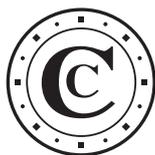


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MISE EN ŒUVRE
DU PLAN DE RECRUTEMENT
DE CONTRACTUELS
EN FAVEUR DE LA JUSTICE
DE PROXIMITÉ (2020-2022)

AUDIT FLASH

Novembre 2023

SOMMAIRE

TABLE DES MATIÈRES

4	SOMMAIRE
5	PROCÉDURES ET MÉTHODES
7	SYNTHÈSE
10	RECOMMANDATIONS
11	INTRODUCTION
13	I - UN DISPOSITIF MIS EN PLACE EN URGENCE
13	A - Des procédures budgétaires ajustées
15	B - Des procédures de recrutement adaptées
18	II - UN IMPACT CONSTATÉ ET APPRÉCIÉ DANS LES JURIDICTIONS
18	A - Une arrivée effective dans les juridictions
21	B - Un apport diversement utilisé par les juridictions
24	C - Une formation des nouveaux agents qui a reposé sur les acteurs locaux
25	D - Un effet réel sur le contentieux civil, plus difficile à quantifier pour le contentieux pénal

SOMMAIRE

27	III - DES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA RÉUSSITE DES RECRUTEMENTS À VENIR
27	A - La structuration d'une équipe autour des magistrats
28	B - L'attractivité des fonctions
29	C - La question du vivier de recrutement
31	RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Le présent audit a été conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

L'audit a porté sur la mise en œuvre du plan de recrutement de contractuels par le ministère de la justice annoncé par le Premier ministre le 15 juillet 2020, pour renforcer les moyens affectés, dans les juridictions civiles et pénales, à la répression des incivilités du quotidien.

L'enquête a été notifiée le 13 avril 2023 à la secrétaire générale du ministère de la justice, à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique et à la directrice du budget. L'instruction a été conduite et la contradiction a été réalisée dans des délais resserrés auprès de l'ensemble des services concernés. Des visites ont également été réalisées dans quatre tribunaux judiciaires et trois cours d'appel.

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 14 septembre par la quatrième chambre, présidée par M. Charpy et composée de M. Ténier et M. Antoine, conseillers maîtres, M. Aufran, conseiller maître en service extraordinaire ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Clerc, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Schapira, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Casas, conseillère maître.

Il a été examiné et approuvé le 21 septembre 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Sitbon, conseiller maître, président de section, représentant M. Bertucci, président de chambre, M. Lejeune, Mme Daussin-Charpantier et Mme Gervais, présidentes et président de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Un objectif de recrutements dont la mise en œuvre a été rapide

Dans son discours de politique générale du 15 juillet 2020, le Premier ministre invitait à la mise en place, « *dans les territoires, des juges de proximité, affectés à la répression des incivilités du quotidien* ». Les délais de recrutement et de formation des magistrats à l'école nationale de la magistrature ne permettant pas de répondre à une décision qui entendait s'attaquer immédiatement aux difficultés constatées par les juridictions, le ministère de la justice a privilégié le recrutement d'agents contractuels, s'engageant à une arrivée rapide des renforts au sein des juridictions. Une succession d'annonces et de circulaires ont détaillé les renforts attendus. Ceux-ci étaient prévus à l'origine pour la justice pénale de proximité, dont les contours, peu définis, répondent à trois impératifs : une justice plus proche des justiciables, de l'infraction et des partenaires locaux. Ultérieurement, leur périmètre d'intervention a été étendu d'abord à la justice civile puis à la prise en charge des violences intrafamiliales.

Ces annonces se sont rapidement traduites par la création de près de 2 000 emplois nouveaux, dont, respectivement 39 % et 35 % de catégories A et B, en cohérence avec les annonces ministérielles. Faute d'outil disponible au plan national, les juridictions ont été mobilisées pour identifier les besoins et répartir les emplois ainsi créés. Les logiques de répartition, distinctes en matière pénale et civile, ont permis au ministère de s'engager dans une gestion déconcentrée articulant les interventions des cours d'appel et des tribunaux judiciaires.

La mise en œuvre du plan de recrutement du ministère de la justice a globalement permis d'atteindre l'objectif de création d'emplois. Le dispositif a notamment conduit les services judiciaires à utiliser, à grande échelle, les nouveaux types de contrats prévus par la loi de transformation de la fonction publique de 2019. À eux seuls, ils ont représenté 57 % de ceux créés au plan national.

Les juridictions ont su s'approprier ces forces de travail pour répondre à leurs besoins

Ces nouveaux personnels ont constitué une force de travail appréciée au sein des juridictions. Le bilan est difficile à effectuer en matière pénale. En matière civile, l'impact sur les stocks à résorber a été effectif, conformément aux objectifs quantitatifs fixés.

