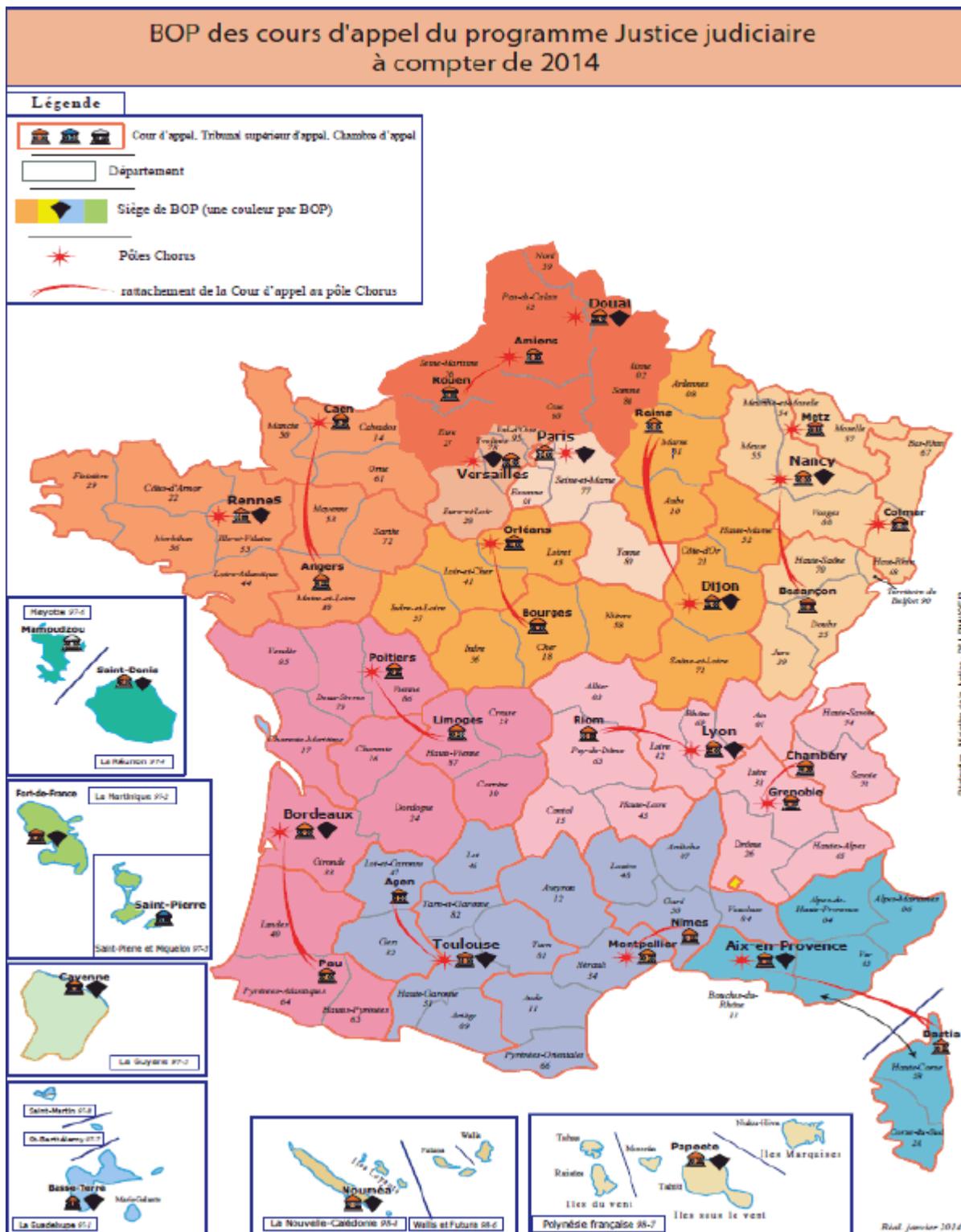
Les chefs de cour responsables d'un budget opérationnel de programme en assurent le pilotage et sont les garants de son exécution devant le directeur des services judiciaires, responsable du programme.

Le tracé géographique des BOP, ainsi que l'adéquation entre les BOP, interrégionaux et les UO, locaux ne sont pas sans interpeller quant à leur pertinence. Par ailleurs, les relations sont parfois délicates entre les chefs de cour, directeurs de BOP et les chefs de cour, directeurs d'UO.

Le système actuel, superposant différentes architectures (BOP ou UO), se révèle très complexe. Comme indiqué dans le rapport précité, « *la rationalisation du nombre d'entités ne s'est toutefois pas accompagnée d'une réflexion suffisante sur le découpage géographique et la cohérence des territoires, notamment au regard de la carte des régions administratives de l'époque où se trouvaient localisés les services des comptables publics (comptable assignataire et contrôleur budgétaire régional (CBR)). Ainsi, certaines cours UO se trouvent rattachées à un BOP situé dans une région administrative différente de la leur, avec laquelle elles n'ont pas de relations historiques*¹ ». En souhaitant concilier un objectif de rationalisation de la gestion et la nécessité de maintenir une concertation entre le ministère de la Justice et les juridictions, **le législateur n'a pas tenu compte de la réalité de l'activité judiciaire** qui, par sa nature et sa spécificité, doit demeurer un critère fondamental.

¹ In Rapport, *Op. Cit.*, p. 35.

Par ailleurs, la réflexion sur l'organisation des cours d'appel ne peut faire abstraction des conséquences, pour la carte judiciaire, de la nouvelle carte administrative des régions.



Groupe de travail de la Cour de cassation
 « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

2. Un dialogue de gestion incomplet

Le dialogue de gestion peut être défini comme « *l'ensemble des processus d'échanges entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés* » ; il constitue, en somme, la « *mise en place des objectifs et des moyens* ». Concrètement, il conduit notamment à l'élaboration du contenu des BOP et porte sur les différents volets de ceux-ci : performance ; programmation des activités ; moyens. Il s'inscrit naturellement dans un calendrier de gestion et / ou budgétaire et organise le nouveau rôle des acteurs de la gestion publique tout au long de la chaîne de management.

Les échanges entre les responsables de BOP et ceux des unités opérationnelles sont formalisés au sein de comités de pilotage : un comité de pilotage stratégique, au sein duquel les responsables de BOP procèdent à l'arbitrage des demandes dans le cadre de la préparation budgétaire et un comité de pilotage opérationnel.

Des difficultés apparaissent lors du dialogue budgétaire². En effet, on peut identifier l'accentuation d'une certaine recentralisation de la gestion budgétaire par le poids croissant des services administratifs régionaux (SAR).

En outre, « *les chefs de cours et les directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) se disent globalement peu satisfaits de l'organisation des dialogues de gestion budgétaires alors qu'ils le sont, en majorité, des dialogues de gestion portant sur la performance et les ressources humaines. Ils font état de l'absence de raison d'être du dialogue de gestion, les participants ayant le sentiment qu'une attention excessive est portée à l'exécuté de l'année précédente, sans que l'on tienne compte de la situation concrète de la juridiction, et de l'existence de projets de juridictions. Ils déplorent en outre la déconnexion entre les dialogues de gestion performance et ressources humaines et ceux relatifs au budget* ».

- ***Le poids des services administratifs régionaux (SAR)***

Le processus de gestion des juridictions a subi des évolutions sensibles qu'il convient de garder en mémoire au moment où la mise en œuvre de la LOLF suscite des interrogations.

Les moyens de fonctionnement des juridictions étaient alloués par les collectivités territoriales, à savoir les communes pour les tribunaux d'instance et les départements pour les tribunaux de grande instance. Seule l'activité juridictionnelle au sens strict relevait de l'Etat. A la suite de la vague de décentralisation du début des années 1980, l'Etat a fonctionnarisé les greffes et pris en charge l'ensemble de l'administration des juridictions. Une école nationale d'application des greffes (ENAG) a été créée pour assurer la formation des greffiers.

¹ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 28 : « *L'amélioration du processus budgétaire et comptable, qui manque aujourd'hui de lisibilité et d'efficacité, suppose une réorganisation profonde* ».

² On peut noter comme l'a indiqué l'inspection générale de la Justice et l'inspection générale des finances que « *les dialogues de gestion manquent d'une dimension stratégique et associent insuffisamment performance, ressources humaines, projets et budget* », Rapport, *Op. Cit.*, p. 32.

³ Idem, pp 32-33.

C'est en 1996 qu'a été fait le choix d'une gestion déconcentrée des juridictions au niveau des cours d'appel. A cet effet, les chefs de cour ont reçu l'appui d'une nouvelle structure de gestion, le *service administratif régional* (SAR).

Les SAR sont composés en partie de fonctionnaires de justice dont l'action est animée par un coordinateur. Seul le SAR de la cour d'appel de Paris est piloté par un magistrat.

Le SAR est chargé d'assister les chefs de cour (premier président et procureur général) dans les domaines du budget, de l'informatique, de la gestion des ressources humaines, de l'immobilier et de la formation. Il coordonne la gestion administrative et financière des juridictions du ressort de la cour d'appel.

C'est sur la base d'une circulaire ministérielle que les SAR ont été institués, sans que, depuis, un décret ait « consolidé » cette structure¹. Puis, dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF, un décret n° 2004-435 du 24 mai 2004 (article R. 213-30 du code de l'organisation judiciaire) a fait du premier président et du procureur général de chaque cour d'appel des *ordonnateurs secondaires conjoints* pour les dépenses et les recettes des juridictions de leur ressort, en lieu et place des préfets, à l'exception des dépenses et recettes d'investissement. Leur signature peut être déléguée conjointement, sous leur responsabilité, à un même magistrat ou fonctionnaire de catégorie A de la cour d'appel.

Les chefs de cour reçoivent donc la compétence pour mandater les dépenses des juridictions du ressort, via les SAR, qui doivent créer à cet effet une cellule d'ordonnancement secondaire. Les SAR gèrent, notamment, les frais de justice et les dépenses d'aide juridictionnelle. De plus, les chefs de cour ont la qualité de personne responsable de marché (PRM) pour leur ressort.

Il est indéniable que le rôle du SAR est essentiel dans l'assistance apportée aux chefs de cour dans l'exercice de leurs fonctions de gestion administrative et budgétaire. Aussi, la professionnalisation et la pérennisation des personnels des SAR devraient-elles être prioritaires. En effet, il apparaît que ces services sont confrontés à de graves difficultés de recrutement et à un roulement important, alors que la nature des fonctions requiert des agents expérimentés et formés spécifiquement aux enjeux de gestion.

S'agissant des marchés publics, l'organisation actuelle ne paraît pas satisfaisante. Les SAR des cours d'appel correspondant à un BOP ne réalisant pas de marchés publics au profit des cours d'appel qui leur sont rattachées budgétairement, ont recours aux marchés interministériels de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) et aux marchés mis en œuvre par les préfectures de région (marchés SGAR)². Toutefois, ces derniers ne sont pas toujours adaptés aux besoins des juridictions et des difficultés sont parfois rencontrées s'agissant du suivi de leur exécution. Il serait, en effet, nécessaire d'organiser une mutualisation des marchés publics entre les cours d'appel dont les ressorts correspondent à un même bassin économique.

De manière plus générale, il faut constater que la notion d'administration des juridictions d'un ressort recouvre aujourd'hui une réalité bien différente de celle entendue il y a quelques années

¹ On peut noter que le décret du 2 juin 2008 a inscrit le SAR dans le code de l'organisation judiciaire.

² Le morcellement des crédits et l'obtention tardive des crédits complémentaires ne permet pas aux gestionnaires de disposer du temps nécessaire à la formalisation d'un marché public. Force est dans ce cas de recourir à l'UGAP qui permet des achats rapides puisque la procédure d'appel d'offres et de mise en concurrence a été faite préalablement par l'organisme public.

seulement. *Chefs de cour et de tribunal sont désormais appelés à mettre en œuvre des projets de juridiction, notamment sur des thématiques administratives (l'apurement des scellés, la réduction des frais d'affranchissement, l'optimisation des parcs informatiques, le contrôle de gestion des frais de justice...), toutes missions qui nécessitent une expertise et un soutien dans leur action mais qui ne correspondent pas au cadre juridique actuel des compétences des SAR telles que définies dans le code de l'organisation judiciaire¹.*

c- Un déploiement du système Chorus à réaménager

Parallèlement à la structure des BOP et des UO, il existe 19 pôles Chorus² chargés de l'exécution des dépenses ; les cours d'appel ne disposant pas d'un pôle Chorus sont rattachées à un pôle situé dans une autre cour d'appel, qui assure donc l'exécution, d'une part, des crédits de sa cour d'appel d'implantation et d'autre part, en tant que prestataire de service, des crédits de la cour qui lui est rattachée.

L'architecture actuelle, superposant différentes architectures (BOP, UO, pôles Chorus, plates-formes interrégionales), se révèle extrêmement complexe et peu opérationnelle.

Il conviendrait également de renforcer les compétences et la professionnalisation des personnels utilisant ce système. Selon le député Jean-Yves Le Bouillonnet, si Chorus pro (utilisé par les professionnels s'agissant des frais de justice) et Chorus formulaires (utilisé par les juridictions) « fonctionnent de manière satisfaisante », Chorus cœur (utilisé dans les pôles Chorus) est « *un outil instable, source de difficultés pour ses utilisateurs³* ». Toutefois, Chorus pose des difficultés de suivi, notamment pour les arrondissements judiciaires.

Enfin, les chefs de cour, qui utilisent les pôles Chorus pour mettre en œuvre leurs choix de gestion, en particulier s'agissant de la priorisation des dépenses de frais de justice, estiment qu'une mutualisation au sein des plates-formes interrégionales ne leur permettrait plus de mettre en œuvre leurs propres choix. La réduction des délais de paiement demeure, aujourd'hui, un enjeu important pour le ministère de la Justice. Depuis l'achèvement du déploiement de l'application Chorus, on assiste à une dégradation apparente des indicateurs tenant à l'intégration dans leur champ du paiement de certaines dépenses.

En 2016, en ce qui concerne les mémoires déposés au 1^{er} janvier, le délai s'établissait à 31 jours. Compte tenu de l'obligation légale d'assurer les paiements en 20 jours à compter de 2017, le ministère de la Justice se voit dans l'obligation de mettre en place un plan d'action reposant sur trois axes :

- l'amélioration de l'utilisation de la plateforme d'achats PLACE, en réduisant les cas de ressaisie entre cette application et Chorus ;
- la généralisation de « Chorus formulaires » pour fluidifier les échanges dans le règlement des dépenses ;
- la dématérialisation des paiements.

¹ Missions auxquelles ils participent dans la limite de leurs moyens, aujourd'hui sous-dimensionnés pour ce faire.

² Chorus est une application informatique partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'État. Ce logiciel a remplacé les soixante-huit procédés existants et couvre également une partie des fonctionnalités qui étaient jusqu'alors assurées par les modes de gestion propres à chacun des ministères.

³ Jean-Yves Le Bouillonnet, avis n° 4132 au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome VIII, Justice-justice administrative et justice judiciaire, octobre 2016, p. 28.

d- Une carte judiciaire inadaptée

Ainsi qu'il a été souligné, la carte judiciaire semble inadaptée du fait de l'évolution de la mission « Justice » et de la transformation de l'organisation territoriale de l'État.

Le fait que certains ressorts relèvent désormais de plusieurs régions est une source de difficultés dans les relations institutionnelles avec les administrations et les collectivités locales.

Cette problématique fait apparaître un déséquilibre de représentativité entre le maillage judiciaire et la carte administrative de la France. En effet, le préfet d'une des nouvelles grandes régions possédera un poids institutionnel considérable face à plusieurs chefs de cours d'appel compétents sur le même territoire. Un tel déséquilibre ne peut être que préjudiciable à la place de la Justice dans l'État.

Le ministère de la Justice a entrepris une réflexion sur ce sujet. Il importe de tenir compte de la nécessité, comme l'a illustré la réforme de 2008, de mener une large concertation quant aux transferts de charges et d'effectifs entre les juridictions sans oublier les conséquences induites sur les auxiliaires de justice. En outre, une telle réforme devrait tenir compte, notamment dans les plus grandes régions, de la nécessité de garantir l'accès au juge pour l'ensemble des justiciables, y compris en appel.

Tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité

(art.221-1 et 231-1 du Code de l'organisation judiciaire)

Janvier 2010

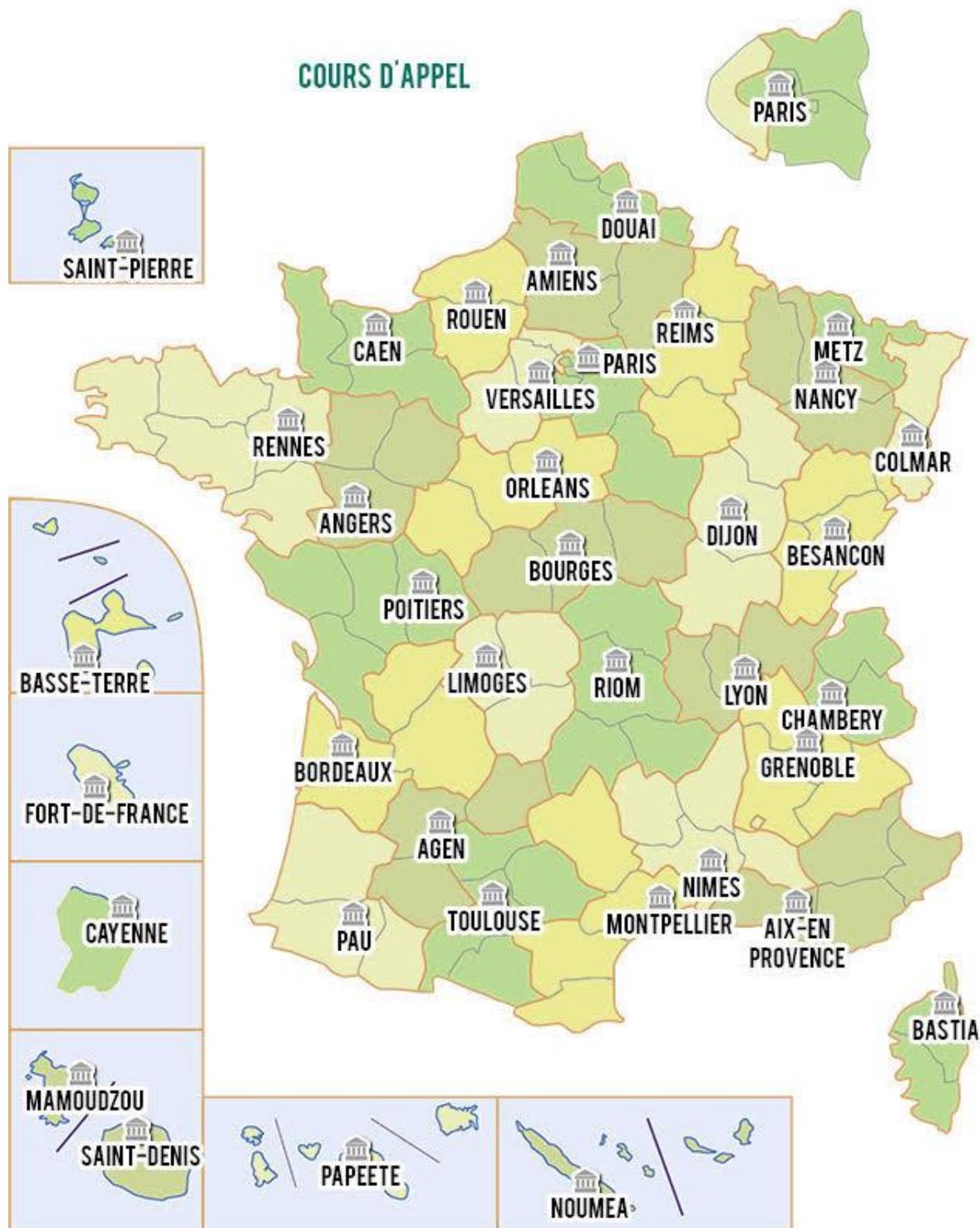


Groupe de travail de la Cour de cassation
« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

Carte des nouvelles régions administratives¹

¹ Source : <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/illustration/2016/10/ref-terr-map-apres-06.jpg>

Carte des cours d'appel



Groupe de travail de la Cour de cassation
 « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

B - Une capacité de gestion limitée

1- Une situation difficile au regard des ressources humaines

Afin de faciliter la gestion des ressources humaines, la LOLF a inséré une nouvelle notion, celle d'équivalent temps plein travaillé (ETPT). Par définition, ces derniers sont le plafond d'emploi qui correspond à une consommation moyenne, annuelle et prévisionnelle pour une année. C'est le bureau du budget, de la comptabilité et des moyens en collaboration avec la sous-direction des ressources humaines de la magistrature, qui élabore les propositions de plafonds d'emploi.

En ce domaine, les juridictions ne disposent d'aucune maîtrise du processus de nomination et de gestion des magistrats comme des personnels des greffes. Une telle situation pose problème.

a- Une gestion aléatoire des ressources humaines

- Les magistrats : La politique de gestion des magistrats par la direction des services judiciaires est définie et mise en œuvre par une sous-direction des ressources humaines ; celle-ci assure la gestion statutaire des personnels, programme les recrutements et organise les mouvements (Sous-direction des ressources humaines de la magistrature (SDRHM)) ;
- Les greffiers : La politique de gestion des ressources humaines des directeurs des services de greffe judiciaire¹ est définie également par un service spécifique de la direction des services judiciaires. C'est également le cas pour les personnels de greffe (Sous-direction des ressources humaines des greffes (SDRHG)) ;

Le nombre important de vacances de postes auquel s'ajoute l'absence de prise en compte approfondie des incidences de la féminisation de la magistrature et du rajeunissement des effectifs, augmentent les difficultés en juridiction où les stocks des affaires restant à juger s'accroissent.

C'est ainsi que désormais *nombre de juridictions de première instance ne font plus face qu'aux contentieux de l'urgence* délaissant, par obligation, les contentieux les plus complexes. Les nombreux mouvements annuels de magistrats font perdre aux juridictions deux à trois mois d'audience. Cette situation rend le pilotage des juridictions extrêmement complexe pour les chefs de juridiction et, de ce fait, peu satisfaisant.

¹ Selon le rapport « Le juge du 21^{ème} siècle » produit par la commission présidée par le premier président Pierre Delmas-Goyon, les directeurs des services de greffe judiciaires ont vocation à exercer des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions. Des missions ou des études particulières peuvent leur être confiées. Les fonctions de direction peuvent s'exercer notamment à la direction d'un greffe ou d'un service administratif régional ainsi qu'à l'École nationale des greffes. Les fonctions de gestion peuvent comprendre notamment la gestion des personnels, la gestion des moyens matériels, la gestion financière et budgétaire, la gestion de l'informatique, la gestion de la formation, la coordination de ces différentes fonctions dans les services administratifs régionaux. Enfin, les directeurs des services de greffe judiciaires ont vocation à assister le juge dans les actes de sa juridiction. (Cf. Pierre Delmas-Goyon, « Le juge du 21^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice », rapport au ministre de la Justice, 2013, 384 p).

S'agissant des effectifs des greffes, le taux de vacances augmente. Les greffes des juridictions ne peuvent plus fonctionner qu'avec l'apport de vacataires non qualifiés employés seulement pour quelques mois, sauf à générer ensuite des paiements importants d'indemnité chômage qui aggravent les déficits.

b- Une formation à la gestion quasiment inexistante

Les cultures administratives différentes des magistrats en juridiction et des personnels composites de l'administration centrale constituent à coup sûr un facteur de difficultés, notamment à l'occasion du dialogue de gestion. En outre, les formations à la gestion dispensées en formation initiale comme en formation continue à l'ENM et à l'ENG, sont très généralistes et ne permettent pas réellement aux magistrats et aux directeurs des services de greffe judiciaire d'être suffisamment éclairés pour conduire un dialogue de gestion d'égal à égal, dès lors que ce dialogue ne serait pas seulement formel.

La mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances a d'ailleurs relevé cette insuffisance en soulignant que « *la formation des magistrats à la gestion budgétaire et comptable pourrait être renforcée*¹ ».

A titre d'exemple, il n'existe que peu de formation à l'utilisation de pôle Chorus à l'Ecole de la magistrature et à l'Ecole nationale des greffes. Dans son avis au titre de la commission des lois sur les crédits pour la Justice dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, Jean-Yves Le Bouillonnet a relevé l'insuffisance des formations² en appelant l'urgence à « *développer la formation à Chorus ; il serait souhaitable à cet égard que l'école nationale des greffes puisse disposer d'un accès à Chorus formation, ce qui n'est pas le cas actuellement, seule une formation interministérielle étant assurée par l'AIFE*³ ».

2-Des instruments de gestion insuffisants

a- Les insuffisances de la comptabilité

Selon l'article 27 de la LOLF, l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. Par ailleurs, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Ainsi, la LOLF prescrit la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts laquelle doit être fondée tant sur les données de la comptabilité budgétaire que sur les données de la comptabilité générale. Les comptabilités de l'Etat ont été précisées par décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Art 153 et suivants). Alors que la comptabilité budgétaire permet de rendre compte de l'utilisation des crédits, notamment par la traçabilité des flux monétaires, elle ne permet pas d'analyser le coût d'une structure dans la mesure où le critère de gestion est la dépense. De fait, les coûts d'une juridiction peuvent être dispersés dans d'autres budgets telles que les dépenses s'inscrivant dans le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de justice ».

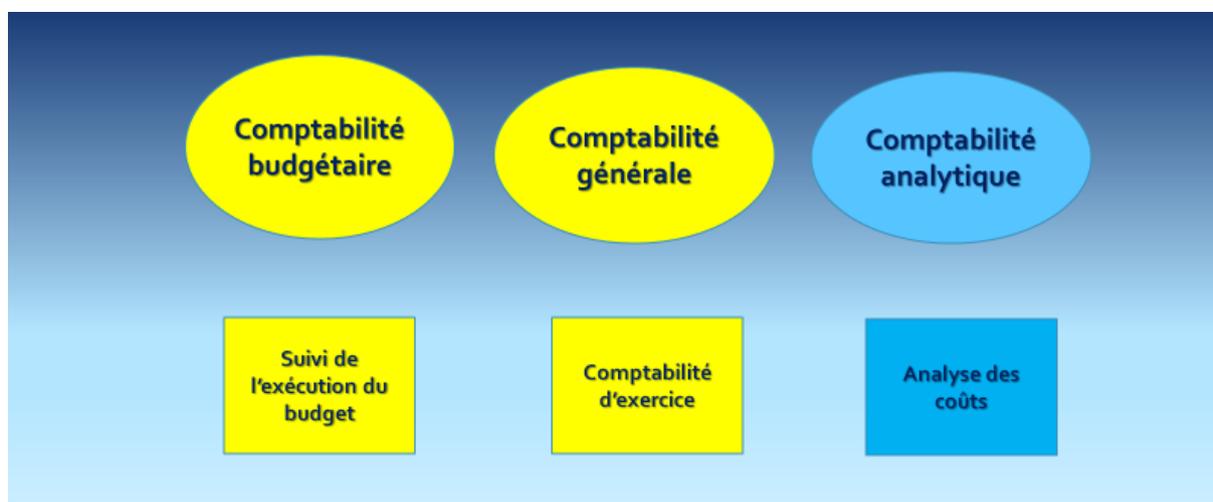
¹ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 33.

² Jean-Yves Le Bouillonnet, avis n° 4132 au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome VIII, Justice- justice administrative et justice judiciaire, octobre 2016, p. 28.

³ Ndlr : Agence pour l'informatique financière de l'Etat.

En ce qui concerne la comptabilité générale qui a constitué le volet le plus dynamique et qui demeure l'élément emblématique de la réforme comptable, le rapport thématique de la Cour des comptes qui lui est consacré en 2016, souligne son apport incontestable sur le plan de la transparence de la situation financière de l'État et de la modernisation de sa gestion. Il constate, en revanche, son utilisation limitée du point de vue de la gestion et de la budgétisation alors « *qu'il était attendu de la réforme comptable un renforcement du contrôle parlementaire des finances publiques mais aussi une amélioration de la gestion des services de l'État* ». Cette analyse a été confirmée par les parlementaires et les gestionnaires publics qui se sont exprimés lors du colloque organisé sur le sujet par le Sénat et la Cour des comptes en juin 2016².

Dans les juridictions, l'absence de description des situations de départ et d'arrivée rend difficilement interprétable l'analyse des flux de dépenses et de recettes. La comptabilité générale est une comptabilité d'exercice ; elle dégage des informations à travers trois états financiers que sont le bilan, le compte de résultat et le tableau de flux de trésorerie liés à l'activité et aux opérations d'investissement. En ce qui concerne la *comptabilité budgétaire*, elle demeure une comptabilité de caisse qui se limite à retracer les recettes et les dépenses³.



Source : Direction du budget

b- Le cas particulier de la gestion immobilière⁴

Toute activité s'inscrit dans un territoire et conduit à déterminer le périmètre, l'organisation et le statut de ce dernier. Une réforme fonctionnelle impacte nécessairement ces dimensions. L'activité judiciaire ne déroge pas à ces principes. Une autre constante s'impose, inscrite dans le fonctionnement même de l'État : définir des modalités de gestion des bâtiments des juridictions marquant une plus grande autonomie de l'institution judiciaire comporte une limite essentielle : l'autonomie ne peut se concevoir en s'affranchissant des principes fondamentaux régissant la domanialité publique dont la direction de l'immobilier de l'État, placée sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, est garante.

¹ Cour des comptes, « La comptabilité générale de l'État, dix ans après », Rapport thématique, février 2016, p. 145.

² Cf. Actes du colloque publiés dans la Revue Française de Finances Publiques, n° 136-2016.

³ Cf. tableau 2.

⁴ Depuis 2012, les dépenses immobilières ont augmenté progressivement de 1 % chaque année jusqu'en 2017. Cette croissance s'explique par la hausse des dépenses d'aménagement et de fonctionnement tandis que le poids des loyers et des charges a baissé de 10,2 % sur la même période.

Envisager que la Cour de cassation ou le Conseil supérieur de la magistrature se voient confier des attributions nouvelles permettant de renforcer l'autonomie de l'institution judiciaire conduit à s'interroger sur les incidences immobilières de ce projet : quels locaux ? Pour quelles attributions fonctionnelles nouvelles ? Sur quel territoire ? Dans quelle proximité géographique et opérationnelle avec l'institution appelée à piloter l'activité des services nouvellement rattachés ?

Présenter une cartographie synthétique des types d'occupation mis en œuvre pour doter les juridictions en locaux et les enjeux domaniaux contemporains est un préalable nécessaire pour appréhender ces questions.

1- Typologie des occupations de locaux

Les services judiciaires du ministère de la Justice, en charge des bâtiments des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire disposent d'un parc immobilier supérieur à 1,8 million de m² de surface hors œuvre nette, éclaté en de multiples implantations sur l'ensemble du territoire et se caractérisant par l'hétérogénéité de la taille et de l'état des bâtiments.

Les bâtiments abritant les juridictions et leurs services relèvent pour l'ensemble du territoire (métropole et Outre-mer) de trois types distincts d'occupation :

- certains bâtiments appartiennent à l'Etat et sont affectés aux services judiciaires ;
- d'autres appartiennent aux collectivités locales et, en application des lois de décentralisation, font l'objet d'une mise à disposition des services judiciaires, à titre gratuit, formalisée par la signature de conventions entre l'Etat et le département ou les mairies, selon les lieux. L'Etat y est soumis aux obligations du propriétaire et tenu aux opérations d'investissement (titre V) et d'entretien immobilier (Titre III), financées sur les crédits du ministère de la Justice.
- un volume plus restreint de locaux est loué. Les baux sont signés entre des personnes privées et les magistrats délégués à l'équipement des cours d'appel, sur délégation de signature du garde des Sceaux.

En 2016, le secrétariat général du ministère de la Justice dénombre ainsi la répartition des biens au regard de ces trois catégories :

- appartenant à l'Etat : 196
- mis à disposition par les collectivités locales : 321
- en location : 150

Tableau des sites des services judiciaires (hors logements de fonction et parking)			
(base PATRIMO 2016)			
	SHON	SUB	nombre
Total sites	2 183 964	1 650 096	717
en propriété	919 425	696 688	196
en location	147 121	126 087	150
mis à disposition	957 395	714 420	321
autres	160 022	112 901	50

Source : ministère de la Justice, secrétariat général, service de l'immobilier ministériel¹

Un même ensemble immobilier peut abriter à la fois des locaux appartenant à l'Etat, des locaux mis à disposition, voire des surfaces louées.

Dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire engagée en 2008, 437 implantations judiciaires ont été supprimées (62 conseils de prud'hommes, 55 tribunaux de commerce, 178 tribunaux d'instance, 85 greffes détachés de tribunaux d'instance, 35 bureaux fonciers et 22 tribunaux de grande instance) et 14 juridictions ont été créées (1 TGI, 7 tribunaux d'instance, 6 tribunaux de commerce). Cette réforme s'est accompagnée d'un programme de rénovation, de modernisation et de mises aux normes pilotées par l'Agence pour l'Immobilier de la Justice (APIJ). De ce fait, la proportion de locaux anciens ou vétustes a diminué.

La majorité des locaux abandonnés appartenait aux collectivités territoriales ; 223 immeubles leur ont été rétrocédés (137 aux communes, 58 aux départements), représentant 80.000 m² (le volume de locaux cédés appartenant à l'Etat a quant à lui porté sur 22.300 m²). Dans le même temps, des surfaces de 18.331 m² ont été acquises et 20.691 m² prises à bail de manière pérenne (pour 3,4 millions d'euros par an).

Deux tiers des bâtiments ont été construits au XX^{ème} siècle. La gestion d'un tel parc immobilier mobilise des moyens humains et financiers sans commune mesure avec ce qui est le cas, par exemple, pour les juridictions administratives.

L'entretien immobilier (les coûts de fonctionnement) des bâtiments modernes est nettement plus important que celui concernant les immeubles de conception plus ancienne (il peut s'avérer 2 à 2,5 fois plus élevé en matière de maintenance).

Le coût net de la réforme a été évalué à 320 millions d'euros pour réaliser une économie annuelle évaluée à 4,3 millions d'euros à compter de 2017.

2- Enjeux domaniaux contemporains

Au regard des objectifs de la politique immobilière de l'Etat, le ministère de la Justice a conservé une politique immobilière autonome mais reste soumis à la pression de l'administration des domaines.

-La montée en puissance des conventions d'utilisation des locaux occupés par les services de l'Etat

Depuis la mise en œuvre de la LOLF, imposer une gestion plus efficace du patrimoine immobilier de l'Etat est devenu un objectif prioritaire. Les politiques publiques initiées à cet effet tendent à éviter que les services de l'Etat continuent à se comporter en « quasi-propriétaires » des locaux abritant leur activité alors qu'ils ne sont qu'affectataires des immeubles occupés.

¹ Les surfaces « SHON » sont les surfaces hors œuvre nette ; les surfaces « SUB » sont les surfaces utiles brutes, c'est-à-dire les surfaces « SHON » moins les éléments structurels, les locaux techniques en étage et les caves et sous-sol. Les données sont exprimées en m².

Dans ce contexte, conformément aux orientations du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'Etat et ses établissements publics, précisé par deux circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 (l'une adressée aux ministres, l'autre aux préfets), a procédé à l'abrogation des régimes de l'affectation aux services de l'Etat, pour leur substituer un régime nouveau, de « **conventions d'utilisation** » .

Par ces conventions, l'Etat, en tant que propriétaire, peut mettre à la disposition des administrations des immeubles domaniaux. Conclue pour une durée déterminée, conçue sur le modèle des baux privés mais prenant en compte les contraintes inhérentes aux missions de service public, chaque convention doit formaliser les engagements pris de part et d'autre. **Elle fixe des objectifs de performance immobilière, sert de support aux loyers budgétaires et à la mise en œuvre de la politique d'entretien des bâtiments de l'Etat**, et doit permettre de s'assurer, à échéances régulières, de l'utilisation rationnelle des surfaces de bureaux.

Cette stratégie de performance immobilière est axée sur les surfaces et ratios d'occupation par l'extension des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

Juridiquement, l'administration des domaines devait avoir conclu l'ensemble des conventions d'ici la fin 2013 (pour un nombre de bien y étant soumis estimé à 60.000), la priorité étant donnée aux immeubles de bureaux. Il était prévu que les arrêtés d'affectation et de remise en dotation continueraient de produire leurs effets dans l'intervalle. Le délai précité a été reporté au 31 décembre 2016. A ce jour, cet objectif n'a pas été totalement atteint.

Il est à noter que la mise en œuvre de ces orientations a, dès 2009 et 2010, profondément impacté les services déconcentrés de l'Etat qui ont été soumis à des regroupements de services drastiques, des résiliations de baux et des ventes d'immeubles dans des délais très contraints dans le cadre de la « REATE » (réforme territoriale de l'Etat). La réforme de la carte judiciaire, qui a marqué les esprits, reste très en deçà du sort qu'ont connu les services déconcentrés de l'Etat. Les juridictions ont été préservées d'une application immédiate, brutale des loyers budgétaires et des SPSI, alors que les préfets et les services domaniaux départementaux incitaient à les inclure dans les plus brefs délais dans ce vaste mouvement de réforme de la gestion du parc immobilier de l'Etat.

Dès cette époque, les juridictions ont été confrontées, s'agissant de la gestion de leurs locaux, au risque d'être traitées en services déconcentrés comme les autres et d'avoir à rendre compte aux préfets et aux services domaniaux de leurs ratios d'occupation au regard de leurs effectifs en un temps « T », des ratios de coûts au mètre carré, et d'être soumises à leurs arbitrages quant à l'allocation des crédits d'investissement immobilier.

Le financement de ceux-ci a relevé jusqu'à présent du programme 309 « entretien des bâtiments de l'Etat », alimenté en crédits par le paiement des loyers budgétaires et dont une partie de la gestion a été confiée aux préfets. Ce programme aujourd'hui supprimé ne comportait pas de lignes de crédits dédiées au financement d'opérations concernant les locaux abritant des juridictions, excepté pour les sites soumis à des loyers budgétaires (exemple: les services administratifs régionaux (SAR) externalisés). Ce schéma a été identifié comme portant en germe une difficulté de gouvernance, posant très clairement un risque d'atteinte à l'indépendance des juridictions quant à leur conduite d'opérations immobilières, notamment

quant elles sont liées à des projets de juridiction (création de nouvelles salles d'audience par exemple).

Hors locaux soumis aux loyers budgétaires, les investissements immobiliers des juridictions relevant du titre V restent financés sur les crédits du budget général du ministère de la Justice.

Dans ce contexte, toute la politique du ministère de la Justice a visé, dès 2009, à faire en sorte que la nouvelle politique immobilière de l'Etat tienne compte des spécificités de l'immobilier judiciaire.

- Une déclinaison actuellement moins contraignante pour les bâtiments judiciaires¹

A l'issue d'arbitrages intervenus entre les ministères des finances et de la Justice visant à établir des adaptations de ce schéma, eu égard à la spécificité des bâtiments judiciaires, il a été établi que **les locaux abritant les juridictions sont exclus du dispositif des loyers judiciaires**. Sont actuellement seuls concernés les locaux judiciaires à usage de bureaux externalisés, tels certains SAR. Une note du garde des Sceaux en date du 11 décembre 2013 a acté cette adaptation².

Concernant **les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)** dont le champ est plus large que celui des loyers budgétaire, puisqu'il inclut l'ensemble des locaux, quelque soit leur statut juridique d'occupation (biens domaniaux, mis à disposition ou loués), la note précitée a relevé qu'ils **doivent être établis pour les locaux dont la surface utile nette (SUN) affectée à usage de bureaux est égale ou supérieure à 51 % de la surface utile brute totale**.

Les surfaces judiciaires spécifiques (salles d'audiences, salles des pas perdus) ayant été exclues de celles intégrées dans la SUN, la position soutenues par le ministère de la Justice a été confortée quant au non assujettissement des juridictions aux loyers budgétaires, et par suite aux SPSI (pour leurs volets diagnostic et stratégique), au regard de leurs spécificités structurelles. L'analyse des plans des bâtiments a, en effet, démontré que les sites judiciaires comportent en général moins de 51 % de SUN affectée à des locaux à usage de bureaux.

Selon les dispositions du décret n° 2014-808 du 16 juillet 2014, **la signature de conventions d'utilisation conformes à une modèle type s'impose aux juridictions logées dans des locaux appartenant à l'Etat**. Contrairement à ce que la note précitée de 2013 avait initialement préconisé, les biens mis à disposition par les collectivités territoriales ne sont pas soumis à de telles conventions.

Pour préparer leur élaboration, les services domaniaux demandent aux chefs des cours d'appel de compléter des formulaires de « demandes de renseignement ».

La direction des services judiciaires a informé, le 9 décembre 2016, les chefs des cours d'appel que ses services, par l'intermédiaire et avec l'appui de la sous-direction de l'immobilier du secrétariat général, ont pu relayer auprès de la direction de l'immobilier de l'Etat, les

¹ Il faut souligner une spécificité de l'immobilier judiciaire tant dans son dialogue avec France Domaine qu'avec la DIE. On peut indiquer que ces deux organismes ont réussi à faire valoir le statut dérogatoire des juridictions (par ex : non soumission aux loyers budgétaires ...). De même, les conventions d'utilisation signées par les chefs de cour ont vu disparaître la clause autorisant l'éviction des bâtiments judiciaires au nom d'un intérêt public déclaré par le Préfet.

² Ministère de la Justice, direction des services judiciaires, 11 décembre 2013, note n° SJ-13-333-OFJ2/11.12.13.

préoccupations exprimées par certains chefs de cour au regard du contenu de la convention d'utilisation type, et notamment les articles relatifs aux engagements d'amélioration de la performance immobilière et à la résiliation de la convention.

Afin de trouver une solution, de tenir compte de la spécificité des biens utilisés par les juridictions et de ne pas compromettre la signature des conventions à l'échéance du 31 décembre 2016, la direction de l'immobilier de l'Etat a accepté de modifier la convention d'utilisation type des services judiciaires.

En particulier, **l'article 9** relatif aux engagements d'amélioration de la performance immobilière, peut désormais être complété par la mention suivante pour les bâtiments judiciaires le justifiant : « l'atteinte ou non de cet objectif devra être appréciée au regard des contraintes architecturales notamment de certains bâtiments ».

Pour harmoniser les conventions d'utilisation déjà signées avec celles en cours de formalisation, un modèle d'avenant intégrant ces modifications a été diffusé aux chefs des cours d'appel.

Au final, 202 conventions d'utilisation ont été signées. Il en reste environ 80 à signer.

Bien qu'atténué, l'objectif d'amélioration de la performance immobilière demeure et la pression exercée par l'administration domaniale restera forte. Si les acteurs judiciaires intègrent parfaitement la nécessité d'une bonne gestion des bâtiments, la question de la gouvernance impactant le fonctionnement des juridictions a été clairement posée.