Les emplois occupés par les contractuels sont diversifiés. La souplesse de la notion de justice de proximité a permis de les faire contribuer à une diversité de missions, en fonction des situations locales et des besoins, sur des tâches pas toujours identiques. En matière pénale, les parquets les ont mobilisés pour améliorer la réponse apportée aux petits délits du quotidien. En matière civile, des tâches allant au-delà de la résorption des stocks des contentieux ont pu être mises en place. Des tâches transverses ont aussi été confiées à ces contractuels, sur des fonctions plus administratives, permettant parfois de s'affranchir d'une logique d'emploi différenciant strictement les personnels affectés au siège ou au parquet.

Dans tous les cas, l'insertion des agents au sein des juridictions a principalement reposé sur des formations délivrées « sur le tas » par les acteurs locaux, ce qui a pu soulever certaines crispations.

Des défis à relever dans la perspective de la loi de programmation de la justice 2023-2027

Le recrutement des contractuels de la justice de proximité a constitué une première expérience de mobilisation inédite des services judiciaires en vue de répartir, sans délai et en fonction des besoins, un renfort dans les juridictions. Elle permet d'identifier les enjeux auxquels le ministère doit répondre compte tenu de la création des 10 000 emplois annoncés en réponse aux états généraux de la justice.

Dans cette perspective, comme la Cour des comptes l'a déjà recommandé, la mise en place d'un outil d'évaluation des besoins au plan local, de répartition et de suivi des moyens alloués est indispensable afin de garantir une allocation efficiente dans les juridictions.

Par ailleurs, le format que pourra prendre « l'équipe autour du magistrat », évoquée depuis plusieurs années, soulève la question de sa composition et de son organisation. Pour se concrétiser, cette orientation devrait comprendre une modélisation systématique du fonctionnement des juridictions et des catégories d'emplois qui les composent. Dans cette perspective, le sujet du vivier des futurs candidats et l'attractivité des fonctions constituent également des points d'attention.

Conclusions principales de l'audit

Conformément aux annonces du Premier ministre sur la justice de proximité, 2 080 emplois de contractuels ont été créés entre 2020 et 2022 en matière pénale et civile et pour améliorer la réponse apportée dans les dossiers de violences intrafamiliales. Les renforts ont été rapidement déployés dans les juridictions et utilisés de manière différenciée selon leurs besoins, du fait de la latitude que laissait la notion de justice de proximité.

Dans la perspective des embauches de personnels prévues par la loi de programmation de la justice 2023-2027, les enseignements de cette mobilisation inédite des services judiciaires doivent être tirés :

- la formation des contractuels devrait être enrichie en associant les écoles du ministère ;
- la mise en place d'un outil d'évaluation des besoins, de répartition et de suivi des moyens alloués aux juridictions doit être finalisée pour garantir une gestion efficiente des nouveaux emplois ;
- enfin l'ampleur du vivier des futurs candidats est un point d'attention.

RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** Développer l'offre de formation à destination des contractuels en mobilisant les écoles du ministère de la justice en appui des équipes locales (*secrétariat général, direction des services judiciaires*).
- **Recommandation 2** Finaliser la mise en place d'un outil d'évaluation des besoins et de répartition et de suivi des moyens alloués aux juridictions pour en assurer une gestion efficiente (*secrétariat général, direction des services judiciaires*).

INTRODUCTION

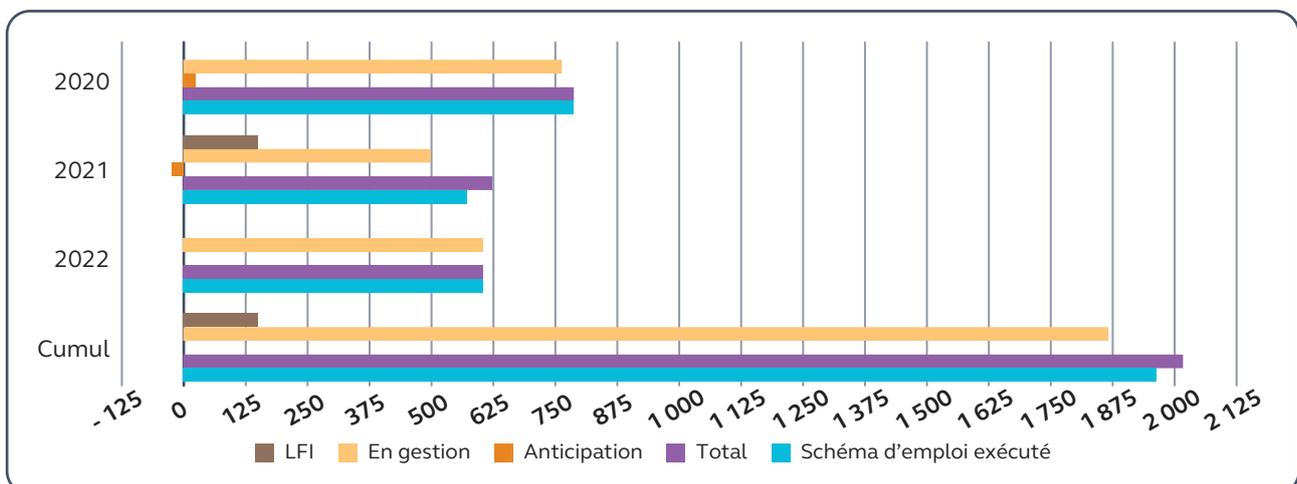
Dans son discours de politique générale du 15 juillet 2020, le Premier ministre invitait à la mise en place, « *dans les territoires, des juges de proximité, affectés à la répression des incivilités du quotidien* ». Les délais de recrutement et de formation des personnels judiciaires ne permettaient pas de répondre dans des délais resserrés à une décision qui entendait répondre en urgence aux besoins locaux. Le ministère de la justice a donc privilégié le recrutement d'agents contractuels, s'engageant à une arrivée rapide des renforts au sein des juridictions.