Deux types de considérations resteront à opposer si l'évolution des textes devait imposer de s'engager sur des objectifs chiffrés :

- *l'existence d'aménagements spéciaux dans les juridictions, au sens du droit administratif des biens (geôles, salles d'audience, box sécurisés, etc.), ce qui évite de considérer que les surfaces sont fongibles, remplaçables, permutables ;*
- *il faudrait évaluer les dépenses à engager pour atteindre les objectifs imposés et porter toutes les demandes de crédit permettant de les couvrir.*

- Perspectives

Dans son rapport sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, le rapporteur spécial de la commission des finances¹ annonce une circulaire en préparation qui devrait constituer le nouveau texte fondateur de la politique immobilière de l'Etat. Il considère problématique le non-respect depuis plus de huit ans de la norme plafond de 12 m² pour les surfaces de bureau et préconise une approche plus contraignante (avec des marges d'ajustement tenant compte du prix de l'immobilier local). Il propose notamment la mise en place de mécanismes d'intéressement et de sanction dans le cadre des conventions d'utilisation, ainsi que l'extension des loyers budgétaires aux « opérateurs ».

La mise en place d'une gouvernance unifiée en matière immobilière est en cours avec la création de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) et la refonte du financement

¹ Jean-Louis Dumont, rapport n°4125, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2017, annexe n° 29, Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, octobre 2016, p. 8.

de la politique immobilière de l'Etat pour éviter la fragmentation des crédits budgétaires qui lui sont dédiés.

Le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » devient désormais le vecteur unique des crédits de la politique immobilière de l'Etat, sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'Etat.

Le programme 309 « entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » est supprimé depuis 2017, les opérations qui entraient dans son périmètre étant désormais financées sur le compte « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », élargi aux dépenses d'entretien et de restructuration à la charge du propriétaire.

Les juridictions étant pour plus des deux tiers d'entre elles dans la phase de signature des conventions d'utilisation, il est désormais à craindre qu'une étape ultérieure consiste dans leur assujettissement aux loyers budgétaires. Il sera difficile de résister à la centralisation croissante de la gestion de l'immobilier de l'Etat, à l'unification des règles imposées en la matière et de préserver une autonomie déjà très relative en ce domaine.

Au-delà des règles de la domanialité publique, plusieurs questions techniques demeurent au regard de l'ampleur des surfaces de locaux occupées par les juridictions : quel est le bon calibrage des structures appelées à assumer chaque composante de la gestion immobilière (construction, expertise technique, entretien, maintenance, maîtrise d'ouvrage, négociation avec les autres acteurs institutionnels décisionnaires) ? Quel est le bon niveau décisionnel ? Quelles sont les décisions immobilières susceptibles d'impacter le fonctionnement des juridictions et *in fine* quel impact sur les dimensions de l'indépendance de l'institution judiciaire ? De la réponse à ces questions dépend le degré d'autonomie susceptible d'être confié à celle-ci.

c- Une informatisation incomplète au regard des enjeux d'une « justice numérique »

Le développement de l'informatisation et des nouvelles technologies est au cœur des politiques de modernisation de la Justice, avec la dématérialisation des procédures et l'usage de la visioconférence, mais aussi l'extension des systèmes d'information et de télécommunications.

Les échanges dématérialisés entre les avocats et les juridictions peuvent d'ores et déjà s'effectuer via des réseaux sécurisés permettant l'échange de messages avec le greffe et la consultation d'informations relatives aux procédures en cours devant le tribunal (calendrier, événements, décisions prises...) à partir des données de la chaîne civile informatique des juridictions civiles. Les avocats, via le portail @barreau, s'authentifient grâce à une clef électronique sécurisée pour déposer leurs conclusions ou faire appel.

La Justice a beaucoup investi dans son informatique. Malgré des échecs historiques coûteux et d'inéluctables difficultés de mise en place des nouveaux systèmes et des problèmes de maintenance, le niveau d'informatisation des juridictions est globalement satisfaisant.

Pour autant, on relève des difficultés sérieuses comme celles générées par l'application Cassiopée dans la chaîne pénale relevées par la conférence nationale des procureurs de la République, à l'exemple de l'absence d'interconnexion avec la plupart des fichiers judiciaires

(casier judiciaire, FNAEG, FAED, FPR, fichier des permis de conduire)¹, ce qui, dans le contexte sécuritaire actuel, est vraiment problématique.

Les parquets dénoncent également l'absence « *d'outils spécifiques pour gérer la permanence pénale, l'audiencement des poursuites et des alternatives ou encore le bureau d'exécution des peines, demeure une réalité malgré le lancement des L.M.P. (logiciels métiers du parquet) par la DSJ. Les expérimentations en cours montrent que les premiers logiciels testés demeurent très en deçà des attentes et besoins. Cette situation contraint la plupart des parquets à inventer des outils informatiques de substitution plus ou moins aboutis pour échapper à l'impasse d'un traitement sur papier de ces tâches* »².

En outre, la dématérialisation des procédures est très inégale selon les juridictions. La Cour de cassation se situe très en avance dans la gestion entièrement dématérialisée des procédures à disposition des magistrats via un bureau virtuel pour les recherches documentaires, le travail sur dossiers, les échanges procéduraux, la mise en ligne des rapports et des décisions. Les cours d'appel sont bien engagées dans cette voie, les tribunaux de grande instance beaucoup moins et de façon très inégale.

En matière civile, le projet Portalis³ devrait permettre une dématérialisation de la chaîne civile et, dès 2021, l'accès du justiciable à la justice de façon dématérialisée, conformément aux dispositions de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du XXI^e siècle qui a institué le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Le chemin reste toutefois encore long pour aboutir à la mise en œuvre complète et effective de Portalis telle qu'elle est prévue, en six étapes, jusqu'en 2022⁴.

L'essor des contentieux de masse, sans moyens humains et matériels suffisants pour les traiter et un développement de l'informatique et des nouvelles technologies trop lent et sans vision stratégique d'ensemble pour y faire face, ont déséquilibré durablement les juridictions⁵.

La marge de progression en ce domaine est importante. L'enjeu est d'autant plus grand que le processus de modernisation numérique de la Justice est porteur d'économies substantielles qui permettraient d'allouer les crédits à d'autres besoins également criants.

¹ Cf. Conférence nationale des procureurs de la République, « Le livre noir du ministère public, propositions pour la Justice », juin 2017, p. 29.

² Idem, p. 29.

³ Le projet Portalis a trois objectifs :

- améliorer le service rendu au justiciable en le rendant plus lisible et plus accessible ;
- moderniser la justice en dématérialisant les procédures judiciaires avec les justiciables et les auxiliaires de justice ;
- unifier en une seule chaîne applicative informatique le traitement de l'ensemble des procédures civiles, aujourd'hui gérées par des outils informatiques hétérogènes (Cf. Philippe Bas, rapport n°495, rapport d'information « Cinq ans pour sauver la Justice ! », Sénat, avril 2017, p. 120)

⁴ Cf. Philippe Bas, rapport n°495, rapport d'information « Cinq ans pour sauver la Justice ! », Sénat, avril 2017, p. 121.

⁵ A titre d'exemples, on peut citer le contentieux des affaires familiales ou celui du surendettement ou encore celui des baux d'habitation.

Deuxième partie

Propositions pour une indépendance financière de la Justice

Introduction

Les propositions pour une réforme allant dans le sens d'une plus grande autonomie financière de l'autorité judiciaire doivent répondre, au premier chef, aux faiblesses du dispositif actuel, telles qu'elles ont été recensées dans le diagnostic¹ ; mais elles doivent aussi être organisées sur la base d'un *projet stratégique* et *correspondre aux attentes des acteurs concernés* et, en premier lieu, les plus directement intéressés, les magistrats et le personnel judiciaire qui les seconde.

La réforme doit *être justifiée et légitime* à leurs yeux sachant que l'environnement général, celui des justiciables, doit être également pris en compte dans la mesure où *c'est la qualité de la justice qui est en jeu au final*.

Mais ce n'est pas tout. La conceptualisation d'une telle réforme et ses conséquences sur sa mise en œuvre ne vont pas de soi. Elle constitue, à plusieurs titres, un défi eu égard à la variété d'enjeux qui vont au-delà des aspects strictement financiers. C'est pourquoi sa réussite est déterminée par la méthode sur la base de laquelle elle est abordée. De ce point de vue, il convient de garder en permanence à l'esprit que les institutions d'une société forment système, ce qui signifie qu'elles sont en interrelations dynamiques les unes avec les autres.

En ce qui concerne l'autorité judiciaire, il est donc *indispensable d'en penser la gestion et la décision financières au sein du système financier public qui est d'ailleurs aujourd'hui appréhendé comme un système global*. Il faut également souligner que la modification de tout ou partie d'un système financier public, a des conséquences, positives ou négatives, sur l'organisation générale d'un système administratif et politique.

C'est, en l'espèce, l'architecture de la mission « Justice », cœur du dispositif, qui est concernée ; une mission qui appréhende la Justice dans un sens tout à la fois étroit et large en se référant implicitement à une réalité construite au fil du temps. Dans un sens étroit, parce que la mission « Justice » ne comprend que la justice judiciaire ; la justice administrative relève d'une mission rattachée au Premier ministre, tandis que la justice constitutionnelle est reconnue comme pouvoir public. Dans un sens large, parce que l'on y intègre des fonctions tenant à l'exécution des décisions de justice, comme l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse ou encore l'accès au droit.

La mission « Justice » tient compte également des spécificités structurelles internes à l'institution judiciaire (distinction fondamentale du siège et du parquet qui se reflète par la dyarchie dans les juridictions du fond). Il en est de même de son intégration au sein de l'Etat aux côtés des autres composantes de ce dernier qui a pour conséquence que *chacune d'entre elles ne peut disposer que d'une autonomie relative*. Il en résulte que tout changement trop brutal de la mission « Justice » est susceptible d'engendrer, par effet systémique, des modifications institutionnelles qui pourraient être négatives et aller à l'encontre du but recherché.

Il est important de rappeler que la question de l'autonomie financière recouvre deux aspects, *l'autonomie de gestion et l'autonomie de décision*. Dans le cadre de la première, il s'agit selon la logique de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, de rendre la gestion financière publique plus efficace et de responsabiliser les acteurs qui en ont la charge. Compte

¹ Cf. première partie.

tenu des problèmes qui ont été identifiés dans la première partie de ce rapport, il apparaît nécessaire de poursuivre dans cette direction (I) et de proposer une réforme du cadre général de gestion (I.A) ainsi qu'une mise à niveau des instruments de pilotage de celle-ci (I.B).

En tout état de cause, *l'autonomie de gestion financière* constitue le socle sur lequel peut reposer une autonomie plus large qui concerne la décision relative à l'attribution des crédits. Cette dernière situation est celle d'une *autonomie de décision financière* qui, de toute façon, ne peut être que relative à peine de provoquer une implosion du système en différentes entités. Ainsi, aller dans le sens d'une autonomie de décision consiste à identifier les dispositifs qui pourraient permettre d'aller vers *une meilleure association de l'autorité judiciaire aux prises de décisions budgétaires nationales qui la concernent, assortie de garanties quant à la disposition des crédits* qui s'ensuivraient (II). Cette direction nécessite alors d'*aménager le dispositif existant sans le bouleverser*. Elle implique toutefois de réfléchir à une nouvelle organisation budgétaire du cadre décisionnel placé sous l'autorité du ministre de la Justice, qui tienne compte à la fois de la nécessité de protéger l'autorité judiciaire des aléas financiers d'une année à l'autre et de mettre en adéquation son statut financier avec son statut constitutionnel (II.A).

La pression implicite de l'environnement international et plus particulièrement européen, amène cependant à examiner les voies et moyens pour aboutir à un changement de *modèle certainement encore prématuré* aujourd'hui dans le cadre français du fait de son histoire et de sa culture, mais auquel il convient tout de même de réfléchir *à titre exploratoire* dans la perspective de ce que pourrait être le cadre budgétaire d'une Justice qui serait reconnue véritablement comme l'un des trois pouvoirs constitutionnels de l'Etat (II.B).

I - Renforcer l'autonomie de gestion financière

Le renforcement de l'autonomie de gestion financière est une condition essentielle à la recherche de l'efficacité budgétaire et, par voie de conséquence, à la *légitimation d'une certaine autonomie de décision susceptible d'être éventuellement conférée à l'autorité judiciaire*. L'autonomie de gestion financière, qui suppose la responsabilisation des acteurs, et en particulier des ordonnateurs, constitue l'ossature de l'action budgétaire de l'autorité judiciaire. D'une manière plus générale, dans la mesure où les finances de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale forment un ensemble interdépendant, l'autonomie de gestion est aussi un élément de base de leur soutenabilité.

La concrétisation de cette autonomie de gestion nécessite que soient réformés les cadres qui en constituent les structures stratégiques (A) et que soient modernisés les instruments nécessaires à son efficacité (B).

A - Réformer les cadres stratégiques propres à assurer une autonomie de gestion

L'autonomie de gestion suppose des structures solides susceptibles de constituer les cadres stratégiques de l'action budgétaire sur lesquels les acteurs concernés pourront s'appuyer. Ces cadres stratégiques, qui ont un caractère crucial pour l'efficacité de l'action de l'autorité judiciaire, doivent être renforcés.

Pour ce faire, les juridictions judiciaires doivent rechercher une meilleure articulation entre la carte judiciaire et les plates-formes/ délégations interrégionales, une normalisation du dialogue de gestion, une rationalisation de la gestion des biens immobiliers, un développement des possibilités offertes par le numérique, une programmation dans le temps et dans l'espace des ressources humaines et enfin, la mise en place d'un plan de formation à la nouvelle gestion publique.

1 - Mettre en cohérence la carte judiciaire avec le cadre budgétaire

a - La carte judiciaire

La réforme de la carte judiciaire qui a été engagée en 2007¹ et a conduit à réorganiser les juridictions sur tout le territoire, doit néanmoins être achevée pour optimiser ses moyens¹.

¹ Jusqu'en 2009, environ 1 200 juridictions existaient sur le territoire national, réparties selon une carte judiciaire datant de 1958 et dont les grands principes remontaient au début du XIXe siècle. L'inadéquation entre la répartition des juridictions françaises et les évolutions démographiques avait conduit, depuis déjà plusieurs années, à une réflexion sur la nécessaire réforme de la carte judiciaire dans l'intérêt de l'efficacité de la justice et de réaliser des économies d'échelle. De nombreux rapports avaient ainsi été rendus sur le sujet, depuis la mission parlementaire « Justice et Ville » en 1993 jusqu'à la nomination en 1998 d'un délégué à la réforme de la carte judiciaire auprès de la Direction des services judiciaires. Ces travaux avaient abouti à la suppression, par décret du 30 juillet 1999, de 36 tribunaux de commerce. Ils ont constitué les prémices d'une réforme d'ampleur initiée en 2007 qui a conduit à regrouper les juridictions à l'échelle départementale et régionale, afin de permettre une plus grande spécialisation des magistrats et une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire. Les décrets du 15 février 2008 et du 29 mai 2008 ont modifié en conséquence les sièges et ressorts des tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance et tribunaux de commerce, supprimant près de 400 juridictions et en créant une dizaine. La mise en œuvre de cette réforme s'est échelonné jusqu'en 2011, de sorte qu'il existe désormais 160 tribunaux de grande instance (21 suppressions), 305 tribunaux d'instance (178 suppressions, 7 créations), 210 conseils prud'hommes

S'étant limitée à supprimer des tribunaux de première instance elle n'a pas été accompagnée d'une réorganisation du contentieux. Si cette option a permis d'aller vite, par la voie réglementaire², *la réforme demeure inachevée ; l'œuvre reste à poursuivre en ce qui concerne le premier degré et à engager au second degré. En revanche, elle a rendu possible une rationalisation du fonctionnement de certaines juridictions et la suppression d'implantations judiciaires dont la justification du maintien n'apparaissait pas d'évidence.* En outre, l'accompagnement de cette réforme par le ministère de la Justice a permis d'en atténuer certaines conséquences négatives. D'ailleurs, elle a notamment été l'occasion d'une amélioration des conditions d'installation des juridictions, à un coût maîtrisé. Cependant, on peut s'interroger sur les surcoûts potentiels qui en ont résulté³.

Bilan des suppressions et créations de juridictions

Juridictions et services	Nombre avant réforme	Suppressions	Créations	Nombre après réforme
Cours d'appel	35	0	0	35
Tribunaux de grande et première instance	186	23	0	163
Tribunaux d'instance	473	178	7	302
Greffes détachés	86	85	0	1
Bureaux du livre foncier	46	35	0	11
Juridictions de proximité	474	178	7	303
Conseils de prud'hommes	271	62	1	210
Juridictions commerciales	225	78	6	153
Total (hors juridictions de proximité, greffes détachés et bureaux du livre foncier)	1190	341	14	863

Source : Ministère de la justice

(62 suppressions, 1 création), 135 tribunaux de commerce (55 suppressions, 5 créations). Le nombre total de juridictions sur le territoire national est désormais de 819.

¹ Cette réforme devrait être accompagnée d'une nécessaire modernisation des outils de communication et de numérisation sur l'ensemble du territoire pour faciliter les liens entre chaque juridiction. Cf *Infra*.

² Pour les tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, juridictions de proximité et greffes détachés :

- Décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance, abrogé par décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008.

- Décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

- Décret n° 2008-1482 du 22 décembre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

- Décret n° 2009-770 du 23 juin 2009 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux pour enfants.

- Décret n° 2009-1152 du 29 septembre 2009 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés et des juridictions de proximité.

- Décret n° 2010-283 du 18 mars 2010 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

- Décret n° 2010-694 du 24 juin 2010 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

- Décret n° 2010-693 du 24 juin 2010 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de grande instance d'Amiens et de Péronne.

- Décret n° 2010-925 du 3 août 2010 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de grande instance de Niort et Bressuire (rectificatif au décret).

- Décret n° 2010-1077 du 13 septembre 2010 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de grande instance de Bourgoin-Jallieu et Vienne et fixant le siège et le ressort du tribunal de grande instance de Villefontaine.

³ Les regroupements ont obligé le ministère de la Justice à prendre de nouveaux bâtiments en location, ce qui a un coût ; même si les collectivités territoriales mettent à disposition aux juridictions des locaux à titre gracieux.

Groupe de travail de la Cour de cassation

« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

En ce qui concerne le maillage territorial des cours d'appel, *la carte actuelle, totalement distincte de celle des régions administratives ou même de celle des plates-formes techniques/délégations interrégionales d'appui aux services judiciaires, conduit à des chevauchements de compétences territoriales*. En effet, leurs ressorts sont très variables et ne coïncident ni avec les territoires des treize grandes régions résultant de la loi du 16 janvier 2015², ni avec ceux des neuf inter-régions des services déconcentrés du ministère de la Justice, ceux de l'administration pénitentiaire ou encore ceux de la protection judiciaire de la jeunesse, ni même avec ceux des zones de défense.

Le bien-fondé de cette organisation est en débat depuis longtemps et la nécessité de réduire le nombre de cours d'appel tout à fait reconnue. Dans son rapport public thématique de juillet 2013 relatif à l'organisation territoriale de l'État, la Cour des comptes a relevé que ces découpages ne sont plus adaptés à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques où l'action pénale joue un rôle de plus en plus essentiel. Elle a ainsi recommandé de fixer pour objectif que les ressorts de cour d'appel coïncident avec le périmètre d'une région administrative³.

Déjà en 2007, la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel⁴ a souligné que *« l'activité de certaines juridictions est devenue trop faible pour garantir un niveau de compétence technique et de sécurité juridique suffisant »*. La carte des ressorts de cour d'appel n'est plus adaptée aux besoins actuels de l'administration judiciaire et freine l'amélioration de la qualité de la justice, tant au regard de la charge de travail croissante des juridictions, déstabilisées par l'accumulation de réformes législatives⁵ mal pensées que de la spécialisation croissante imposée par la complexification du droit.

La réforme de la carte judiciaire est un élément primordial pour rendre l'autorité judiciaire plus performante et lui permettre de bénéficier pleinement d'un mode de gestion plus autonome du point de vue financier. La mission d'information sénatoriale consacrée au redressement de la justice souligne, dans son rapport, l'importance de fusionner un certain nombre de juridictions, de première instance et d'appel, comme l'une des voies de ce redressement et formule des propositions susceptibles de transformer en profondeur le maillage des juridictions des premier et second degrés⁶.

¹ Cf. audition du syndicat national des magistrats FO du 22 mai 2017.

² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

³ Cour des comptes, rapport public annuel 2015, « La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre », page 35 s.

⁴ Afin de rendre la carte judiciaire plus proche des évolutions administratives, la conférence des premiers présidents de cours d'appel proposait, en 2007, d'étendre le ressort de celles-ci à deux régions ou le cas échéant de maintenir deux cours d'appel au sein des régions les plus peuplées. Cf. Déclaration de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, 14-16 mai 2007.

⁵ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, pp. 42 - 43.

⁶ Philippe Bas, *Idem*, p.142 : « Au terme d'une analyse approfondie des différents arguments en présence, votre mission juge pertinent de proposer la **mise en place, de façon progressive, sérieusement évaluée et préparée, d'un tribunal unique de première instance (TPI), départemental dans la plupart des cas, qui regrouperait le tribunal de grande instance (TGI) et le tribunal d'instance (TI) et comporterait plusieurs sites, sous forme de **chambres détachées** en dehors de son siège. Quelle que soit la dénomination qui lui serait donnée - entendue par votre mission, la conférence des présidents des tribunaux de grande instance suggère celle de tribunal judiciaire, en raison de sa compétence élargie et par analogie avec le tribunal administratif - **le tribunal de première instance ne doit pas être d'abord conçu comme une réforme organisationnelle, à visée uniquement gestionnaire** ».**

Par ailleurs, il s'avère nécessaire de mieux organiser la participation des services judiciaires aux politiques publiques pilotées au niveau régional, auxquelles les juridictions contribuent. Si la rénovation de la carte judiciaire ne se fonde pas sur des critères de rationalité et d'efficacité, l'obtention d'une meilleure qualité dans les décisions de la justice, attendue des justiciables, en sera durablement fragilisée.

Proposition n° 1 :

Réorganiser la carte des cours d'appel pour améliorer le fonctionnement des cours à partir d'une taille critique, tant en ce qui concerne le nombre de magistrats et la spécialisation de ceux-ci, que des personnels de greffe et des personnels administratifs.

b - La carte des budgets opérationnels de programme

Depuis la mise en place de la LOLF, les responsabilités budgétaires au sein des trente-six cours d'appel et du tribunal supérieur d'appel sont déclinées en dix budgets opérationnels de programme (BOP) en métropole et six en outre-mer couvrant, pour la plupart, le ressort de plusieurs cours d'appel¹ ainsi qu'en trente-sept unités opérationnelles (UO) : parmi les trente-six cours d'appel (et le tribunal supérieur d'appel), quatorze sont dotées d'un BOP interrégional, tandis que vingt-trois autres constituent des UO rattachées à une cour d'appel BOP. Dans le même mouvement de réorganisation budgétaire des cours et tribunaux, les juridictions du premier degré ont perdu la qualité d'UO pour devenir des centres de coût.

Toutes les cours ont conservé un service administratif régional (SAR), servant d'appui dans leur mission de gestion. Toutefois, la réforme a conduit à revoir les compétences de ces services « *pour assurer un renforcement en compétences et exceptionnellement en nombre des entités situées auprès des cours d'appel BOP* », de sorte que certaines cours d'appel UO ont perdu des compétences au profit des cours BOP auxquelles elles ont été rattachées. Ce transfert de personnels a renforcé les cours BOP au détriment des cours UO privant ainsi celles-ci de ressources de pilotage budgétaire de proximité.

Si le regroupement de compétences au sein des cours d'appel BOP a pu permettre de réaliser un certain nombre de progrès du point de vue de la mise en commun des ressources, la nouvelle organisation crée aussi les conditions d'une possible hétérogénéité dans la gestion des cours BOP. Les rapports entre cours BOP et cours UO n'apparaissent pas reposer sur des critères suffisamment objectifs ; le mode de répartition et de suivi des crédits illustre ces difficultés, particulièrement en cas de désaccord entre chefs de BOP et responsables d'UO, dès lors que la responsabilité de la décision revient *in fine* aux chefs de cour BOP. A ce jour, on ne peut que regretter qu'il n'y ait jamais eu de restitution ou d'échanges, au niveau national, sur un bilan de la gestion des cours BOP.

Un tel système introduit, de fait, une hiérarchie entre les cours d'appel ; il n'apparaît ni satisfaisant, ni même cohérent avec les missions juridictionnelles qui sont indistinctement confiées de manière équivalente à toutes les cours d'appel. Plus encore, le processus de

¹ Cf. Supra.

² « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, page 34.

décision au sein des cours d'appel UO en est rendu plus compliqué et s'écarte de la logique de responsabilisation aux fondements de la LOLF.

La réforme ainsi menée, apparaît comme le dernier épisode d'un processus de re-concentration des compétences de gestion des cours d'appel. En effet, même si la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a vocation à consacrer la responsabilisation budgétaire des chefs de cours d'appel en leur accordant une autonomie plus importante, le souci d'atteindre une masse critique et de réduire le nombre de BOP afin de réaliser des économies et rendre les finances publiques soutenables, est allé à contresens de cette orientation¹.

Le constat dressé par la mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection des finances selon lequel, « *la révision de la carte judiciaire -dans le sens d'une plus grande cohérence avec les autres cartes administratives et d'une meilleure articulation entre les différentes parties prenantes aux processus budgétaires et comptables des services judiciaires- si elle ne peut à l'évidence être justifiée uniquement à partir des considérations budgétaires et comptables, devrait permettre d'améliorer ce processus* », s'impose². Les avantages procurés par la rationalisation budgétaire de la gestion des cours d'appel trouvent leurs limites dans la mise en place d'un système très compliqué qui crée **un échelon non pertinent d'administration territoriale**, sans pour autant régler le problème de leur taille critique au regard des impératifs de gestion des contentieux.

A l'évidence, l'organisation budgétaire des cours d'appel doit suivre leur organisation administrative ; c'est un gage de simplicité, de lisibilité des responsabilités des uns et des autres et sans nul doute, de plus grande efficacité dans la gestion budgétaire ; ***cela implique l'attribution d'un BOP à chaque cour d'appel.***

Proposition n° 2 :

Simplifier la carte budgétaire des juridictions sur la base d'un BOP par cour d'appel.

c - Les pôles Chorus

Le système en vigueur comporte un certain nombre de faiblesses relevées en première partie de ce rapport. L'enjeu de la réforme des cartes est double. Tout en confortant l'autonomie de gestion des juridictions, cette réforme devrait concilier l'objectif de rationalisation de la gestion et la nécessité de maintenir une concertation entre le ministère de la Justice et les juridictions.

Le schéma actuel, dans lequel certains ressorts relèvent désormais de plusieurs régions, n'est pas rationnel. En outre, il constitue une source de difficultés dans les relations institutionnelles avec les administrations ou les collectivités locales.

Ainsi, les différentes particularités du schéma budgétaire conduisent à des pertes de synergie et de rationalité, qui, le cas échéant, peuvent troubler la qualité comptable des documents budgétaires. Aussi, la proposition de la mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances de refondre la carte des BOP et, par la même occasion,

¹ En modifiant les dispositifs informatiques « Chorus », les services administratifs régionaux ont été fusionnés deux par deux, passant ainsi de trente-six (un par cour d'appel) à dix-huit pôles « Chorus ».

² « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 36.

de réorganiser l'organigramme des « pôles » Chorus, est-elle fondamentale. La mission conjointe indiquait que « *sous réserve d'une refonte de la cartographie des BOP, [il fallait] engager une réorganisation permettant l'instauration d'un pôle Chorus unique par BOP* ».

En outre, la chaîne de dépense n'est pas rationnelle. Il faudrait, par conséquent, tendre vers une cartographie qui privilégie une simplification des procédures. En effet, la déconnexion entre le nombre de cours d'appel et le nombre de « pôles » Chorus empêche de rendre efficaces les efforts de rationalisation et d'efficacité des outils de la nouvelle gestion publique. Comme l'a suggéré la mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, le nouveau schéma de Chorus devrait se composer d'un seul et unique intermédiaire².

Ainsi, un « *pôle unique Chorus* », permettrait de « *maximiser les bénéfices de la mutualisation, de l'harmonisation des procédures mises en œuvre et de la professionnalisation des acteurs qui effectuent les saisies*³ ». Néanmoins, pour assurer le succès de cette réforme, il ne faut pas oublier que la fusion de ces différentes entités doit être suivie par celle de la réorganisation de la carte judiciaire, notamment celle des cours d'appel et celle des BOP⁴.

La conférence des premiers présidents de cour d'appel s'est prononcée sur une formule intermédiaire: « une structure de gestion = un BOP = un pôle Chorus » en appelant de ses vœux les orientations suivantes :

- « *la gestion administrative et budgétaire serait assurée par des chefs de cour à un échelon fédérant une ou plusieurs juridictions d'appel ;*
- *le principe d'une structure administrative de gestion, d'un budget opérationnel de programme et d'un pôle chorus serait appliqué au niveau de cet échelon*⁵ ».

Dans une délibération en date du 31 mai 2017, la conférence nationale des procureurs généraux a, quant à elle, rappelé « *son attachement à l'autonomie de gestion des chefs de cour, qui doivent conserver leur qualité d'ordonnateurs secondaires, et tous disposer d'un budget opérationnel de programme (BOP), d'un pôle chorus et d'une partie des attributions relevant à l'heure actuelle des services déconcentrés du secrétariat général* » et « *rappelle à cet égard son attachement à la déconcentration des moyens dans l'esprit de la LOLF*⁶ ».

Proposition n° 3 :

Réformer la carte des pôles Chorus pour tendre vers l'objectif d'une cour d'appel, structure de gestion, un BOP et un pôle unique Chorus.

¹ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 37.

² Idem, p. 37.

³ Idem, p. 37.

⁴ Cf. *Infra*

⁵ Déclaration de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, 12 mai 2017, annexe au rapport n° 15.

⁶ Déclaration de la conférence nationale des procureurs généraux, 29-31 mai 2017, annexe au rapport n° 16. La conférence nationale des procureurs généraux a déjà eu l'occasion en 2015 d'appeler de ses vœux, en cas de réforme de la carte judiciaire, la reconnaissance d'une « *pleine autonomie budgétaire et administrative de chaque cour d'appel, ce qui suppose que chacune d'entre elles soit siège d'un BOP, d'un pôle CHORUS et dotée des moyens principaux actuellement dévolus aux plates-formes, sans préjudice d'une déconcentration accrue* » (Délibération des 15, 16 et 17 juin 2015).

d - Mettre les plates-formes/délégations interrégionales en cohérence avec le processus budgétaire.

La création des plates-formes techniques interrégionales des services judiciaires a contribué plus encore à compliquer le système. Le projet de mutualiser des compétences techniques au sein de plates-formes interrégionales découle de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques de juillet 2007¹.

Les compétences de gestion des plates-formes sont à l'origine les suivantes : l'informatique et les télécommunications, les ressources humaines (en charge de l'action sociale, de la formation continue, de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail ainsi que du handicap), l'immobilier, le budget et la comptabilité. Leur carte reproduit la répartition territoriale des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, sans aucune adéquation avec la répartition géographique des cours d'appel.

La première plate-forme a été installée à Toulouse à partir de 2010. Ses compétences d'intervention étaient les suivantes :

- La gestion des postes de travail informatique pour les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse uniquement ;
- La déclinaison au niveau local du plan achats arrêté au niveau ministériel ;
- La mutualisation de la formation continue ;
- Le renforcement de l'expertise dans le domaine de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail.

Par la suite, huit autres plates-formes ont été créées à Aix-en-Provence, Amiens, Bordeaux, Dijon, Lyon, Nancy, Rennes et Paris.

Les plates-formes ont permis indéniablement de rationaliser sur le plan régional la gestion des services judiciaires dans des domaines très techniques exigeant de l'expertise et caractérisés par des investissements lourds sur plusieurs années. L'arrêté du 25 avril 2017 réorganisant le secrétariat général du ministère de la Justice a transformé ces plates-formes en délégations interrégionales du secrétariat général². Elles demeurent au nombre de neuf et comprennent chacune quatre départements :

- Le département des ressources humaines et de l'action sociale ;
- Le département des achats et de l'exécution budgétaire et comptable ;
- Le département de l'immobilier ;
- Le département de l'informatique et des télécommunications.

Placés à la tête de ces délégations interrégionales, des administrateurs civils répondent directement au secrétaire général. Ces délégations interrégionales ont pour finalité de renforcer le rôle du secrétariat général dans ses relations tant avec les services du ministère de la Justice que des juridictions. L'arrêté du 25 avril 2017 leur attribue des compétences nouvelles. Il s'agit là d'un dispositif que la mission conjointe entre l'inspection générale de la Justice et l'inspection générale des finances a appelé de ses vœux. En effet, celle-ci indique que « *le secrétariat général*

¹ Sur la RGPP, cf. Michel Bouvier, « La révision générale des politiques publiques et la réforme de l'Etat », *AJDA*, n°7-2008, p. 329.

² Arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice, JORF n° 0099 du 27 avril 2017, Texte n° 49.

est insuffisamment impliqué dans les problématiques budgétaires des juridictions, ce qui l'empêche d'accomplir pleinement les missions dont il est en charge' ». La nouvelle organisation du secrétariat général permet d'instituer des rencontres sur les sujets budgétaires entre les différents acteurs de la chaîne de décision ; ce sera, à terme, un gain d'efficacité.

Pour autant, un fonctionnement des délégations interrégionales fondé sur la conduite d'un réel dialogue entre leurs responsables, placés sous l'autorité du ministre et les chefs de cour, apparaît indispensable pour assurer l'autorité de ces derniers sur les chefs de délégations, lorsque celles-ci interviennent dans le fonctionnement des juridictions. Dans cette perspective, la gestion déconcentrée² apparaît plus optimale pour quelques secteurs, notamment l'informatique ou la conclusion des marchés publics. Sans nécessairement l'encourager, la réforme du secrétariat général -dans le sens d'une réorganisation transversale des services- ne semble pas exclure une telle perspective (cf. article 14 de l'arrêté du 25 avril 2017).

Proposition n° 4 :

Assurer la cohérence du fonctionnement des délégations interrégionales avec celui des cours d'appel en veillant à garantir l'autorité des chefs de cour sur les plates-formes lorsque celles-ci interviennent dans le fonctionnement des juridictions.

2 - Mettre en adéquation le dialogue de gestion avec les objectifs de responsabilisation des acteurs

Le processus d'exécution du budget dans le cadre de la LOLF est fondé sur le principe d'une autonomie de gestion s'exprimant du sommet à la base au travers d'une *chaîne de responsabilités*. Il est particulièrement complexe et comme tout système de ce genre, il nécessite un effort particulier de mise en cohérence des structures et des actions. C'est pourquoi ont été institués des lieux de régulation et de pilotage fondés sur une participation de chacun des acteurs à la prise de décision et à la mise en œuvre des choix résultant de cette décision.

C'est dans ce cadre que les différents ministères et, notamment, celui de la Justice sont invités à conduire un « dialogue de gestion ».

Le dialogue de gestion, tel qu'il a été initialement conçu, constitue le dispositif certainement le plus fondamental et le plus original du système budgétaire institué par la LOLF. Il rompt avec la logique strictement hiérarchique et verticale utilisée jusqu'en 2005. Il consiste, en principe, dans une concertation à chaque niveau de responsabilité sur les objectifs et la manière de mettre en œuvre les moyens mis à disposition pour les atteindre. Dans la pratique, la qualité du dialogue de gestion reste « hétérogène » selon l'expression de la Cour des comptes. Elle pâtit non seulement du maintien « *d'une discussion ligne à ligne des crédits* » avec la direction du budget, mais également de la « *persistance d'une culture de méfiance réciproque*³ ».

¹ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, *Op. cit.*, p. 29.

² Cf. audition de représentants du syndicat national de magistrats FO par le groupe de travail le 22 mai 2017.

³ Cf. Cour des comptes, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances », novembre 2011; cf. également Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac, et Charles de Courson, rapport d'information n°3644, « Cinq ans après : donner toute sa mesure à la LOLF », commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2011.

Le dialogue de gestion tel qu'il est actuellement pratiqué est très critiqué par les chefs de cour. S'agissant de la préparation du budget de la justice judiciaire, le directeur des services judiciaires, responsable du programme 166, débat des choix à faire avec le ou les responsables de BOP, en présence des responsables d'unités opérationnelles. Les documents organisant le dialogue de gestion au sein de la chancellerie apparaissent autant complexes que généralistes¹ et le dialogue, essentiellement formel, ne laisse que peu de place à la remise en cause des choix déjà opérés par la chancellerie.

On peut ainsi estimer que le dialogue de gestion devrait être *recentré sur son objectif principal, c'est-à-dire l'optimisation de la gestion sur la base de la définition d'objectifs et d'indicateurs, ainsi que sur le moyen d'y parvenir, par l'appréciation consensuelle sur le niveau des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs, principal et intermédiaires*. C'est à partir d'un diagnostic fondé sur un état des lieux précis et quantifié que devrait se dérouler une telle démarche.

Comme le souligne la mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, « *ces constats conduisent à préconiser à la fois des réformes au niveau central - renforcement de l'implication des chefs de cour dans la gestion budgétaire et les projets transversaux, structuration du dialogue de gestion en faveur de plus de transparence - mais également au niveau local, afin de garantir un pilotage opérationnel de la dépense, aujourd'hui trop morcelé. L'obsolescence du dialogue de gestion, tel qu'il est actuellement mené entre le ministère de la Justice et les cours d'appel, conduit à devoir repenser une procédure qui conserve son utilité²* ».

Le dialogue de gestion est bien un enjeu majeur d'une gouvernance financière moderne. Malheureusement, le modèle utilisé au sein de la mission « Justice » n'est pas opérationnel. Il faut, par conséquent, le rénover. La mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et l'inspection générale des finances a souligné qu'il devait « *davantage porter sur des enjeux stratégiques³* ». Ce dispositif est fondamental. Un temps suffisant devrait lui être accordé afin qu'une discussion sur le fond, concernant les objectifs à atteindre, puisse se dérouler.

Proposition n° 5 :

Concevoir un nouveau mode de dialogue de gestion centré sur la définition en commun des enjeux stratégiques des juridictions en élaborant une grille précise et objectivée d'objectifs et d'indicateurs, à partir d'une juste appréciation des moyens jugés indispensables par les chefs de cour.

3 - Reconsidérer la gestion de l'immobilier judiciaire dans le respect de la fonction symbolique de la Justice⁴

¹ Cf partie 1 du présent rapport.

² « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, synthèse, janvier 2017, p. 2.

³ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, annexe VI « Le processus budgétaire et comptable », janvier 2017, p. 14.

⁴ Cf. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapport d'information n°570, « De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace », mai 2017, 91 p.

La gestion des locaux occupés par la justice judiciaire est une question d'importance tant au regard de ses aspects financiers que du symbole que représente un tribunal aux yeux des citoyens.

a - Les spécificités budgétaires du parc immobilier judiciaire

Le parc immobilier judiciaire se caractérise par une spécificité liée à l'activité qu'il héberge, sans équivalent dans le parc domanial de l'État. Il est, par ailleurs, en grande partie, mis à disposition par les collectivités territoriales. Aussi apparaît-il indispensable de disposer, pour la gestion de ce parc immobilier, d'une connaissance fine à la fois des particularités physiques de ce patrimoine, mais également de l'organisation judiciaire, de ses missions et des contraintes qu'elles impliquent, en constante évolution¹. Tous ces éléments peuvent justifier l'existence d'une approche spécifique de la politique immobilière de la justice.

La prise en compte de cette spécificité ne doit pas conduire à méconnaître les objectifs de rationalisation de la politique immobilière de l'État².

b - Quelles évolutions pour la gestion du parc immobilier judiciaire ?

Les principales insuffisances de la gestion de l'immobilier judiciaire concernent *la programmation et la réalisation des opérations d'entretien des locaux. La pratique révèle d'importantes déficiences s'agissant de la programmation de telles opérations*. Nombre d'entre elles sont effectuées dans l'urgence, lorsqu'une intervention est absolument nécessaire. Les opérations engagées à titre préventif et programmées dans le temps demeurent l'exception, alors même qu'elles permettraient de réduire les coûts³.

Dans un contexte de dégradation de l'état général d'un nombre important d'implantations judiciaires⁴, il apparaît indispensable que soient définis des plans pluriannuels des opérations d'entretien immobilier. On peut faire nôtre le constat de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice : « *Votre mission estime qu'il faut poursuivre et accroître les efforts engagés de redressement de l'immobilier judiciaire. De l'aveu même de la chancellerie, les dépenses d'investissement immobilier ont souvent servi de « variable d'ajustement ». Or, votre mission craint un effet de ciseaux très brutal sur ces dépenses. D'un côté, les besoins de financement sont criants dans certains tribunaux dont l'état est extrêmement dégradé, de l'autre, les ressources budgétaires sont en voie de raréfaction, dans le contexte de l'accroissement prévisionnel des dépenses contraintes relatives au financement des bâtiments construits dans le cadre de partenariats public-privé. À titre d'illustration, d'après les informations transmises à votre mission dans le cadre de son déplacement sur le chantier du nouveau palais de justice de*

¹ Ainsi, à titre d'exemple, le tribunal de grande instance de Paris et la cour d'appel de Paris voient leurs contraintes immobilières fortement évoluer pour tenir compte de la multiplication du jugement des affaires anti-terroristes, nécessitant des salles d'audience particulièrement sécurisées, passées en quelques années d'une trentaine à plus de deux-cents.

² Sur la question de la rationalisation de la politique immobilière de l'Etat cf. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapport d'information n°570, « De la rationalisation à la valorisation : douze propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace », mai 2017, précité.

³ A titre d'exemple, les fenêtres de la cour d'appel de Versailles ont dû être remplacées en 2012 pour un montant total de 1,4 million d'euros. De tels travaux auraient pu être évités s'il avait été procédé à un entretien régulier des bâtiments.

⁴ Cf. Conférence nationale des procureurs de la République, « Le livre noir du ministère public, propositions pour la Justice », juin 2017, pp. 26-27.

Paris, le montant à verser chaque année au co-contractant privé s'élèvera à près de 85 millions d'euros de loyer, pendant les 27 ans de la durée du contrat, soit l'équivalent de plus de la moitié des crédits de paiement consacré à l'investissement judiciaire pour 2017. Lors de son audition par votre mission, la direction des services judiciaires a confirmé cette analyse et fait part de ses craintes que ces dépenses issues des contrats de partenariat public-privé soient à financer à budget constant, et grèvent ainsi près de la moitié, voire davantage, de l'enveloppe de crédits alloués à l'investissement judiciaire, ce qui amoindrirait considérablement les efforts d'investissement possibles sur le reste du territoire¹ ».

L'arrêté du 25 avril 2017 réorganisant le secrétariat général du ministère de la Justice assigne au secrétaire général un certain nombre de missions en matière immobilière².

¹ Philippe Bas, rapport n°495, rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, pp. 85-86.

² Article 7 de l'arrêté du 25 avril 2017 :

« Le service de l'immobilier ministériel élabore, en liaison avec les directions, la stratégie et la politique immobilières du ministère de la justice et en coordonne la mise en œuvre. Il représente le ministère auprès des autorités et instances interministérielles compétentes en matière de politique immobilière de l'Etat et est l'interlocuteur de la direction de l'immobilier de l'Etat. Il consolide l'action des directions et des services dans la connaissance du patrimoine immobilier du ministère et assure la maîtrise d'ouvrage du système d'information ministériel correspondant. Il tient à jour l'inventaire du parc immobilier du ministère. Il assure le suivi des procédures domaniales.

Il élabore, pour le compte des directions et en liaison avec celles-ci et les opérateurs concernés, les programmes d'investissement immobilier, à l'exception de ceux concernant l'immobilier pénitentiaire spécifique. Il prépare la programmation budgétaire correspondante et en assure l'exécution, le suivi comptable et le contrôle de la performance. Il gère pour le ministère les supports budgétaires de la politique immobilière et domaniale de l'Etat.

Il conduit, pour le compte des directions et en liaison avec celles-ci, les opérations d'investissement, à l'exception de celles concernant l'immobilier pénitentiaire spécifique. Il en confie la maîtrise d'ouvrage aux départements de l'immobilier des délégations interrégionales du secrétariat général ou aux opérateurs compétents. Il exerce, avec les directions concernées, la tutelle technique sur ces opérateurs, à l'exception de l'immobilier pénitentiaire spécifique, et s'appuie sur leur expertise. Il assure également, pour le compte des directions du ministère, le suivi et la mise en œuvre de la réglementation en matière immobilière.

Il assure le suivi et le pilotage de la gestion du contrat de partenariat du tribunal de Paris, en liaison et pour le compte de la direction des services judiciaires et, pour ce qui les concerne, avec la cour d'appel de Paris et le tribunal de grande instance de Paris.

Le service de l'immobilier ministériel définit les modalités de mise en œuvre de ces politiques par les départements de l'immobilier des délégations interrégionales du secrétariat général, dont il anime l'action au soutien des juridictions et des services déconcentrés du ministère et dont il évalue l'efficacité.

Le service de l'immobilier ministériel comprend :

1° Le bureau de la stratégie et de la politique immobilières, qui :

- élabore, en liaison avec les directions concernées, les documents de stratégie immobilière ;
- assure la maîtrise d'ouvrage du système d'information du patrimoine immobilier ministériel, en coordonne l'alimentation et en valorise les données ;
- s'assure, avec l'appui des départements de l'immobilier des délégations interrégionales du secrétariat général, de la mise à jour de l'inventaire physique du patrimoine immobilier de l'Etat dans le système d'information Chorus ;
- assure le suivi des procédures domaniales ;
- s'assure, en liaison avec les directions, du respect des orientations de la politique immobilière de l'Etat en matière de gestion domaniale et locative ;
- représente le ministère au sein des instances interministérielles compétentes ;

2° Le bureau de la programmation et de l'exécution budgétaire et comptable, qui :

- élabore, en liaison avec les directions concernées et pour leur compte, et en lien avec les autres bureaux du service, les programmes d'investissement immobilier ;
- prépare, en liaison avec les directions concernées et pour leur compte, et en lien avec les départements de l'immobilier des délégations interrégionales du secrétariat général et les opérateurs compétents, la programmation budgétaire des opérations d'investissement ;
- assure la mise en place des crédits, en suit l'exécution, assure le contrôle de gestion des opérations ;

Un travail complet d'inventaire des situations, accompagné de diagnostics systématiques, devrait être régulièrement mené sur les sites mis à disposition des juridictions de manière à identifier les travaux d'entretien devant être exécutés dans les années à venir (élaboration et suivi d'un « carnet de santé » des bâtiments des cours et juridictions). *Ce travail pourrait être externalisé.*

Cela implique également que *les crédits destinés à financer les dépenses d'entretien des juridictions soient déterminés sur une base pluriannuelle.* C'est la condition pour assurer une programmation effective, après une concertation avec les chefs de cour, des opérations d'entretien des bâtiments mis à disposition des juridictions. *Il en va de même pour les dépenses d'investissement du titre V* qui, à l'heure actuelle, sont soumises aux aléas budgétaires. Une meilleure association des chefs de cour à l'élaboration des programmes pluriannuels d'investissement serait un élément important de la mise en œuvre d'une authentique concertation sur la planification immobilière¹ et son corollaire indispensable, son financement.

La mise en place d'une telle programmation suppose, néanmoins, de renforcer la présence des personnels chargés de la gestion et de l'entretien du patrimoine immobilier dans les cours d'appel. En effet, même si une partie de la gestion immobilière doit, à l'avenir, relever essentiellement de la compétence des départements immobiliers des délégations

- rend compte aux directions concernées du suivi des opérations et de leur exécution budgétaire ;
- gère pour le ministère les supports budgétaires de la politique immobilière et domaniale de l'Etat ;

3° Le bureau du soutien et de la maîtrise d'ouvrage, qui :

- coordonne et anime l'action des départements de l'immobilier des délégations interrégionales du secrétariat général pour la réalisation des opérations d'investissement immobilier, à l'exception de celles concernant les établissements pénitentiaires ; à ce titre, il exerce une mission d'assistance, de conseil et documente sur le plan technique la performance des départements de l'immobilier ;
- exerce la tutelle, dans son champ de compétence, sur les actions conduites par les opérateurs et assure la préparation, le suivi et l'évaluation du contrat de performance établi avec ces opérateurs ;
- participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique des achats immobiliers ;
- assure, pour le compte du ministère, la veille réglementaire dans le domaine immobilier, notamment sur le respect des normes environnementales et la qualité des bâtiments. A ce titre, il élabore les guides méthodologiques nécessaires à la réalisation des opérations immobilières et à la mise aux normes du patrimoine immobilier du ministère ;

- en liaison avec la sous-direction des affaires juridiques générales et du contentieux du service de l'expertise et de la modernisation, procède aux analyses juridiques relatives aux règles d'urbanisme et aux contrats et apporte conseil et expertise pour le traitement amiable ou judiciaire des litiges relatifs aux opérations immobilières ;

4° Le bureau de l'immobilier judiciaire parisien et de l'administration centrale, qui :

- en liaison avec la direction des services judiciaires et pour son compte, prépare la programmation et assure la maîtrise d'ouvrage des investissements immobiliers concernant les juridictions implantées sur l'île de la Cité ;
- prépare la programmation et assure la maîtrise d'ouvrage des investissements immobiliers concernant les services d'administration centrale implantés à Paris ;
- réalise toutes études nécessaires à la connaissance du patrimoine, participe à la mise à jour de l'inventaire du parc immobilier dont il a la charge ;

5° La mission de suivi et de pilotage de la gestion du contrat de partenariat du tribunal de Paris, qui :

- assure, en lien étroit avec la cour d'appel de Paris et le tribunal de grande instance de Paris, le suivi de l'exécution du contrat ;
- en liaison avec la direction des services judiciaires, et, pour ce qui les concerne, la cour d'appel de Paris et le tribunal de grande instance de Paris, procède à l'évaluation et au contrôle de la performance du prestataire, et assure le pilotage de la gestion du contrat ;
- prépare et met en œuvre les décisions stratégiques touchant à la gestion ou à l'évolution du contrat soumises aux instances de gouvernance du contrat ;
- enregistre, tient à jour et conserve tous les documents à caractère contractuel ».

¹ Sur la planification immobilière, cf. circulaire du ministre de la Justice relative au programme d'investissement déconcentré judiciaire pour l'année 2017, n° SG-17- 010/19-05-2017, n° NOR : JUST.1714835 C.

interrégionales, en lien avec le service de l'immobilier ministériel du secrétariat général du ministère de la Justice, il apparaît indispensable de préserver une autonomie minimale des cours d'appel ; la centralisation excessive de la prise de décision en ce domaine, comme en d'autres, peut, en effet, être contreproductive au regard de la rationalité et de l'efficacité de la dépense.

Proposition n° 6 :

- Associer pleinement les cours d'appel aux opérations de planification d'opérations d'entretien et d'investissement immobilier dans leur ressort, à partir d'un plan de financement connu et stabilisé ;
- Doter les cours d'appel de moyens en personnels chargés de la gestion et de l'entretien du patrimoine immobilier suffisants pour leur permettre d'assurer un suivi éclairé des opérations à programmer.

4 - Renforcer et développer les possibilités offertes par le numérique

Dans son rapport consacré à la modernisation numérique de l'Etat, la Cour des comptes a souligné que la « *dématérialisation des procédures [est] un levier de la modernisation de l'Etat* ». Le numérique est à la fois source de problèmes et de solutions pour la Justice. Source de problèmes parce que les juridictions judiciaires connaissent un fort déficit en matière de numérisation des procédures, comme pour l'agrégation classée des décisions rendues par toutes les juridictions, première instance et appel. Source de solutions parce que le recours au numérique peut aider la Justice à résoudre certains de ses problèmes structurels.

La Justice est, en effet, confrontée à plusieurs défis : d'une part, à moyen terme, réussir la dématérialisation totale de l'ensemble des procédures et échanges entre les parties au procès, concevoir un archivage numérique qui se substitue progressivement aux archives papier, développer dans toutes les juridictions la signature électronique des décisions tout en assurant un haut niveau de sécurité des actes ; d'autre part, à plus long terme, réussir la révolution de l'open data² qui va bouleverser dans les prochaines années la façon de rendre justice³.

La modernisation de la Justice passe nécessairement par un recours plus systématique à ces nouvelles technologies pour rattraper le retard que connaît la justice judiciaire en ce domaine⁴. Ainsi que le constate Jean-Jacques Urvoas, « *nos habitudes de consommation, nos relations sociales, nos modes de travail, etc., ont évolué en adoptant les outils numériques. Hélas, notre relation au service public, et plus encore à celui de la justice, est restée largement figée par la tradition... Pour autant, et même si la France est devenue en 2014 la première nation européenne en matière d'administration numérique, la révolution judiciaire en la matière n'a*

¹ Rapport de la Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'Etat. Vers une généralisation des services publics numériques », 2016, La documentation française, p. 77 et s.

² L'*open data* est une donnée numérique ouverte. L'accès et l'usage de celle-ci sont laissés libres aux utilisateurs. Elle peut être, à la fois, d'origine publique ou privée. Cf. les éléments de définitions des sites <http://www.gouvernement.fr/action/l-ouverture-des-donnees-publiques> et <http://eduscol.education.fr/cdi/culture-de-l-information/opedata/Opendata-defintion>

³ Cf. Jean-Paul Jean, « La jurisprudence dans le mouvement de l'open data », Colloque du 14 octobre 2016 à la Cour de cassation, 8 p.

⁴ Jean-Jacques Urvoas, *Lettre du garde des Sceaux à un futur ministre de la Justice. Partageons une ambition pour la justice*, Dalloz, 2017, 57 p.

pas encore eu lieu, au détriment des justiciables mais aussi de l'amélioration des conditions de travail des personnels¹ ».

Le mouvement de dématérialisation n'est pas engagé de la même manière et au même niveau dans les juridictions. Comme il a été souligné en première partie², si le mouvement de dématérialisation est très avancé à la Cour de cassation - totalement dans les chambres civiles, en très grande partie à la chambre criminelle, il est très inégalement engagé dans les juridictions du fond ; cela conduit à des pratiques extrêmement variées, évidemment nuisibles à la qualité et à la célérité³ de la justice rendue selon le ressort.

L'effort d'informatisation et de numérisation doit être accentué. Celui-ci constitue un levier puissant de maîtrise des dépenses publiques tout en contribuant au rapprochement entre l'administration de la justice et les citoyens. La numérisation et la modernisation des outils informatiques comportent plusieurs avantages : les conditions actuelles de stockage des documents sont souvent mauvaises, faute de place disponible. Il faut, par conséquent, faire évoluer les procédures.

Dès 2006, le ministère de la Justice a pris conscience de la nécessité de faire évoluer ses réglementations⁴. Ainsi, un vaste plan de numérisation des procédures, notamment pénales, suivi de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 a été engagé. La finalité de ce dessein serait d'accélérer la célérité du travail des magistrats en abaissant les délais de traitement des dossiers.

La modernisation informatique de la Justice passe également par la pleine participation au mouvement d'*open data* de nature à renforcer la qualité de la justice et la convergence des décisions de justice rendues. En effet, la possibilité d'atteindre la jurisprudence judiciaire par le biais de l'informatique aurait une double finalité pour rénover l'image de la Justice. Celle-ci serait renforcée, d'une part, par la « *mise en ligne des décisions de justice [qui] facilitera le développement des partenariats avec les universités et l'analyse de la jurisprudence⁵* » et d'autre part, par une profonde rénovation « *des méthodes de travail régénéré⁶* ». Ainsi, l'accès rapide aux décisions juridictionnelles permettra un travail plus rapide d'explication, par la doctrine juridique, des avancées et des apports du droit. En résultera une certaine consolidation de la « *prédictibilité des décisions de justice* »⁷ et, également, l'apparition de nouvelles méthodes pour le juge de production de la jurisprudence. Enfin, l'*open data* sera un outil de convergence des jurisprudences limitant ainsi un des reproches les plus fréquemment opposés à la justice judiciaire : son imprévisibilité et la dispersion des solutions données -selon le tribunal appelé à juger- à un même problème.

¹ Jean-Jacques Urvoas, Op. Cit., Dalloz, 2017, p. 19.

² Cf. développements consacrés à cette question p. 81 « Une informatisation incomplète au regard des enjeux d'une « justice numérique » ».

³ Rapport de la Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'Etat. Vers une généralisation des services publics numériques », 2016, La documentation française, 129 p.

⁴ On relève cependant des retards persistants dans l'adoption des textes qui permettraient le développement de la numérisation de la justice, notamment en matière pénale (cf. problème de l'envoi très coûteux des lettres recommandées avec accusé de réception). Ce retard est lié, en particulier, aux difficultés posées par une coordination déficiente avec le ministère de l'intérieur.

⁵ Thomas Lesueur, « Informatique judiciaire et perspectives de l'*open data* pour les juridictions », *JCP*, Ed. générale, Supplément au n° 9, 27 février 2017, p. 23.

⁶ Idem, p. 23.

⁷ Idem, p. 23.

Les lacunes¹ dans le développement de l'outil informatique résultent de l'absence de coordination² des services au sein de la chancellerie : la gestion des projets est éclatée entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires (DSJ). En outre, sont également impliqués les responsables de gestion informatique dans les services administratifs régionaux des cours d'appel et les correspondants locaux informatiques (CLI) en juridiction.

Il appartient à l'autorité judiciaire elle-même de développer cet outil informatique. Les services du numérique appartenant à la direction des services judiciaires devraient être mis à la disposition des juridictions afin d'accélérer le processus de numérisation et de rénover le parc informatique. Ce mouvement permettrait de réaliser des gains budgétaires, ainsi que le relève la mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances dans son rapport sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions³ ; il ne doit toutefois pas conduire à brider les initiatives locales souvent riches et prometteuses.

Compte tenu de son expertise en ce domaine et de sa compétence juridictionnelle nationale, *la Cour de cassation pourrait être amenée à jouer un rôle pilote⁴ en ce domaine, en veillant à coordonner les initiatives locales, en lien avec les services compétents du ministère de la Justice.* Ainsi, l'élément fondamental pour la Justice du XXIème siècle sera de concentrer ses moyens vers une numérisation générale des procédures civiles afin de dégager des marges de manœuvre nouvelles⁵.

Proposition n° 7 :

Confier à l'autorité judiciaire, sous l'impulsion de la Cour de cassation, la responsabilité de la modernisation numérique des juridictions judiciaires.

5 - Instaurer une programmation de la gestion des ressources humaines

Les ressources humaines sont déterminantes pour le bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

Le rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice va dans ce sens lorsqu'il estime que « *les ressources humaines constituent le cœur du ministère de la Justice : plus de 80 000 personnes, magistrats, personnels de greffe, surveillants pénitentiaires,*

¹ La Cour des comptes a relevé plusieurs insuffisances qui fragilisent la volonté de l'autorité judiciaire de se moderniser dont la plus importante est le cloisonnement des services publics numériques, notamment « la multiplicité des sites administratifs et les redondances dans les demandes des administrations ». Cf. rapport de la Cour des comptes, *Op. cit.*, p. 90.

² « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, annexe III « Les dépenses liées à l'informatique », janvier 2017, p. 9 : « *L'éclatement des compétences informatiques entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires, s'il peut se justifier au regard des différents champs de compétence, constitue une source de confusion pour les juridictions et de perte d'efficacité dans les services centraux, notamment lorsque les problèmes à traiter relèvent à la fois des deux directions* ».

³ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, annexe III « Les dépenses liées à l'informatique », janvier 2017, p. 15

⁴ Auquel cas il conviendrait de renforcer les ressources humaines et les moyens matériels de la Cour de cassation pour faire face à cette responsabilité.

⁵ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, annexe III « Les dépenses liées à l'informatique », janvier 2017, p. 16.

conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse et agents administratifs des corps communs, œuvrent au service du bon fonctionnement de la justice. La gestion des personnels, enjeu d'autant plus important que la masse salariale représente en 2017 plus de 62,3 % du budget de la seule mission « Justice », semble pourtant manquer d'un pilotage global et d'une visibilité à moyen et long termes. En effet, les compétences et les statuts des personnels du ministère de la Justice sont multiples, ce qui constitue un défi de gestion, dont l'enjeu principal est celui de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, dont toute institution doit aujourd'hui se doter¹ ».

La gestion des ressources humaines au sein du ministère de la Justice suscite de fortes attentes dans les juridictions confrontées à des besoins non pourvus et à des mouvements de personnels (magistrats et membres du greffe) trop fréquents. Le besoin d'une gestion plus stable des ressources humaines des juridictions assurant les chefs de cour et de tribunal de disposer des personnels sans effets d'à-coups et en nombre suffisant pour assurer la couverture de leurs besoins, est crucial pour assurer une amélioration de la situation de la Justice dans son ensemble. En effet, les chefs de cour et de tribunal font face à des vacances de poste importantes, tant pour les magistrats que les greffiers. Cela a pour conséquence un sous-effectif chronique².

Comparaison entre les effectifs réels et théoriques des fonctionnaires affectés en juridictions ou en service administratif régional, hors Cour de cassation (au 1^{er} janvier de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectifs théoriques	21 274	21 189	20 902	20 778	20 929	21 025	21 105	21 174	21 197
Effectifs réels	20 247	20 076	19 997	19 837	19 509	19 419	19 502	19 680	19 585
Solde	- 1 027	- 1 113	- 905	- 941	- 1 420	- 1 606	- 1 603	- 1 494	- 1 612
Taux de vacance de postes	4,83 %	5,25 %	4,33 %	4,53 %	6,78 %	7,64 %	7,60 %	7,06 %	7,60%

Source : Philippe Bas, rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! », précité, p. 66

Il faut, par conséquent, mettre en place des dispositifs permettant le développement d'une stratégie par les juridictions elles-mêmes. Une telle direction, qui relève globalement d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines, devrait comporter deux aspects. Le premier concerne la nécessité de recrutements réguliers et lissés à la sortie de l'École nationale de la magistrature (ENM) et de l'École nationale des greffes (ENG), le second celui de la gestion des carrières en améliorant ce qu'il est convenu d'appeler la procédure de transparence. Le recours aux « transparences » s'est considérablement développé depuis plusieurs années. Selon le rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la Justice, « *d'après les éléments que la chancellerie a fournis à votre mission, leur nombre est passé de 14 en 2010 à 22 pour 2016, après un pic à 38 en 2015* ». Le rapport de la mission d'information sénatoriale propose « *d'en fixer trois par an au maximum, dont une à la sortie des promotions de l'École nationale de la magistrature, comme actuellement, et deux ensuite dans le courant de l'année afin de réguler les mobilités³* ».

¹ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 65.

² Le seuil de vacance d'emploi représente une moyenne de 5 % depuis 2013 : en 2013, les effectifs théoriques étaient de 7829 et les effectifs réels de 7489, en 2014 ils étaient de 7853 et 7458, en 2015 de 7887 et de 7483.

³ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 78-79.

Une meilleure association du Conseil supérieur de la magistrature et des juridictions judiciaires à l'appréciation des besoins de l'autorité judiciaire est primordiale, qu'il s'agisse de l'anticipation des départs à la retraite des magistrats et greffiers ou de la visibilité sur les évolutions des effectifs et de l'adéquation des choix en fonction des profils de poste.

Enfin, *s'agissant des personnes de greffe*, il faudrait aussi autoriser les chefs de cour à *mutualiser leurs effectifs au sein d'une même juridiction* pour leur donner davantage de souplesse que ce n'est le cas actuellement. Il conviendrait également de leur permettre de *recruter, par voie contractuelle, les personnels administratifs techniques* qui font parfois cruellement défaut dans des services sans liens avec l'activité juridictionnelle (accueil, services informatiques par exemple).

Proposition n° 8 :

Associer le Conseil supérieur de la magistrature et les juridictions judiciaires à l'appréciation des besoins en personnels et dans l'adéquation des choix à faire en fonction des profils de poste.

6. Développer la formation et la communication

La formation et la communication présentent deux avantages essentiels. Elles constituent des facteurs indispensables à la bonne gestion et plus encore à l'autonomie de gestion mais elles sont aussi une condition d'appropriation de la réforme. Or, l'appropriation du processus de réforme constitue un élément clef de la stratégie de sa mise en œuvre. En effet, l'internalisation ou l'appropriation du changement est garante de la solidité et de la durée de toute réforme sur le long terme.

Pour les raisons qui précèdent, il est fondamental que les dispositifs d'appropriation que constituent la formation et la communication, ne soient pas appréhendés comme de simples dispositifs d'appoint ou d'appui mais, au contraire, comme de véritables fonctions stratégiques.

a - Mettre en place un plan de formation dédié à la gestion financière publique

Dans un rapport d'information consacré à « la justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef », le sénateur Roland du Luart constatait déjà en 2006 : « *La diffusion progressive d'une culture de gestion, permettant de répondre au mieux à cette nouvelle donne et à ces nouveaux enjeux pour la justice, passe incontestablement par la formation, tant initiale que continue. Cette formation à la gestion doit trouver sa place dans des cursus naturellement très orientés vers les matières juridiques, notamment dans le cas de la scolarité des auditeurs de justice à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), et caractérisés par des programmes déjà chargés. Elle doit, en outre, s'attacher à accompagner les changements liés à l'évolution des métiers des magistrats et des greffiers en chef. A l'issue de sa mission de contrôle budgétaire effectuée en application de l'article 57 de la LOLF, au cours de laquelle il s'est notamment rendu à l'ENM et à l'Ecole nationale des greffes (ENG), votre rapporteur spécial tient à distinguer l'enseignement en gestion dispensé en formation initiale et celui, plus approfondi, proposé en formation continue. (...) Il croit, toutefois, encore possible de perfectionner cet enseignement et considère comme essentielle une meilleure prise en*

compte des formations continues, suivies par les magistrats et les greffiers en chef, dans le déroulement de carrière de ces acteurs de l'institution judiciaire¹ ».

Il est aujourd'hui indispensable de mettre en place un plan substantiel de formation *initiale et continue* en gestion des magistrats et des personnels de greffe.

Le plan de formation doit être spécialisé par métiers de la gestion (budget, exécution, etc.) mais doit aussi comporter des modules communs. Ces derniers visent à donner une compréhension de la logique gestionnaire et à offrir une vue d'ensemble du cadre général dans lequel s'inscrivent les finances de la justice judiciaire.

L'ENM et l'ENG devraient être en mesure de développer ces formations en relation avec les administrations financières concernées². Actuellement, les enseignements qui sont mis à la disposition des futurs magistrats ou greffiers, en formation initiale comme en formation continue, sont globalement insuffisants pour assurer une véritable qualification des personnels judiciaires qui leur permette d'appréhender tous les enjeux de la gestion financière d'une juridiction.

Ainsi, même si la formation initiale et continue prodiguée au sein de l'ENM et de l'ENG est d'excellente qualité, elle doit évoluer. En effet, les futurs magistrats ne sont pas spécialement formés aux nouvelles techniques informatiques comme aux outils modernes de gestion³. Afin de rendre plus rationnelles les unités de valeurs de ces deux écoles et de les adapter à la gestion d'une administration plus moderne⁴, la formation des futurs magistrats et greffiers devrait être fondée sur un programme au sein duquel les techniques de la nouvelle gestion publique auraient une place centrale. Il s'agirait notamment d'ouvrir à tous un module concernant les outils budgétaires et comptables.

Par ailleurs, une « *meilleure connaissance technique de ces sujets permettrait aux secrétaires généraux et aux chefs de cours et de juridictions d'être en mesure de mieux comprendre les problématiques rencontrées dans les SAR et d'être en mesure d'interagir davantage avec des interlocuteurs extérieurs sur ces sujets⁵ »*. ***Aussi la formation à la gestion financière pourrait-elle être également renforcée, spécialement pour les magistrats qui se destinent à des fonctions de responsabilité au sein des juridictions, dans le cadre du programme du cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ).***

Proposition n° 9 :

Développer en formation initiale et continue des magistrats ainsi que dans le cadre du CADEJ la connaissance des principes directeurs de la LOLF, selon des modalités adaptées aux profils des magistrats formés.

¹ Roland du Luart, rapport d'information n° 4, commission des finances du Sénat, « La justice, de la gestion au management? Former les magistrats et les greffiers en chef », octobre 2006, pp. 5-6.

² On pense particulièrement à la direction du budget ou à la direction générale des finances publiques.

³ A titre d'exemple, on pense à chorus ou aux procédures particulières des marchés publics.

⁴ En ce qui concerne l'évolution du métier et des compétences du greffier, Cf. Pierre Delmas-Goyon, *Le juge du XXI^{ème} siècle. (Un citoyen acteur, une équipe de justice)*, rapport au ministre de la Justice, 2013, p. 99 et s.

⁵ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, p. 34.

b - Développer la communication concernant le partage des bonnes pratiques

Le partage des réflexions, des expertises et des bonnes pratiques de gestion, françaises ou étrangères, dans le champ de la Justice, est essentiel. Il peut prendre différentes formes tels que les réseaux sociaux, les colloques, les circuits intranet, etc. Une telle mise en commun des savoirs et des savoir-faire est aujourd'hui indispensable pour que se développe une intelligence collective permettant de répondre aux questions qui se posent à l'ensemble d'un secteur public aujourd'hui en pleine transition.

A cette fin, il serait utile de créer une unité dédiée à la communication financière propre aux juridictions. Cette unité pourrait être rattachée à la Cour de cassation. Celle-ci dispose déjà, en effet, d'un service de communication qui pourrait être étoffé et d'un service de documentation des études et du rapport qui centralise les bonnes pratiques européennes. Il convient d'ajouter que ces deux services sont en relations très étroites et sont placés sous l'autorité de la même personne.

Proposition n° 10 :

Confier à la Cour de cassation l'animation d'une cellule de communication financière chargée de diffuser parmi les juridictions les bonnes pratiques en matière de gestion financière.

B - Créer les instruments de pilotage de la gestion

Si l'autonomie de gestion suppose des cadres qui sont stratégiques pour son accomplissement, elle nécessite également de disposer d'un certain nombre d'outils, tous adaptés de la gestion de l'entreprise. Il en est notamment ainsi, de la comptabilité comme d'autres instruments de contrôle et de pilotage de la gestion. Au même titre que les cadres fondamentaux évoqués précédemment, l'utilisation de ces instruments conditionne l'efficacité de la gestion et, au final, contribue à la crédibilité de l'évaluation de leurs besoins par les gestionnaires de crédits.

1 - Développer une comptabilité analytique source d'informations fiables pour le pilotage de la gestion

Conformément aux dispositions de l'article 163 du décret du 7 novembre 2012 susévoqué, la tenue de la comptabilité générale de l'Etat est de la compétence des comptables publics¹ et non des ordonnateurs. En conséquence, les juridictions tiennent uniquement une comptabilité budgétaire laquelle est insuffisante pour satisfaire la démarche de performance introduite par la LOLF. Il appert nécessaire de donner aux gestionnaires locaux un accès via l'applicatif *chorus* aux informations tirées de la comptabilité générale les concernant. En ce sens, les gestionnaires locaux pourraient être en mesure de développer une analyse des coûts.

A la Cour de cassation, la difficulté liée à l'absence de restitution issue de la comptabilité générale a été palliée, en partie, par la mise en œuvre d'outils de gestion construits, par le contrôleur de gestion, sur les principes d'une comptabilité générale tels que la prise en compte des dotations aux amortissements des biens acquis sur le budget propre de la Cour (hors

¹ Art 13 du décret GBCP, il s'agit des agents de droit public ayant [...] la charge de manier les fonds [...] nommés par le ministre chargé du budget.

dépenses supportées par la SDIT), la valorisation des immobilisations présentes dans l'inventaire physique pour le calcul des ratios d'investissement ou encore le rattachement des charges à l'exercice en fonction de la consommation effective du bien et non du paiement. Cette dernière action permet notamment d'objectiver l'évolution de certains postes de dépenses faisant l'objet d'un suivi particulier sur plusieurs exercices.

Au bilan, si ces outils permettent d'alimenter les tableaux de bord de pilotage afin d'objectiver le choix du responsable du budget au cabinet du premier président de la Cour de cassation, les informations issues de la comptabilité générale de l'applicatif chorus s'avèrent nécessaires aux fins d'enrichir les axes d'analyses et développer une comptabilité analytique alimentée par des restitutions fiables fournies par un système de gestion.

Au regard de la gestion de leurs crédits par les différentes composantes de l'autorité judiciaire, il convient d'encourager le développement d'une comptabilité d'exercice qui est un prérequis dans la construction d'une comptabilité analytique¹.

S'agissant de la *comptabilité analytique*, cette dernière se révélerait un bon outil dans la connaissance et l'analyse des coûts sur le plan local. En effet, la comptabilité d'analyse des coûts prévue par la LOLF « *reste un outil trop général pour servir aux gestionnaires dans leur activité* ». Quant à la comptabilité analytique des services qui la prolonge, la Cour des comptes estime qu'elle n'est pas encore « aboutie », par conséquent pas plus à la Justice que dans d'autres ministères. Or, une bonne gestion suppose de connaître parfaitement les coûts. C'est la raison pour laquelle il serait primordial de développer une comptabilité analytique au sein des services de l'autorité judiciaire qui viendrait compléter l'image globale de la gestion financière qu'offre la comptabilité d'exercice.

Proposition n° 11 :

Doter l'ensemble des juridictions d'un modèle comptable performant avec la création d'une comptabilité analytique laquelle devra être alimentée par les données issues de la comptabilité d'exercice.

2 - Mettre en place des instruments de contrôle de la gestion

Les techniques du contrôle de gestion s'inscrivent parfaitement dans le déroulement de la logique d'entreprise qui est celle de la LOLF. Et c'est tout à la fois en amont du processus budgétaire, lors de la phase de préparation et de décision relative à la fixation des prévisions, et en aval, lors de l'exécution, que les préoccupations du contrôle de la gestion publique trouvent à s'exercer. En effet, dans une logique de gestion fondée sur les résultats, il est nécessaire de mettre en place des outils de gestion permettant de s'assurer que l'organisation dispose des indicateurs de pilotage adaptés à son besoin. Tel est le sens du contrôle de gestion. Il importe également de pouvoir en évaluer l'impact par rapport à la finalité recherchée. D'où le besoin accru d'évaluation et d'audits.

Ce type de contrôle, depuis longtemps en vigueur dans les entreprises, a été défini par une circulaire interministérielle qui l'a introduit comme « *un système de pilotage mis en œuvre par*

¹ Art 59 du décret GBCP.

² Cour des comptes, « La comptabilité générale de l'État, dix ans après », rapport thématique, février 2016 p. 145

un responsable en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus¹ ».

Dans le cadre des juridictions du fond, le contrôle de gestion, encore très limité, est à développer². En effet, du fait de l'inexistence de la comptabilité générale et, par conséquent, des outils permettant de réaliser un véritable audit, les contrôleurs de gestion sont limités dans leur office. A titre d'exemple, on peut rappeler le manque de restitutions tirées de la comptabilité générale dans l'applicatif Chorus. Toutes les restitutions de celui-ci ne sont pas ouvertes aux utilisateurs³; ce qui conduit à une connaissance parcellaire des coûts. Ainsi, l'analyse et la mesure des activités, des coûts ou des résultats par le contrôle de gestion ne peut être effectué par la juridiction.

Afin d'instituer ou de renforcer cette partie indispensable de l'autonomie de gestion, les comptabilités générale, d'exercice et analytique doivent être instaurées dans chacune des juridictions du fond. Néanmoins, il est tout aussi nécessaire de former les agents afin qu'ils puissent exploiter les informations issues de la comptabilité générale. Il conviendrait également que la fonction de contrôle de gestion soit développée dans les services déconcentrés pour permettre aux responsables locaux de disposer d'outils de pilotage et d'aide à la prise de décision adaptés à leurs besoins.

Enfin, dans le cadre déconcentré, on pourrait imaginer que les cours d'appel établissent un contrôle de gestion des juridictions de première instance. Ce schéma ne peut s'envisager qu'en collaboration avec les SAR qui détiennent le maniement des outils budgétaires et comptables.

En revanche, le contrôle interne budgétaire et comptable apparaît satisfaisant.

Proposition n° 12 :

Développer le contrôle de gestion dans toutes les juridictions, en lien avec les SAR.

¹ Circulaire interministérielle du 21 juin 2006.

² Tout d'abord, il faut s'entendre sur la notion de contrôleur de gestion car pour certains, il réalise des opérations de contrôle de régularité au même titre que le comptable public. De plus, le corps de contrôleur de gestion manque d'effectifs, un recrutement massif serait nécessaire.

³ Il existe des accréditations en fonction de la compétence et de la qualité de l'agent.

II - Les voies pour une autonomie de décision financière

Il existe nombre de propositions, des plus mesurées aux plus audacieuses, allant dans le sens d'une autonomie de décision financière pour la justice judiciaire. Toutes doivent être évaluées en fonction du contexte dans lequel elles pourraient s'inscrire. Certaines d'entre elles devraient être mises en place de manière urgente pour assurer un pilotage efficace de la gestion des moyens qui lui sont alloués, et donc de la qualité du service rendu au justiciable (A).

D'autres, moins consensuelles, s'orientent vers une autonomie de décision financière, certes toujours relative, mais selon des modèles qui rompent radicalement avec le modèle actuel. Quoiqu'il en soit, une consolidation des éléments contribuant à l'autonomie de décision financière de la justice judiciaire associée à une réforme, sans bouleversement, de certains dispositifs existants permettrait d'ouvrir la voie, de manière pragmatique et progressive, à une dynamique porteuse à terme d'un sens commun qui reste encore à définir (B).

A - Les voies possibles à court et moyen terme pour la participation de l'autorité judiciaire à la prise de décision financière

1 - Sécuriser les crédits

La sécurisation des crédits alloués à la justice judiciaire constitue une condition préalable de l'autonomie de décision financière comme de l'autonomie de gestion. Il apparaîtrait, en effet, paradoxal de prétendre accorder une certaine autonomie de décision financière à une institution, cela sous quelque forme que ce soit, si les crédits étaient ensuite susceptibles d'être remis en question au cours de la période d'exécution. Plus grave encore, une telle situation constitue un obstacle majeur au développement d'une gestion efficace qui confère une légitimité à la justice judiciaire pour se voir associée au processus de décision budgétaire la concernant. Deux catégories de mesures sont essentielles à cette sécurisation :

- une loi de programmation pluriannuelle ;
- un traitement particulier de l'autorité judiciaire concernant les dispositifs de régulation budgétaire.

a- Une loi de programmation pour la Justice

Définie par l'article 34 de la Constitution¹, les lois de programmation² se placent hors cadre budgétaire car elles n'ont pas le caractère de lois de finances ; il s'agit, en effet, de lois ordinaires dénuées de toute force obligatoire sur le plan financier. La loi organique du 1^{er} août 2001 ne fait pas mention des lois de programme. Dans la mesure où celles-ci restent prévues par la Constitution, le recours à de tels supports demeure possible. Le précédent de la « loi d'orientation et de programmation pour la justice » de 2002³ nous rappelle cependant que si la

¹ L'article 34 de la Constitution dispose que : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État ».

² Les lois de programmation ont en générale une durée d'application de cinq ans. A titre d'exemple, on peut citer la loi de programmation militaire.

³ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, JORF n° 211 du 10 septembre 2002.

loi a permis une augmentation des moyens pour la Justice entre 2002 et 2007¹, elle a été appliquée de façon incomplète² en matière d'évolutions des effectifs de magistrats et de greffiers (avec un taux de réalisation des objectifs de création d'emplois de 76 % pour les magistrats et 32% pour les greffiers entre 2002 et 2007)³ et le déficit d'outils de suivi et d'évaluation de la réalisation de la loi n'a pas permis d'apprécier, dans la durée, les effets de la loi.

Plusieurs rapports⁴, mais aussi nombre de personnalités auditionnées⁵ dans le cadre de la présente mission, ont proposé de recourir à cet instrument juridique. Le Premier ministre s'y est également engagé dans sa déclaration de politique générale du 4 juillet 2017⁶. Une loi de programmation 2017-2022 pourrait ainsi constituer un contrat de législature pour la Justice. Cette loi devrait permettre, dans un premier temps, une remise à niveau des crédits de l'institution judiciaire mais, par la suite, il pourrait également être décidé de pérenniser en l'institutionnalisant un tel dispositif. Une telle voie, qui contribuerait à la rationalisation et à la sécurisation budgétaire de ce champ, supposerait une volonté politique forte.

Selon le rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice, « *un tel texte permettrait de donner davantage de visibilité tant à la progression des effectifs et des moyens qu'aux réformes qui seront mises en œuvre sur ..(une)..période de cinq ans, en particulier pour les magistrats et les différents personnels de la justice*⁷ ». Il s'agirait, en effet, pour le Sénat, d'assurer à l'autorité judiciaire une augmentation des crédits de cinq pour cent tous les ans, pendant cinq ans.

On ne peut qu'être favorable à une telle perspective même si l'effort budgétaire à consentir devrait probablement être supérieur à celui envisagé⁸ compte tenu de la situation dégradée des

¹ Les crédits de la justice judiciaire ont augmenté de 1.717 millions d'euros en crédits votés en 2002 à 2.598 millions d'euros en 2007 (Cf. Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 37).

² Dans son rapport spécial pour le projet de loi de finances pour 2008, le député René Couanau relève que « *l'année 2007 est la cinquième et dernière année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002. La prévision à fin 2007 permet de constater que les objectifs de la loi auront été respectés au 4/5èmes, ce qui constitue un résultat très positif. L'objectif a été globalement respecté, au 31 décembre 2006, pour les dépenses ordinaires, les autorisations d'engagement et les créations d'emplois. (...) Cependant, les dépenses d'équipement en crédits de paiement connaissent un retard, et un déséquilibre s'est créé, au sein du programme Justice judiciaire, entre créations d'emplois de magistrats et créations d'autres emplois de fonctionnaires. C'est sur ce dernier point que votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement, afin que l'effort soit poursuivi en 2008 et au-delà, car le manque actuel de personnel de greffe et autres personnels administratifs porte souvent atteinte au bon fonctionnement des juridictions et risque d'annihiler les efforts réels accomplis au cours des cinq dernières années, les rendant peu perceptibles pour l'ensemble des acteurs du monde judiciaire* ». (René Couanau, rapport n° 276, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2008, annexe n° 25, Justice, octobre 2007, p. 15).

³ Cf. également Roland du Luart, rapport n° 91, fait au nom de la commission des finances du Sénat pour le projet de loi de finances pour 2008, annexe n° 16, Justice novembre 2007, pp. 16-17.

⁴ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 14 : Proposition n° 10 ; Jean-Jacques Urvoas, *Lettre du garde des Sceaux à un futur ministre de la Justice. Partageons une ambition pour la justice*, Dalloz, 2017, 57 p.

⁵ Cf. en particulier, les auditions par le groupe de travail de Patrick Hetzel, député, rapporteur spécial des crédits Justice, 27 février 2017 et de M. Michel Bouvard, sénateur, par le groupe de travail, 3 avril 2017.

⁶ Cf. Edouard Philippe, déclaration de politique générale du 4 juillet 2017, Assemblée nationale : « Dès 2018 une loi quinquennale de programmation des moyens de la justice sera présentée au Parlement. »

⁷ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 306.

⁸ Dans une proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, le sénateur Philippe Bas propose une trajectoire de progression des crédits de la mission « Justice » sur cinq ans (2018-2022), selon un taux annuel moyen de 5 %, conformément aux préconisations du rapport de la mission d'information sur

juridictions en matière d'immobilier, des besoins importants en personnels (magistrats et fonctionnaires), des investissements à consentir pour la modernisation de la Justice (numérique), et des priorités affichées par le gouvernement dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité qui nécessiteront des moyens supplémentaires de tous ordres.

En outre, si une telle loi était votée, il conviendrait d'être très attentif à son périmètre afin d'éviter que les moyens supplémentaires formellement accordés à l'autorité judiciaire ne soient en fait que la compensation de transferts de charges décidés par ailleurs.

Il faut également observer que la LOLF a généralisé les autorisations d'engagement (AE auparavant qualifiées d'autorisations de programme). L'autorisation d'engagement, qui a une portée pluriannuelle, s'applique aussi bien aux dépenses de fonctionnement, à l'exception importante des dépenses de personnel, qu'aux dépenses d'investissement. **Toutes les dépenses, à l'exception des dépenses de personnel, peuvent donc être engagées de manière pluriannuelle**, sachant que la règle de l'annualité est conservée. Elle l'est :

- d'une part, pour les crédits de paiement qui représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés,
- d'autre part, pour les AE non consommées par un engagement juridique qui font l'objet d'une annulation dans le cadre de la loi de règlement.¹ Il s'agit, par conséquent, de veiller à une bonne articulation dans le temps de l'allocation des crédits d'investissement et de fonctionnement².

Il est, par ailleurs, nécessaire que les lois de finances confirment les dispositions de la loi de programmation en suivant l'échéancier des autorisations de programme et des crédits de paiement votés par elle. Les intentions énoncées par la loi de programme se trouveraient ainsi confortées par les autorisations budgétaires correspondantes.

Proposition n° 13 :

Adopter une ambitieuse loi de programmation pour la Justice couvrant l'ensemble de la législature 2017-2022 pour mettre à niveau les moyens des juridictions, tant en matière de personnels - magistrats et greffes- qu'en matière de ressources techniques (informatique) et de moyens immobiliers, tenant compte des charges résultant des nouvelles responsabilités leur incombant par suite de l'adoption de nouvelles dispositions législatives.

le redressement de la justice, soit une progression de 27,63 % sur la période entre la loi de finances initiale pour 2017 et 2022, **soit une progression de 15,93 % pour les crédits du programme 166 « Justice judiciaire »** équivalent à une augmentation de 429 millions d'euros durant la période, une progression de 46,14 % pour les crédits du programme 107 « Administration pénitentiaire » **et une progression d'un peu plus de 2 % pour le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature »** (Cf. Philippe Bas, proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice n° 641, déposée le 18 juillet 2017, Sénat).

¹ En outre, pour les *dépenses de personnel*, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts, ce qui revient à conserver un caractère strictement annuel à ces dépenses. Des possibilités de report sont toutefois ouvertes. C'est ainsi que les crédits de paiement peuvent être reportés sur l'année suivante dans la limite de 3 %. Pour les AE non consommées il est éventuellement possible de les reporter après négociation.