Dès le mois de juillet 2020, une première circulaire prévoyait la mise à disposition de 150 emplois avant la fin de l'exercice pour la justice pénale de proximité dont les contours ont été précisés

par une instruction ultérieure du 20 décembre 2020. Elle a fixé pour objectif de contribuer à une justice plus proche des justiciables, de l'infraction et des partenaires locaux.

Ces orientations ont été complétées en 2020, 2021 puis 2022 par une succession de textes qui ont tout à la fois prévu la création de nouveaux emplois et élargi le périmètre des missions à la justice civile, puis à la prise en charge des victimes de violences intrafamiliales. Les annonces ont porté sur des renforts ponctuels, appelés « vacataires », et des recrutements plus durables sur des contrats pluriannuels. Au total, toutes missions et catégories de renforts prises en compte, 2 080 emplois nouveaux ont été annoncés.

Graphique n° 1 : créations d'emplois par catégories telles que figurant dans les annonces du garde des Sceaux ou les circulaires DSJ



Source : Cour des Comptes, d'après circulaires et rapports d'analyse des performances de la mission Justice

Ces décisions s'inscrivent dans le contexte d'une prise de conscience des difficultés des juridictions auxquelles ont entendu répondre les états généraux de la justice. Le plan d'actions de janvier 2023 qui en a résulté a annoncé la création de 10 000 emplois pour le ministère de la justice, tous personnels confondus.

Dans cette perspective, et compte tenu des difficultés récurrentes de recrutement du ministère de la justice, la Cour des comptes a mené un audit flash sur la mise en œuvre effective des créations d'emplois de contractuels pour la justice de proximité annoncés entre 2020 et 2021. Mené dans des délais resserrés, cet

audit flash n'a pas pour ambition d'évaluer les besoins des juridictions mais vise simplement à vérifier si les annonces effectuées se sont effectivement traduites par l'arrivée effective des renforts, selon quelles modalités et, dans la mesure du possible, avec quels effets.

À cette fin, la Cour a mené des diligences qui se sont notamment traduites par une enquête auprès de quatre tribunaux judiciaires et trois cours d'appel¹, choisis pour refléter la diversité des situations au sein des différents groupes de juridictions identifiés par la Chancellerie². Des échanges y ont été conduits avec les magistrats, les autres personnels judiciaires et les contractuels recrutés en vue d'identifier leur apport effectif.

Cette enquête a montré que les annonces gouvernementales se sont effectivement traduites par l'arrivée dans les juridictions des contractuels dans des délais contenus (1). Leur apport, dont la mesure est délicate, a été diversifié (2). L'expérience montre toutefois l'importance des défis que doivent relever les services judiciaires en vue de gérer au mieux les emplois qui vont leur être confiés, dans le cadre d'un effort qui engage durablement les finances publiques (3).

1 L'enquête a porté sur les tribunaux judiciaires de Créteil, Nancy, Poitiers et Fontainebleau et les cours d'appel concernées c'est-à-dire Paris, Nancy et Poitiers.

2 La direction des services judiciaires distingue quatre groupes de juridictions, en fonction de leur taille, de leurs effectifs et du volume des affaires traitées.

I - UN DISPOSITIF MIS EN PLACE EN URGENCE

La décision de créer des postes de contractuels a été prise par le Premier ministre et le garde des Sceaux de 2020 à 2022 en vue de répondre rapidement aux besoins des juridictions. Pour y parvenir, le ministère de la justice a eu recours à des procédures ajustées en urgence, tant en termes d'autorisation budgétaire que de mécanismes de recrutement.