²Cf. Michel Bouvier, « Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 39-1992. p. 16.

b - L'exemption des dispositifs de régulation budgétaire

Les crédits ouverts au titre d'un exercice n'emportent qu'une faculté d'utilisation en l'absence d'obligation juridique rendant l'État débiteur. De plus, ils ne créent pas davantage un droit définitif sur lequel l'Exécutif ou le Parlement ne pourraient revenir. Il en résulte donc ***une inévitable précarité*** des crédits dans le temps puisque ceux-ci peuvent être remis en cause en cours d'exécution-, ainsi qu'une gestion par à-coups, sans fluidité. Les mécanismes essentiels à cet égard sont ceux des *blocages* ou « *mises en réserve* » (gels) de crédits¹ suivis d'annulations régulières. Ils sont avant tout utilisés comme instruments de régulation budgétaire². Selon la LOLF, les annulations de crédits ne sont pas seulement autorisées pour les crédits devenus sans objet, mais elles le sont aussi, ***à titre préventif***, afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances³.

Cette pratique, si elle n'est pas nouvelle⁴, s'accroît depuis plusieurs années⁵. Le budget de la Justice est, d'ailleurs, très éprouvé par ces dispositifs. Les magistrats se plaignent, à juste titre, du « saucissonnage » des crédits, c'est-à-dire de la transmission par tranche de l'enveloppe budgétaire qui ne permet pas un pilotage de la gestion. Ainsi que le relève le rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice, « *le constat est unanime des difficultés de gestion résultant de ces gels de crédits, tant chez les chefs de cour, de juridiction,*

¹ La loi organique du 12 juillet 2005 a révisé les modalités de la régulation budgétaire en permettant dès le PLF initial de prévoir une réserve de précaution. Prévue à l'article 51-4 de la loi organique relative aux lois de finances, la réserve de précaution consiste à geler et donc à rendre indisponible, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts en lois de finances. L'objectif est de faire face aux besoins de la régulation qui sont susceptibles d'évoluer en cours de l'année ainsi qu'aux imprévus et aux aléas de gestion. En principe, les crédits qui sont mis en réserve ont vocation soit à être annulés pour financer des dépenses nouvelles ou imprévues, soit à être débloqués et rendus disponibles pour les responsables de programme. Toutefois, une circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 a durci ces conditions d'utilisation en indiquant que le déblocage (ou dégel) a, désormais, « un caractère exceptionnel » et doit « être dûment justifié ». La règle générale est de prévoir l'annulation au moins partielle de la réserve en fin de gestion. Le principe est donc que les aléas de gestion doivent être prioritairement couverts par redéploiement de crédits. La réserve de précaution est ainsi utilisée essentiellement pour prévenir la détérioration du solde budgétaire.

² Sur un bilan de la politique de régulation budgétaire jusqu'en 1990, v. notamment Alain Richard, « Projet de loi de finances rectificative pour 1991 », *doc. AN*, n° 23, 1992 ; cf. aussi Cour des comptes, « Constatations de la Cour sur la régulation budgétaire - lois de finances pour 1990 à 1993 », *doc. mars 1995* ; v. également Gilbert Orsoni, « Régulation budgétaire et non-utilisation des crédits dans l'exercice », *RFFP*, n° 12-1985 ; « Les pratiques de régulation budgétaire », *RFFP*, n° 68-1999 ; Mathieu Conan, « La régulation budgétaire en quête de légitimité », *RFFP*, n° 48-1994.

³ Art. 14-1 : « Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. »

⁴ En 2016, la réserve a représenté 0,5 % des crédits de personnel et 8 % des crédits des autres catégories de dépenses, soit des taux identiques à 2015 mais supérieurs à 2014 (0,5 % et 6 %) Cour des comptes, « Le budget de l'Etat en 2016 », Résultats et Gestion, 2017, p. 117

⁵ Selon la Cour des comptes, « *le taux de mise en réserve est en augmentation. Hors titre 2, il atteignait 6 % en 2013, ce niveau de mise en réserve était également prévu dans la loi de programmation pour 2014-2019. En 2014, ce taux a été porté à 7 %. En 2015, le taux de mise en réserve était de 8 % sur les crédits hors titre 2, et de 0,5 % sur les crédits de titre 2* ». Cf. Rapport de la Cour des comptes, Mission Justice et comptes de commerce n° 909 Régie industrielle des établissements pénitentiaires et n° 912 Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, La documentation française, Paris, 2015, pp. 20-21. D'ailleurs, « *un surgel est intervenu dans le cadre du schéma de fin de gestion pour un montant de 89 M€ en AE et 20 M€ en CP hors titre 2, affectant tout particulièrement les dépenses immobilières de l'occupant des programmes 107 - Administration pénitentiaire et 166 - Justice judiciaire ainsi que les dépenses informatiques du programme support. La réserve de précaution finale atteignait 265 M€ en AE et 57 M€ en CP, hors titre 2* ». Note de la Cour des comptes, *Op. Cit.*, p. 21.

que chez les directeurs de greffe¹ », d'autant que les gels sont suivis de dégels bien souvent trop tardifs pour permettre un engagement de la dépense, efficace et rationnel. Il conviendrait de remédier à cette situation qui va à l'encontre d'une maîtrise des finances publiques posée comme objectif par le législateur depuis la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Une mesure à prendre en ce sens pourrait consister à *exempter les crédits consacrés aux juridictions judiciaires et au Conseil supérieur de la magistrature de mesures de régulation budgétaire*².

Déjà, en 2005, le sénateur Roland du Luart a proposé que la justice judiciaire, au même titre que la justice administrative et la justice financière, bénéficie d'un régime dérogatoire d'exemption de régulation budgétaire. Faisant référence au discours du Premier ministre à la Cour des comptes le 9 mai 2005 au cours duquel le chef du gouvernement a annoncé que le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, ainsi que les juridictions en dépendant pourraient bénéficier de ce régime et face aux interrogations exprimées à ce sujet par les magistrats-judiciaires-, Roland du Luart précise : « *M. Dominique Perben, alors Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a indiqué, le 23 mai 2005, que le Premier ministre lui avait exprimé son accord « pour poser le principe qu'il n'y ait plus de gel imposé aux juridictions judiciaires, au même titre que pour les juridictions administratives et financières ». En d'autres termes, un même régime financier spécifique sera accordé aux juridictions financières, administratives et judiciaires, les protégeant de mesures de gel parfois déstabilisatrices pour leur gestion surtout quand le « dégel » intervient en fin d'exercice, et pas toujours très transparentes, pour celles-ci comme pour le Parlement. En l'état actuel des informations dont dispose votre rapporteur spécial, ce régime portera essentiellement, outre la régulation budgétaire, sur le contrôle financier. Selon la chancellerie, à propos de ce dernier point, il s'agirait non d'un régime explicitement dérogatoire mais d'une « application des dispositions les plus souples » du décret n° 2005-59 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat* ».

Dans son rapport d'avril 2017, la mission d'information sénatoriale suggère d'adopter, pour les juridictions judiciaires, une démarche comparable et propose « *de sanctuariser le budget de l'autorité judiciaire, en exonérant les programmes respectivement consacrés aux juridictions judiciaires et au Conseil supérieur de la magistrature des mesures de mise en réserve des crédits* ». Il conviendrait alors de modifier la LOLF et d'y mentionner « *expressément (...) l'existence de deux programmes spécifiques regroupant les crédits alloués à l'autorité judiciaire, qui pourront être exemptés de gel des crédits* ».

Le rapport sénatorial ajoute que : « *les exceptions à la mise en réserve de crédits, si elles sont rares, existent néanmoins dans des cas particuliers. La mission « Pouvoirs publics » dont l'existence est expressément consacrée dans la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, et qui comprend notamment les dotations attribuées aux assemblées parlementaires, à la Présidence de la République et au Conseil constitutionnel, est,*

¹ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, 2017, page 63.

² Cf. Audition du sénateur Michel Bouvard du 3 avril 2017 dans laquelle il appelle à une expérimentation excluant l'autorité judiciaire de la régulation budgétaire.

³ Roland du Luart, rapport d'information n° 478, « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », commission des finances du Sénat, juillet 2005, p. 50.

⁴ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, page 64.

compte tenu de son caractère spécifique, exclue des modalités de régulation budgétaire infra-annuelle et notamment de la mise en réserve des crédits. Comme les autorités relevant de cette mission budgétaire, l'autorité judiciaire a rang constitutionnel, de sorte qu'elle devrait bénéficier d'un traitement équivalent ».

L'exemption de régulation permet d'échapper aux « *stop and go* » générés par les gels et dégels et de rendre possible la modernisation de l'organisation des juridictions qui en bénéficient, sans connaître d'à-coups. A l'inverse, la multiplication des phases de gels et dégels a contribué à accentuer les difficultés de la justice judiciaire et à approfondir le retard dans sa modernisation. Le phénomène est ancien et le remède connu. En effet, en 2004, dernière année de présentation de la loi de finances avant l'entrée en vigueur de la LOLF, Roland du Luart, rapporteur des crédits « Justice » à la commission des Finances du Sénat, relevait « *que des mesures de régulation budgétaire ont provoqué des retards dans la poursuite de plusieurs projets informatiques, pourtant indispensables au renforcement des moyens de la justice et susceptibles de susciter des économies budgétaires. Il serait souhaitable que ceux-ci ne soient plus systématiquement utilisés comme variable d'ajustement* ».

Le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République, en qualité de pouvoirs publics, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, avec les juridictions qui en dépendent, par dérogation accordée par décision du Premier ministre, bénéficient d'une exemption de régulation budgétaire ; au regard de son statut, il serait tout à fait légitime que l'autorité judiciaire se voie accorder également une telle garantie³.

Proposition n° 14 :

Sécuriser les crédits de l'autorité judiciaire en exemptant les institutions en relevant des mesures de régulation budgétaire.

2-Définir des sources complémentaires de financement

Des sources complémentaires de financement pourraient être dégagées de différentes manières comme le développement ou la création de recettes propres.

a- Restituer aux juridictions leurs efforts de gestion

La reconnaissance d'une plus grande autonomie de gestion aux chefs de cour et de tribunal passe par le développement des mesures d'intéressement des juridictions aux mesures

¹ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, page 64.

² Roland du Luart, rapport n° 74, au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005, annexe n°27, Justice, page 8.

³ La proposition de loi organique présentée le 18 juillet 2017, par le sénateur Philippe Bas, semble aller dans ce sens. Elle dispose, dans un article 1er :

« I. - Après la première phrase du troisième alinéa du I de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« Deux programmes spécifiques regroupent les crédits de l'autorité judiciaire, l'un comprenant les crédits des juridictions judiciaires, l'autre ceux du Conseil supérieur de la magistrature. Les crédits de l'autorité judiciaire sont exonérés de la procédure de mise en réserve prévue pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et sur les autres titres des programmes dotés de crédits limitatifs ».

II. - L'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dans sa rédaction résultant du I du présent article, entre en vigueur un an après la promulgation de la présente loi organique. » (Cf. Philippe Bas, proposition de loi organique n° 640 pour le redressement de la justice, 18 juillet 2017, Sénat).

d'économies qui leur sont réclamées par le ministère de la Justice. La direction des services judiciaires s'est engagée dans cette voie en accordant la redistribution, en 2016, de près de 30 % du montant des économies réalisées dans le cadre d'un plan d'apurement des scellés biologiques¹. Cette démarche doit être généralisée et amplifiée en allant au-delà.

La bonne gestion des chefs de cour et de tribunal doit être encouragée à partir de critères quantitatifs et qualitatifs objectifs d'attribution des dotations, en accordant aux juridictions dont ils ont la responsabilité, un juste retour sur les efforts consentis. Les crédits ainsi redistribués pourront être, en fonction des besoins locaux, affectés à l'abondement de frais de fonctionnement insuffisants ou à de menus travaux d'entretien des locaux propres à améliorer le confort des personnels judiciaires comme des justiciables.

Proposition n° 15 :

Intéresser les cours d'appel et les tribunaux de grande instance à leur bonne gestion en leur restituant une part significative des économies réalisées pour améliorer leur fonctionnement quotidien ou l'entretien de leurs locaux.

b- Développer ou créer des ressources propres

L'autorité judiciaire a bénéficié de ressources financières qui ont été abolies lors de la précédente législature². A titre d'exemple, on peut citer **le droit de timbre³ ou contribution pour l'aide juridique (CPAJ)**.

Ainsi que le relève le rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice, « *la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) avait été créée par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, afin de faire face aux nouvelles charges issues de la réforme de la garde à vue, opérée par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue. Cette contribution d'un montant de 35 euros était acquittée par tout justiciable introduisant une instance civile ou administrative. Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en étaient dispensés* ». En 2012, le produit de la taxe, affecté au Conseil national des barreaux (CNB) a représenté 54 millions d'euros. Pour autant, le produit de cette taxe n'est pas venu s'ajouter au budget de l'aide juridictionnelle mais a été déduit de la dotation budgétaire consacrée à l'aide juridictionnelle, pour un montant de 50 millions d'euros entre 2011 et 2012.

On peut s'interroger sur l'affectation d'une telle taxe. ***Le droit de timbre, c'est-à-dire la contribution demandée à tout justiciable, sous réserve d'exceptions, introduisant une instance devant une juridiction judiciaire doit-il nécessairement servir à abonder le budget de l'aide juridictionnelle ou pourrait-il constituer une ressource propre des juridictions ? Le groupe de travail formule le souhait qu'une réflexion approfondie puisse être engagée en ce sens.***

Autres pistes susceptibles de constituer des ressources propres pour les juridictions :

¹ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, page 195.

² La contribution pour l'aide juridique a été supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Dans une décision n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que les droits de timbre de 35 et 150 euros ne portent pas atteinte au droit au recours.

⁴ Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 256 et s.

- *L'introduction d'un droit de « seconde copie » des décisions de justice¹*, lorsque pour une raison ou une autre, la première copie ne suffit pas ou a été perdue. A ce jour, les juridictions fournissent ce service gracieusement ; il pourrait être rendu payant.
- *L'introduction d'un régime de loyers pour les locaux du domaine public judiciaire affectés à la justice commerciale, lorsque ces locaux sont occupés par des entreprises privées.* Actuellement, les greffes privés des tribunaux de commerce ne participent qu'aux frais de fluide (eau, électricité) mais occupent à titre gratuit les locaux du domaine public judiciaire.

Proposition n° 16 :

Permettre aux juridictions de disposer de nouvelles ressources susceptibles d'abonder leur budget propre.

3- Supprimer l'obligation de crédits limitatifs pour les frais de justice

Tout crédit dont la loi n'a pas spécifié qu'il a un caractère évaluatif doit être considéré comme limitatif. Ce principe est expressément affirmé par l'article 9 de la loi organique du 1^{er} août 2001². La caractéristique du crédit limitatif réside dans le fait qu'il lie impérativement l'administration : celle-ci, en principe, ne peut ni modifier l'objet de la dépense, ni dépasser le montant du crédit fixé par la loi de finances. Les ordonnancements ne peuvent avoir lieu que dans le cadre de l'autorisation législative et les comptables ont l'obligation de refuser de payer tout ordonnancement ou mandatement si le crédit correspondant est épuisé.

Il est cependant prévu des aménagements et des dérogations au principe. Le gouvernement peut, en cours d'année, et sous certaines conditions, procéder à des transferts ou à des virements de crédit ou recourir à des décrets d'avance pour abonder des dotations insuffisantes.

Par ailleurs, tous les crédits n'ont pas un caractère limitatif. Certains ont une simple valeur indicative. Il en est traditionnellement ainsi de ceux qui sont relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions, dégrèvements, qui font l'objet de *crédits évaluatifs*. L'ordonnance du 2 janvier 1959 avait prévu une deuxième catégorie, les *crédits provisionnels* qui concernaient, quant à eux, des dépenses qui ne peuvent être arrêtées dans leur montant avec certitude ou dont le montant est difficilement susceptible d'être connu *a priori*. On ne retrouve plus cette deuxième catégorie dans la loi organique du 1^{er} août 2001.

Pour les raisons évoquées dans la première partie de ce rapport, la mise en place de crédits évaluatifs pour la mission « Justice » revêt une grande importance. Il est nécessaire de prendre en considération les contraintes de cette mission et, notamment, celles inhérentes à l'exercice de la justice pénale ; lorsque la liberté individuelle est en cause, il est souhaitable que les décisions à prendre intègrent ce paramètre.

Tout aussi indispensable doit être, en retour, l'assurance que les dépenses engagées dans ce cas ainsi, parallèlement, que les crédits correspondants, soient soumis à un pilotage rationnel de

¹ Une telle mesure nécessiterait d'adapter le cadre législatif (Cf. not. loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique) selon lequel les décisions de justice sont mises à disposition du public à titre gratuit.

² Déjà affirmé par l'ordonnance de 1959, il avait été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 221 DC du 29 décembre 1986.

leur gestion. Dans ce cadre, un retour aux crédits évaluatifs est possible *à la condition qu'il soit assorti de la mise en place d'une gestion responsable fondée sur des structures efficaces et des instruments maîtrisés*¹, tel qu'évoqué au paragraphe I de cette partie.

Selon la même logique, *fondée sur une gestion contrôlée*, il est également nécessaire de permettre aux juridictions de retrouver des marges de manœuvre budgétaires en *limitant les crédits fléchés* et en *augmentant le montant des dotations initiales*.

Les chefs de cour et de tribunal déplorent, en effet, une augmentation de la proportion des crédits fléchés dans les dotations à leur juridiction, ainsi qu'une délégation faible de leur dotation en début d'année de sorte que leur autonomie de décision est des plus réduites.

Entre 2013 et 2017, les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour le fonctionnement courant des juridictions ont augmenté de 20 % ; la réserve de précaution ou de gel de crédits a augmenté dans la même période de 60 %, tandis que les crédits retenus par la direction des services judiciaires ont augmenté de 41 %. Sur cette période, les crédits de paiement réellement attribués aux juridictions en début de gestion sont passés de 88 % de la dotation totale en 2013 à 84 % en 2017.

Ainsi que le souligne la mission conjointe de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, « *la dotation annuelle initiale allouée aux BOP est au total inférieure au coût annuel du fonctionnement courant des juridictions. Dès lors, tout aléa de gestion suscite une demande de dotation complémentaire, les dépenses inattendues étant théoriquement prises en charge par la réserve « aléa de gestion » de la DSJ. Ce système génère de multiples demandes de dotations complémentaires, allouées en fonction de besoins urgents et précis par des crédits fléchés ou des enveloppes identifiées. La mission comprend les ressorts de ce fonctionnement, il n'en demeure pas moins qu'il ne permet pas une gestion prévisionnelle efficace si :*

- *les crédits ainsi retenus par la centrale et délégués en cours d'année représentent une part trop importante de la dotation annuelle totale des BOP ;*
- *la notion d'aléa est trop large et ne correspond plus seulement à des événements imprévisibles mais à une soupape pour les juridictions en trop grande difficulté² ».*

La recherche d'une bonne gestion des juridictions suppose que leurs chefs puissent bénéficier, dès le début de l'année, de la totalité de leur dotation pour être en mesure de planifier utilement l'exécution de leur budget. C'est particulièrement vrai pour les chefs de cour d'appel. Cela doit aller de pair avec *la réduction progressive des crédits fléchés*, dès lors que les crédits alloués seront suffisants pour couvrir les dépenses de l'année (après apurement complet des charges à payer).

Proposition n° 17 :

- **Supprimer l'obligation de crédits limitatifs pour les frais de justice sous réserve de la mise en place de mesures de bonne gestion ;**
- **Permettre une véritable autonomie de gestion des chefs de cour en limitant les crédits fléchés et en assurant la mise à disposition de leur enveloppe de crédits dès le début de l'année.**

¹Sans quoi la LOLF devrait s'appliquer dans toute sa rigueur.

²« Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances, annexe VI « le processus budgétaire et comptable », janvier 2017, page 22.

4 - Associer l'autorité judiciaire à la prise de décision financière

Associer l'autorité judiciaire à la prise de décision financière suppose qu'elle dispose de crédits réunis dans le cadre d'une mission centrée sur ce qui est le cœur de son activité. Il n'est pas pour autant question de l'isoler des autres acteurs participant de l'activité du système judiciaire. Il s'agit, au contraire, d'instituer une synergie entre les uns et les autres, notamment avec le secrétariat général du ministère de la Justice, dont les compétences ont été récemment modifiées.

a - Réaménager l'architecture de la mission « Justice » afin de clarifier le cadre budgétaire de l'autorité judiciaire

Le constat des difficultés rencontrées dans le financement des juridictions, ainsi que le déficit de visibilité que cela représente pour l'autorité judiciaire justifient une réflexion sur la réorganisation de la mission « Justice ».

La nomenclature budgétaire de la mission « Justice » doit être en partie repensée pour répondre, en particulier, au problème déjà évoqué du transfert de l'effort budgétaire consenti pour la « Justice », année après année, des juridictions judiciaires vers l'administration pénitentiaire, de sorte qu'à moyens budgétaires constants ou en progression relative, la justice judiciaire a été progressivement victime d'un phénomène d'éviction au profit des prisons ; les besoins réels de financement des établissements pénitentiaires ont ainsi été couverts au détriment de l'activité juridictionnelle dont le bon fonctionnement est pourtant une exigence nécessaire à l'égalité des citoyens devant la loi et à la défense des libertés.

La mission « Justice » est le « *cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de la Justice afin de remplir ses missions régaliennes*¹ ». En son sein, sont confondus à la fois les crédits de la justice judiciaire, expression de la mission constitutionnelle de l'autorité judiciaire et les politiques publiques de l'administration du ministère de la Justice, administration pénitentiaire ou protection judiciaire de la jeunesse. Une telle structure est source d'incompréhensions et de difficultés.

La présence, au sein de la même mission LOLF, de crédits destinés à des actions très différentes, même si elles ne sont pas sans liens, participe d'un ***déficit de visibilité institutionnelle et budgétaire de la justice judiciaire*** source de faiblesse pour la Justice et ce d'autant plus, qu'à partir de 2005, la justice administrative a été séparée budgétairement du ministère de la Justice réduisant d'autant le poids des juges dans la perception des enjeux au sein de la chancellerie.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'appartenance de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice, acquise depuis un décret du 13 mars 1911 transférant le service des prisons du ministère de l'Intérieur à la chancellerie². Le mouvement engagé depuis lors, a

¹ Patrick Hetzel, rapport n°4125, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2017, annexe n° 31, Justice, octobre 2016, p. 5.

² Cf. Christian Carlier, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », Criminocorpus, Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines, <https://criminocorpus.revues.org/943>.

d'ailleurs considérablement resserré le rapport de la Justice à la prison de sorte qu'aujourd'hui l'application des peines a été progressivement juridictionnalisée. Le juge de l'application des peines joue un rôle considérable dans l'exécution des peines privatives de liberté, tandis que le ministère public veille à donner, en ce domaine, toute son effectivité à l'action publique qu'il conduit.

Toutefois, et en dépit de cet aspect qui consacre le rattachement des juridictions judiciaires et de l'administration pénitentiaire au même ministère, il convient de s'interroger, d'un point de vue budgétaire, et plus précisément au regard de l'autonomie financière de l'autorité judiciaire, sur la pertinence de l'appartenance de ces deux fonctions à la même mission.

La division de la mission « Justice » en deux composantes apparaît comme une solution plus optimale au regard des contraintes auxquelles est exposée l'autorité judiciaire dans son ensemble: *la première mission, « Justice judiciaire »*, serait appelée à réunir les programmes concernant directement le fonctionnement des juridictions judiciaires, c'est-à-dire concourant à une même politique publique - l'exercice de la justice judiciaire-, tandis que *la seconde qui pourrait être dénommée « Administration de la Justice »*, regrouperait les programmes touchant aux politiques publiques périphériques à l'activité des juridictions. Une telle architecture conférerait une plus grande lisibilité à la « Justice ».

La mission « Justice judiciaire » devrait comprendre le programme 166 (« Justice judiciaire »), et éventuellement le programme 335 (« Conseil supérieur de la magistrature ») dans l'hypothèse où le changement de compétences du Conseil¹ ne s'accompagnerait pas d'un changement de statut au regard de la LOLF²; le programme 101 (« Accès au droit et à la justice ») pourrait en faire partie également même si, pour des raisons logiques, il pourrait aussi être rattaché à l'autre mission et ce, *afin de permettre plus facilement l'identification des crédits susceptibles de faire l'objet d'une exemption de mesures de régulation budgétaire*. Dans son rapport sur le redressement de la justice, la mission d'information sénatoriale n'envisage, en effet, de mesure de sanctuarisation, par l'exonération des mesures de mise en réserve des crédits, que pour les programmes 166 et 335^{3/4}. L'isolement de ces deux programmes, voire du seul programme 166, dans une mission distincte serait de nature à faciliter cette démarche.

La création d'une telle mission permettrait d'isoler, au sein des crédits gérés par le ministère de la Justice, ceux qui sont spécifiquement attribués aux juridictions (moyens en personnels et en fonctionnement) et éventuellement au fonctionnement de la mission de l'autorité judiciaire (crédits de l'aide juridictionnelle, de l'aide aux victimes et de l'accès au droit et à la justice).

Il pourrait, en outre, être envisagé de scinder le programme 166 en deux programmes distincts; cette scission du programme 166 serait d'autant plus nécessaire, si la mission « justice judiciaire » devait se résumer au périmètre de ce seul programme⁵, pour assurer la constitutionnalité de la nouvelle organisation budgétaire⁶:

¹ Cf. infra, point 3 « Associer l'autorité judiciaire à la prise de décision budgétaire ».

² Cf. supra. B. « L'autorité judiciaire : un « pouvoir public » ? »

³ Cf. Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 64.

⁴ Cf. Philippe Bas, proposition de loi organique n° 640 pour le redressement de la justice, 18 juillet 2017, Sénat).

⁵ Pour les raisons exposées plus haut, c'est-à-dire pour permettre d'identifier clairement les crédits pouvant bénéficier d'une « sanctuarisation ».

⁶ Il résulte d'une décision du Conseil constitutionnel n° DC 2005-530 du 29 décembre 2005 qu'une mission doit être composée d'au moins deux programmes : considérant 24 : « Considérant qu'en vertu de la première phrase

- *le programme 166 bis : « Cour de cassation » ;*

La reconnaissance d'un programme propre à la Cour de cassation aurait, en outre, l'avantage de consacrer, en cohérence avec son statut de cour suprême de l'ordre judiciaire, son autonomie financière de manière plus claire que ce qui est actuellement seulement un état de fait. La Cour de cassation dispose, en effet, d'un BOP au sein du programme 166. *De facto*, elle jouit d'une certaine autonomie de gestion, mais celle-ci pourrait être remise en cause assez facilement, dès lors qu'il n'existe pas de programme spécifique.

Pour une partie du groupe, cette architecture nouvelle ouvre nécessairement une réflexion sur le partage de la responsabilité budgétaire au sein du nouveau programme 166 bis. Certains membres du groupe sont, pour leur part, favorables à la création d'une enveloppe budgétaire distincte et autonome pour le parquet général.

- *le programme 166 ter : « juridictions judiciaires du fond »* placé sous l'autorité du directeur des services judiciaires, représentant le Garde des Sceaux.

La seconde mission « Administration de la justice » serait constituée des programmes 107 (« Administration pénitentiaire »), 182 (« Protection judiciaire de la jeunesse ») et 310 (« Conduite et pilotage de la politique de la justice »), c'est-à-dire, concernant ce dernier programme, essentiellement les crédits nécessaires au bon fonctionnement de la Chancellerie et des services déconcentrés, notamment les délégations interrégionales.

Ces deux missions, issues de l'éclatement de la mission « Justice », demeureraient rattachées au ministre de la Justice ; en termes de masses budgétaires, elles représenteraient un poids relativement comparable : avec les chiffres du budget 2017, la mission « Justice judiciaire » représenterait 3.7 milliards d'euros en crédits de paiement (programmes 166, 101 et 335), 3.3 milliards d'euros de crédits de paiement pour le seul programme 166, tandis que la mission « Administration de la justice » représenterait 4.8 milliards d'euros¹.

La mission étant cependant l'unité de vote dans le cadre de l'adoption de loi de finances, la répartition des crédits du ministère de la Justice en deux missions distinctes aurait le mérite d'éclairer davantage le Parlement sur ses choix et les arbitrages auxquels ils répondent, ainsi que les citoyens sur les évolutions des enveloppes budgétaires des juridictions ou des prisons, en fonction des priorités politiques affichées². La visibilité budgétaire et institutionnelle de la justice judiciaire en serait renforcée.

Proposition n° 18 :

- Séparer la mission « Justice » en deux missions distinctes, l'une regroupant les crédits de la « Justice judiciaire » (programmes 166 et éventuellement en tout ou partie 101 et 335), la

du deuxième alinéa du I de l'article 7 de la même loi organique : « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » ; que son article 47, combiné avec les dispositions figurant à cet article 7, offre aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ; qu'il résulte de ces dispositions que, comme le font valoir les requérants, une mission ne saurait comporter un programme unique ».

¹Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, JORF n°0303 du 30 décembre 2016.

²Sachant qu'il conviendra de résoudre la question du partage des fonctions support.

seconde réunissant les crédits nécessaires à l'« Administration de la justice » (programmes 107, 182 et 310) ;

-Dans ce cadre, scinder le programme 166 en deux programmes séparés : l'un propre à la Cour de cassation (programme 166 bis), le second pour les juridictions du fond (programme 166 ter).

b - Améliorer le processus de décision budgétaire

Le processus budgétaire actuellement en vigueur présente l'inconvénient largement souligné par les principaux concernés de ne pas -ou très mal- associer la Justice au débat sur les moyens dont elle a besoin. Le centre de gravité de la prise de décision en ce domaine réside entre le ministère du budget, gardien vigilant des équilibres budgétaires et l'hôtel de Matignon conjointement avec la présidence de la République, arbitre ultime des choix politiques, la chancellerie, bien qu'associée à ce processus, n'ayant finalement qu'un poids relatif.

Rien n'est prévu pour associer, d'une manière ou d'une autre, l'autorité judiciaire au débat budgétaire la concernant. Certes, le dialogue de gestion organisé chaque année à l'automne avec le ministère de la Justice est l'occasion pour les juridictions de présenter leurs demandes en matière budgétaire.

De multiples facteurs expliquent cette situation à laquelle le ministère de la Justice a entrepris lui-même de remédier en réorganisant son secrétariat général. Cette réorganisation, bien que bienvenue si elle permet de dégager, dans l'état actuel de l'organisation de l'Etat, une meilleure synergie au sein de la chancellerie et une approche stratégique plus dynamique des enjeux que porte la justice judiciaire, constitue l'amélioration d'un processus administratif et technique qui laisse peu de place à l'association de l'autorité judiciaire elle-même. D'autres voies sont toutefois envisageables.

1 - Instituer un « dialogue de décision »¹ entre les acteurs de la Justice

Une plus grande association de la Justice aux discussions relatives à son financement serait, on l'a dit, souhaitable ; elle permettrait à l'autorité judiciaire d'alerter le Parlement d'une part, sur les problèmes qu'elle rencontre en termes de financement des juridictions et d'autre part, sur les incidences -budgétaires- des lois qu'il s'apprête à voter ou qu'il a voté sans véritablement en étudier l'impact pour les cours et tribunaux. Une première voie pour remédier à ce déficit d'association de la Justice aux moyens qui lui sont affectés serait *d'instaurer un « dialogue de décision » entre le ministère de la Justice et les conférences des chefs de cour et de tribunal afin de fixer en commun les grandes orientations du budget dédié aux juridictions.*

D'un point de vue financier, le secrétariat général est responsable des **affaires financières** du ministère dans les conditions définies par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique². Il anime la **politique immobilière** du ministère en élaborant la stratégie immobilière en liaison avec les directions et coordonne l'action de celles-ci

¹ Nous utilisons cette expression pour éviter une confusion avec le dialogue de gestion.

² Le secrétariat général anime et coordonne l'action des responsables de programme de la mission « Justice » et prépare les arbitrages ministériels dans le domaine budgétaire. D'ailleurs, il s'assure de l'exécution du budget et détermine la politique des achats du ministère dans les conditions prévues par le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 qui crée la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat.

dans sa mise en œuvre ; il prépare la programmation des opérations d'investissement, à l'exception de celles concernant l'immobilier pénitentiaire spécifique et, en assure la réalisation avec le concours des opérateurs compétents¹.

La réforme opérée par l'arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général² et des directions du ministère de la Justice lui permet de concentrer des compétences afin de rationaliser les décisions. Comme cela a été souligné, le secrétariat général du ministère de la Justice s'appuie dorénavant sur neuf délégations interrégionales dans les domaines des ressources humaines, des achats et de l'exécution budgétaire et comptable, de l'immobilier, et de l'informatique et des télécommunications.

La réorganisation de l'administration centrale et des services déconcentrés est de nature à renforcer la maîtrise, par le ministère de la Justice, du processus budgétaire conduisant à l'élaboration du « budget de la Justice ». Ce mouvement sera toutefois d'autant plus fort qu'il sera conduit de manière à inclure tous les acteurs intéressés, ministère de la Justice –plus particulièrement le secrétariat général et la direction des services judiciaires- mais également les juridictions, représentées par les conférences³. *L'association des conférences serait essentielle pour permettre de construire, entre tous les acteurs responsables, un dialogue portant sur les moyens dont a besoin chaque année la justice judiciaire pour fonctionner.* Ce dialogue devrait prendre forme au moment où le ministère de la Justice reçoit la lettre de cadrage du Premier ministre fixant les orientations du budget de l'Etat pour l'année à venir.

L'instauration d'un *dialogue de décision* serait de nature à permettre de dégager les orientations budgétaires du ministère de la Justice pour la justice judiciaire. Ce dialogue constituerait une base de discussion importante pour le ministre de la Justice dans le cadre de ses négociations avec le ministre du budget.

Proposition n° 19 :

Instituer un dialogue de décision entre le ministère de la Justice et les conférences de chefs de cour et de juridiction sur les orientations budgétaires retenues par le gouvernement pour le financement de la justice judiciaire (programme 166 ter) pour l'année n+1 ;

2 - Organiser une consultation du Conseil supérieur de la magistrature en amont de la décision budgétaire et sur l'exécution de la décision budgétaire

En vertu des articles 64 et 65 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature assiste le Président de la République en qualité de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Pour assurer ce rôle, le CSM est doté de compétences en matière de nomination et de discipline des magistrats ; il est également doté d'une *compétence d'avis sur saisine du Président de la République*.

¹ Le secrétariat général exerce la tutelle sur ces directions.

² Le secrétariat général du ministère de la Justice, composé de sept services et de deux délégations, assiste le ministre de la Justice dans l'administration du ministère et apporte son soutien aux directions de ce dernier. Il assure une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère et propose, à cette fin, les évolutions dans l'organisation et le fonctionnement de celui-ci. Il est également associé aux dialogues de gestion conduits par les directions responsables de programme.

³ Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel ; conférence nationale des procureurs généraux ; conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance ; conférence nationale des procureurs de la République.

Le Conseil supérieur est organisé en deux formations distinctes : l'une à l'égard des magistrats du siège, la seconde à l'égard des magistrats du parquet. Dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège, le Conseil supérieur dispose du pouvoir de proposition pour les fonctions du siège de la Cour de cassation ainsi que pour celles de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance. Dans ce cas, le Conseil dispose du pouvoir d'initiative et après examen des candidatures, arrête les propositions de nomination. Pour les nominations des autres magistrats du siège, le pouvoir de proposition appartient au Garde des Sceaux ; dans ce cas, le CSM émet un avis dit « conforme » ou « non-conforme » sur le projet de nomination que celui-ci lui soumet.

En ce qui concerne la nomination des magistrats du parquet, depuis la loi constitutionnelle du 27 juillet 1995, la formation du Conseil supérieur de la magistrature, compétente à l'égard des magistrats du parquet donne sur les propositions de nominations un avis simple, « favorable » ou « défavorable » qui ne lie pas le ministre de la Justice. Depuis la révision constitutionnelle du 25 juillet 2008, le Conseil rend également un avis sur les projets de nominations des procureurs généraux.

Le Conseil supérieur de la magistrature dispose, en outre, d'une compétence en matière disciplinaire : s'agissant des magistrats du siège, il statue en premier et dernier ressort sous le contrôle de cassation du Conseil d'Etat, tandis que pour les magistrats du parquet le CSM rend un avis, le pouvoir de sanction appartenant au ministre de la Justice.

Enfin, le CSM se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64 de la Constitution ; dans la même formation, il répond aux questions que lui adresse le ministre de la Justice sur des points touchant à la déontologie des magistrats ou au fonctionnement de la Justice.

Les compétences attribuées au Conseil supérieur de la magistrature apparaissent somme toute limitées au regard du rôle qui pourrait être le sien au sein de l'autorité judiciaire¹. A cet égard, il y a loin entre le CSM français et le Conseil de la magistrature des Pays-Bas² ou d'Espagne³, qui, à bien des égards, font figure de modèles de conseil de justice. Il faut cependant garder à l'esprit que les évolutions historiques sont largement différentes de celles de la France. A ce titre, *le rôle attribué au Président de la République à l'égard du CSM n'est pas réellement conforme à l'affirmation de l'indépendance de la Justice.*⁴

¹ La révision de la Constitution, envisagée par le nouveau gouvernement pour modifier le mode de nomination des membres du ministère public en alignant celui-ci sur celui des magistrats du siège, nécessitera une adaptation de l'article 65 de la Constitution ; une modification de l'article 64 consacrant le Conseil supérieur de la magistrature garant à part entière de l'indépendance de la justice, serait autant logique au regard de l'évolution de nos institutions depuis 1958 que souhaitable. Sans constituer un préalable, une telle modification de la Constitution constituerait un progrès significatif dans l'affirmation du rôle constitutionnel du CSM.

² Cf. Geert Corstens, « La place de la justice néerlandaise dans les institutions, évolution à la lumière de la gestion confiée au Conseil de la magistrature » in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2016, p.78 s.

³ Cf. Pierre Bon, « Administration et fonctionnement de la justice en Espagne », *AEAP*, 1991, p. 17-43.

⁴ La révision constitutionnelle du 25 juillet 2008 a mis un terme à la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le chef de l'Etat ; pour autant, celui-ci demeure toujours le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil supérieur n'ayant qu'un rôle d'assistance dans cette fonction. Ainsi que le relève le club des juristes, « comment le président de la République pourrait-il être garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire quand il concentre en ses mains l'essentiel du pouvoir exécutif ? » in Club des juristes, « Pour une administration au service de la justice », mai 2012, page 8.

La question qui peut être légitimement posée consiste à se demander quelle pourrait être la place du CSM au regard de l'autonomie financière de l'autorité judiciaire et si, aux compétences précédemment évoquées, il ne conviendrait pas d'en ajouter une autre qui consisterait en un avis sur l'appréciation des besoins et des crédits qui devraient être attribués à la justice judiciaire.

La reconnaissance d'une nouvelle compétence au Conseil supérieur de la magistrature en matière budgétaire fait, en effet, l'objet d'un consensus au sein du groupe de travail. La loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature précise certes que « l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances ». Toutefois, cette disposition n'a trait qu'aux conditions dans lesquelles le Conseil supérieur jouit d'une autonomie relative dans l'exécution de son propre budget. Simple budget opérationnel de programme au sein du programme « Justice judiciaire » jusqu'en 2012, le Conseil supérieur de la magistrature bénéficie, depuis la loi de finances pour 2013, d'une autonomie renforcée en étant doté d'un programme au sein de la mission « Justice ». Cette autonomie financière ne lui permet pas pour autant de porter une appréciation sur les conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire, dans son ensemble, est financée dans le cadre de l'adoption des lois de finances.

Ainsi, au dialogue de décision évoqué au paragraphe précédent, pourrait s'ajouter une consultation annuelle du Conseil supérieur de la magistrature sur les grandes orientations budgétaires de la Justice. Aussi le groupe de travail suggère-t-il de confier au CSM une nouvelle compétence en matière budgétaire.

Dans cette perspective, le Conseil supérieur serait chargé de rendre chaque année un avis en amont de l'adoption de la loi de finances, sur les crédits que le ministère de la Justice envisagerait d'affecter à la justice judiciaire. *Cet avis devrait revêtir une dimension stratégique et pluriannuelle* le distinguant du dialogue de décision conduit par les conférences avec le ministère de la Justice². Il devrait être remis au ministre de la Justice et pourrait être transmis au Parlement *sous la forme d'un rapport lors du débat d'orientation des finances publiques ou figurer en annexe du projet de loi de finances sous forme d'un « jaune budgétaire ».*

Par ailleurs, le CSM serait également chargé de fournir un second avis, cette fois sur la manière dont la loi de finances de l'année n-1 a été exécutée. Cet avis pourrait accompagner la loi de règlement. Il conviendrait alors également qu'il en soit fait mention dans la LOLF.

Ces avis porteraient essentiellement sur les crédits affectés, dans le cadre de l'actuelle mission Justice, aux actuels programmes 166 (Justice judiciaire) et 101 (Accès au droit et à la justice). Un tel dispositif suppose une modification de la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF).

¹ Cf. Troisième recommandation. *In* la synthèse des travaux du réseau européen des Conseils de Justice sur « le financement de l'institution judiciaire : Bilan de l'année 2015-2016 et perspectives pour l'année 2016-2017 », Annexe au rapport n° 11.

² Dans l'hypothèse de l'adoption d'une loi de programmation pour la justice, cet avis devrait s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programme et viserait à déterminer si les crédits envisagés globalement pour les juridictions correspondent à ce qui a été voté par le législateur en loi de programme et si, au regard de la situation des juridictions, les crédits envisagés sont suffisants.

La reconnaissance de cette nouvelle compétence au Conseil supérieur de la magistrature¹ supposerait qu'il soit, dans le même temps, doté des *moyens budgétaires et humains suffisants*² pour être en capacité de fournir un avis éclairé³. Cela devrait nécessiter le recrutement de personnels de haut niveau, soit par voie de détachement, soit par voie contractuelle, selon les fonctions concernées.

Sous réserve d'une réflexion plus approfondie sur la nécessité de modifier ou non les articles 64 et 65 de la Constitution, cette nouvelle compétence impliquerait au préalable la modification des dispositions organiques régissant le Conseil supérieur de la magistrature.

Proposition n° 20 :

Doter le Conseil supérieur de la magistrature d'une nouvelle compétence d'avis en matière budgétaire sur le projet de loi de finances de l'année, requis au stade de l'élaboration des crédits (au moment du débat d'orientation des finances publiques) et portant par ailleurs sur les conditions d'exécution de la loi de finances ; créer un jaune budgétaire comportant notamment ces avis.

B - Les modèles controversés de l'autonomie financière de l'autorité judiciaire

Au-delà du constat, les voies et moyens pour parvenir à une reconnaissance de l'autonomie financière de la justice judiciaire sont pluriels⁴. Ils peuvent s'inspirer, soit de modèles français existants, pertinents dès lors qu'ils s'appliquent également à des juridictions - mission « Pouvoirs publics » ou mission « Conseil et contrôle de l'Etat » - soit de modèles étrangers dans lesquels la justice judiciaire - la justice civile et pénale- bénéficie d'un mode d'organisation qui garantit son indépendance autant juridictionnelle qu'administrative et financière.

Ces modèles n'ont pas recueilli, à ce stade de la réflexion, un consensus suffisant au sein du groupe pour faire l'objet de propositions, à l'exception du Conseil supérieur de la magistrature pour lequel est envisagée une évolution de son statut budgétaire dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics »⁵.

1 - Des modèles difficilement transposables d'autonomie de décision financière

a -Le modèle « Juridictions administratives et financières »

Ainsi que le souligne le Club des juristes dans son rapport « Pour une administration au service de la Justice », « *la logique d'un traitement budgétaire particulier pour des institutions*

¹ Cf. Avis du CSM « Réponse à la demande de M. Bouvier du 1^{er} juin 2017 pour le groupe de travail mis en place à la Cour de cassation sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire », annexe du rapport n° 14, point 1.

² Devrait être mis à l'étude le recrutement par le CSM, sur son budget propre, des personnels du secrétariat général.

³ Certains membres du groupe s'interrogent sur la pertinence d'une dévolution de nouvelles compétences au CSM, à composition du collège inchangée et appellent à une réforme sur ce point.

⁴ Cf. Hélène Pauliat, « Introduction à la problématique d'ensemble », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2016, p. 72 et s.

⁵ A défaut, le CSM devra constituer un programme de la nouvelle mission « Justice judiciaire ».

dont l'indépendance doit être garantie a été renforcée en 2005 avec l'institution d'une mission « Conseil et contrôle de l'État » qui regroupe trois programmes : « Conseil d'État et juridictions administratives », « Conseil économique et social », « Cour des comptes et juridictions financières ». La mise en place de cette mission a permis aux juridictions financières de couper les liens qui les rattachaient au ministère des finances sous l'empire de l'ordonnance de 1959 : ce ministère a cessé de contrôler effectivement les conditions de fonctionnement des juridictions. De la même manière, le Conseil d'État et les juridictions administratives ont cessé d'être administrées directement par le ministère de la Justice¹ ».

Il convient, à cet égard, de rappeler que le régime budgétaire actuel des juridictions administratives et financières a été formalisé à la suite d'une lettre du Premier ministre qui en a fixé les contours, après en avoir présenté les grandes lignes, lors de l'audience solennelle de la Cour des comptes, le 9 mai 2005².

1 - Le Conseil d'État et la juridiction administrative

La mission « Conseil et contrôles de l'État », rattachée aux services du Premier ministre, comprend un programme relatif au financement de la juridiction administrative³. Le programme 165 est le plus important des programmes composant la mission⁴.

Même si le Premier ministre est le responsable de cette mission⁵, la procédure d'élaboration et d'attribution du budget est identique à celle utilisée par tous les ministères dépensiers. D'ailleurs, le secrétariat général, placé sous l'autorité du vice-président du Conseil d'État, assume les missions de la direction des affaires financières.

Procédure classique d'attribution :

¹ Cf. Club des juristes, « Pour une administration au service de la justice », mai 2012, pages 71-72.

² « *Le régime financier spécifique applicable à ces programmes sera fixé par une lettre que j'adresserai aux responsables de chacun d'entre eux, ainsi qu'aux ministres concernées et ce régime dérogera au droit commun. Il témoignera de l'autonomie de discussion dont doivent bénéficier ces institutions dans leur relation avec le ministère des finances. Il témoignera également de conditions favorables à une gestion sereine en cours d'exercice. La Cour des comptes, comme le Conseil d'État, bénéficiera d'une exonération de mise en réserve et les programmes concernés feront, dans leur ensemble, l'objet de dispositions spécifiques en matière de gestion budgétaire. Que tous voient dans cette décision la volonté du président de la République et du gouvernement de faire de leur indépendance un élément fondamental du bon fonctionnement de la République* » (cité par Roland du Luart, rapport d'information n° 478, « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », commission des finances du Sénat, juillet 2005, p. 49).

³ Dans son rapport d'information « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », le sénateur du Luart précise que la « *commission des finances a « condamné le fait que les juridictions administratives aient été « sorties » de la mission budgétaire « Justice », dans le but le but affiché de préserver leurs spécificités, alors même que l'indépendance de l'autorité judiciaire est garantie par la Constitution, qui lui confère aussi la mission de gardienne de la liberté individuelle. Elle a préconisé le regroupement dans une seule mission des juridictions judiciaires et administratives, qui n'empêchera pas, bien au contraire, la nécessaire adaptation de certaines règles budgétaires à leurs spécificités* ». (Roland du Luart, rapport d'information n° 478, « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », commission des finances du Sénat, juillet 2005, p. 5).

⁴ La mission se compose des programmes suivants : le programme 165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives [400 M€] ; le programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières [215 M€] ; le programme 126 - Conseil économique, social et environnemental [40 M€] et le programme 340 - Haut Conseil des finances publiques [0.4 M€].

⁵ Le Premier ministre est à la fois responsable des crédits et l'organe de décision d'attribution de ces mêmes crédits.

Premier ministre – Ministre – Crédits – Programme

Procédure d'attribution dans le cadre de la mission Conseil et contrôles de l'Etat :

Premier ministre – Crédits – Programme

L'architecture budgétaire actuelle du Conseil d'Etat est le fruit de son histoire. Elle constitue, de ce fait, un modèle original élaboré progressivement à partir de l'ordonnance du 31 juillet 1945¹. *L'ordre administratif est totalement autonome par rapport à l'administration du pouvoir exécutif, tout en constituant un démembrement de celui-ci ; il est également intégré, sous l'autorité du Conseil d'Etat.* La loi du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs pose le fondement textuel de la gestion, par le Conseil d'Etat, des juridictions administratives. Confirmée par la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif², elle conduit à confier au secrétaire général du Conseil d'Etat la gestion du corps des magistrats administratifs, jusqu'alors assurée par le ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 1991, le vice-président du Conseil d'Etat assure, en qualité d'ordonnateur principal, la gestion du budget des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel³.

Une telle organisation, qui donne au Conseil d'Etat la maîtrise de la gestion de son administration (immobilier, personnels, moyens techniques) et de son budget, permet à la juridiction administrative de décider elle-même de ses priorités, sous le contrôle du Parlement mais aussi de développer une planification à long-terme lui assurant la possibilité d'anticiper les évolutions technologiques susceptibles d'avoir une incidence sur sa mission.

Ce modèle apparaît toutefois difficile à transposer tel quel à l'autorité judiciaire ; il existe des différences significatives qui rendent complexes une adaptation du modèle d'organisation budgétaire de l'ordre administratif au juge judiciaire.

L'organisation budgétaire du Conseil d'Etat apparaît, en effet, sommaire⁴ ; d'autres raisons plus fondamentales conduisent à estimer que la reproduction du modèle d'administration de la juridiction administrative n'est pas envisageable pour la justice judiciaire sur la base de son organisation actuelle.

On peut dénombrer essentiellement trois contraintes⁵ qui limitent la possibilité de transposition à l'autorité judiciaire du modèle d'organisation de l'ordre administratif : la volumétrie ; le poids de la géographie ; la dyarchie dans les juridictions du fond.

¹ Cf. Pierre Mazeaud, « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 1987, p. ? .

² Cf. Odile Piérart, « L'administration de la justice administrative », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2016, p. 106 et s.

³ Arrêté conjoint du 29 janvier 1991 du ministre de la Justice et du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, JORF n°31, 5 février 1991, p. 1843.

⁴ L'organisation financière de la justice administrative s'organise autour de trois axes principaux :

- un BOP unique ;
- une structure déconcentrée, l'UO, pour les crédits de fonctionnement courant ;
- une gestion du personnel et des dépenses d'investissement confiées au Conseil d'Etat.

⁵ Cf. Auditions de M. Denis Morin, directeur du budget au ministère de l'Economie et des finances du 28 novembre 2016 et de M. Philippe Josse, conseiller d'Etat, ancien directeur du budget au ministère de l'Economie et des finances du 12 décembre 2016.

- La volumétrie

Le budget du Conseil d'Etat s'élève à 400 millions d'euros alors que celui de l'autorité judiciaire représente 3.3 milliards d'euros, pour les seuls crédits du programme 166.

La comparaison du nombre de décisions traitées dans chaque ordre de juridiction est également éloquente. Alors que les juridictions administratives règlent environ 230 000 affaires chaque année, la seule justice civile rend plus de 2 600 000 décisions par an, la justice pénale plus de 1 200 000 décisions, sans compter les 4 200 000 affaires traitées par les parquets.

La problématique gestionnaire doit être également prise en compte. La différence de volumétrie des deux ordres juridictionnels a nécessairement un impact sur le mode d'administration de la justice, à la fois en termes de moyens humains, d'implantations immobilières, de moyens informatiques, etc.

Sources : Projet annuel de performance, Mission « Justice », 2017.

Numéro et intitulé du programme	LFI 2016					PLF 2017				
	ETPT	dont ETPT opérateurs rémunérés par le programme	ETPT rémunérés par les opérateurs			ETPT	dont ETPT opérateurs rémunérés par le programme	ETPT rémunérés par les opérateurs		
			sous plafond	hors plafond	Total			sous plafond	hors plafond	Total
166 – Justice judiciaire	32 082	829	212	6	218	32 748	983	217	10	227
107 – Administration pénitentiaire	38 074		236		236	39 207		239	1	240
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	8 821					9 092				
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	1 989	5	106	2	108	2 157	5	109	2	111
335 – Conseil supérieur de la magistrature	22					22				
Total	80 988	834	554	8	562	83 226	988	565	13	578

Source : Projet annuel de performance, Mission « Contrôle et conseil de l'Etat », 2017.

Numéro et intitulé du programme	LFI 2016					PLF 2017				
	ETPT	dont ETPT opérateurs rémunérés par le programme	ETPT rémunérés par les opérateurs			ETPT	dont ETPT opérateurs rémunérés par le programme	ETPT rémunérés par les opérateurs		
			sous plafond	hors plafond	Total			sous plafond	hors plafond	Total
165 – Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	3 819					3 899				
126 – Conseil économique, social et environnemental	150					150				
164 – Cour des comptes et autres juridictions financières	1 840					1 840				
340 – Haut Conseil des finances publiques	3					3				
Total	5 812					5 892				

La différence de volume entre les deux ordres de juridiction limite l'intérêt de la comparaison en termes d'administration de la justice. L'adaptation du modèle du Conseil d'Etat à la justice judiciaire supposerait la conception d'une nouvelle organisation *sui generis* apte à répondre aux enjeux gestionnaires des juridictions judiciaires.

- **Le poids de la géographie**

La carte judiciaire demeure d'une grande complexité en dépit des réformes engagées pour la simplifier. L'ordre judiciaire se compose d'une juridiction nationale, la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux d'instance et de grande instance, des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes et des tribunaux des affaires de sécurité sociale soit, au total, 1132 juridictions.

Par comparaison, l'ordre administratif est très réduit : outre le Conseil d'Etat et la Cour nationale du droit d'asile, juridictions nationales, on dénombre 8 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs soit, au total, 52 juridictions. Même dans l'hypothèse d'une réforme de la carte judiciaire pour la simplifier voire la concentrer, la différence de complexité des cartes des deux ordres demeurera une réalité.

Enfin, dans cette géographie des juridictions, le poids des barreaux n'est pas le même devant les juridictions administratives et les juridictions judiciaires, d'autant que les problématiques judiciaires - et particulièrement en matière pénale - sont beaucoup plus sensibles socialement que ne l'est le contentieux administratif.

- **La dyarchie dans les juridictions du fond**

En l'état de l'organisation judiciaire, la dyarchie, c'est-à-dire la co-gestion des juridictions entre représentants du siège et du parquet dans les cours d'appel comme dans les tribunaux de grande instance, est une spécificité de l'ordre judiciaire¹.

L'enjeu est d'optimiser les moyens pour remplir les missions de la juridiction. La dyarchie offre la possibilité aux chefs de cour et de tribunal de réfléchir et de dialoguer sur le management de leur juridiction et de porter ensemble la responsabilité des décisions prises. Il faut néanmoins relever qu'à l'inverse, en cas de désaccord, la dyarchie peut être source de difficulté dans le fonctionnement de la juridiction, étant toutefois observé que les chefs de juridiction, membres du groupe, considèrent cette particularité de l'organisation judiciaire comme une richesse².

2 - La Cour des comptes

La mission « Conseil et contrôles de l'Etat », rattachée aux services du Premier ministre, comprend un programme relatif au financement de la Cour des comptes et des juridictions financières.

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » représente une masse financière assez réduite : 217 millions d'euros, titre 2 compris en 2017. Le programme

¹ On la retrouve atténuée dans les juridictions financières.

² Certains estiment, en revanche, que le rapprochement des statuts pourrait remettre en question le mode de fonctionnement de la dyarchie.

164, comme c'est le cas pour le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions financières », correspond à une institution et non à la mise en œuvre d'une politique publique. La Cour des comptes jouit également de l'autonomie administrative et de financement. Le programme 164 comporte un BOP unique et 24 UO¹. Le processus d'élaboration du budget se formalise par un dialogue budgétaire entre le secrétaire général de la Cour des comptes et la direction du budget². C'est la direction des affaires financières et du contrôle de gestion qui prépare le budget des juridictions financières et qui en assure l'exécution en mettant en place les outils de pilotage et de contrôle internes. Le budget de la Cour doit satisfaire à six objectifs de performance dont, notamment la garantie de la qualité des comptes publics et respecter dix indicateurs parmi lesquels la part contrôlée des comptes publics ou les délais de jugement des comptables publics.

* * *

En théorie, la transposition du modèle « Juridictions administratives et financières » à la justice judiciaire n'est donc pas inenvisageable. En pratique, elle supposerait de transférer l'intégralité des moyens humains et matériels aujourd'hui gérés par le ministère de la Justice à l'autorité judiciaire et de prévoir, pour ce faire, une période transitoire; cela nécessiterait également de concevoir de nouveaux dispositifs adaptés au cadre de gestion ainsi mis en place.

b - Le modèle « Pouvoirs publics³ »

La loi organique relative aux lois de finances organise un traitement budgétaire tout à fait particulier pour les « pouvoirs publics ». Leur régime est déterminé par l'article 7 de la LOLF.

L'ordonnance de 1959⁴ avait réservé le titre II des dépenses ordinaires aux pouvoirs publics. Avec la loi organique relative aux lois de finances, ces crédits sont regroupés dans une mission « Pouvoirs publics » composée d'une ou plusieurs dotations spécifiques à chacune de ces institutions.

Aucun texte ne détermine la liste des pouvoirs publics dans la LOLF ; c'est progressivement, par consensus des institutions décisionnaires (présidence de la République, gouvernement, parlement), que cette liste a été élaborée. Ainsi, par « pouvoirs publics⁵ », on entend la présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour et la Cour de justice de la République et enfin, pour des raisons très pragmatiques de besoins de financement de ses activités, la chaîne parlementaire (composée de LCP et Public Sénat).

Ces pouvoirs publics perçoivent des dotations. Les dotations sont dérogatoires aux « programmes » : elles ne sont pas soumises aux exigences de performance et ne distinguent pas les dépenses de personnel des autres. Elles sont votées comme les autres crédits et leur

¹ Six UO centrales correspondent aux directions de la Cour des comptes, treize UO correspondent aux chambres régionales des comptes et cinq UO aux chambres régionales et territoriales.

² A la différence des ministères, d'une part il n'existe pas de direction des affaires financières à la Cour des comptes d'autre part le contrôle financier est allégé.

³ Il convient de lire ce paragraphe en relation avec les propositions concernant le CSM qui figurent au II A b2.

⁴ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 organique relative aux lois de finances, JORF du 3 janvier 1959, page 180.

⁵ Cf. Jean-Pierre Camby (Sous la coordination de), *La réforme du budget de l'Etat (la loi organique relative à la loi de finances)*, LGDJ, Coll. Systèmes, 3^{ème} Ed., 2011, p 53 et s.

utilisation fait l'objet d'un compte-rendu annuel. Ce traitement dérogatoire aux principes de la LOLF, n'exclut pas l'information et le contrôle sur l'utilisation de ces crédits.

Les « pouvoirs publics » déterminent eux-mêmes le montant des crédits dont ils ont besoin selon une procédure encadrée à l'issue de laquelle le gouvernement inscrit le montant demandé dans le projet de loi de finances.

L'utilisation des crédits, soumise aux règles de la comptabilité publique avec certaines spécificités, fait l'objet, dans chaque assemblée, d'un contrôle par une commission parlementaire spécialement désignée. Par ailleurs, les comptes des assemblées font l'objet d'une certification. Enfin, les comptes et la gestion de la présidence de la République font l'objet, depuis 2008, d'un contrôle annuel de la Cour des comptes.

Ce traitement spécial est justifié par l'exigence d'autonomie financière liée à ces institutions, conséquence du principe de séparation des pouvoirs¹. Selon le Conseil constitutionnel, la mission spécifique « Pouvoirs publics » vise à mettre en œuvre ce principe.

Et si l'on suit le rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice « (...) comme les autorités relevant de cette mission budgétaire (ndlr « Pouvoirs publics »), l'autorité judiciaire a rang constitutionnel, de sorte qu'elle devrait bénéficier d'un traitement équivalent² ».

Un examen attentif montre cependant que l'adaptation de ce modèle à l'autorité judiciaire toute entière pourrait soulever des difficultés³. En l'état, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et plus particulièrement la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, n'implique pas que toutes les autorités visées par la Constitution, puissent se voir reconnaître un tel statut au regard de la LOLF.

Différentes considérations rentrent en ligne de compte : historiques, politiques et financières. Le fondement du traitement particulier des pouvoirs publics se situe en 1789 lors de la constitution de la liste civile du Roi et du parlement naissant. Celle-ci constitue « le fondement du régime particulier des finances de l'Etat, on trouvera celui des assemblées dans le fait que leurs dépenses ne seront plus financées sur cette liste à partir d'octobre 1790 (...). C'est donc à l'origine pour le chef de l'Etat et pour le Parlement que l'autonomie financière se forge, créant une véritable tradition⁴ ».

Il faut également souligner la place singulière de l'autorité judiciaire dans les institutions de la Vème République que traduisent bien les hésitations rencontrées lors de la rédaction de ce qui est devenu le titre VIII « De l'autorité judiciaire⁵ ». *Ainsi même si elle en a toutes les*

¹ Conseil constitutionnel, décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001, considérant 47.

² Philippe Bas, rapport d'information n°495, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Sénat, avril 2017, p. 64.

³ Cf. Audition de M. Philippe Josse, conseiller d'Etat, ancien directeur du budget, entendu par le groupe de travail le 12 décembre 2016.

⁴ Cf. Vincent Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics*, 2000, CNRS Editions, Coll. CNRS Droit, p. 8 ; Chloé Mathieu, *La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse dactylographiée, Université de Montpellier, 2015, 546 p. Cf. également « Finances publiques et vie politique », *Revue française de finances publiques*, n°58-1997.

⁵ Cf. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, « Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 », volume III, La documentation française, 1991, 777 p.

caractéristiques, l'autorité judiciaire n'est pas considérée comme un véritable pouvoir au sens où l'entend Montesquieu.

Toutefois, si l'intégration de l'autorité judiciaire parmi les pouvoirs publics suppose la prise en compte d'un contexte^{2/3} général particulièrement lourd, en revanche **le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité de reconnaître au seul Conseil supérieur de la magistrature le statut de pouvoir public**⁴.

Le Conseil supérieur de la magistrature a déjà revendiqué, en 2003-2004, son rattachement à la mission « Pouvoirs publics ». Insatisfait de sa situation budgétaire l'inscrivant comme une action spécifique du programme justice judiciaire, le CSM a souhaité voir reconnu, sur le plan budgétaire, son rôle institutionnel⁵. Le ministère de la Justice lui a opposé une fin de non-recevoir. Dans son rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire, Roland du Luart souligne, sur ce point, qu'en « *réponse à une question de votre rapporteur spécial, la chancellerie a fait valoir que, faute de procéder du suffrage universel, le CSM ne pouvait, pas plus que la Cour des comptes, prétendre au régime budgétaire des pouvoirs publics. Elle estime que, de fait, le CSM dispose déjà d'une autonomie financière et que ses moyens seront mieux individualisés, grâce à la création d'une action spécifique dans ce programme « justice judiciaire* »⁶.

L'argument opposé par le ministère de la Justice, repris d'un argument déjà opposé à Philippe Seguin, alors premier président de la Cour des comptes lorsqu'il a souhaité voir la juridiction qu'il présidait intégrer la catégorie des pouvoirs publics, n'apparaît pas déterminant. En effet, les membres du Conseil constitutionnel ne procèdent pas en ***tant que tels*** du suffrage universel ; pas davantage pour une partie des membres de la Cour de justice de la République, magistrats professionnels.

¹ Cf. Montesquieu, « De l'esprit des lois », dans Œuvres, Montesquieu, éd. Nourse, 1767, t. 1, chap. IV, livre XI (« Des lois qui forment la liberté politique, dans son rapport avec la constitution »), p. 206.

² En 2017, le budget de la présidence de la République représente 100 millions d'euros, celui de l'Assemblée nationale près de 518 millions d'euros, celui du Sénat 323 millions d'euros, celui du Conseil constitutionnel près de 14 millions d'euros et celui de la Cour de justice de la République 861 mille euros. Par comparaison, le budget de la justice judiciaire (programmes 166 et 335) représente 3.3 milliards d'euros.

³ Lors de son audition dans le cadre du groupe de travail, le sénateur Michel Bouvard a indiqué qu'il lui paraissait tout à fait inenvisageable que l'autorité judiciaire, dans son entier, puisse devenir un « pouvoir public » n'étant pas, selon lui, en prise avec le corps électoral et sa représentation (cf. audition de M. Michel Bouvard, sénateur, membre de la commission des finances du Sénat, 3 avril 2017).

⁴ Un membre du groupe de travail estime qu'« *au cours des travaux du groupe de travail mis en place à la Cour de cassation sur les questions budgétaires de la justice, le premier président de la Cour de cassation de Belgique a présenté un modèle d'administration de la justice mis en œuvre en application d'une loi du 18 février 2014 ayant notamment pour objectif de renforcer la séparation des pouvoirs, y compris sur le plan budgétaire. Il est certainement difficile de définir dans le détail les tâches qui devraient être transférées aux autorités judiciaires et de fixer la nouvelle architecture financière et administrative de l'institution. Juridiquement, rien ne paraît s'opposer à ce que l'institution judiciaire accède au rang des "pouvoirs publics", pour lesquels la LOLF organise un traitement budgétaire tout à fait particulier, ce qui aurait l'avantage de marquer davantage la spécificité de l'institution. A cet égard, il est assez paradoxal de constater que la Cour de justice de la République figure au rang des pouvoirs publics, aux côtés d'autres institutions comme le Conseil constitutionnel, alors que, selon l'article 33 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993, ses arrêts peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation porté devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation, laquelle n'appartient pas à cette catégorie* ».

⁵ Cf. Conseil supérieur de la magistrature, rapport d'activité 2003-2004.

⁶ Roland du Luart, rapport d'information n° 478, « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », commission des finances du Sénat, déjà cité, p. 42.

Le second argument opposé à la possibilité, pour la Cour des comptes, de rejoindre la mission « Pouvoirs publics » consistait à dire que cette juridiction n'est pas chargée de contrôler les organes issus du suffrage universel¹. Cet argument paraît également assez relatif dès lors que la mission de juge électoral du Conseil constitutionnel est tout à fait secondaire au regard de sa mission première de juge de la constitutionnalité des lois, tandis que la Cour de justice de la République a pour mission de juger les ministres² qui se seraient rendus coupables de crimes ou délits dans l'exercice de leur fonction.

La reconnaissance du statut de pouvoir public au Conseil supérieur de la magistrature est d'abord une affaire de volonté politique déterminée par le regard que les représentants des pouvoirs exécutif et législatif portent sur la place de la Justice dans l'Etat.

La reconnaissance de la qualité de pouvoir public permettrait au CSM de jouir, à l'égal du Conseil constitutionnel ou de la Cour de justice de la République - pour ne mentionner que les juridictions bénéficiant d'un tel statut -, d'une complète autonomie budgétaire³. Dans ce cadre, le Conseil supérieur de la magistrature ne serait plus rattaché à la mission « Justice » avec son propre programme (programme 335), comme c'est le cas aujourd'hui, mais se verrait attribuer une dotation au sein de la mission « Pouvoirs publics⁴ ».

A ce titre, le Conseil supérieur déterminerait lui-même le montant des crédits dont il a besoin sans droit de regard du ministre de la Justice ou du ministre du budget. La demande de dotation serait présentée, comme pour les autres pouvoirs publics, au Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, par le ministre chargé des relations avec le Parlement.

L'utilisation ferait l'objet, dans chaque assemblée, d'un contrôle par les commissions parlementaires compétentes, comme c'est le cas pour les autres pouvoirs publics dans le cadre de l'autorisation budgétaire et du vote des lois de finances. De plus, depuis la loi de finances pour l'année 2002, les institutions de la mission « Pouvoirs publics » sont soumises à l'obligation de fournir des annexes explicatives dans lesquelles sont détaillés les crédits demandés ; ce dispositif s'inscrit dans une politique double de renforcement du rôle du Parlement et d'un encadrement, au regard d'exigences démocratiques, des dérogations budgétaires. Le Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif non contraire à la liberté reconnue aux pouvoirs publics de fixer les crédits nécessaires à leur fonctionnement; il a précisé que la règle selon laquelle les pouvoirs publics fixent eux-mêmes les crédits qui leur sont nécessaires pour fonctionner est « *inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs*⁵ ».

En outre, au regard de la masse des budgets des autres pouvoirs publics, celui du Conseil supérieur de la magistrature constituerait le plus modeste -4.5 millions d'euros en 2017- après celui de la Cour de justice de la République. L'argument budgétaire n'est donc pas véritablement un obstacle à une évolution du statut du CSM au regard de la LOLF.

¹ Idem, p. 36.

² Lesquels ne procèdent qu'indirectement du suffrage universel.

³ Cf. Contribution à titre personnel de Jean-Pierre Camby au groupe de travail ; note sur les pouvoirs publics, annexe au rapport n° 7.

⁴ Cf. Avis du CSM « Réponse à la demande de M. Bouvier du 1^{er} juin 2017 pour le groupe de travail mis en place à la Cour de cassation sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire », annexe du rapport n° 14, point 2.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001, considérant 47, précité.

C'est pourquoi, le groupe de travail s'interroge quant à un changement de positionnement du CSM au regard de la LOLF.

Proposition n° 21 :

Etudier la possibilité de reconnaître au Conseil supérieur de la magistrature la qualité de pouvoir public dans le cadre de la mise en œuvre d'une dotation conformément à l'article 7 de la LOLF.

2 - Des modèles de très large autonomie de décision financière

On distingue deux grands modèles théoriques d'autonomie budgétaire de la Justice parmi les Etats démocratiques, particulièrement européens ou inspirés du modèle continental européen : le modèle d'administration de la Justice centré sur la *cour suprême* en tant que clef de voûte du système juridictionnel et le modèle du *conseil de justice* en tant qu'organe collégial garant de l'indépendance de la Justice et investi d'une mission d'administration et de gestion des cours et tribunaux.

Ces deux modèles d'administration de la justice judiciaire sont, à ce jour, étrangers au modèle français. Leur « acculturation » supposerait un changement du regard porté par une large part du corps politique comme de la haute administration¹.

Les développements qui suivent, visent à présenter plus précisément ces deux modèles théoriques d'auto-administration de la Justice et tentent de discerner les contraintes d'adaptation à l'organisation judiciaire française, s'ils devaient être envisagés, à l'avenir, comme des perspectives sérieuses d'évolution. *En l'état de la réflexion du groupe de travail, ce sont des pistes qui ne réunissent pas le consensus de ses membres.*

a - Le modèle « Cour suprême »

Le modèle d'administration de la justice par la cour suprême repose sur le lien entre d'une part, l'exercice de l'activité juridictionnelle de laquelle découle le contrôle de la qualité des décisions de justice et d'autre part, la détermination par la cour supérieure elle-même des moyens dont ont besoin les juridictions subordonnées, à partir de critères quantitatifs et qualitatifs objectifs que son rôle juridictionnel la rend apte et légitime à proposer aux juridictions qu'elle contrôle. Ce modèle postule nécessairement que la cour suprême se voie doter d'une très large autonomie budgétaire pour elle-même, mais également pour les juridictions qui lui sont rattachées et dont elle garantit l'indépendance, dans toutes ses dimensions. Il rejoint les modèles d'auto-administration de la Justice auxquels ont adhéré des Etats, européens ou non².

Dans ce modèle, la cour suprême est l'interlocuteur naturel du Parlement pour discuter des moyens budgétaires de la Justice. *Au-delà de la complexité d'une telle structure, une partie des membres du groupe de travail estime que ce modèle, outre son caractère en tout état de cause prématuré, n'est pas véritablement adapté à la justice judiciaire, compte tenu de la culture d'autonomie des juridictions du fond à l'égard de la cour suprême. Par ailleurs, certains points de vue sont en faveur du maintien, pour la gestion des juridictions, d'un lien privilégié avec le*

¹ Cf. Pierre Legendre, « Trésor historique de l'Etat en France, l'Administration classique », Fayard, 1992, 638 p.

² Cf. Annexe au rapport n° 13.

ministre de la Justice, en ce que celui-ci serait porteur de la légitimité démocratique procurée par le lien de responsabilité devant le Parlement.

D'autres membres du groupe¹ en soutiennent, en revanche, la pertinence au regard des problèmes structurels que connaît la justice judiciaire et du constat que les difficultés actuelles résultent à la fois de problèmes aigus de financement et d'une dépendance de l'autorité judiciaire à l'égard d'une organisation ministérielle inapte à prendre en compte véritablement les besoins des juridictions. Il s'agirait, en conséquence, de conduire une réforme radicale du mode d'administration de la justice en renforçant l'intégration du système juridictionnel autour de la cour suprême. L'unité de gestion des juridictions par la Cour de cassation serait de nature à accélérer un processus de plus grande unité de l'institution judiciaire, à certains égards, d'ores et déjà engagé.

b - Le modèle « Conseil de justice »

Le modèle du conseil de justice correspond au type le plus achevé de dévolution de compétences, tant du point de vue institutionnel que fonctionnel, en reposant sur le principe de la maîtrise de ses moyens par la Justice elle-même. Il se distingue du modèle « cour suprême » en ceci qu'il dissocie l'indépendance juridictionnelle et l'autonomie administrative et budgétaire. Le modèle « cour suprême » apparaît, en effet, comme un mode d'administration intégré et repose sur le principe que ce sont les juges eux-mêmes -et les plus élevés d'entre eux dans la hiérarchie judiciaire- qui gèrent les tribunaux et décident des budgets qui leur sont alloués, sous le contrôle du Parlement. En revanche, le modèle du conseil de justice se présente comme un système décentralisé dans la mesure où c'est un organe extérieur à l'ordre juridictionnel, dont la composition mixte associe en proportions variables des magistrats et des personnalités qualifiées, qui représente l'Institution judiciaire.

¹ Un membre du groupe de travail considère, en particulier, que « l'ordre juridictionnel judiciaire dépendant de la Cour de cassation, il apparaîtrait assez naturel de confier à celle-ci un pouvoir général de représentation des besoins budgétaires des juridictions. Le système appliqué aux juridictions judiciaires pourrait s'inspirer de celui en vigueur devant les juridictions administratives : pourquoi l'autonomie budgétaire et de gestion reconnue à celles-ci ne pourrait-elle pas être transposée aux juridictions judiciaires ? Aucun obstacle de principe ne semble pouvoir être opposé à une organisation conférant à la Cour de cassation le rôle que tient le Conseil d'Etat. Il resterait, outre les modifications législatives requises, à affecter aux institutions judiciaires les moyens humains, financiers et matériels indispensables à l'accomplissement de ces nouvelles missions, mais, dans un système juridique où les textes constitutionnels confèrent expressément une place éminente à l'autorité judiciaire, celle-ci ne peut être pleinement reconnue en tant que telle que si elle dispose de prérogatives analogues à celles de son homologue de l'ordre administratif ».

² La perspective pour la Cour de cassation de rejoindre un tel modèle impliquerait quelques pré-requis :

- La Cour de cassation serait responsable de son programme budgétaire ; le programme budgétaire correspondant aux juridictions judiciaires lui serait également confié ; toutefois, un tel modèle ne postule pas nécessairement que la Cour de cassation gère le budget des juridictions elles-mêmes ; la gestion de ce budget pourrait être décentralisée aux cours d'appel sur la base de critères fixés par la Cour et dont la mise en œuvre serait régulièrement contrôlée ;
- La Cour de cassation serait responsable de la gestion de carrière de ses personnels, magistrats et greffiers ; en revanche, le modèle « cour suprême » n'implique pas nécessairement que la Cour de cassation soit chargée de la gestion de la carrière de l'ensemble des magistrats, qui pourrait être dévolue au Conseil supérieur de la magistrature, sous réserve d'adaptation des compétences et des moyens humains de cet organe, et des personnels de greffe dont la carrière pourrait demeurer du ressort du ministère de la Justice.
- En tant que clef de voute de la justice judiciaire, la Cour de cassation négocierait le budget de la justice avec le Parlement ; cela impliquerait que, dans l'ordre constitutionnel, la justice passe du statut d'autorité à celui de pouvoir. Dans un tel modèle, la Cour de cassation partage avec le Conseil supérieur de la magistrature la représentation du pouvoir judiciaire. Un tel schéma d'organisation de la justice sous l'égide de la Cour de cassation constitue un modèle conforme à celui adopté pour les juridictions administratives et financières.

Le conseil de justice, comme type-idéal d'auto-administration de la justice se pose comme le garant d'une conception exigeante de la séparation des pouvoirs, et des responsabilités pourrait-on ajouter, dès lors qu'il implique non seulement la dissociation entre la Justice et l'administration du pouvoir exécutif - la Justice s'autogère par ses propres organes judiciaires et s'appuie sur une administration propre - mais également la séparation entre les organes juridictionnels qui jugent et qui sont responsables de la qualité des décisions de justice et le Conseil qui gère les carrières et les finances de la justice. Comme le précise Geert Corstens, ancien président de la Cour suprême des Pays-Bas, « *le Conseil de la magistrature et les conseils de gestion des tribunaux n'ont pas de compétence ni de missions juridictionnelles et n'ont donc à cet égard aucun lien hiérarchique avec les juges de leur « ressort ». Toute immixtion dans une affaire concrète, qu'il s'agisse de la procédure, de l'évaluation sur le fond ou de la décision finale, est interdite*¹ ».

*Cette perspective d'évolution institutionnelle, jusqu'à présent totalement absente des projets de révision constitutionnelle, figure, en revanche, maintenant, dans les revendications des principaux syndicats de magistrats*².

*La réforme d'ampleur que constituerait l'évolution vers un conseil de justice ne peut être envisageable que par un changement radical d'approche de l'institution judiciaire s'exprimant par l'acceptation d'un pouvoir judiciaire*³.

La transformation du Conseil supérieur de la magistrature en « conseil de justice » supposerait, en outre, une profonde réorganisation de cette instance, **à la fois dans sa composition** - avec le problème délicat de la représentation des magistrats et des personnalités qualifiées-, **dans ses compétences** pour permettre au CSM d'administrer les juridictions à la fois sur le plan des ressources humaines (magistrats et personnels de greffe) et des moyens budgétaires alloués aux cours et tribunaux, ainsi que **dans son organisation propre** qui devrait être substantiellement renforcée par le transfert de personnels issus du secrétariat général du ministère de la Justice, de la direction des services judiciaires et de l'inspection générale de la Justice.

On peut estimer que la transformation du Conseil supérieur de la magistrature en conseil de justice est une perspective à placer sur le long terme. ***La réflexion portée par une partie des représentants de l'autorité judiciaire ou des organisations syndicales de magistrats***⁴, ***ne vise d'ailleurs pas à dégager la Justice de tout lien organique ou fonctionnelle avec le pouvoir exécutif, comme avec le Parlement ; il ne s'agit donc certainement pas « d'ériger l'autorité judiciaire en une sorte de corps souverain »***.

¹ Geert Corstens, « La place de la justice néerlandaise dans les institutions, évolution à la lumière de la gestion confiée au Conseil de la magistrature » in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, 2016, Dalloz, p.80. Cf Annexe n° 12.

² Cf. Auditions de l'Union syndicale des magistrats, du syndicat de la magistrature et du syndicat national de magistrats FO du 22 mai 2017.

³ Cf. Thierry Renoux, « La justice dans la Constitution française » in *La justice en France* (dir. Thierry Renoux), La documentation française, 2013, 307 p.

⁴ Cf. Auditions des organisations syndicales représentatives par le groupe de travail, le 22 mai 2017.

⁵ Philippe Bas, allocution d'ouverture, in « La place de l'autorité judiciaire dans les institutions », actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, mai 2016, ed. Dalloz, p. 145.

De son côté, le groupe de travail n'a pas réuni un consensus en son sein¹ pour formuler des propositions en faveur d'un tel schéma d'organisation judiciaire, mais a toutefois souhaité exposer les termes du débat sur ce modèle original d'administration de la justice afin de fournir au gouvernement et au Parlement les éléments nécessaires à la réflexion².

¹ Un membre du groupe de travail considère pour sa part, que « même si ce système impliquerait des réformes encore plus radicales que celle précédemment évoquée, il faut insister sur le fait que l'évolution vers un Conseil doté des compétences les plus larges quant au fonctionnement de l'institution judiciaire est celle qui correspond le mieux aux orientations générales définies par les standards européens, découlant notamment des travaux menés sous l'égide du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne (cf. Alain Lacabarats : "Les Conseils de justice : vers un modèle dominant ?", actes de la conférence organisée à l'occasion du 130^e anniversaire du CSM, rapport annuel du CSM 2013, pages 335 et suivantes).

Face à des Conseils intervenant dans un environnement juridique proche du système français, il est pour le moins curieux que le CSM français :

- Ne dispose pas d'un pouvoir de proposition des nominations pour l'ensemble des magistrats et soit contraint de partager ses attributions avec le ministère de la justice ;
- Ne dispose d'aucun pouvoir, même de simple avis, pour la nomination de certains magistrats ;
- Ne dispose d'aucun pouvoir de supervision de la formation des magistrats ;
- Ne dispose pas d'un pouvoir exclusif de définition de la déontologie des magistrats ;
- Ne dispose d'aucun pouvoir de saisine systématique pour avis sur les projets de textes intéressant le statut des juges et le fonctionnement des juridictions ;
- Ne dispose enfin d'aucun pouvoir en matière de financement de ces juridictions et de gestion de l'institution dans son ensemble.

Probablement trouvera-t-on qu'une telle évolution pose des problèmes de principe, ou simplement pratiques, difficilement surmontables au regard de l'organisation et du fonctionnement actuel des institutions.

Le poids de l'histoire est également important. Il ne s'agit pas non plus de dispenser l'institution qui serait en charge de ces nouvelles prérogatives de son obligation de concertation avec les différentes parties prenantes et de son devoir de rendre compte de l'exécution de ses missions.

Des pratiques nouvelles doivent pourtant être soumises à notre réflexion.

Certaines sont déjà mises en oeuvre dans des Etats proches de notre tradition, notamment pour les questions budgétaires et d'administration des tribunaux. Même si, malheureusement, quelques exemples étrangers montrent que la tendance n'apparaît pas favorable à l'émancipation du pouvoir judiciaire, le renforcement des garanties offertes au citoyen par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales passe néanmoins par la reconnaissance des Conseils comme garants de l'efficacité et de la qualité de chaque système judiciaire. »

² Une partie des membres du groupe voit, en effet, dans ce modèle, un mode d'administration de la justice totalement nouveau dans notre pays mais déjà bien ancré en Europe, qui a la particularité de ne relever ni du pouvoir exécutif ni du pouvoir législatif, ni même du pouvoir juridictionnel *stricto sensu*.

D'autres membres du groupe de travail sont, au contraire, tout à fait hostiles à l'évolution de l'administration de la Justice en France vers un tel modèle.

Conclusion générale

Le rapport que présente le groupe de travail de la Cour de cassation « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? » ne prétend pas révolutionner le mode de financement et de gestion de la Justice en France.

Le groupe de travail s'est attaché à formuler de manière consensuelle une série de propositions qui, prises isolément peuvent apparaître modestes mais qui, appréhendées dans leur globalité, sont de nature à asseoir une responsabilisation financière de l'autorité judiciaire.

Les membres du groupe ont d'abord jugé indispensable d'établir, en tout premier lieu, un diagnostic précis de la situation financière des juridictions judiciaires : des problèmes structurels de financement auxquels elles sont exposées aux difficultés quotidiennes de fonctionnement qu'elles rencontrent. Ils ont été aidés, en ce sens, par les multiples travaux réalisés ces dernières années, voire ces derniers mois¹. Mais ces rapports n'ont abordé qu'une partie de la problématique financière et des solutions à envisager ; grâce à la diversité des membres issus des différentes composantes de l'autorité judiciaire et aux multiples auditions effectuées tout au long des travaux, le groupe a souhaité analyser, de manière aussi rigoureuse et précise que possible, les contraintes de gestion imposées aux juridictions et les conséquences que cela emporte en termes d'administration au quotidien.

A partir de ce constat, le groupe de travail propose une série de mesures concrètes de nature à permettre la mise en place d'une authentique autonomie de gestion des juridictions. Celle-ci suppose, au préalable, quelques réformes de structure visant à rationaliser l'organisation judiciaire ainsi que l'adoption de nouveaux dispositifs qui devraient être définis de manière consensuelle entre le ministère de la Justice et les juridictions. Si elles étaient adoptées, ces mesures constitueraient un socle sérieux à partir duquel pourrait se déployer une autonomie relative de décision des juridictions.

Les propositions formulées, en ce sens, par le groupe de travail peuvent être conçues de deux manières, selon la perspective dans laquelle on se place :

- comme un point d'aboutissement à une réforme financière de la Justice tendant à en améliorer le fonctionnement tout en renforçant l'association de l'autorité judiciaire à la prise de décision sur son financement, sans toutefois modifier la nature même du positionnement institutionnel de la Justice dans l'Etat ;
- comme une première étape vers la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire en France qui serait pleinement partie prenante de la prise de décision portant sur son financement².

¹ Tout particulièrement, le rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances sur les dépenses courantes de fonctionnement des juridictions (« Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions », rapport conjoint de l'inspection générale de la Justice et de l'inspection générale des finances, janvier 2017, La documentation française, 488 pages) et le rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice (Philippe Bas, rapport n° 495, rapport d'information « Cinq ans pour sauver la Justice ! », Sénat, avril 2017, 378 pages).

² A l'image de pays tels que l'Espagne ou les Pays-Bas. D'autres pays qui s'étaient inspirés du modèle français pour bâtir leurs institutions s'en éloignent à l'exemple du Maroc qui a récemment décidé de transformer son Conseil supérieur de la magistrature en « Conseil supérieur du pouvoir judiciaire » (cf. Dahir n° 1-16-40 du 24 mars 2016, Bulletin officiel n° 6492, 18 août 2016).

L'essentiel aux yeux des membres du groupe de travail, par-delà la diversité des opinions exprimées en son sein, est que la justice judiciaire se voie reconnaître, dans la durée, les moyens de fonctionner à la hauteur des missions qui lui incombent, en ayant part, dans la gestion quotidienne, comme aux grandes étapes des décisions à prendre, au processus budgétaire la concernant.

Bibliographie

I - OUVRAGES

Abate B., *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, Coll. Systèmes, 2^e éd., Paris, 2014.

Akhouné F., *Le statut de comptable public*, préf. M. Bouvier, LGDJ, Lextenso éditions, 2008, Coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, 486 p. ; *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique*, LGDJ, Coll. Systèmes, 2013, 260 p.

Alventosa J.-R., *Les outils du management public*, LGDJ, Coll. Systèmes, 2012, 264 p. ; *Management public et gestion des ressources*, LGDJ, Coll. Systèmes, 2012, 240 p.

Asselain J.-C., *L'argent de la Justice*, Presse universitaire de Bordeaux, Hors coll. Histoire, Pessac, 2009, 552 p.

Barilari A. et Bouvier M., *La LOLF : une nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3^e éd., LGDJ, Coll. Systèmes, 2010, 272 p.

Bouvier M., Esclassan M.-C., Lassale J.-P., *Finances publiques*, LGDJ, coll. « Manuels », 16^e éd., 2017, 962 p.

Camby J.-P. (Sous la coordination de), *La réforme du budget de l'Etat (la loi organique relative à la loi de finances)*, LGDJ, Coll. Systèmes, 3^{ème} Ed., Paris, 2011, p 353.

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, « Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 », volume III, La documentation française, Paris 1991, 777 p.

Conférence nationale des procureurs de la République, *Livre noir du ministère public, propositions pour la Justice*, Paris, juin 2017, 40 p.

Dussart V., *L'autonomie financière des pouvoirs publics*, 2000, CNRS Editions, Coll. CNRS Droit.

Krynen J., *L'État de justice. France, XIIIe-XXe siècles . I. L'idéologie de la magistrature ancienne*, Paris, Gallimard, 2009, 336 p.

Legendre P., *Trésor historique de l'Etat en France, l'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992, 638 p.

Mathieu B., *Justice et politique : La déchirure ?*, Paris, LGDJ, Coll. Forum, Paris, 192 p.

Mathieu C., *La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse dactylographiée, Université de Montpellier, 2015, 546 p.

Montesquieu, « De l'esprit des lois », dans *Œuvres*, éd. Nourse, 1767, t. 1.

Revue française de finances publiques :

Groupe de travail de la Cour de cassation
« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

- n° 76-2001 : *La loi organique relative aux lois de finances*
- n° 82-2003 : *Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances*
- n° 93-2006 : *La nouvelle comptabilité de l'État*
- n° 100-2007 : *nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain*
- n° 136-2016 : *La comptabilité générale de l'État dix ans après*
- n° 137-2017 : *Manager la LOLF*
- n° 140-2017 : *Gestion de l'argent public : quelles responsabilités ?*

Renoux T. (Sous la direction de), *La justice en France*, La documentation française, Paris, 2013, 307 p.

Thebault S., *L'ordonnateur en droit public financier*, préf. M. Bouvier, LGDJ, 2007 (Bibliothèque de Finances), 408 p.

Timsit G., *Gouverner ou juger. Blasons de la légalité*, PUF, Coll. Les voies du droit, 1998, 126 p.

II - RAPPORTS

Bas P., rapport n°495, rapport d'information « Cinq ans pour sauver la Justice ! », Sénat, Paris, avril 2017.

Le Bouillonnet J.-Y., avis n° 4132 au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome VIII, Justice- justice administrative et justice judiciaire, 13 octobre 2016.

Bouvard M., Migaud D., De Courson Ch. et Brand J.-P., Rapport « Une nouvelle architecture du budget de l'État », La documentation française, Paris.

Bouvard M., Brard J.-P., Carsenac T., de Courson C., rapport d'information n°2706, commission des finances de l'Assemblée nationale, « L'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État » juillet 2010, 64 pages.

Bouvard M. et Carcenac T., rapport d'information n° 570, « De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace », Paris, mai 2017, 91 p.

Club des juristes, « Pour une administration au service de la justice », La documentation française, mai 2012, 325 p.

Cour des comptes, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances », La documentation française, Paris, La documentation française, novembre 2011.

Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques », Paris, 2016, La documentation française, 129 p.

Cour des comptes, « La comptabilité générale de l'État, dix ans après », Rapport thématique, La documentation française, Paris, La documentation française, février 2016.

Cour des comptes, « Constatations de la Cour sur la régulation budgétaire - lois de finances pour 1990 à 1993 », La documentation française, Paris, mars 1995.

Cour des comptes, « Le budget de l'Etat en 2016, Résultats et Gestion », La documentation française, Paris, 2017, 1288 p.

Couanau R., rapport n° 276, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2008, annexe n° 25, Justice, octobre 2007.

Delmas-Goyon P., « Le juge du 21^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice », rapport au ministre de la Justice, Paris, 2013, 384 p.

Dumont J.-L., rapport n°4125, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2017, annexe n° 29, Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, octobre 2016.

Hervé E., rapport n°107 au nom de la commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2012, annexe n°16, Justice, novembre 2011.

Hetzel P., rapport n° 4125 au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2017, annexe n°31, Justice, octobre 2016.

Inspection générale de la Justice et inspection générale des finances, rapport conjoint sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, Paris, 2017, 488 p.

Lefèvre A., rapport n°140 au nom de la commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2017, annexe n°19, Justice, novembre 2016.

du Luart R., rapport d'information n° 4, commission des finances du Sénat, « La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef », La documentation française, Paris, octobre 2006.

III - ARTICLES

Accomando G., « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », *In La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, Paris, 2016, p. 119.

Arens C., « Administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2016, p. 105.

Bon P., « Administration et fonctionnement de la justice en Espagne », *In AEAP*, 1991, p. 17.

Bouvier M., « La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : une réforme de l'Etat sur la base d'un nouveau contrat social pour les finances publiques », in *AJDA* N° 10- Octobre 2001.

Bouvier M., « La révision générale des politiques publiques et la réforme de l'Etat », *in* AJDA n°7-2008, p. 329.

Bouvier M., « Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude », *In Revue Française de Finances Publiques*, n° 39-1992. p. 16.

Cadiet L., « Inspecter la justice : vous avez dit gouvernement des juges ? », revue *Procédures*, n°4, avril 2017, LexisNexis, 10 p.

Carlier C., « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », *Criminocorpus*, *In Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines*, <https://criminocorpus.revues.org/943> .

Conan M., « La régulation budgétaire en quête de légitimité », *In Revue Française de Finances Publiques*, n° 48-1994.

De Codt J., « L'indépendance fonctionnelle de la Justice sera-t-elle mieux garantie par la décentralisation de sa gestion » .

Corstens G., « La place de la justice néerlandaise dans les institutions, évolution à la lumière de la gestion confiée au Conseil de la magistrature », *in La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, 2016, p.78.

Esclassan M.-C., « Le modèle français de management budgétaire ne mode LOLF : convergences et singularités », *In Revue française des finances publiques*, n°137-2017, p. 45.

Jean J.-P., « L'administration de l'autorité judiciaire », *in La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, Paris, 2016, p. 25.

Jean J.-P., « La jurisprudence dans le mouvement de l'open data », Colloque du 14 octobre 2016 à la Cour de cassation, 8 p.

Marshall D., « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *in Revue française d'administration publique*, n° 125, 1-2008, p. 18.

Lesueur T., « *Informatique judiciaire et perspectives de l'open data pour les juridictions* », JCP, Ed. générale, Supplément au n° 9, 27 février 2017, p. 23.

Mazeaud P., « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif », *in Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris, Dalloz, 1987.

Orsoni G., « Régulation budgétaire et non-utilisation des crédits dans l'exercice », *In Revue Française de Finances Publiques*, n° 12-1985.

Orsoni G., « Les pratiques de régulation budgétaire », *In Revue Française de Finances Publiques*, n° 68-1999.

Pauliat H., « Introduction à la problématique d'ensemble », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, Paris, 2016, p. 72.

Piérart O., « L'administration de la justice administrative », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, Dalloz, Paris, 2016, p. 106.

Renoux T., « La justice dans la Constitution française », in *La justice en France* (dir. Thierry Renoux), La documentation française, 2013, 307 p.

Richard A., « Projet de loi de finances rectificative pour 1991 », *doc. AN*, n° 23, 1992 .

Urvoas J.-J., *Lettre du garde des Sceaux à un futur ministre de la Justice. Partageons une ambition pour la justice*, Dalloz, Paris, 2017, 57 p.

Annexes

Annexe n° 1 - Discours d'installation du groupe de travail par Bertrand Louvel, 10 octobre 2016.

Annexe n° 2 - Liste des auditions du groupe de travail.

Annexe n° 3 - Mission « Justice » (extraits).

Annexe n° 4 - Mission « Conseil et contrôle de l'Etat » (extraits).

Annexe n° 5 - Articles 64 et 65 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Annexe n° 6 - Article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

Annexe n° 7 - Note concernant « les pouvoirs publics » par Jean-Pierre Camby, Directeur-adjoint du service de l'économie et de l'évaluation scientifique à l'Assemblée nationale.

Annexe n° 8 - Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (extraits).

Annexe n° 9 - Le processus de décision budgétaire et les moyens consacrés à la justice : exemples étrangers.

Annexe n° 10 - Observations sur l'organisation budgétaire de l'autorité judiciaire dans une perspective comparée par le président Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, membre du Conseil consultatif de juges européens.

Annexe n° 11 - Synthèse des travaux du réseau européen des Conseils de Justice sur « le financement de l'institution judiciaire : Bilan de l'année 2015-2016 et perspectives pour l'année 2016-2017 » (extraits).

Annexe n° 12 - Geert Corstens, « La place de la justice néerlandaise dans les institutions, évolution à la lumière de la gestion confiée au Conseil de la magistrature », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, mai 2016, éd. Dalloz, p.80.

Annexe n° 13 - Une approche comparée : le contenu de l'indépendance de la justice.

Annexe n° 14 - Réponse du Conseil supérieur de la magistrature à la demande de M. Bouvier du 1^{er} juin 2017 pour le Groupe de travail mis en place à la Cour de cassation sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire, 2 août 2017.

Annexe n° 15 - Délibération de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel en date du 12 mai 2017 sur l'organisation territoriale et budgétaire des juridictions judiciaires.

Annexe n° 16 - Observations de la Conférence nationale des procureurs généraux sur le rapport du groupe de travail sur l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire.

27 juillet 2017

**Annexe n° 17 - Délibération de la Conférence nationale des procureurs généraux
« Autonomie financière de l'autorité judiciaire » en date du 25 juillet 2017.**

Annexe n° 18 - Contribution de la Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance (CNPTGI) en date du 18 juin 2017 aux travaux du groupe de travail sur l'autonomie budgétaire de la Justice.

Annexe n° 1

Discours d'installation du groupe de travail par Bertrand Louvel, 10 octobre 2016.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, chers collègues,

Je me réjouis d'être parmi vous aujourd'hui pour l'installation d'un nouveau groupe de travail de la Cour de cassation chargé de réfléchir à une organisation budgétaire de l'autorité judiciaire visant à mieux garantir l'exécution de ses missions.

Je tiens à remercier chacune et chacun d'entre vous d'avoir accepté de participer, à titre personnel, à la réflexion que nous engageons au sein de la Cour.

L'installation de ce nouveau groupe de travail revêt une grande importance pour l'ensemble de l'institution judiciaire alors que celle-ci traverse une crise profonde, dont les manifestations sont multiples (engorgement des procédures, délais de jugement excessifs, pénurie de moyens humains et matériels, classements des contentieux par ordre de priorité, etc.), et qui puise ses racines dans un sous-financement chronique.

Pour bien appréhender la situation de nos cours et tribunaux, il ne suffit pas de rappeler que le budget des juridictions judiciaires s'est accru de 60% au cours de la période 2002-2016, il faut aussi avoir à l'esprit qu'au sein du budget du ministère de la justice, le programme qui leur est dédié entre en concurrence avec ceux d'autres administrations comme celle des prisons, de telle sorte que leur part qui constituait 44% du budget global du ministère de la justice en 2002 est tombée à 39.18% en 2016.

Toujours sur le plan des comparaisons, il faut aussi souligner que le budget des juridictions de l'ordre administratif a augmenté, dans le même temps, de 109 % ; les différences de nature et de volume entre les deux ordres sont certes significatives¹, mais ces chiffres témoignent cependant d'une réalité : en relevant de la mission « conseil et contrôle de l'Etat » directement rattachée au Premier ministre, la justice administrative jouit à l'évidence d'un positionnement budgétaire plus favorable. Cela lui a permis de bénéficier d'une augmentation de ses moyens à même de mieux répondre à l'accroissement des charges qu'elle a pu connaître.

La question centrale est donc de déterminer si, face à la grande misère de la justice judiciaire, la seule réponse financière - l'accroissement du budget du ministère de la justice - est suffisante.

A ce titre, le projet de loi de finances pour 2017 confirme une tendance plus favorable aux prisons qu'aux juridictions². Une réflexion d'ensemble, c'est-à-dire une mise à plat du financement de l'autorité judiciaire, apparaît dès lors indispensable. Le cadre ministériel dans lequel se déploie l'effort budgétaire pour la justice est-il le plus adapté aux besoins des juridictions ainsi qu'à la mission éminente de gardienne de la liberté individuelle dans la démocratie française que le constituant assigne à la justice ? L'indépendance, que l'article 64 de la Constitution reconnaît à l'autorité judiciaire à cette fin en conformité avec la séparation des pouvoirs, se borne-t-elle à la seule décision juridictionnelle ? Est-il sérieusement concevable que

¹ Il est généralement admis que l'activité juridictionnelle représente 90 % du programme des juridictions administratives ; l'activité consultative est minoritaire au Conseil d'Etat et très marginale dans les juridictions subordonnées

² Les crédits du programme justice judiciaire progressent de 3.6 % tandis que les crédits du programme administration pénitentiaire progressent de 4.99 %.

la logique ministérielle qui régit le fonctionnement des cours et tribunaux, appréhende l'environnement de la décision judiciaire dans son ensemble sans affecter, à un moment ou à un autre, son indépendance ?

Au contraire, l'indépendance authentique n'implique-t-elle pas, en tout premier lieu, une autonomie de gestion des moyens humains et matériels ? Est-ce qu'elle n'induit pas que le financement de la justice soit déterminé à tout le moins en l'associant pleinement à l'identification et à la programmation de ses besoins ?

Plutôt donc que de continuer à raisonner selon un modèle ministériel qui a échoué, n'est-il pas temps d'envisager une réforme budgétaire ambitieuse, résolument novatrice, pour permettre à l'autorité judiciaire elle-même d'assurer pleinement les responsabilités de sa gestion face à une opinion publique qui lui impute les défaillances structurelles d'un système qui lui échappe ?

Tandis que les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre financier bénéficient de l'autonomie budgétaire, les juridictions judiciaires sont rattachées à la direction des services judiciaires du ministère de la justice et au budget global de ce ministère.

La question du statut budgétaire de l'autorité judiciaire a déjà fait l'objet de débats devant le parlement dans les années 2000, à l'occasion de la mise en place de la LOLF¹. La situation demeure, depuis plus de 15 ans, inchangée et c'est précisément l'absence de toute évolution de l'ordre judiciaire vers plus d'autonomie, au même titre que l'impuissance du dispositif en place à obtenir des résultats significatifs, qui interpelle. Faut-il rappeler qu'au cours d'une audience solennelle de la Cour des comptes le 9 mai 2005, M. Philippe Séguin, alors Premier président, se réjouissant de l'intégration dans la nouvelle mission « conseil et contrôle de l'Etat » du Conseil économique et social ainsi que du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives aux côtés de la Cour des comptes, soulignait déjà : « Pourrais-je simplement formuler le vœu que l'intégration dans le dispositif de la LOLF de la Cour de cassation, des autres juridictions judiciaires et des autorités administratives indépendantes avec lesquelles nous avons été également en relation étroite- puisse se faire -toutes choses égales par ailleurs- de manière aussi harmonieuse, leur indépendance n'étant pas moins précieuse à la République »² ?

Lorsqu'il s'est prononcé sur les justifications du régime dérogatoire dont bénéficient les pouvoirs publics, le Conseil constitutionnel a jugé que leur autonomie financière « relève du respect de la séparation des pouvoirs³ ». On ne peut que s'interroger en constatant que l'autorité judiciaire, cœur historique de la justice, se trouve privée de cette autonomie financière que le juge constitutionnel s'accorde pourtant à reconnaître comme la garantie d'une authentique séparation des pouvoirs.

On se doit de relever que, dès sa création en 1993, la Cour de justice de la République a bénéficié, par simple décision politique, puisque ni la LOLF ni aucun texte ne précisent la liste des pouvoirs publics, de la reconnaissance de ce statut favorable. On doit aussi constater que le

¹ Sénat, Rapport d'information n° 478 (2004-2005) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2005.

² Source : Sénat ; La mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire, rapport d'information n° 478, M. Roland du Luart, au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2005.

³ Décision du Conseil constitutionnel n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérant 25.

Conseil supérieur de la magistrature a obtenu, en 2012, un début d'autonomie en se voyant accorder un programme propre au sein de la mission Justice. Les pistes d'évolution existent donc.

Pourquoi en effet ce paradoxe d'une autorité à laquelle la Constitution confie la garde de la liberté individuelle des citoyens mais à laquelle on refuse la confiance pour assurer sa propre gestion ? Si chacun s'accorde à reconnaître que les dysfonctionnements de la justice sont sérieux, les solutions pour y remédier divergent. C'est pour tenter d'identifier les solutions innovantes aptes à remédier aux carences constatées que Monsieur le Procureur général et moi-même avons décidé de proposer qu'une réflexion approfondie ait lieu sur ce sujet. Compte tenu de la gravité de la situation de notre justice, le temps nous paraît en effet venu de l'aborder, pour être en mesure de soumettre aux autorités politiques des propositions de nature à relever les défis auxquels nous sommes confrontés.

A cette fin, l'autorité judiciaire doit être appréhendée dans toute sa diversité institutionnelle (Conseil supérieur de la magistrature, Cour de cassation et juridictions du fond, siège et parquet). Il est également indispensable d'évaluer les incidences organisationnelles et administratives des évolutions budgétaires susceptibles d'être envisagées. Le chantier est vaste mais mérite d'être ouvert.

L'ampleur du sujet à traiter rend l'identification de solutions éventuelles d'autant plus difficile mais les justiciables qui sont les premières victimes de cette situation méritent mieux que le statu quo d'une organisation qui n'a pas fait ses preuves.

Le groupe que vous constituez et dont Monsieur le professeur Bouvier a accepté d'animer les travaux -qu'il soit à nouveau assuré de notre vive reconnaissance- aura ainsi pour tâche de recenser les difficultés de l'organisation budgétaire actuelle et surtout de formuler, sans exclusive, des recommandations tenant compte à la fois du statut constitutionnel de l'autorité judiciaire, des contraintes de la LOLF et du cadre existant pour d'autres institutions comparables.

Je terminerai ces quelques propos liminaires en précisant que nous espérons la remise de votre rapport au cours du premier semestre 2017. Nous nous retrouverons d'ici là, si vous en êtes d'accord, pour un point d'étape et vous souhaitons, à toutes et à tous, de fructueuses réflexions.

Annexe n°2
Liste des auditions du groupe de travail

Lundi 21 novembre 2016

- Mme Dominique Lottin, Premier président de la cour d'appel de Versailles ;
- Mme Soraya Amrani-Mekki, Professeur des Universités ;
- M. José Tavares, Directeur général des services du Tribunal des comptes du Portugal.

Lundi 28 novembre 2016

- M. Denis Morin, Directeur du budget.

Lundi 5 décembre 2016

- Mme Nathalie Massias, Président du Tribunal administratif de Versailles ;
- M. Jean-Pierre Camby, Directeur-adjoint du service de l'économie et de l'évaluation scientifique à l'Assemblée nationale ;
- M. François Monier, Conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, rapporteur général du Haut Conseil des Finances Publiques.

Lundi 12 décembre 2016

- M. Philippe Josse, Conseiller d'Etat et ancien directeur du budget.

Lundi 16 janvier 2017

- M. Jean de Codt, Premier président de la Cour de cassation de Belgique.

Lundi 30 janvier 2017

- M. Hugo Cyr, Professeur à l'université du Québec à Montréal, (en visio-conférence).

Lundi 6 février 2017

- Mme Marielle Thuau, Directeur des services judiciaires au ministère de la Justice.
- M. Thomas Lesueur, adjoint du directeur des services judiciaires du ministère de la Justice.

Lundi 13 février 2017

- M. Arnaud Phelep, Contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la justice.

Lundi 27 février 2017

- M. Patrick Hetzel, Député, rapporteur spécial des crédits Justice.

Lundi 3 avril 2017

- M. Michel Bouvard, Sénateur, membre de la commission des finances.

Lundi 24 avril 2017

- M. Patrick Bernasconi, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE),
- M. Luc Marchard, secrétaire général du CESE,
- Mme Catherine Lopez, conseiller du président en charge des relations institutionnelles du CESE ;

Lundi 22 mai 2017

- Mme Béatrice Brugère, Secrétaire général du Syndicat national des magistrats -FO

- M. Jean de Maillard, Secrétaire général adjoint du Syndicat national des magistrats -FO ;
- Mme Claire Danko, Membre du bureau du Syndicat national des magistrats -FO ;
- Mme Marie-Jane Ody, Vice-président de l'Union syndicale des magistrats ;
- Mme Pascale Loue-Williamme, trésorier-adjoint de l'USM ;
- Mme Laurence Blisson, Secrétaire générale du Syndicat de la magistrature ;
- Mme Juliane Pinsard, secrétaire nationale au Syndicat de la magistrature ;
- M. Hervé Bonglet, Secrétaire général de l'UNSA - Services judiciaires ;
- M. Sofiane Bahri, Secrétaire général adjoint de l'UNSA - Services judiciaires
- M. Philippe Gilabert, conseiller technique de l'UNSA-SJ ;

Jeudi 8 juin 2017

- Mme Laurence Pecaut-Rivolier, Inspecteur général de la Justice ;
- Mme Claire-Marie Horeau, Inspecteur de la Justice ;
- Mme Claire Waysant, Inspecteur général des finances ;
- M. Jérôme Gazzano, Inspecteur des finances.

Annexe n° 3
Mission « Justice » (extraits)

2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	921 461 465	47 679 504			969 140 969	
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	782 935 554	426 948 121			1 209 883 675	10 000
03 – Cassation	50 443 643				50 443 643	0
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	11 849 965				11 849 965	
06 – Soutien	406 170 615	366 107 407	244 200 365	2 200 000	1 018 678 387	7 425 000
07 – Formation	112 975 993	38 724 575			151 700 568	
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	23 234 909				23 234 909	
Total	2 309 072 144	879 459 607	244 200 365	2 200 000	3 434 932 116	7 435 000

2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	921 461 465	47 679 504			969 140 969	
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	782 935 554	426 948 121			1 209 883 675	10 000
03 – Cassation	50 443 643				50 443 643	0
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	11 849 965				11 849 965	
06 – Soutien	406 170 615	348 674 103	155 430 000	2 200 000	912 474 718	7 425 000
07 – Formation	112 975 993	38 724 575			151 700 568	
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	23 234 909				23 234 909	
Total	2 309 072 144	862 026 303	155 430 000	2 200 000	3 328 728 447	7 435 000

Programme 166 – Justice judiciaire

Groupe de travail de la Cour de cassation
« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 – Dépenses de personnel	2 229 348 827	2 309 072 144	2 229 348 827	2 309 072 144
Rémunérations d'activité	1 370 933 851	1 424 287 600	1 370 933 851	1 424 287 600
Cotisations et contributions sociales	849 264 976	874 854 544	849 264 976	874 854 544
Prestations sociales et allocations diverses	9 150 000	9 930 000	9 150 000	9 930 000
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	895 016 803	879 459 607	859 054 807	862 026 303
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	863 447 348	846 535 032	827 485 352	829 101 728
Subventions pour charges de service public	31 569 455	32 924 575	31 569 455	32 924 575
Titre 5 – Dépenses d'investissement	119 988 198	244 200 365	118 485 360	155 430 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	119 988 198	244 200 365	118 485 360	155 430 000
Titre 6 – Dépenses d'intervention	3 235 664	2 200 000	3 235 664	2 200 000
Transferts aux autres collectivités	3 235 664	2 200 000	3 235 664	2 200 000
Total hors FDC et ADP prévus	3 247 589 492	3 434 932 116	3 210 124 658	3 328 728 447
FDC et ADP prévus	6 265 000	7 435 000	6 265 000	7 435 000
Total y.c. FDC et ADP prévus	3 253 854 492	3 442 367 116	3 216 389 658	3 336 163 447

Programme 107 – Administration pénitentiaire

2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	FDC et ADP attendus
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 670 538 585	201 600 000	1 757 100 000	2 900 000		3 632 138 585	
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	462 599 302	1 187 846 143		146 700 200		1 797 145 645	300 000
04 – Soutien et formation	217 011 625	128 488 028			5 140 000	350 639 653	100 000
Total	2 350 149 512	1 517 934 171	1 757 100 000	149 600 200	5 140 000	5 779 923 883	400 000

2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	FDC et ADP attendus
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 670 538 585	187 500 000	297 190 000	1 300 000		2 156 528 585	
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	462 599 302	529 321 994		146 700 200		1 138 621 496	300 000
04 – Soutien et formation	217 011 625	122 488 028			1 800 000	341 299 653	100 000
Total	2 350 149 512	839 310 022	297 190 000	148 000 200	1 800 000	3 636 449 734	400 000

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 – Dépenses de personnel	2 222 821 647	2 350 149 512	2 222 821 647	2 350 149 512
Rémunérations d'activité	1 285 041 960	1 359 113 510	1 285 041 960	1 359 113 510
Cotisations et contributions sociales	925 706 861	981 458 082	925 706 861	981 458 082
Prestations sociales et allocations diverses	12 072 826	9 577 920	12 072 826	9 577 920
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	717 009 920	1 517 934 171	811 366 207	839 310 022
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	689 148 245	1 485 719 978	783 504 532	807 095 829
Subventions pour charges de service public	27 861 675	32 214 193	27 861 675	32 214 193
Titre 5 – Dépenses d'investissement	678 872 003	1 757 100 000	320 927 786	297 190 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	678 872 003	1 757 100 000	320 927 786	297 190 000
Titre 6 – Dépenses d'intervention	108 616 800	149 600 200	108 616 800	148 000 200
Transferts aux ménages	2 800 000	2 800 000	2 800 000	2 800 000
Transferts aux autres collectivités	105 816 800	146 800 200	105 816 800	145 200 200
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières		5 140 000		1 800 000
Dotations en fonds propres		5 140 000		1 800 000
Total hors FDC et ADP prévus	3 727 320 370	5 779 923 883	3 463 732 440	3 636 449 734
FDC et ADP prévus	400 000	400 000	400 000	400 000
Total y.c. FDC et ADP prévus	3 727 720 370	5 780 323 883	3 464 132 440	3 636 849 734

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 – Dépenses de personnel	477 777 693	500 076 262	477 777 693	500 076 262
Rémunérations d'activité	283 870 210	299 837 713	283 870 210	299 837 713
Cotisations et contributions sociales	188 317 483	194 958 549	188 317 483	194 958 549
Prestations sociales et allocations diverses	5 590 000	5 280 000	5 590 000	5 280 000
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	313 702 903	91 489 730	306 181 000	80 639 730
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	313 702 903	91 489 730	306 181 000	80 639 730
Titre 5 – Dépenses d'investissement	11 650 000	20 465 523	13 900 000	16 981 531
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	11 650 000	20 465 523	13 900 000	16 981 531
Titre 6 – Dépenses d'intervention	6 079 435	237 242 222	6 079 435	237 242 222
Transferts aux ménages	713 063	3 800 000	713 063	3 800 000
Transferts aux autres collectivités	5 366 372	233 442 222	5 366 372	233 442 222
Total	809 210 031	849 273 737	803 938 128	834 939 745

Programme 101 - Accès au droit et à la justice

2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Aide juridictionnelle	60 000	370 829 504	370 889 504	
02 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	69 000	7 972 300	8 041 300	
03 – Aide aux victimes	890 000	27 110 000	28 000 000	
04 – Médiation familiale et espaces de rencontre		4 366 342	4 366 342	
05 – Indemnisation des avoués				
Total	1 019 000	410 278 146	411 297 146	

2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Aide juridictionnelle	60 000	370 829 504	370 889 504	
02 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	69 000	7 972 300	8 041 300	
03 – Aide aux victimes	890 000	27 110 000	28 000 000	
04 – Médiation familiale et espaces de rencontre		4 366 342	4 366 342	
05 – Indemnisation des avoués				
Total	1 019 000	410 278 146	411 297 146	

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	255 000	1 019 000	870 750	1 019 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	255 000	1 019 000	870 750	1 019 000
Titre 6 – Dépenses d'intervention	365 684 483	410 278 146	365 684 483	410 278 146
Transferts aux ménages	331 240 321	368 314 504	331 240 321	368 314 504
Transferts aux collectivités territoriales	480 000	480 000	480 000	480 000
Transferts aux autres collectivités	33 964 162	41 483 642	33 964 162	41 483 642
Total	365 939 483	411 297 146	366 555 233	411 297 146

- Programme 310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice

2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – État major	9 690 200	780 000		650 000	11 120 200	
02 – Activité normative	25 248 686				25 248 686	
03 – Évaluation, contrôle, études et recherche	17 739 890	960 000		200 000	18 899 890	
04 – Gestion de l'administration centrale	64 698 383	50 553 110		250 000	115 501 493	550 000
09 – Action informatique ministérielle	29 847 370	59 100 000	61 200 000		150 147 370	
10 – Action sociale ministérielle	13 694 009	23 380 000			37 074 009	2 300 000
Total	160 918 538	134 773 110	61 200 000	1 100 000	357 991 648	2 850 000

2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – État major	9 690 200	780 000		650 000	11 120 200	
02 – Activité normative	25 248 686				25 248 686	
03 – Évaluation, contrôle, études et recherche	17 739 890	960 000		200 000	18 899 890	
04 – Gestion de l'administration centrale	64 698 383	60 183 110		250 000	125 131 493	550 000
09 – Action informatique ministérielle	29 847 370	58 400 000	62 585 496		150 832 866	
10 – Action sociale ministérielle	13 694 009	23 380 000			37 074 009	2 300 000
Total	160 918 538	143 703 110	62 585 496	1 100 000	368 307 144	2 850 000

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 – Dépenses de personnel	141 927 876	160 918 538	141 927 876	160 918 538
Rémunérations d'activité	90 188 024	101 332 586	90 188 024	101 332 586
Cotisations et contributions sociales	49 479 874	56 161 335	49 479 874	56 161 335
Prestations sociales et allocations diverses	2 259 978	3 424 617	2 259 978	3 424 617
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	129 389 348	134 773 110	142 524 823	143 703 110
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	114 699 348	121 668 110	127 834 823	130 598 110
Subventions pour charges de service public	14 690 000	13 105 000	14 690 000	13 105 000
Titre 5 – Dépenses d'investissement	139 781 083	61 200 000	58 915 944	62 585 496
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	116 481 083		34 375 944	
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	23 300 000	61 200 000	24 540 000	62 585 496
Titre 6 – Dépenses d'intervention	1 040 000	1 100 000	1 040 000	1 100 000
Transferts aux autres collectivités	1 040 000	1 100 000	1 040 000	1 100 000
Total hors FDC et ADP prévus	412 138 307	357 991 648	344 408 643	368 307 144
FDC et ADP prévus	2 229 179	2 850 000	2 229 179	2 850 000
Total y.c. FDC et ADP prévus	414 367 486	360 841 648	346 637 822	371 157 144

- Programme 335 - Conseil supérieur de la magistrature.

2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total	FDC et ADP attendus
01 – Conseil supérieur de la magistrature	2 651 126	1 152 448	3 803 574	
Total	2 651 126	1 152 448	3 803 574	

2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total	FDC et ADP attendus
01 – Conseil supérieur de la magistrature	2 651 126	1 923 972	4 575 098	
Total	2 651 126	1 923 972	4 575 098	

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 – Dépenses de personnel	2 629 003	2 651 126	2 629 003	2 651 126
Rémunérations d'activité	2 017 932	2 086 618	2 017 932	2 086 618
Cotisations et contributions sociales	600 677	556 372	600 677	556 372
Prestations sociales et allocations diverses	10 394	8 136	10 394	8 136
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	822 829	1 152 448	1 785 189	1 923 972
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	822 829	1 152 448	1 785 189	1 923 972
Total	3 451 832	3 803 574	4 414 192	4 575 098

Annexe n°4
Mission « Conseil et contrôle de l'Etat » (extraits)

Programme 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières

2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
21 – Examen des comptes publics	38 916 775	1 400 000			40 316 775	1 595 913
22 – Contrôle des finances publiques	15 903 187				15 903 187	
23 – Contrôle des gestions publiques	60 411 765				60 411 765	
24 – Evaluation des politiques publiques	34 889 885				34 889 885	
25 – Information des citoyens	7 129 529				7 129 529	
26 – Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4 686 568				4 686 568	
27 – Pilotage et soutien des juridictions financières	27 019 293	28 355 000	1 085 000	50 000	56 509 293	
Total	188 957 002	29 755 000	1 085 000	50 000	219 847 002	1 595 913

2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
21 – Examen des comptes publics	38 916 775	1 400 000			40 316 775	1 595 913
22 – Contrôle des finances publiques	15 903 187				15 903 187	
23 – Contrôle des gestions publiques	60 411 765				60 411 765	
24 – Evaluation des politiques publiques	34 889 885				34 889 885	
25 – Information des citoyens	7 129 529				7 129 529	
26 – Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4 686 568				4 686 568	
27 – Pilotage et soutien des juridictions financières	27 019 293	23 165 000	1 085 000	50 000	51 319 293	
Total	188 957 002	24 565 000	1 085 000	50 000	214 657 002	1 595 913

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 – Dépenses de personnel	185 636 195	188 957 002	185 636 195	188 957 002
Rémunérations d'activité	122 487 858	123 683 505	122 487 858	123 683 505
Cotisations et contributions sociales	62 398 177	64 366 151	62 398 177	64 366 151
Prestations sociales et allocations diverses	750 160	907 346	750 160	907 346
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	30 328 013	29 755 000	27 150 000	24 565 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	30 328 013	29 755 000	27 150 000	24 565 000
Titre 5 – Dépenses d'investissement	800 000	1 085 000	800 000	1 085 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	500 000	485 000	500 000	485 000
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	300 000	600 000	300 000	600 000
Titre 6 – Dépenses d'intervention	50 000	50 000	50 000	50 000
Transferts aux autres collectivités	50 000	50 000	50 000	50 000
Total hors FDC et ADP prévus	216 814 208	219 847 002	213 636 195	214 657 002
FDC et ADP prévus au titre 2	363 928	362 100	363 928	362 100
FDC et ADP prévus hors titre 2	893 570	1 233 813	893 570	1 233 813
Total y.c. FDC et ADP prévus	218 071 706	221 442 915	214 893 693	216 252 915

Programme 165 – Conseil d'Etat et autres juridictions administratives

2017 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	27 516 687				27 516 687	22 867
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	50 889 189				50 889 189	
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	161 044 086				161 044 086	
04 – Fonction consultative	11 404 551				11 404 551	
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	16 426 720				16 426 720	
06 – Soutien	38 827 557	69 975 683	11 864 488	0	120 667 728	171 200
07 – Cour nationale du droit d'asile	25 924 867				25 924 867	
Total	332 033 657	69 975 683	11 864 488	0	413 873 828	194 067

2017 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	27 516 687				27 516 687	22 867
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	50 889 189				50 889 189	
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	161 044 086				161 044 086	
04 – Fonction consultative	11 404 551				11 404 551	
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	16 426 720				16 426 720	
06 – Soutien	38 827 557	57 666 800	7 333 200	0	103 827 557	171 200
07 – Cour nationale du droit d'asile	25 924 867				25 924 867	
Total	332 033 657	57 666 800	7 333 200	0	397 033 657	194 067

Groupe de travail de la Cour de cassation
« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

PRESENTATION DES CREDITS PAR TITRE ET CATEGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 – Dépenses de personnel	323 070 394	332 033 657	323 070 394	332 033 657
Rémunérations d'activité	204 718 291	210 455 542	204 718 291	210 455 542
Cotisations et contributions sociales	116 828 488	120 011 500	116 828 488	120 011 500
Prestations sociales et allocations diverses	1 523 615	1 566 615	1 523 615	1 566 615
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	67 386 841	69 975 683	57 052 152	57 666 800
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	67 386 841	69 975 683	57 052 152	57 666 800
Titre 5 – Dépenses d'investissement	8 529 785	11 864 488	6 779 785	7 333 200
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	7 929 785	8 124 488	6 479 785	6 483 200
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	600 000	3 740 000	300 000	850 000
Titre 6 – Dépenses d'intervention	250 000	0	250 000	0
Transferts aux autres collectivités	250 000	0	250 000	0
Total hors FDC et ADP prévus	399 237 020	413 873 828	387 152 331	397 033 657
FDC et ADP prévus au titre 2	22 867	22 867	22 867	22 867
FDC et ADP prévus hors titre 2	350 000	171 200	350 000	171 200
Total y.c. FDC et ADP prévus	399 609 887	414 067 895	387 525 198	397 227 724

Annexe n° 5
Articles 64 et 65 de la Constitution du 4 octobre 1958

Article 64 :

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.
Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.
Une loi organique porte statut des magistrats.
Les magistrats du siège sont inamovibles.

Article 65 :

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se

prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Annexe n° 6**Article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001**

I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

IV. - Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres.

Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 11 à 15, 17, 18 et 21.

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 12.

Annexe n° 7

Note concernant « les pouvoirs publics » par Jean-Pierre Camby,
Directeur-adjoint du service de l'économie et de l'évaluation scientifique
à l'Assemblée nationale¹

L'article 7 de la LOLF a prévu, par dérogation à la présentation des missions en programmes, à la nature de l'autorisation budgétaire et au principe selon lequel une mission correspond à une politique publique définie, que : « toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations ». Ainsi les pouvoirs publics sont-ils dans une situation spécifique, les dotations échappent par principe² au cycle d'arbitrage, en amont de l'autorisation, à la régulation, en aval de celle-ci, et au droit commun du contrôle.

Pour autant, la LOLF a renforcé les exigences liées au vote et à l'information parlementaires et à la certification des comptes des pouvoirs publics.

Si le texte identifie la dotation avec les pouvoirs publics, il n'en fournit pas de critère. Ceux-ci s'imposent d'eux même : est « pouvoir public » l'institution citée dans la Constitution, s'inscrivant dans la séparation des pouvoirs, et dont l'activité ne peut être assimilée à celle d'un service public. Le caractère constitutionnel d'une institution, pour fondamental qu'il soit, ne suffit pas à lui seul à établir la qualification budgétaire de « pouvoir public » : le CESE, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, le défenseur des droits dont l'activité relève de la régulation des services publics et est tournée vers le citoyen, mentionnés dans la Constitution ne font pas l'objet de dotations.

Lors de la mise en place de la LOLF , la question a été résolue de manière pragmatique , comme en atteste le rapport de la mission parlementaire de mise en place de la nouvelle « maquette budgétaire » (rapport n° 1554, 28 avril 2004) : « *la mission « Pouvoirs publics » coïncide avec le périmètre actuel des crédits des pouvoirs publics inscrits sur le budget des Charges communes : Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Haute cour de justice, Cour de justice de la République. Le Gouvernement a prévu autant de dotations que de pouvoirs publics. Celles-ci sont donc moins nombreuses que les chapitres actuels, puisque certains pouvoirs publics font aujourd'hui l'objet de plusieurs unités de spécialité* » .

La continuité entre l'ancien titre II ³(article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) et le périmètre des dotations a donc été total au moment de la construction de la nouvelle architecture budgétaire.

¹ Le présent texte constitue une position personnelle qui n'engage en aucun cas l'administration dont relève l'intéressé.

² Ce qui ne veut pas dire que ces pouvoirs publics soient exempts de tout contrôle : la soumission volontaire de la présidence de la république ou des assemblées parlementaires au contrôle de la Cour des comptes, l'existence de reversement de reliquats en fin de gestion au budget général témoignent, à l'inverse de la volonté de participer à un droit commun budgétaire. La certification des comptes en fin d'exercice en fin de gestion procède de la même analyse.

³ Cf. Vincent Dussart : l'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, Thèse, CNRS droit, 2000.

Au-delà de cette continuité, qui n'est pas un argument en soi, la mise en place de la LOLF¹ a permis de préciser que la notion était exclusive de celle de service public, soumis à la gestion par la performance : un pouvoir public n'est ni au sommet d'une hiérarchie administrative, ni un service public au sens classique du terme : son activité n'est pas soumise à des procédures administratives, ne relève pas de la compétence du juge administratif, ne donne pas lieu à une évaluation budgétaire de performance, etc ..

Ces critères ne permettent donc pas de considérer que l'autorité judiciaire, dont l'indépendance est absolument garantie, par l'article 64 de la Constitution, au plus haut sommet de l'État, dont la mission régalienne s'inscrit dans les mécanismes constitutionnels régis par la séparation des pouvoirs, serait pour autant susceptible d'être définie comme un « pouvoir public » au sens budgétaire du terme. Les services judiciaires sont, toujours au sens budgétaire du terme, des services publics², comme tels soumis au droit commun et aux indicateurs de performance³, même si une telle remarque n'épuise évidemment pas le débat sur les incidences budgétaires de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Ce débat a par exemple été présent, lors de la mise en place de la maquette nouvelle de présentation des crédits, en 2005, au sujet de la place de « la justice » dans celle-ci⁴, la scission entre deux missions distinctes de la justice judiciaire et administrative n'étant pas, dans un premier et durable temps, envisagée.

Il reste que, si les services judiciaires ne peuvent donc constituer un pouvoir public au sens de l'article 7 de la LOLF, la question de savoir si cette réponse vaut pour tout élément relevant de la justice judiciaire n'est pour autant pas tranchée. La réponse apparaît naturellement univoque pour tout l'ordre judiciaire, dès lors que, du juge de première instance à la Cour de Cassation,

¹ Annexe 23 rapport n° 2568 par M. Pierre Bourguignon : « les dotations constituent des unités budgétaires dérogatoires, affranchies des contraintes de performance (les dotations sont présentées par nature et non par objectif de dépense), et exclues des modalités de gestion prévues pour les programmes (les dotations ne peuvent pas faire l'objet de report, de virement, de transfert, ni de modification par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles). Elles retracent des dépenses qui, notamment parce qu'il est difficile de les soumettre à des indicateurs de performance, ne peuvent pas faire l'objet de programmes. Il s'agit en quelque sorte d'interdire la constitution de faux programmes, en prévoyant explicitement les crédits qui peuvent être exonérés de la budgétisation par objectif.

Bénéficient de cette dérogation les crédits des Pouvoirs publics (à savoir les crédits relevant du titre prévu au 1° du I de l'article 5 de la LOLF), soumis au principe de la séparation des pouvoirs, et jouissant, en conséquence, d'une autonomie financière difficilement conciliable avec l'obligation de définir des objectifs et des indicateurs. Ce traitement particulier a en effet pour objectif d'assurer « la sauvegarde du principe d'autonomie des Pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs » (décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 25). Il permet également le respect de la règle selon laquelle « les Pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement », règle considérée par le Conseil constitutionnel comme inhérente au principe d'autonomie financière, dans le considérant 47 de sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 relatif à l'article 115 précité de la loi de finances pour 2002 créant les annexes explicatives propres aux Pouvoirs publics. »

² Dont l'organisation relève, à ce titre de la compétence du juge administratif, mais non le fonctionnement (Tribunal des conflits, préfet de la Guyane, n° 01420, Conseil d'État 19 février 2010, Molline).

³ La mission n'a jamais envisagé de soustraire les tribunaux ou les magistrats, en la matière, au droit commun budgétaire.

⁴ Rapport par P. Albertini (n° 2562, annexe 18) : « Le changement de périmètre le plus important est intervenu depuis la présentation par le Gouvernement de la nouvelle architecture budgétaire lors du projet de loi de finances pour 2005 : le programme « Justice administrative », inséré de façon logique dans la mission « Justice » a été placé dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Cette modification entraîne le rattachement au Premier ministre des moyens du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Ce déplacement, effectué sans aucune consultation du Parlement, est contestable. Il a pour effet de réduire un ensemble de juridictions qui dans leur majorité participent au service public de la justice à un seul des aspects de l'activité du Conseil d'État soit le conseil au Gouvernement ».

la mission de juger est insécable. Les critères de gestion par la performance valent, par principe, pour « le » juge judiciaire et non pour seulement « des » juges judiciaires, même si les indicateurs ne sauraient être les mêmes selon le degré ou la nature de juridiction. La Cour de Cassation, juridiction suprême, ne peut être séparée, en termes de principes et d'autorisation budgétaires, du reste des juridictions. Le dualisme du siège et du parquet, pour important qu'il soit en matière procédurale et en termes de droits du justiciable, ne peut, de la même manière, fonder une distinction pertinente.

Reste posée la question de la place du Conseil supérieur de la magistrature.

Actuellement l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994, tel que modifié par la loi organique du 22 juillet 2010 est ainsi rédigé : « *L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* ». Si cette disposition peut ainsi renvoyer à la loi de finances - dont le domaine doit effectivement être fixé par une loi organique- le soin d'assurer l'autonomie budgétaire du CSM, il faut reconnaître qu'elle n'apporte aucun changement concret en termes d'autonomie budgétaire, le Conseil constitutionnel, dans la décision du 19 juillet 2010 assimile seulement cette autonomie à l'existence d'un programme, ce qui aurait aussi bien pu être réalisé sans modification de la loi organique ¹. Ce programme (335) dont le responsable est le Premier président de la Cour de cassation, est doté de 4,57 millions d'euros avec un plafond d'autorisations d'emplois de 22 personnes, ce plafond concernant exclusivement les effectifs du secrétariat général. C'est à partir des crédits de ce programme que sont par ailleurs payées les indemnités des membres ².

L'évolution législative de 2010, au plan matériel, n'entraîne donc aucune autonomie au plan concret. La place constitutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature, sa nécessaire indépendance, renforcée par la révision constitutionnelle de 2008 par laquelle le Président de la République en a perdu la présidence, conduisent à poser la question d'une transformation du CSM en pouvoir public.

La mission n'a pas manqué d'examiner les objections qui peuvent être faites à l'encontre de cette éventualité.

En premier lieu, le CSM ne devrait être considéré ni comme une simple institution relevant du service public de la justice, ni *a fortiori* comme un service public en soi. Ces points méritent débat : s'agissant du premier il convient de signaler que le CSM « *contribue à la continuité du fonctionnement de l'institution judiciaire* » (objectif budgétaire n° 1) et exerce lui-même une activité de service public, notamment par l'examen de 223 plaintes annuelles (chiffre 2015). Mais on peut considérer que cette activité n'est pas principale dans les missions dévolues au

¹ n° 2010- 611 DC : « *Considérant que l'article 9 donne une nouvelle rédaction de l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994 ; qu'aux termes de cet article : « L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finance » ; qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe II de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : « Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation » ; qu'aux termes du sixième alinéa du paragraphe I du même article : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » ; qu'en conférant au Conseil supérieur de la magistrature « l'autonomie budgétaire », le législateur organique a, sans méconnaître la Constitution, entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce conseil ; que, dans ces conditions, l'article 9 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution » .*

² Décret n° 2011-2061 du 30 décembre 2011.

CSM par la Constitution. En quelque sorte, on peut juger que ces missions sont, au sens budgétaire du terme « détachables » de celle du fonctionnement des juridictions. La Présidence de la République participe bien, elle aussi, au processus de nombreuses nominations sans pour autant que soit discutable son statut de pouvoir public.

Une deuxième objection, plus sérieuse, consiste à indiquer que depuis l'origine, les pouvoirs publics concernent exclusivement le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, et le Conseil constitutionnel, cette continuité, comme on l'a vu *supra*, préexiste d'ailleurs à la LOLF. Elle s'appuie, au plan juridique sur une acception stricte de la séparation des pouvoirs, faisant obstacle à toute immixtion d'un pouvoir dans l'autre : ainsi le législateur est-il incompétent pour régir le fonctionnement concret de l'exécutif, dont le régime indemnitaire du chef de l'Etat¹. Eriger le CSM en pouvoir public modifie cette approche.

En revanche, ne pas l'ériger en pouvoir public, ou ne pas remettre en cause les conditions d'exécution du programme 335, maintient le cadre budgétaire actuel qui prive d'effet utile la reconnaissance par la loi organique de l'autonomie budgétaire.

La mission a également envisagé des difficultés plus concrètes : l'existence d'une dotation postule, dans le cadre d'une approche en « coût complet », que l'activité est intégralement couverte par la dotation, sous réserve, par exemple, de mises à disposition. Tel ne serait pas totalement le cas du CSM, puisque les personnes qui y siègent continuent à dépendre, au plan budgétaire, de leur statut d'origine. Plus explicitement, en dehors des emplois permanents, le CSM ne rémunère pas ses membres : il les indemnise². Mais tel est aussi le cas de la Cour de Justice de la République, qui est un pouvoir public.

Celle-ci exerce également une fonction judiciaire. La dotation de la CJR ne rémunère qu'un secrétariat et sert des indemnités aux membres, et, si elle s'insère de par son champ de compétences dans l'acception stricte de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, elle peut cependant servir de point de comparaison.

Il convient également de rappeler que le Conseil constitutionnel, pouvoir public, exerce, en tant que juge électoral et, depuis 2009, à travers la QPC, des fonctions de nature juridictionnelles : c'est indéniable pour le contentieux électoral, c'est tout aussi vrai s'agissant de la QPC puisque la recevabilité de celle-ci est conditionnée à l'applicabilité à un litige.

Ni les compétences actuelles du CSM, ni la nature de ses dépenses ne peuvent donc exclure de l'ériger en pouvoir public, à la condition toutefois que ses missions n'interfèrent pas avec le fonctionnement des juridictions judiciaires.

¹Symptomatique est à cet égard la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 : « *le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du Président de la République et du Gouvernement ... qu'en modifiant le traitement du Président de la République et du Premier ministre, l'article 40 de la loi déferée méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs ; par suite, il doit être déclaré contraire à la Constitution* » .

Annexe n° 8
Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la
gestion budgétaire et comptable publique (extraits)

Article 64

Un budget opérationnel de programme décline les objectifs et les résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique. Les crédits du programme et, le cas échéant, ses autorisations d'emplois sont répartis entre un ou plusieurs budgets opérationnels de programme.

Article 65

Pour son exécution, un budget opérationnel de programme se compose d'une ou plusieurs unités opérationnelles entre lesquelles sont répartis et au sein desquelles sont consommés les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois.

Pour la mise en œuvre du contrôle de la disponibilité des crédits prévu au c du 2° de l'article 19, la disponibilité s'apprécie au niveau de l'unité opérationnelle. Toutefois, s'agissant des dépenses de personnel, et lorsqu'un arrêté du ministre chargé du budget le prévoit, la disponibilité des crédits peut s'apprécier au niveau du budget opérationnel de programme ou du programme.

Article 66

Pour chaque programme, il est procédé à une programmation ayant pour objet de mettre en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus. Cette programmation est accompagnée d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année.

Elle est effectuée selon un référentiel propre à chaque ministère, dans le respect des règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget. La programmation présentée par programme est déclinée au sein des budgets opérationnels de programme.

Elle est établie pour deux ans au moins et fait l'objet d'une actualisation au moins annuelle.

Il est rendu compte de son exécution au cours de la gestion.

La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures.

Article 67

Par ministère il est établi un document de répartition initiale des crédits et des emplois qui présente pour chaque programme :

1° La répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts en loi de finances initiale, nets de la réserve mise en œuvre en application de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 ;

2° Le montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est attendue dans l'année, sous forme de reports, fonds de concours, attributions de produits et autres mouvements ainsi que la répartition de ces crédits entre les budgets opérationnels de programme.

Ce document indique également, le cas échéant, la répartition du plafond d'autorisation d'emplois entre les programmes.

Article 68

Par ministère, il est établi un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel qui présente, pour chaque programme et dans des conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget :

- 1° Les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties des personnels rémunérés au titre du programme ;
- 2° Les prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois ;
- 3° Les prévisions de dépenses de personnel, incluant une évaluation de l'incidence des mesures statutaires et indemnitaires prévues en faveur des agents.

Ce document comporte en outre les perspectives d'évolution des données mentionnées ci-dessus pour l'année suivante.

Article 95

Pour l'application du 1° de l'article 94, les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu.

Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services.

Annexe n° 9
Le processus de décision budgétaire et les moyens consacrés à la justice :
Exemples étrangers
(Source CEPEJ)

Le CEPEJ constate qu'il existe, selon les Etats, des modes de financement communs ou distincts des juridictions, des ministères publics et de l'aide judiciaire.

Pour les besoins de la comparaison, le CEPEJ décompose ces trois éléments afin de parvenir à une vue fiable, - non seulement des moyens alloués aux fonctions de poursuite ou de jugement, - malgré la différence d'organisation des systèmes, mais aussi des montants attribués à l'accès à la justice. Ces données permettent une comparaison des budgets consacrés à leur justice par tous les Etats membres de l'Union et les pays candidats.

Huit pays sur les trente-cinq (sept sur vingt-huit dans les Etats membres de l'Union européenne) ont un système ne permettant pas de distinguer le budget du ministère public de celui des tribunaux gérés conjointement : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Luxembourg, Turquie.

Le montant moyen du budget consacré aux services judiciaires est de 74,6 euros par habitant en 2010 dans les pays de la zone euro, les pays comparables se situant dans un écart de un à deux pour onze pays sur quinze. Par comparaison, ce montant moyen est porté à 65,7 euros par habitant dans les pays de l'Union européenne et à 58,4 euros en intégrant les pays candidats et candidats potentiels. La valeur médiane de cet effort budgétaire est de 61,1 euros par habitant pour les pays de l'Union européenne (55,1 euros avec les pays candidats et candidats potentiels). Près de la moitié des pays de l'Union se situent au-dessus de la moyenne européenne. Pour rappel, en France, l'effort budgétaire est de 62 euros¹.

Par ailleurs, en ce qui concerne la part du budget public alloué à la justice, des divergences importantes existent en Europe. Quatre Etats membres accordent à cette mission 3% ou plus du budget général. Il s'agit du Danemark et de l'Irlande (3,4%), ainsi que de la Pologne (3,2%) et de la Hongrie (3,1%). A l'inverse, six pays appartenant à l'Union européenne consacrent à la justice moins de 1% de leurs budgets respectifs. C'est le cas du Luxembourg (0,6%), de la Belgique et de la République tchèque (0,7%), de l'Autriche (0,8%), ainsi que de Chypre et de l'Espagne (0,9%). Pour ce qui est du budget de la justice rapporté au nombre d'habitants, une fois encore, les différences sont significatives en Europe. L'Irlande consacre 511 euros par habitant, la Suède 472 euros par habitant, le Danemark 426 euros, les Pays-Bas 355 euros et Malte 249 euros. En revanche, 12 Etats membres consacrent moins de 100 euros par habitant à la justice. C'est le cas de la Roumanie, avec une dépense de 33 euros par habitants pour la justice.

Pour rappel, en France, la part du budget public alloué à la justice est de 2.7 %². En ce qui concerne la dépense publique consacrée à la justice par habitant, elle est, en France, de 105 euros.

¹ Jean-Paul Jean, « L'administration de l'autorité judiciaire », *In La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, Cour de cassation (Sous l'égide de), Dalloz, 2016, p. 25.

² Jean-Paul Jean, « L'administration de l'autorité judiciaire », *In La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, Cour de cassation (Sous l'égide de), Dalloz, 2016, p. 25.

Annexe n° 10
**Observations sur l'organisation budgétaire de l'autorité judiciaire
dans une perspective comparée**

Observation préliminaire : cette note n'exprime qu'une opinion personnelle, en actualisant au regard de problématiques nouvelles celle soutenue en 2001 et 2007 à l'occasion des travaux du Conseil consultatif de juges européens.

Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), organe consultatif du Conseil de l'Europe pour tout ce qui se rapporte au statut et au rôle des juges en Europe a tenu, pour cette raison, à traiter au cours de la même année 2001 la question de l'indépendance des juges et celle du financement des activités judiciaires.

Deux avis du CCJE doivent ainsi être spécialement mis en exergue : l'avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges et l'avis n° 2 (2001) relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces avis sont disponibles sur le site internet du Conseil de l'Europe.

Le second avis indique notamment :

- Qu'il existe un rapport évident entre, d'une part, le financement et la gestion des tribunaux et, d'autre part, les principes de la Convention européenne des droits de l'homme : *“l'accès à la justice et le droit à une procédure équitable ne sont pas assurés dans des conditions normales si une affaire ne peut être examinée dans un délai raisonnable par un tribunal disposant des crédits et moyens appropriés pour agir efficacement”* (paragraphe 3 de l'avis) ;
- Que le développement d'un financement approprié des tribunaux passe par une plus grande participation de ceux-ci dans le processus d'élaboration du budget, ce qui implique que *“les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire”* (paragraphe 10 de l'avis).

A ce point de vue, le CCJE a indiqué que *“l'une des formes possibles de cette implication active de la justice dans l'élaboration du budget consisterait à confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du Parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions”* (paragraphe 11 de l'avis).

Ces avis n'ont, certes, aucune portée normative mais ils traduisent clairement la préoccupation majeure des juges : les questions budgétaires ne doivent pas porter atteinte aux droits que tout justiciable tient de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La Recommandation Rec/CM(2010)12 du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les juges va dans le même sens :

- *“Il incombe aux autorités responsables de l’organisation et du fonctionnement du système judiciaire de créer les conditions permettant aux juges de remplir leur mission et d’atteindre l’efficacité, tout en protégeant et en respectant l’indépendance et l’impartialité des juges”* (paragraphe 32 d’un chapitre V intitulé *“ indépendance, efficacité et ressources”*) ;

- *“Les conseils de justice, lorsqu’ils existent, ou d’autres autorités indépendantes responsables de l’administration des tribunaux, les tribunaux eux-mêmes et/ou les organisations professionnelles de juges peuvent être consultés lors de la préparation du budget du système judiciaire”* (paragraphe 40) ;

- *“Les juges devraient être encouragés à participer à l’administration des tribunaux”* (paragraphe 41).

Le Réseau européen des Conseils de justice a également publié sur son site internet, au mois de juin 2016, le résultat de ses travaux sur le financement de la justice, pour souligner que la détermination du budget de la justice doit être à l’abri de toute influence politique, faire en sorte que les Conseils de la justice, ou autres organes indépendants équivalents, soient impliqués à tous les stades du processus budgétaire et que les priorités budgétaires soient définies avec les autorités judiciaires compétentes.

Plus récemment encore, une conférence organisée le 21 avril 2017 par la Cour suprême de Lettonie, afin de présenter les résultats d’une étude menée sous l’égide de l’Union européenne avec la collaboration d’autres Cours suprêmes européennes et de diverses universités, a donné lieu à la diffusion d’un guide des bonnes pratiques pour la gestion des Cours suprêmes comportant un certain nombre de recommandations.

Celles-ci concernent en partie les Conseils de justice de chaque Etat et le financement de la justice.

Il est dit à ce sujet (traduction libre d’un texte publié en anglais) :

« L’une des principales questions touchant à l’indépendance de la justice est celle de son financement.

Une implication étroite du Conseil ou d’un organe équivalent à tous les stades de la procédure budgétaire est nécessaire afin de s’assurer du respect de l’opinion des juges concernant les ressources financières requises pour un système judiciaire effectif et efficace » .

Bien sûr, les juridictions de certains Etats européens connaissent d’importants problèmes auxquels les juridictions françaises ne sont heureusement pas exposées et il ne s’agit pas de prendre comme modèle des systèmes judiciaires dont les fondements doivent encore être consolidés.

Mais l’ensemble des principes ou orientations qui se dégagent de ces textes et pratiques tendent au moins à limiter l’influence du pouvoir exécutif sur les décisions de financement et de gestion des activités de l’institution judiciaire.

C'est la confirmation d'une orientation non équivoque des standards européens actuels : donner plus d'emprise directe aux institutions judiciaires elles-mêmes sur la détermination et la gestion de leurs ressources.

Encore faut-il préciser les conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire pourrait être plus directement associée aux processus en question.

Les modèles alternatifs existant en Europe sont particulièrement variés et beaucoup d'Etats donnent encore un rôle essentiel aux ministères de la justice ou des finances pour les questions d'administration et de gestion des juridictions.

Mais d'autres systèmes existent, avec parfois des Conseils de justice en charge du budget et de l'administration de la justice, des Conseils reconnus comme interlocuteurs directs des autorités politiques pour l'élaboration du budget de la justice, ou des attributions comparables confiées aux Cours suprêmes des Etats.

Par exemple aux Pays-Bas, le Conseil négocie le budget de la justice pour l'ensemble de l'institution avec le ministre de la justice et les deux présentent leurs propositions au parlement, s'il n'y a pas d'accord entre eux. Le parlement a évidemment le dernier mot et choisit celle des propositions qui lui paraît appropriée.

Alain Lacabarats
Président de chambre honoraire à
la Cour de cassation,
Membre du Conseil consultatif de
juges européens

Annexe n°11

Synthèse des travaux du réseau européen des Conseils de Justice sur « le financement de l'institution judiciaire : Bilan de l'année 2015-2016 et perspectives pour l'année 2016-2017 » (extraits)

Deuxième recommandation

Afin d'assurer et de renforcer la séparation des pouvoirs, le Conseil de justice, représentatif du corps judiciaire, doit être étroitement associé et parfaitement informé à tous les stades du processus budgétaire et doit disposer de la faculté d'émettre un avis sur le budget qui est soumis au Parlement.

Troisième recommandation

La préparation du budget affecté à l'institution judiciaire, comprenant l'administration des juridictions et la formation des juges, devrait être totalement ou du moins partiellement contrôlée par le Conseil de Justice ou par un organisme équivalent, autonome et indépendant. Si un tel Conseil n'existait pas, les juges devraient néanmoins conserver une influence décisive sur le processus budgétaire.

Cinquième recommandation

Le maintien de l'Etat de droit requiert une stabilité financière à long terme dans le financement de l'institution judiciaire

Les juridictions ne devraient pas être financées sur une base annuelle mais devraient bénéficier de la certitude de budgets pluriannuel. Le financement des juridictions devraient être protégé des fluctuations engendrées par l'instabilité politique.

Contraintes budgétaires

Les contraintes budgétaires affectent l'efficacité du fonctionnement de la justice au risque d'empêcher ou de retarder l'accès à la justice pour les justiciables. Elles peuvent prendre la forme de restrictions budgétaires, mais peuvent aussi être le résultat d'une stagnation budgétaire dans un contexte difficile tel que celui lié à l'augmentation de la charge de travail. De plus, la structure des budgets peut être très différente d'un Etat à l'autre, ce qui rend la comparaison difficile. Il existe à travers l'Europe une grande diversité de méthodes de financement de l'institution judiciaire. Alors que la plupart des budgets, par exemple, incluent le coût du salaire des juges et de leur retraite, certains incluent le coût de la formation des juges alors que d'autres non. Une minorité des budgets de la justice incluent le coût du système pénal, certains intègrent les dépenses liées à la sécurité des juridictions. Dans certains pays, le nombre de cas à traiter est un facteur essentiel dans l'attribution des ressources ; d'autres pays retiennent plutôt comme critère déterminant le budget accordé les années précédentes. Dans la plupart des pays, le budget consacré à l'appareil judiciaire est distinct de celui consacré au ministère public. Il n'est donc pas possible de dresser une liste exhaustive de tous les postes qui doivent être inclus dans le budget de financement de l'institution judiciaire.

Les contraintes budgétaires ne doivent pas avoir de conséquences sur le bon fonctionnement de la justice.

Annexe n° 12

Geert Corstens, « La place de la justice néerlandaise dans les institutions, évolution à la lumière de la gestion confiée au Conseil de la magistrature, in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat sous l'égide de la Cour de cassation, mai 2016, éd. Dalloz, p.80.

**La place de la justice néerlandaise
dans les institutions, évolution
à la lumière de la gestion confiée
au Conseil de la magistrature**

Geert Corstens

*Ancien président de la Cour suprême des Pays-Bas,
Ancien président du Réseau des présidents des Cours suprêmes
judiciaires de l'Union européenne*

C'est avec un très grand plaisir que j'interviens aujourd'hui dans votre colloque sur le positionnement institutionnel de l'autorité judiciaire. Il va sans dire qu'en ma qualité de président de la Cour suprême des Pays-Bas, les questions qui font l'objet de votre colloque ont suscité mon intérêt. J'applaudis cette coopération de parlementaires et juges qui s'alignent dans le respect de leurs pouvoirs différents. J'ajoute que l'indépendance des juges est beaucoup plus axée sur l'exécutif que sur le législateur. Les juges doivent être loyaux envers la loi telle que produite, par le législateur. L'indépendance est en premier lieu une question de rapport entre le juge et l'administration.

L'indépendance de la justice est plus qu'un beau principe et mérite une vigilance constante car, même au sein de l'actuelle Union européenne, elle n'est pas toujours garantie. C'est la triste conclusion qui s'impose suite au limogeage du président de la Cour suprême hongroise, András Baka, une affaire à laquelle nous avons été directement confrontés.

Groupe de travail de la Cour de cassation
« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

I. GARANTIES DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE AUX PAYS-BAS, POSITION DU MINISTRE, DES CONSEILS DE GESTION DES TRIBUNAUX ET DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

En 2002, le législateur a introduit le Conseil de la magistrature. L'idée sous-jacente était de placer le ministre à distance de la magistrature du siège. Il convient de souligner que la Cour suprême des Pays-Bas, l'instance supérieure en matière de droit civil, pénal et fiscal, ne relève pas du Conseil de la magistrature. La raison en est que la Cour suprême joue le rôle de juge quand le ministre licencie un membre du Conseil ou des conseils de gestion des cours d'appel et tribunaux. La section du contentieux du Conseil d'État, l'instance suprême dans le domaine du droit administratif général, ne relève pas non plus du Conseil. Il faut ensuite souligner que le Conseil n'a rien à faire avec les magistrats du ministère public. Eux, ils fonctionnent sous la responsabilité du Collège des procureurs généraux qui à leur tour sont soumis aux ordres du ministre.

La mission du Conseil de la magistrature diffère de celle du CSM français. Il est chargé de la préparation du budget commun à lui-même et aux cours d'appel et tribunaux, de l'attribution et du contrôle de l'exécution des budgets des tribunaux. La proposition de budget commun est présentée au ministre qui peut l'accepter et l'intégrer dans le budget de son ministère. S'il ne lui agrée pas, il remplacera la proposition par son propre projet et le présentera au Parlement. Mais il est obligé d'adjoindre à son projet la proposition du Conseil afin que le Parlement puisse connaître le point de vue qui s'écarte de celui du ministre. C'est donc au Parlement d'accepter le projet du ministre ou de suivre la proposition originale du Conseil. Il va sans dire que le ministre, avant de s'astreindre à cette procédure parlementaire, délibérera avec le Conseil afin de résoudre le problème en amont.

Le Conseil assiste et contrôle également les tribunaux dans leur gestion opérationnelle, notamment en matière d'automatisation et de comptabilité de gestion, de locaux et de sécurité, de qualité du mode de travail administratif et organisationnel, et concernant les autres questions matérielles¹. Il assure aussi, au niveau national, des activités en matière de recrutement, sélection, nomination et formation de leur personnel. Mais c'est en fin de compte le ministre qui est compétent pour la nomination des juges. Les conseils de gestion des tribunaux sont chargés de l'administration générale, de l'organisation et de la gestion opérationnelle de ces derniers. Cela recouvre plus précisément : l'automatisation et la comptabilité de gestion, la préparation, l'adoption et l'exécution du budget, les locaux et la sécurité, la qualité du mode de travail administratif et organisationnel du tribunal, notamment en ce qui concerne l'ouverture vers l'extérieur, la gestion du personnel et les autres questions matérielles². Le Conseil de la magistrature et les conseils de gestion des tribunaux ne se limitent pas à pourvoir aux conditions

1. Art. 91 de la loi relative à l'organisation de la justice.

2. Art. 23 de la loi relative à l'organisation de la justice.

financières et autres de fonctionnement. Il leur revient aussi, conformément à la loi relative à l'organisation de la justice, de promouvoir la qualité juridique et l'application uniforme du droit (Art. 23) et de soutenir les activités des tribunaux en ce sens (Art. 94). Mais aucune compétence ne leur a cependant été attribuée à cette fin.

Le Conseil est placé dans un lien de subordination par rapport au ministre de la Sécurité et de la Justice. Ce dernier peut, en conséquence, donner des instructions au Conseil de la magistrature et suspendre, voire annuler ses décisions, le Conseil ayant à son tour les mêmes compétences à l'égard des conseils de gestion des tribunaux. Le Conseil de la magistrature doit informer le ministre (Art. 105) et reçoit de son côté des informations de la part des conseils de gestion des tribunaux (Art. 36). Vivant dans une société de consensus, cette dépendance ne joue pas un rôle très prédominant, mais le Conseil et les conseils de gestion doivent toujours tenir compte de cette possibilité : son ombre plane toujours.

II. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE NÉERLANDAISE SOUS L'ANGLE DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

Le Conseil de la magistrature et les conseils de gestion des tribunaux n'ont pas de compétences ni de missions juridictionnelles et n'ont donc à cet égard aucun lien hiérarchique avec les juges de leur « ressort ». Toute immixtion dans une affaire concrète, qu'il s'agisse de la procédure, de l'évaluation sur le fond ou de la décision finale, est interdite³.

Le Conseil de la magistrature et les conseils de gestion des tribunaux ne font pas partie du pouvoir judiciaire tel que défini dans la Constitution⁴ mais font en revanche partie intégrante de l'organisation judiciaire. Le Conseil de la magistrature se trouve dans une position intermédiaire, entre le ministère et les tribunaux.

Cette architecture comporte des avantages et des inconvénients. L'un des avantages est que le Conseil peut jouer un rôle de tampon entre le ministre et les juges. Il peut mener les discussions budgétaires avec le ministère de la Sécurité et de la Justice pour le compte des tribunaux. Cette construction permet en outre de réaliser des économies d'échelle et d'éviter la fragmentation, par exemple lors des négociations sur l'achat de matériel ou de services.

L'un des inconvénients est le risque que les magistrats chargés de rendre la justice ne se sentent pas représentés par leur conseil de gestion ni par le Conseil de la magistrature, du fait du positionnement de ces instances sous l'autorité du

3. Art. 24, § 1^{er}, et art. 96, § 1^{er}, de la loi relative à l'organisation de la justice.

4. Art. 116 de la Constitution, en liaison avec l'art. 2 de la loi relative à l'organisation de la justice.

ministre et à distance des juges. L'autre risque est que les moyens financiers soient utilisés pour influencer sur le mode de traitement des affaires, un risque d'autant plus réel que le financement des tribunaux est basé pour une grande part sur leur productivité. Il peut donc être tentant d'intervenir davantage sur le fond que les dispositions précitées ne l'autorisent, ce qui peut être source de tensions, comme nous avons pu le constater dans les années passées. Le mécanisme originellement conçu comme tampon peut alors être perçu comme un cheval de Troie⁵.

III. TENSIONS ENTRE JUGES ET GESTIONNAIRES AU SEIN DE LA JUSTICE

Fin 2012, un certain nombre de conseillers de la cour d'appel de Leeuwarden ont publié un manifeste. Ils ne se sentaient plus représentés par le Conseil de la magistrature et s'inquiétaient des pressions croissantes pour augmenter la productivité, ainsi que de l'accent mis sur la quantité au détriment de la qualité des décisions de justice : « La justice ressemble de plus en plus à une grande entreprise, où la priorité est accordée aux chiffres de production [...] la qualité s'en trouve menacée, au point que de nombreuses affaires ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent et que des choix irresponsables sont opérés en vue de satisfaire aux exigences de production. » La moitié des conseillers des cours d'appel et, au total, le tiers des 2 500 juges néerlandais ont déclaré leur adhésion au « manifeste de Leeuwarden », preuve que les inquiétudes exprimées n'étaient pas dénuées de fondement.

En 2005, l'avocat général près la Cour suprême, M. Jörg, a publié un récapitulatif des erreurs faites par les cours d'appel et fait part de ses préoccupations quant à la baisse de la qualité des décisions de justice⁶. Le procureur général près la Cour suprême, M. Fokkens, a lui aussi clairement mis en garde, dans le rapport annuel 2011, contre les menaces que l'augmentation continue de la charge de travail fait peser sur la qualité. Il a signalé que, depuis des années, les juges se voient allouer des moyens insuffisants pour effectuer correctement les missions qui leur reviennent et a décrit une situation de plus en plus pressante : « Une charge de travail trop élevée, à laquelle s'ajoute le sentiment qu'il est impossible, en tant

5. Voir le courrier adressé en date du 8 juill. 2013 par le Conseil de la magistrature à « toutes les personnes impliquées dans l'administration de la justice », p. 4 : « Le Conseil de la magistrature défend les intérêts des tribunaux auprès du politique et de l'administration, en particulier le ministre de la Sécurité et de la Justice. C'est ainsi qu'il envisage son rôle. Or les juges, les conseillers et les autres employés du Conseil ont parfois une image divergente. Beaucoup pensent encore que le rôle du Conseil est au contraire de défendre les intérêts du ministre auprès des tribunaux. Certains croient même que le Conseil fait partie du ministère de la Sécurité et de la Justice. » Lien (en néerlandais uniquement) : <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Pages/Brief-Raad-voor-de-rechtspraak-na-tweede-rondgang-langs-gerechten.aspx>

6. Conclusions du 25 janv. 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AR7190.

que juge, d'effectuer votre travail de la façon dont vous estimez devoir le faire⁷. » Ses inquiétudes rejoignent celles exprimées individuellement dans la presse spécialisée par quelques courageux juges⁸, soulignant notamment que l'accent mis par les conseils de gestion des tribunaux sur la productivité se traduit par une charge de travail telle que les décisions prises – concernant par exemple la poursuite du traitement des affaires, leur répartition entre formations collégiales ou à juge unique, ou encore l'audition de témoins et d'experts – ne correspondent pas toujours à ce qui serait souhaitable sur la base d'arguments juridiques⁹.

Pression en faveur de la productivité et traitement des affaires ne sont pas indépendants l'un de l'autre. Suite à la publication du « manifeste de Leeuwarden », j'ai appelé – non seulement en interne mais aussi dans un quotidien national – à prendre extrêmement au sérieux les craintes exprimées et à étudier comment la quantité est privilégiée au détriment de la qualité, que ce soit dans la préparation, l'examen ou le règlement des affaires¹⁰. Cet appel a donné un certain élan au manifeste et a aussi montré que le maintien de la qualité de la justice compte parmi les premières préoccupations du juge de cassation.

IV. ATTENTION ACCORDÉE AU PROBLÈME DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Dans un courrier du 21 février 2013 adressé à « toutes les personnes impliquées dans l'administration de la justice », le Conseil de la magistrature a réagi aux inquiétudes exprimées tant dans le manifeste que lors des visites aux tribunaux organisées suite à sa publication. Lors de ces entretiens, les juges avaient notamment dénoncé la longueur inacceptable des horaires de travail et le manque de temps pour la réflexion, la formation, la concertation collégiale et les échanges sur la jurisprudence. Dans son courrier, le Conseil de la magistrature a reconnu que des mesures étaient nécessaires et que « l'accent devait porter moins exclu-

7. V. : <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Pages/default.aspx> (en néerlandais).

8. V., B. van Lierop, « De kloof tussen rechters en hun bestuur » [La fracture entre les juges et leur administration], *Nederlands Juristenblad* 26 oct. 2012, p. 2616-2619 et C. J. van der Wilt, « De mammon in de rechtzaal, Over het ongewenste effect van productiedruk op de rechterlijke oordeelsvorming » [Le veau d'or dans le prétoire. Des effets négatifs de la recherche de productivité sur l'appréciation du juge], *Tijdschrift voor de rechterlijke macht* 2011, p. 120-126.

9. V. aussi, y compris pour les renvois vers les études l'ayant démontré, P. Bovend'Eert, « Het vertrouwen van de rechter in de rechtspraak » [La confiance du juge dans la justice], *Nederlands Juristenblad* 2012/244. P. Bovend'Eert écrit à ce sujet : « D'un point de vue constitutionnel, et sous l'angle de l'indépendance de la justice, ce mode de gestion est inadmissible. »

10. G. Corstens, « Hier komen ongelukken van (accidents waiting to happen) », *NRC Handelsblad* 4 févr. 2012.

sivement sur la productivité¹¹ ». À cet effet, il est crucial que juges et conseillers s'entendent sur la définition de la qualité de la justice et l'ancrent dans des normes professionnelles.

On peut conclure, rétrospectivement, que le manifeste de Leeuwarden est loin d'être resté lettre morte. Lors des entretiens mentionnés dans la lettre du 21 février 2003 et de la série de réunions qui a suivi, les participants ont cherché à mieux cerner les menaces concrètes pesant sur la qualité de la justice. L'Association néerlandaise de la magistrature (NVvR, qui représente aussi le ministère public) a décidé de faire effectuer une étude sur la charge de travail. Publiée en décembre 2013, celle-ci a montré le niveau élevé de la charge de travail au sein du pouvoir judiciaire et l'ampleur des inquiétudes quant au maintien de la qualité de la justice¹², confirmant encore une fois le bien-fondé du cri d'alarme lancé par les juges. L'ancienne présidente de l'association, Maria van de Schepop, a déclaré : « Nous constatons que les magistrats doivent systématiquement faire des heures supplémentaires pour terminer leur travail, ce qui mine la justice. Cela peut fonctionner à court terme, mais nous ne pouvons pas tenir le coup longtemps de cette façon, malgré l'immense loyauté de nos membres et leur volonté de continuer¹³. »

Cette conclusion est aussi celle du rapport « État des lieux des tribunaux 2014¹⁴ », présenté en octobre 2014, qui constate les marques laissées par les nombreuses réformes de l'organisation de la justice (en particulier la révision de la carte judiciaire¹⁵). Ces bouleversements ont fait passer à l'arrière-plan certains aspects de la qualité comme le temps et la latitude pour la réflexion, l'étude, les échanges sur la jurisprudence, l'intervision et le feed-back, autant de facteurs pourtant nécessaires pour parvenir à une décision sur le fond juste et correctement motivée. Le Conseil de la magistrature en tire les conclusions suivantes : toutes les marges de manœuvre sont épuisées, la justice va davantage se concentrer sur la garantie de la qualité. La pression en faveur de la productivité, la modernisation et la réorganisation des tribunaux en 2013 ont exigé beaucoup de l'organisation judiciaire (la réforme de la carte judiciaire des Pays-Bas a réduit de 19 à 11 le nombre de tribunaux et de 5 à 4 celui des cours d'appel, et entraîné en outre une modification de la structure de gouvernance des tribunaux). Le souci de la qualité

11. V. : <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Documents/6469%20Voorlopige%20opbrengst%20dialoog%20Raad%20en%20gerechten%2021-02-2013.pdf> (en néerlandais).

12. V. : <http://www.google.nl/url?sa=t&u=http%3A%2F%2Fwww.nvvr.org%2Fdownload%2F2296-Eindrappor%20t%20BHU%20Bwerkdrukonderzoek%20BRM%20B-%20BWERkdruk%20Bbewezen%20B29012014.pdf&ei=nD1zVKysHMHywPZ-4DgCg&usq=AFQjCNHW6k87HkVSJeCafpVyyGesVary2w&sbv m=by.80185997.d.bGQ> (en néerlandais).

13. V. : http://www.nvvr.org/nieuws.php?action=view&Nieuws_Id=378 (en néerlandais).

14. V. : <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit-van-de-Rechtspraak/Visitatie/Pagina/default.aspx> (en néerlandais).

15. V. à ce sujet en résumé l'intervention de G. Corstens à l'occasion du bicentenaire de l'organisation judiciaire aux Pays-Bas, le 9 nov. 2011 à l'ambassade néerlandaise à Paris : « L'héritage juridique de Napoléon aux Pays-Bas et l'évolution de certains de ses éléments », sur le site <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/Pages/Toespraken.aspx>

est passé à l'arrière-plan. Pour garantir à long terme la qualité de la justice, il faut davantage investir¹⁶.

Parallèlement, la profession s'efforce de développer des normes professionnelles écrites – pour une part basées sur le rappel d'évidences – qui la protègent contre une pression trop importante en faveur de la quantité. L'objectif est de pouvoir résister aux exigences excessives des conseils de gestion des tribunaux, du Conseil de la magistrature ou du ministre susceptibles de porter atteinte au niveau de qualité exigible tel que défini par ces normes. De leur côté, les gestionnaires et le Conseil de la magistrature peuvent aussi s'en servir pour se protéger des exigences du ministre de la Sécurité et de la Justice trop largement dictées par le souci de productivité. Ces normes peuvent donc jouer un rôle important dans l'optique de la garantie de l'indépendance de la justice.

Les problèmes de charge de travail et de primauté de la quantité, qui risquent d'aboutir à des modes de travail incompatibles avec une justice correcte, indépendante et professionnelle, semblent retenir aujourd'hui l'attention nécessaire. En même temps, les améliorations structurelles indispensables doivent encore prendre forme, si bien qu'il est nécessaire, à cet égard, de rester vigilant¹⁷. Espérons que les efforts des juges et des gestionnaires de l'organisation judiciaire convergeront vers ce résultat.

V. DIRECTIVES EN FAVEUR DE L'UNIFORMISATION DE LA JURISPRUDENCE

Il existe, outre la charge de travail, un autre facteur susceptible de contrarier le fonctionnement indépendant de la justice néerlandaise, à savoir la recherche des moyens favorisant l'unité du droit et son application uniforme. Traditionnellement, l'architecture pyramidale de l'organisation judiciaire facilite la réalisation de ces objectifs, les juges de première instance et les cours d'appel se tournant vers la Cour suprême. Mais toutes les questions n'atteignent pas la Cour suprême ni ne se prêtent à l'harmonisation par l'intermédiaire de la jurisprudence de cassation, qui suppose une certaine distance par rapport aux faits. Avant la réforme de l'organisation judiciaire de 2002, la concertation et l'harmonisation au sein

16. V. : <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Rechtspraak-de-rek-is-uit-de-organisatie.aspx> (en néerlandais).

17. C'est aussi la teneur de l'intervention du premier auteur lors d'une rencontre d'experts organisée par le Sénat. V. : <http://www.google.nl/url?sa=t&src=js&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rechtspraak.nl%2Forganisatie%2FHoge-Raad%2FOverDeHogeRaad%2Fpublicaties%2FDocuments%2FStaat%2520van%2520de%2520rechtsstaat%25204%2520februari%25202014.pdf&sei=IkNzVNTTG-bRywPu1YCgCw&usq=AFQjCNHQiNsWoj e076L6uMAk7dvPh0EZpg&sbvm=bv.80185997,d.bGQ> (en néerlandais).

des tribunaux et entre eux étaient des phénomènes courants¹⁸. Lors de la réorganisation, le gouvernement a estimé que les compétences des conseils de gestion des tribunaux devaient être limitées afin de ne pas restreindre la liberté du juge individuel dans sa manière de traiter et de trancher une affaire¹⁹. Cette vision des choses a trouvé sa traduction concrète dans les interdictions, mentionnées plus haut, imposées aux conseils de gestion des tribunaux ainsi qu'au Conseil de la magistrature, dont le rôle se limite à favoriser l'application uniforme du droit. Le gouvernement a désigné les sections des tribunaux comme les instances les plus aptes à développer une politique axée sur l'application uniforme du droit. C'est ainsi que la réunion de section, regroupant le président de section, les juges et les fonctionnaires de justice, s'est vu accorder le primat en la matière, mais pas de compétences contraignantes²⁰.

La révision de la carte judiciaire a relancé le débat sur la répartition des tâches en matière de promotion de l'application uniforme du droit. Les sections et leurs réunions ont été remplacées par des divisions constituées d'équipes. Les accords concernant l'application uniforme du droit sont désormais passés au sein de la concertation nationale des présidents de division. Ce ne sont toutefois que des indications, dont le juge tient compte en principe dans des affaires précises mais dont il peut aussi s'écarter.

Le rapport d'avril 2012 consacré à l'institution de la concertation nationale après la révision de la carte judiciaire proposait que cette concertation soit en mesure de fixer des « accords contraignants au sein d'un domaine juridique » qui, pour s'imposer aux tribunaux, devaient être sanctionnés par la réunion des présidents ou le comité de direction²¹. Sur ce point, le rapport néglige le fait que l'indépendance de la justice est incompatible avec une politique de promotion de l'application uniforme du droit allant au-delà de la formulation de recommandations ; il ne tient pas compte non plus du fait que des administrateurs (présidents des tribunaux ou comités de direction) dépendant du ministre de la Sécurité et de la Justice ne sauraient être impliqués sur le fond dans la fixation de tels accords²². Dans les cas concrets qu'il leur revient de trancher, les juges ne doivent pas être contrariés, dans leur recherche de l'équité, par (en fin de compte) des règles contraignantes pour le citoyen qui n'ont pas été fixées par le législateur. Quel que soit le cadre dans lequel ils agissent, les juges n'ont pas le pouvoir d'établir des règles contraignantes pour les citoyens. Les conseils de gestion des tribunaux et le Conseil de la magistrature peuvent au mieux définir des règles d'ordre organisationnel. Il n'en reste pas moins que, dans le souci de renforcer la confiance

18. V. aussi P. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak* [Organisation judiciaire, juges et jurisprudence], Deventer, Kluwer, 2013, p. 102.

19. Documents parlementaires II, 1999-2000, 27181, n° 3, p. 37.

20. V. aussi P. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, op. cit., p. 106.

21. Rapport, p. 11.

22. V. aussi P. Bovend'Eert, « Uniforme rechtstoepassing in de nieuwe bestuursstructuur van de gerechten » [Application uniforme du droit dans la nouvelle structure de gouvernance des tribunaux], *Tijdschrift voor de rechterlijke macht* 2013, p. 5 s.

du citoyen dans la justice, les juges peuvent en toute transparence échanger des données entre eux, par exemple sur les peines infligées dans des cas courants. Si ces données peuvent servir de repères pour des décisions futures, elles ne peuvent avoir de force contraignante. L'échange en toute transparence de telles informations et la concertation entre juges sur certains accords à prendre en compte peuvent utilement aider à la recherche d'une égalité juridique accrue. Mais les juges ne peuvent en aucun cas aller plus loin.

La délicate relation entre, d'une part, les professionnels chargés de rendre la justice et, d'autre part, le ministre, le Conseil de la magistrature et les conseils de gestion des tribunaux dépend en grande partie de la façon dont toutes les parties prenantes envisagent leurs missions respectives. Les juges doivent prendre leurs responsabilités s'agissant de la formulation et du respect de normes professionnelles permettant de satisfaire aux exigences raisonnablement posées à la justice moderne. Quant aux gestionnaires, ils doivent prendre conscience que la justice n'est pas une entreprise dirigée par un conseil d'administration dictant aux subordonnés leur façon d'agir. Ministre, conseils de gestion des tribunaux et Conseil de la magistrature doivent avoir un rôle de soutien, c'est-à-dire veiller à ce que les juges puissent opérer en toute indépendance et en toute impartialité. Le système des voies de recours établit une certaine hiérarchie entre les juges, qui ne doit cependant s'exercer que dans ce seul cadre. La concertation entre juges, aboutissant à des recommandations, peut être ici d'une aide précieuse.

Annexe n° 13
Une approche comparée : le contenu de l'indépendance de la Justice

Canada

L'indépendance des juges est une pierre angulaire du système judiciaire canadien. C'est la raison pour laquelle, selon la Constitution canadienne, le pouvoir judiciaire est distinct et indépendant des deux autres pouvoirs du gouvernement. L'indépendance judiciaire garantit que les juges sont en mesure de rendre des décisions libres de toute influence et fondées exclusivement sur les faits et le droit.

Elle comporte trois éléments :

- L'inamovibilité des juges. Une fois nommé, un juge peut occuper sa charge jusqu'à l'âge de la retraite. La nomination d'un juge peut être suspendue sur intervention commune du Parlement ou d'une législature provinciale, seulement si une enquête indépendante révèle qu'il existe une bonne raison de le faire ;
- La sécurité financière des juges ;
- L'indépendance administrative (dimension individuelle et dimension institutionnelle).

Les juges doivent recevoir une rémunération suffisante, salaires et pension, pour éviter de faire l'objet de pressions pour des raisons financières. Au Canada, les gouvernements ne peuvent modifier les salaires ou les avantages sociaux des juges sans d'abord recevoir les recommandations d'une commission indépendante sur la rémunération. L'établissement de la rémunération des juges est régi par des principes constitutionnels conçus pour assurer la confiance de la population dans l'indépendance et l'impartialité de la magistrature. À l'échelon fédéral, la Constitution prévoit que le Parlement doit déterminer la rémunération et les avantages des juges. La Cour suprême du Canada a établi une exigence constitutionnelle prévoyant la mise sur pied d'une commission indépendante, objective et efficace dont l'objet est de dépolitiser le processus de rémunération des juges et de préserver ainsi l'indépendance de la magistrature.

On peut également noter qu'il existe une commission d'examen pour enquêter sur la « suffisance » de la rémunération et des avantages pécuniaires accordée aux juges. Cette commission élabore ses recommandations (avec une révision tous les quatre ans) en se fondant sur des critères objectifs :

- l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

Les recommandations de cette commission n'ont pas de caractère obligatoire. Toutefois, elles ne peuvent être écartées sans motif réel et sérieux. De ce fait, une négociation peut intervenir entre les pouvoirs exécutif et législatif pour garantir l'impartialité des magistrats.

Enfin, si l'indépendance administrative des juridictions n'est pas consacrée dans le droit canadien, la formule de l'entente, sorte de gentleman's agreement, conclue entre le ministre de

la justice et un chef de cour, permet d'organiser par voie conventionnelle une dévolution de compétences au profit d'une juridiction en matière de gestion financière¹.

Belgique

L'élaboration de la nouvelle procédure budgétaire et ses principales étapes ont contribué à « *faire entrer la justice (belge) dans le XXI^{ème} siècle* ». Le gouvernement belge a souhaité rendre la Justice plus accessible, moderne et rapide. Cette volonté s'est d'abord traduite par la loi du 1^{er} décembre 2013 qui réforme les arrondissements judiciaires et modifie le code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire puis par la loi du 18 février 2014 qui introduit une gestion autonome de l'ordre judiciaire. Néanmoins, ce nouveau cadre a conduit le ministère de la Justice à perdre son autonomie en matière de recrutement de personnel et l'ordre judiciaire à être assimilé à une administration gouvernementale.

L'objectif du législateur, comme du gouvernement, est de mettre fin à un système où chaque juridiction ou chaque parquet qui lui est rattaché, demande au ministère de la Justice les moyens budgétaires nécessaires à son fonctionnement. L'architecture de la nouvelle organisation budgétaire obéit à deux lignes directrices : il s'agit d'une part, de renforcer la séparation des pouvoirs et, d'autre part, d'établir un modèle de gestion moderne dont l'équilibre premier est de confier le management au niveau capable d'évaluer au mieux les besoins, tout en gardant la possibilité d'une centralisation pour mutualiser certaines dépenses.

La loi crée deux collèges, un pour le siège et un pour le ministère public. Ils forment deux ensembles intégrés s'occupant chacun de leur propre gestion. Ce modèle de gestion se veut dual dans lequel chaque pilier est responsable de ses propres entités. En revanche, la Cour de cassation n'appartient à aucun des deux collèges. Le but est d'atteindre une décentralisation fonctionnelle où la gestion est transférée du ministère de la Justice à l'ordre judiciaire qui reçoit un pouvoir de décision autonome. Les deux collèges ont des compétences très larges pour garantir le bon fonctionnement de la justice dont les mesures doivent être accessibles, diligentes et de qualité. Les présidents de chaque collège sont associés au pilotage du ministère de la justice.

Chacun des deux collèges a pour mission de négocier les contrats de gestion avec le ministère de la justice. Ces contrats sont conclus pour une durée de trois ans. Ils contiennent des accords relatifs aux objectifs et aux moyens alloués, ainsi qu'une description des mesures préconisées par les collèges pour la réalisation d'une justice de qualité. Les moyens sont ceux que le gouvernement veut bien accorder aux collèges pour assurer leur propre fonctionnement et ceux que le collège de référence concédera à l'ensemble des entités pour financer leurs activités. Les objectifs ne peuvent pas être spécifiques à une entité. Ils doivent se rapporter à l'ensemble de l'organisation. Par ailleurs, dans l'allocation des ressources, le ministre de la justice n'est pas autorisé à prescrire des objectifs individuels aux juridictions. Les collèges, quant à eux, ont vocation à former une zone dite « *tampon* » entre le pouvoir exécutif et les juridictions.

¹ Cf. audition par visio-conférence de M. Hugo Cyr, professeur à l'université du Québec à Montréal, du 30 janvier 2017.

En ce qui concerne le caractère fermé de l'enveloppe financière dont l'octroi accompagnera la conclusion des contrats de gestion, l'intention du gouvernement est d'en inscrire le montant total dans la loi, en précisant seulement que ce dernier ne pourra pas diminuer d'année en année et qu'il pourra évoluer en fonction de deux variables : l'indice des prix à la consommation et l'évolution du produit national brut.

On peut également souligner que la gestion autonome sera évaluée, contrôlée et quelques fois, selon le gouvernement, censurée. L'évaluation sera réalisée sur la base du rapport de fonctionnement que chaque entité judiciaire et chaque collège rédigeront à l'attention de l'organe qui leur a alloué leurs moyens budgétaires. Ce rapport justifie l'utilisation des moyens ainsi que la réalisation ou la non-réalisation des plans de gestion et des objectifs. La Cour des comptes peut effectuer un contrôle sur pièce et sur place de la comptabilité et des opérations.

La tutelle exercée par le ministère de la Justice emprunte quatre modes qui sont tantôt de substitution, tantôt d'annulation :

- La première tutelle de substitution est celle par laquelle un comité de direction peut introduire un recours auprès du ministre de la justice lorsqu'il estime qu'une décision de répartition des moyens prise par le collège met en péril le bon fonctionnement d'un service ;
- La deuxième tutelle de substitution intervient lorsque l'intérêt général le requiert. Le ministre de la justice ou le commissaire du gouvernement peut obliger le collège à se réunir et à délibérer sur une question déterminée et dans un délai prescrit. Si une délibération n'est pas tenue ou si elle débouche sur une décision qui ne convient pas au ministre, un arrêté royal délibéré en conseil des ministres décidera à la place du collège récalcitrant ;
- La première tutelle d'annulation est celle par laquelle chaque collège peut annuler une décision d'un comité de direction s'il estime, après avoir entendu ce dernier, que celle-ci est contraire à une directive contraignante ou au plan de gestion ;
- La deuxième tutelle d'annulation prend appui sur la présence d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement désignés par le roi sur présentation du ministre de la justice. Ils assistent avec voix consultative aux réunions du collège.

En ce qui concerne la Cour de cassation, la cour suprême de l'ordre judiciaire a opté pour une position visant à préserver sa spécificité : selon le schéma en cours de mise en œuvre, la Cour ne ressort d'aucun des deux collèges de gestion de manière à constituer une entité distincte assumant elle-même sa propre gestion, siège et parquet général réunis. Au regard de ce constat, le mécanisme du contrat de gestion ne paraît pas constituer l'instrument de gestion le plus approprié à ses besoins. Il a donc été proposé de retenir un régime de dotation, établie sur la base d'un budget calculé annuellement, à l'instar de ce qui est en usage dans les autres organes juridictionnels de contrôle belges que sont la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes (selon un schéma très proche de ce qui se fait en France pour les pouvoirs publics au sens de la LOLF)¹.

* * *

¹ Cf. audition du chevalier Jean de Codt, premier président de la Cour de cassation de Belgique du 16 janvier 2017.

Brésil¹

Selon l'article 99 de la Constitution fédérale de 1988, le pouvoir judiciaire est autonome du point de vue administratif et financier. C'est, par conséquent, le pouvoir judiciaire lui-même qui rédige sa proposition budgétaire annuelle. Toutefois, la Constitution détermine aussi que c'est le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire du président de la République qui dispose du pouvoir d'initiative dans le cas des lois budgétaires fédérales.

Il faut donc que les trois pouvoirs de la République, exécutif, législatif et judiciaire, dialoguent et négocient, au préalable, leurs respectives limites budgétaires annuelles. Si le pouvoir judiciaire ne présente pas sa proposition budgétaire, l'article 99, §. 3 de la Constitution dispose que le pouvoir exécutif se fonde sur les valeurs destinées au pouvoir judiciaire dans la loi de finances précédente pour présenter son projet de loi au Parlement.

En ce qui concerne l'exécution du budget approuvé par le Parlement, l'article 168 de la Constitution souligne que le pouvoir exécutif transfère les ressources correspondantes aux dotations budgétaires du pouvoir judiciaire au plus tard le 20 de chaque mois à raison d'un douzième par mois.

- Les tribunaux rédigent leurs propositions budgétaires respectives, lesquelles, sauf dans le cas de la Cour suprême fédérale (STF) et du Tribunal Supérieur de Justice (STJ), seront soumises aux tribunaux supérieurs correspondants (article 99, para. 2, CF), comme suit :
 - o Justice du Travail - Tribunal Supérieur du Travail (TST) ;
 - o Justice électorale - Tribunal Supérieur Electoral (TSE) ;
 - o Justice militaire - Tribunal Suprême Militaire (STM).

Dans le cas de la justice fédérale ordinaire (ou non-spécialisée), la proposition budgétaire de la première instance et des cinq tribunaux régionaux fédéraux doit être approuvée par le Conseil de la Justice Fédérale (CJF, présidé par le président du STJ) - v. article 105, para. unique, II, CF, et article 5, VI, de la Loi n. 11.798, du 29 octobre 2008.

Après cette étape « interne », les propositions budgétaires des tribunaux mentionnés sont envoyées (par leurs présidents respectifs) au ministère du Plan, du Budget et de la Gestion qui les incorporera dans le projet de loi budgétaire. Selon l'article 26 de la LDO pour 2017 (Loi n. 13.408, du 26 décembre 2016), la date-limite pour l'envoi était le 15 août 2016.

Sauf pour la Cour suprême, les propositions budgétaires des tribunaux fédéraux (y compris le STJ) doivent faire également l'objet d'un avis du Conseil National de Justice (CNJ ; présidé par le président de la Cour suprême), selon l'article 103-B, para. 4, I, de la Constitution fédérale et la Résolution n. 68, du 3 mars 2009, du dit Conseil. L'avis du CNJ est rendu à la commission mixte du Budget (députés et sénateurs) du parlement (pour le budget 2017, la date-limite pour cela était le 28 septembre 2016) - v. l'article 26 de la Loi n. 13.408, du 26 décembre 2016). L'avis du CNJ ressort de son pouvoir de contrôle/supervision administratif/ve et financier/ère sur le pouvoir judiciaire brésilien (sauf la Cour suprême) - v. article 103-B, para. 3, CF. Il joue là plutôt un rôle de conseil vis-à-vis du Parlement.

¹ Cf. entretien de M. Nicolas Maziau avec M. Nilo Dytz, conseiller diplomatique du président de la Cour supérieure de justice du Brésil, 16 février 2017.

Annexe n° 14
Conseil supérieur de la magistrature
Réponse à la demande de M. Bouvier du 1er juin 2017
pour le Groupe de travail mis en place à la Cour de cassation
sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire

Le 1er juin 2017, le Conseil Supérieur de la magistrature a été saisi d'une demande du président du groupe de travail mis en place au sein de la Cour de Cassation sur l'autonomie financière de l'autorité judiciaire.

Il est ainsi proposé au CSM de donner son avis sur deux des axes de réflexion du groupe de travail, à savoir l'octroi d'une nouvelle compétence d'avis en matière budgétaire et la reconnaissance du CSM comme « pouvoir public » au sens de la LOLF.

Les dispositions constitutionnelles et organiques actuelles ne confèrent explicitement aucune compétence au Conseil Supérieur de la Magistrature en matière budgétaire ou d'organisation des services judiciaires, même si le Conseil est de plus en plus souvent consulté par les services du Ministère de la Justice et les assemblées sur les projets de textes relatifs à l'organisation judiciaire. Le Conseil ne bénéficie en outre pas d'une autonomie dans la définition et l'exécution de son budget propre.

Cette situation française apparaît en décalage avec les principes internationalement reconnus et les pratiques rencontrées dans d'autres pays européens.

Ainsi, la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Conseil de l'Europe sur « les juges : indépendance, efficacité et responsabilités », adoptée le 17 novembre 2010, dispose que :

« *Les juges et le système judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l'administration des tribunaux* » (paragraphe 12)

« *Les conseils de la justice, lorsqu'ils existent, ou d'autres autorités indépendantes responsables de l'administration des tribunaux, les tribunaux eux-mêmes et/ou les organisations professionnelles de juges peuvent être consultés lors de la préparation du budget du système judiciaire* » (paragraphe 40).

Dans un avis publié en 2001, le Conseil Consultatif des juges Européens reconnaît « *qu'il importe que les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire* » (paragraphe 10) et suggérait que « *l'une des formes possibles de cette implication active de la justice dans l'élaboration du budget consisterait à confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe¹, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions* » (paragraphe 11).

Une étude réalisée en 2016/2017 par le Réseau européen des Conseils de Justice, auprès de 18 de ses membres, sur le financement de l'institution judiciaire, si elle montrait la disparité importante des processus de détermination et d'exécution des budgets alloués au pouvoir judiciaire, laisse apparaître que dans une large majorité des pays, l'institution judiciaire participe activement à l'élaboration de son budget.

Groupe de travail de la Cour de cassation
 « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »

Si des Conseils de Justice dotés des pleins pouvoirs, et notamment d'une compétence renforcée en matière budgétaire, existent en Europe, le Conseil a fait le choix dans la présente note de s'orienter vers des évolutions à droit constitutionnel constant.

1 - Reconnaissance au CSM d'une nouvelle compétence d'avis en matière budgétaire ?

Le principe d'un avis du CSM sur le contenu du PLF constitue la première étape, la plus modeste, mais aussi la plus urgente, du processus d'association du CSM à la détermination des choix budgétaires du Parlement relatifs aux programmes 166 (Justice judiciaire) et 101 (Accès au droit et à la justice).

Le CSM ne peut qu'approuver le principe de cette proposition sans pour autant renoncer à une évolution plus ambitieuse. Encore faut-il que les conditions d'une consultation effective et non formelle soient réunies :

* Un fondement législatif s'impose pour rendre cette consultation obligatoire :

- au regard du statut du CSM dès lors qu'une compétence nouvelle lui serait reconnue

- au regard de la LOLF qui fixe les règles procédurales d'élaboration des lois de finances

Une loi organique est donc indispensable, sans préjudice de la question de savoir si, par une interprétation restrictive de la Constitution, une modification de celle-ci serait nécessaire.

* Des modalités précises d'élaboration de l'avis du CSM apparaissent indispensables si la réforme envisagée a l'ambition de modifier significativement les pratiques actuelles.

La pertinence de l'avis dépend en effet de la capacité du CSM à fonder son appréciation sur des informations transmises en temps utile, c'est-à-dire à un stade d'élaboration des choix où des options sont encore ouvertes.

Le CSM devrait, à cet effet, être associé suffisamment en amont aux étapes de l'élaboration de la loi de finances, ce qui suppose des procédures transparentes d'échange avec les services de la Chancellerie (y compris pour être en mesure de disposer des demandes budgétaires RH magistrats, établies chaque année par les chefs de cour dans le cadre des dialogues de gestion), et un suivi des arbitrages gouvernementaux.

Compte tenu de la compétence principalement consacrée aux ressources humaines qui est celle du CSM, une priorité pourrait être reconnue à l'examen des crédits de personnel.

Le CSM souligne à cette occasion l'intérêt d'une approche pluriannuelle des dotations budgétaires de la Justice à l'image d'un autre secteur tel que la Défense dont une loi de programmation pluriannuelle, fondée sur un état des lieux et l'affirmation de priorités, éclaire utilement chaque débat budgétaire et met en perspective les choix annuels.

* La mise en œuvre de la réforme proposée a un coût limité. Elle suppose :

- Une cellule réduite dédiée au sein du secrétariat général du CSM

- Un calendrier procédural annuel établi en concertation avec la Chancellerie

- Une circulation fluide de l'information à tous les niveaux

2 - De l'autonomie budgétaire du CSM

La question de l'autonomie budgétaire du CSM est une question ancienne. Il faut rappeler que le CSM a longtemps été financé et même logé par la Présidence de la République. Un avis du CSM du 19 décembre 1996 précisait déjà « *que le Conseil demande d'individualisation du*

budget du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomenclature budgétaire voté en tant que budget autonome par le Parlement » .

La quasi-totalité des rapports annuels du CSM des deux dernières décennies consacre des développements à cette question.

Il faut néanmoins rappeler que plusieurs réformes ont déjà eu lieu, la dernière notable en 2010, qui a prévu (article 12 la loi organique du 5 février 1994) que « *l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* ». Dans sa décision 2010-611 DC du 19 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a souligné « *qu'en conférant au Conseil supérieur de la magistrature, l'autonomie budgétaire, le législateur a entendu conférer à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce Conseil* » .

La reconnaissance du CSM comme pouvoir public au sens de la LOLF est une antienne régulière des rapports annuels du CSM, et encore dans le dernier rapport 2015 (page 93) : *Aussi est-il possible de s'interroger sur le point de savoir si la logique ayant présidé à la réforme conduite en 2010 a bien été poussée jusqu'à son terme et s'il n'eut pas été préférable – ou s'il ne le serait pas, de lege ferenda – d'inscrire le programme budgétaire du CSM dans la mission « pouvoirs publics », qui correspondrait davantage à son statut d'autorité constitutionnelle jouant un rôle pivot dans la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs.*

Le CSM est une autorité constitutionnelle (ce que n'est pas, par exemple, le media Chaîne parlementaire qui bénéficie, lui aussi, du statut de pouvoir public).

En outre, le CSM est bien, pour partie, une juridiction constitutionnelle en matière de discipline des magistrats et ses pouvoirs en matière de nomination des plus hauts magistrats sont comparables, *ceteris paribus*, à ceux d'autres pouvoirs publics...

De surcroît, le principe même de la séparation des pouvoirs paraît justifier à lui seul cette réforme.

C'est d'ailleurs la position prise dans de nombreux pays européens et l'on peut, à cet égard, rappeler la position de principe du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) à l'attention du Conseil de l'Europe (Avis 10-2007 Du 23 novembre 2007) :

37. Le CCJE note qu'il est très important d'assurer le financement du Conseil de la Justice afin de lui permettre un bon fonctionnement. Il devrait disposer de moyens appropriés pour agir de façon indépendante et autonome et être capable de négocier et organiser effectivement son budget propre.

38. Le Conseil de la Justice devrait avoir des locaux mis à sa disposition, un secrétariat, des ressources informatiques, la liberté de s'organiser sans avoir à rendre compte à une autorité politique ou autre, la liberté d'organiser ses séances et d'établir l'ordre du jour de ses réunions, ainsi que le droit de communiquer directement avec les tribunaux afin d'accomplir ses tâches. Le Conseil de la Justice devrait avoir du personnel propre en fonction des nécessités et chaque membre devrait avoir du personnel propre aux tâches qui lui sont imparties.

Les enjeux symboliques du changement de statut budgétaire, seraient significativement plus importants que les seuls enjeux budgétaires : l'indépendance de l'organe garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire...

En outre cette proposition renforcerait optiquement l'autonomie du CSM par rapport à l'administration centrale du ministère de la justice lui-même : En effet, actuellement, si le Secrétaire général du CSM se rend bien à Bercy pour présenter et négocier le budget du CSM, il y est symboliquement accompagné par le Secrétaire général du ministère, avec lequel les négociations ont dû avoir lieu avant... et qui a arbitré, en premier ressort, les demandes du CSM...

Pour l'ensemble de ces raisons, le CSM est favorable à la proposition faite de l'inclure dans la liste des pouvoirs publics au sens de la LOLF.

Annexe n° 15
Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel
L'organisation territoriale et budgétaire des juridictions judiciaires
Délibération du 12 mai 2017

Le service de la Justice exige une évolution de son organisation territoriale et budgétaire, qui garantit aux citoyens une justice proche, accessible, efficace, et l'indépendance de l'autorité judiciaire.

En premier lieu, le budget de l'institution judiciaire devrait être sanctuarisé par la création, au sein du Ministère de la Justice et aux côtés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, d'une mission « justice judiciaire » autonome dont le responsable serait le Garde des Sceaux et dont les moyens seraient pilotés par un magistrat de l'ordre judiciaire.

Cette mission comporterait deux programmes :

Le programme juridictions judiciaires, intégrant, outre les fonctions support traditionnelles, l'immobilier, l'informatique, et l'action sociale, ainsi que les outils de pilotage nécessaires à l'élaboration et au suivi des missions.

Le programme aide juridictionnelle, accès au droit, modes alternatifs de règlement des litiges et aide aux victimes.

Le projet de budget de la mission « justice judiciaire » serait présenté, avant son adoption par le gouvernement en conseil des ministres, au Conseil Supérieur de la Magistrature, dans un délai permettant à celui-ci de donner un avis sur ses orientations et son contenu. Le Conseil devrait en outre, selon des modalités à définir, être régulièrement informé des conditions de l'exécution budgétaire.

Afin de conduire ces nouvelles missions, le Conseil devrait être doté de moyens humains et techniques lui permettant de les assurer.

La conférence nationale des premiers présidents ferait connaître annuellement son avis sur le projet de budget et les priorités de l'institution.

S'agissant ensuite de l'organisation territoriale de la Justice, le débat devrait être conduit autour des orientations suivantes :

- les limites des ressorts des cours d'appel devraient être cohérentes avec la carte des régions administratives, de façon à ce qu'il n'existe plus de ressorts chevauchant plusieurs régions, étant précisé qu'une région pourrait comporter plusieurs cours d'appel
- tous les sites judiciaires d'appel seraient maintenus
- les juridictions d'appel devraient présenter une taille pertinente permettant de concilier proximité et spécialisation, notamment par des rééquilibrages entre les ressorts.
- chaque juridiction d'appel disposerait d'une compétence juridictionnelle de plein exercice

- la gestion administrative et budgétaire serait assurée par des chefs de cour à un échelon fédérant une ou plusieurs juridictions d'appel
- le principe d'une structure administrative de gestion, d'un budget opérationnel de programme et d'un pôle chorus serait appliqué au niveau de cet échelon
- chaque juridiction d'appel assurerait le traitement des contentieux de proximité, les contentieux spécialisés pouvant être répartis entre les juridictions du nouveau ressort en tenant compte de l'équilibre et des spécificités du territoire
- la mise en œuvre de la réforme devrait être conduite dans le temps, en tenant compte des ressources humaines et des situations des magistrats et fonctionnaires

Cette organisation ramènerait à une vingtaine le nombre de structures de gestion et, alliée à un renforcement des marges opérationnelles des tribunaux judiciaires de première instance, assurerait une efficacité plus grande de l'action judiciaire de nature à garantir son indépendance.

Annexe n° 16
Observations de la Conférence nationale des procureurs généraux
sur le rapport du groupe de travail sur l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire

Dans le prolongement des échanges intervenus durant les réunions du groupe de travail, certaines propositions finalisées dans le rapport appellent de la part de la Conférence les commentaires suivants:

- **Confier à l'autorité judiciaire, sous l'impulsion de la Cour de cassation, la responsabilité de la modernisation numérique de la Justice**

La Conférence partage pleinement la nécessité de développer la modernisation numérique des juridictions du fond. Au regard de la proposition formulée, il convient toutefois de souligner que cette modernisation passe - pour un nombre de chantiers importants de la justice pénale - par une interaction étroite avec les autres programmes de l'actuelle mission Justice dont la scission est pourtant proposée ainsi que par une action inter ministérielle, dans le cadre d'une politique interministérielle, conduite notamment avec le ministère de l'Intérieur.

La récente réforme du Secrétariat Général lui a confié le pilotage de la modernisation numérique, fondé sur une nécessité d'assurer précisément cette transversalité, ce qui, dans ce nouveau contexte, pose la question de qualifier parallèlement le dispositif proposé.

- **Développer en formation initiale et continue des magistrats ainsi que dans le cadre du CADEJ la bonne connaissance des principes directeurs de la LOLF.**

La CNPG estime que la proposition, réduite à « une bonne connaissance des principes directeurs de la LOLF » constitue un périmètre très étroit ; si l'apprentissage des principes directeurs de la LOLF peut suffire dans le cadre de la formation initiale, c'est plus largement qu'il faut développer les compétences en matière budgétaire et financière, essentiellement dans le cadre de la formation continue et/ou pour l'accès aux fonctions de chefs de juridiction et de chefs de cour.

- **Confier l'animation d'une cellule de communication financière chargée de diffuser parmi les juridictions les bonnes pratiques en matière de gestion financière.**

Dans le domaine de la communication financière, il convient de souligner que les échanges sur les pratiques constituent une réalité dans la vie des chefs de cour et des services administratifs régionaux et interrégionaux placés à leurs côtés. Le dialogue est également noué avec le ministère en ce domaine, même si de manière générale il convient de toujours le développer. Dès lors, la place et le fonctionnement d'un nouvel espace justifierait d'être clarifié.

- **Séparer l'actuelle mission « Justice » en deux missions distinctes, l'une regroupant les crédits de la « Justice judiciaire » (programmes 166 et éventuellement en tout ou partie 101 et 335), la seconde réunissant les crédits nécessaires à l'« Administration de la justice » (programmes 107, 182 et 310).**
- **Dans ce cadre, scinder le programme 166 en deux programmes séparés : l'un propre à la Cour de cassation, le second pour les juridictions du fond.**

La CNPG est défavorable à cette proposition ; elle n'est en effet pas convaincue de ce qu'une scission de l'actuelle mission Justice, en deux missions pilotées demeurant toutes deux par le ministère de la Justice, conforterait une meilleure visibilité budgétaire et institutionnelle de la justice judiciaire, au regard des principes directeurs de la LOLF, qui assignent à une mission « un ensemble de programmes concourant à une même politique judiciaire. Tel est bien le cas des programmes 107 et 182, dont les actions concourent à assurer l'exécution des décisions de justice».

Elle aboutirait par ailleurs à rigidifier les arbitrages qui peuvent intervenir entre les programmes, en cloisonnant le débat parlementaire entre les programmes des deux missions, étant rappelé que les services judiciaires ont pu bénéficier d'arbitrages à leur avantage l'année passée pour assurer le paiement des frais de justice.

Pour la conférence, les missions dont sont en charge l'administration pénitentiaire comme la protection judiciaire de la jeunesse participent de manière essentielle aux politiques judiciaires conduites par les juridictions, comme à l'effectivité des décisions qu'elles rendent, dans des domaines touchant notamment à la privation de la liberté s'agissant de l'administration pénitentiaire. L'évolution vers la «judiciarisation» de la prise en charge des personnes précisément dites « placées sous main de justice» et rappelée à juste titre dans le rapport, se traduit notamment par l'articulation étroite de l'action des magistrats en charge de l'exécution et l'application des peines avec celle des services pénitentiaires d'insertion et de probation exprime cette réalité.

- **Instituer un dialogue de décision entre le ministère de la Justice et les conférences de chefs de cour et de juridiction sur les orientations budgétaires retenues par le gouvernement pour le financement de la justice judiciaire (programme 166 ter) pour l'année n+1**

Pour la CNPG, la formulation dialogue « de décision » - différencié ainsi du dialogue de gestion -est ambiguë dans sa portée. Il conviendrait d'évoquer davantage un dialogue d'orientation.

Il lui apparaît par ailleurs que ce dialogue, pour ne pas être par trop morcelé, devrait associer les seules conférences des chefs de cour, en leur qualité de responsables budgétaires opérationnels de programme et de responsables d'unités opérationnelles, sans préjudice bien évidemment de nécessaires concertations internes.

Annexe n° 17
Délibération de la Conférence nationale des procureurs généraux
« Autonomie financière de l'autorité judiciaire »
 25 juillet 2017

La conférence nationale des procureurs généraux appelle de ses vœux un accroissement de l'autonomie financière de l'autorité judiciaire, sous les deux aspects suivants :

I S'agissant de l'organisation budgétaire

La conférence nationale des procureurs généraux considère que l'organisation budgétaire actuelle, qui fait coexister au sein de la mission justice six programmes (justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice, conseil supérieur de la magistrature), lui apparaît cohérente, dans la mesure notamment où elle rassemble aux côtés du programme justice judiciaire ceux relatifs à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse, qui ont vocation l'une et l'autre à exécuter les décisions judiciaires. Cette coexistence doit cependant s'accompagner, pour ne pas exister à leur détriment, d'une sanctuarisation du budget des services judiciaires. Ce budget devra continuer à inclure les crédits relatifs aux frais de justice, qui participent de la mise en œuvre de la politique pénale, sous le contrôle exigeant des magistrats des parquets et de l'instruction.

Cette évolution ne doit pas remettre en cause le rôle du garde des Sceaux, à qui il appartient de conduire les échanges avec le ministre des finances et à soutenir la demande budgétaire devant le Parlement.

La conférence rappelle son attachement à l'autonomie de gestion des chefs de cour, qui doivent conserver leur qualité d'ordonnateurs secondaires, et tous disposer d'un budget opérationnel de programme (BOP), d'un pôle chorus et d'une partie des attributions relevant à l'heure actuelle des services déconcentrés du secrétariat général. Elle rappelle à cet égard son attachement à la déconcentration des moyens dans l'esprit de la LOLF

Cette autonomie doit conserver pour corollaire intangible le principe de dyarchie, facteur d'équilibre et de bonne gestion, comme a pu le constater la récente mission conjointe IGJ/IGF.

II S'agissant des moyens

La conférence ne peut qu'appeler une nouvelle fois l'attention de M. le ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur la nécessité de doter l'autorité judiciaire de crédits suffisants pour lui permettre d'assurer ses missions, conformément aux principes de la LOLF. Depuis de nombreuses années, ces crédits sont notoirement insuffisants, tant en ce qui concerne le fonctionnement que les frais de justice. Cette sous-dotation a été notamment mise en évidence par une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires.

Les conséquences en sont désastreuses pour la crédibilité de la Justice qui paie avec retard ses prestataires, ce qui génère une pénurie d'experts ou de collaborateurs de justice, et crée découragement et malaise chez les magistrats et fonctionnaires.

Par ailleurs, l'autonomie judiciaire des chefs de cour ne peut prendre tout son sens qu'avec des moyens suffisants permettant de véritables choix.

Certes, les efforts du précédent garde des Sceaux portant sur le volume des crédits affectés aux frais de justice, au remboursement des charges à payer, au plan de lutte anti-terroriste, et au plan de soutien aux juridictions, ont apporté une amélioration sensible, mais insuffisante, car une part importante de ces crédits a uniquement contribué au désendettement.

La conférence demande la mise en œuvre de mesures de sécurisation des crédits qui devront être alloués dans leur totalité aux juridictions dès le début de l'exercice sans pouvoir faire l'objet de mesures de gel budgétaire. A cet égard, elle approuve la proposition n°1 de la mission de la commission des lois du Sénat relative au redressement de la justice: “ *consacrer l'existence du budget de l'autorité judiciaire dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et l'exonérer des mesures de gel budgétaire*”.

Elle appelle de ses vœux l'adoption de lois de programmation quinquennale, gages de sécurité et de lisibilité dans la durée.

Annexe n° 18
Contribution de la Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance
(CNPTGI) aux travaux du groupe de travail
sur l'autonomie budgétaire de la Justice
 18 juin 2017

A titre préliminaire, la CNPTGI indique faire sien l'objectif d'obtenir la reconnaissance de la Justice comme un pouvoir public au sens de la législation budgétaire ainsi que la conversion du Conseil Supérieur de la Magistrature en un Conseil de Justice doté de la gestion des moyens humains et matériels nécessaires au fonctionnement des juridictions.

Dans une démarche évolutive vers cet objectif, la CNPTGI propose que le groupe de travail préconise de :

1) Réclamer une loi de programmation associée à une loi de finances pour couvrir les besoins des services judiciaires en termes de crédits de fonctionnement courant, immobilier, d'équipement informatique, de recrutement de magistrats et d'équipes autour du magistrat.

2) Créer une nouvelle mission « justice judiciaire » composée des trois programmes :

Cour de cassation, responsables de programme : le premier président (et le procureur général ?)

Juridictions, responsable de programme, le directeur des services judiciaires :

- 01 Traitement et jugement des contentieux civils
- 02 Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales
- 05 Enregistrement des décisions judiciaires
- 06 Soutien
- 07 Formation
- 08 Support à l'accès au droit et à la justice

Accès au droit, responsable de programme, le secrétaire général du ministère,

- 01 Aide juridictionnelle
- 02 Accès au droit
- 03 Aide aux victimes
- 04 Médiation familiale et espaces de rencontre
- 05 Indemnisation des avoués

3) Traduire, au moins partiellement, dans la législation budgétaire la place de l'autorité judiciaire dans la Constitution en prohibant, par une disposition de la LOLF les gels budgétaires en cours d'exécution du budget voté par le parlement.

4) Autonomiser le budget du CSM en l'érigeant en organe de la mission « conseil et contrôle de l'Etat », à l'instar de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, le rattacher au premier ministre et lui conférer un nouveau rôle, double :

1- Le contrôle ou la supervision de la demande budgétaire présentée par le ministère de la Justice : Le conseil supérieur de la magistrature, en cours d'élaboration de la demande

budgétaire annuelle, pourra adresser au parlement un avis sur le contenu de la demande budgétaire et sur l'inadéquation éventuelle des demandes avec les besoins et émettre des recommandations. Avis et recommandations feront l'objet d'une publication. Il s'agit de rééquilibrer ou même d'institutionnaliser le dialogue qui doit exister entre le parlement et l'autorité judiciaire

2- Le contrôle du suivi de l'exécution budgétaire : s'assurer que les crédits votés ont été alloués, vérifier leur répartition entre les BOP (certains BOP reçoivent actuellement nettement plus, proportionnellement, que d'autres), vérifier le niveau des dépenses et, le cas échéant, exercer un contrôle sur la qualité de l'animation déconcentrée. Le choix du CSM plutôt que de la Cour de cassation repose sur le constat qu'il s'agit d'un organe constitutionnel. Les moyens matériels et humains du CSM devront nécessairement être revus. Le conseil doit pouvoir recourir à l'Inspection Générale de la Justice.

5) Doter la mission Justice judiciaire de ressources propres : restaurer le droit de timbre pour les procédures civiles n'ayant pas donné lieu à l'octroi de l'aide juridictionnelle, maintenir le droit fixe de procédure dans les affaires pénales, établir le paiement d'un droit pour la délivrance d'une deuxième copie de décision.

6) Exclure les frais de justice et les crédits de l'aide juridictionnelle des trois programmes ci-dessus mais les maintenir dans le programme 310 « conduite et pilotage de la politique de la justice » de la nouvelle mission « Administration de la justice ».

Table des matières

Lettre de mission de M. le professeur Michel Bouvier	9
Liste des membres du groupe de travail	11
Table des abréviations	13
Liste des propositions pour une indépendance financière de l'autorité judiciaire	15
Introduction générale	19
Première partie - L'indépendance de l'autorité judiciaire : état des lieux et enjeux financiers	23
I - Une absence d'autonomie de décision financière	27
A - Les obstacles liés à la structure de la mission « Justice »	27
1- Les crédits de la mission « Justice »	27
2- Une mission « Justice » plurielle	30
B - Les obstacles liés au processus de décision	31
1- Un processus de décision budgétaire sans reconnaissance de la spécificité de la justice judiciaire	31
a - Le processus d'élaboration du projet de loi de finances	31
<i>Encadré : Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958</i>	32
b - Un traitement indifférencié qui pose problème	32
2- Un Conseil supérieur de la magistrature dont la place et les moyens sont à reconsidérer ...	33
<i>Encadré : Article 64 de la Constitution de 1958</i>	33
II - Une autonomie de gestion financière limitée	35
A - Un pilotage difficile de la gestion financière	35
1- Une incapacité des juridictions à développer une stratégie	35
a - Une détermination paralysante des crédits : des crédits fléchés	35
b - Une incertitude sur les crédits	36
1 - Le décaissement par tranche : l'insuffisance des crédits en cours d'année	36
<i>Graphique : Évolution des crédits disponibles en début d'année pour les BOP métropolitains (hors Paris (2013-2016))</i>	37
2 - Le problème des dépenses non obligatoires (DNO) et du gel des crédits	37
<i>Graphique : Part des charges à payer de l'année 2014 dans les crédits de paiement consommés en année 2015, par BOP, en %</i>	39
3 - La question des dotations complémentaires	39
4 - Des instruments d'évaluation à reconsidérer	40
5 - Les incertitudes sur les frais de justice	41
<i>Graphique : Dotations de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances ini- tiale de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017 (en M€)</i>	42
6 - Une absence de ressources propres	43
2- Un dispositif source de dysfonctionnement	44
a - Un processus d'exécution du budget qui manque de rationalité	44
1 - Un fonctionnement des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) qui manque de cohérence	44

2 - Un dialogue de gestion incomplet	47
b - Le poids des services administratifs régionaux (SAR).....	47
c - Un déploiement du système chorus à réaménager	49
d - Une carte judiciaire inadaptée	50
B - Une capacité de gestion limitée.....	54
1- Une situation difficile au regard des ressources humaines	54
a - Une gestion aléatoire des ressources humaines.....	54
b - Une formation à la gestion quasiment inexistante.....	55
2- Des instruments de gestion insuffisants	55
a - Les insuffisances de la comptabilité	55
b - Le cas particulier de la gestion immobilière	56
1 - Typologie des occupations de locaux	57
2 - Enjeux domaniaux contemporains	58
c - Une informatisation incomplète au regard des enjeux d'une « justice numérique ».....	62
Seconde Partie - Propositions pour une indépendance financière de la justice	65
I - Renforcer l'autonomie de gestion financière	69
A - Réformer les cadres stratégiques propres à assurer une autonomie de gestion	69
1 - Mettre en cohérence la carte judiciaire avec le cadre budgétaire	69
a - La carte judiciaire.....	69
b - La carte des budgets opérationnels de programme	72
c - Les pôles Chorus	73
d - Mettre les plates-formes/délégations interrégionales en cohérence avec le processus budgétaire.....	75
2 - Mettre en adéquation le dialogue de gestion avec les objectifs de responsabilisation des acteurs	76
3 - Reconsidérer la gestion de l'immobilier judiciaire dans le respect de la fonction symbolique de la Justice	77
a - Les spécificités budgétaires du parc immobilier judiciaire.....	78
b - Quelles évolutions pour la gestion du parc immobilier judiciaire ?	78
4 - Renforcer et développer les possibilités offertes par le numérique	81
5 - Instituer une programmation de la gestion des ressources humaines	83
6 - Développer la formation et la communication	85
a - Mettre en place un plan de formation dédié à la gestion financière publique	85
b - Développer la communication concernant le partage des bonnes pratiques.....	86
B - Créer les instruments de pilotage de la gestion	87
1 - Développer une comptabilité analytique source d'informations fiables pour le pilotage de la gestion	87
2 - Mettre en place des instruments de contrôle de la gestion.....	88
II - Les voies pour une autonomie de décision financière.....	91
A - Les voies possibles à court et moyen terme pour la participation de l'autorité judiciaire à la prise de décision financière	91
1 - Sécuriser les crédits	91
a - Une loi de programmation pour la Justice	91
b - L'exemption des dispositifs de régulation budgétaire	93

2- Définir des sources complémentaires de financement	96
a- Restituer aux juridictions leurs efforts de gestion	96
b- Développer ou créer des ressources propres	97
3- Supprimer l'obligation de crédits limitatifs pour les frais de justice	98
4 - Associer l'autorité judiciaire à la prise de décision financière	99
a - Réaménager l'architecture de la mission Justice afin de clarifier le cadre budgétaire de l'autorité judiciaire	100
b - Améliorer le processus de décision budgétaire.....	102
1 - Instituer un « dialogue de décision » entre les acteurs de la Justice	103
2 - Organiser une consultation du Conseil supérieur de la magistrature en amont et sur l'exécution de la décision budgétaire	104
 B - Les modèles controversés de l'autonomie financière de l'autorité judiciaire.....	107
1- Des modèles difficilement transposables d'autonomie de décision financière.....	107
a - Le modèle « Juridictions administratives et financières ».....	107
1 - Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative	108
2 - La Cour des comptes	111
b - Le modèle « Pouvoirs publics »	112
2 - Des modèles de très large autonomie de décision financière.....	115
a - Le modèle « Cour suprême ».....	116
b - Le modèle « Conseil de justice ».....	117
 Conclusion générale	121
 Bibliographie.....	123
 Annexes.....	129