A - Des procédures budgétaires ajustées

Les embauches à réaliser pour la mise en œuvre de la justice de proximité supposaient que soient au préalable créés les emplois budgétaires les autorisant et mobilisés les crédits de rémunération correspondants. Une fois créés, les emplois ont été répartis entre les juridictions de façon différenciée.

1 - Des créations d'emplois et des crédits de personnels ajustés avec souplesse

La décision du Premier ministre a été annoncée dans son discours de politique générale, en juillet 2020 alors que les emplois correspondants n'avaient pas été prévus par la loi de finances initiale pour 2020. Les créations d'emplois ont donc été réalisées en cours de gestion et se sont traduites par une sur-exécution du schéma d'emploi initial de la mission *Justice*. Alors que la loi de finances pour 2020 prévoyait la création de 1 420 emplois équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pour l'année, elle s'est traduite par une création de 2 419 ETP dont 764 ETP correspondant à la justice de proximité. L'exécution définitive a été supérieure à cette prévision, 25 postes ayant été recrutés en anticipation sur les créations d'emplois à venir pour l'exercice 2021, portant le total des créations au cours de l'année 2020 à 789 ETP pour la justice de proximité.

Pour 2021, au titre de ces annonces de juin 2020, 150 emplois ont été prévus en loi de finances initiale. Ils ont été complétés, en cours d'année, par des créations d'emplois budgétaires correspondants à l'annonce faite en mai 2021 de recruter 1 000 agents supplémentaires dont 500 contractuels affectés sur des emplois budgétaires et 500 autres, qualifiés de vacataires, sur des contrats courts ne mobilisant pas d'emplois budgétaires. Le schéma d'emplois initial pour 2021 a été majoré de 500 emplois dont ont été déduits les 25 qui avaient été créés dès 2020 au titre de 2021. Une partie de ces emplois a été créée par anticipation sur l'effort à venir dans le cadre de la loi de programmation pour la justice, par prélèvement, provisoire, sur les emplois des autres programmes de la mission, notamment l'administration pénitentiaire, dont les difficultés de recrutement empêchent de pourvoir l'intégralité des emplois.

Enfin, les renforts annoncés au titre des violences intrafamiliales en 2021 (61 contrats) ont d'abord été apportés *via* des postes de contractuels non pérennes et n'ont été traduits dans le schéma d'emplois ministériel qu'en 2022, à l'occasion de leur généralisation dans toutes les juridictions (105 emplois créés). La loi de finances pour 2022 a également créé 500 postes budgétaires pour pérenniser les contrats de « vacataires » créés en 2021.

Au total, en trois ans, toutes catégories d'emplois ou thématiques concernées, 1 966 emplois ont effectivement été créés, à mettre en regard des 2 080 annoncés soit un taux de création de 94 % sur la période.

Tableau n° 1 : créations d'emplois budgétaires

	2020	2021	2022	Cumul
LFI	0	150		150
en gestion	764	500	605	1 869
Anticipation	25	- 25		0
Total	789	625	605	2 019
Schéma d'emploi exécuté	789	572	605	1 966

Source : Cour des Comptes, d'après circulaires et rapports d'analyse des performances de la mission Justice

L'essentiel des emplois créés sont de catégories A (juristes assistants inclus soit un total de 39 %) et B (35 %), les emplois de catégorie C ne représentant que le quart de l'effort global.

Parallèlement à ces créations d'emplois budgétaires indispensables pour autoriser les recrutements, les crédits de personnels ont été majorés en vue d'assurer le paiement des rémunérations correspondantes, sur le titre 2 du programme 166 - *Justice judiciaire* : les crédits mobilisés ont été de 1,7 M€ en 2020, les recrutements n'étant opérés qu'en fin d'année, 36,8 M€ en 2021 et 50,4 M€ en 2022.

Cette gestion, rendue nécessaire pour faire face à l'urgence, appelle deux remarques :

- les créations d'emplois ont été rapides, effectuées principalement en cours de gestion. Elles ont ensuite été régularisées en loi de finances rectificative en même tant que les crédits de rémunération nécessaires ;
- en 2021, l'augmentation de masse salariale n'a été compensée par aucun « gage » sur d'autres dépenses du programme 166. En 2022, un gage a été décidé que le ministère de la justice a choisi de faire porter sur l'enveloppe des frais de justice, qui, chaque année fait pourtant l'objet d'abondement en LFR pour faire face à l'insuffisance des crédits initiaux. Le choix d'un tel gage était donc en partie formel.

Pour autant, les montants alloués à la justice de proximité sont à relativiser au regard de l'ensemble des crédits du programme 166 - *Justice judiciaire* qui se sont élevés en 2022 à 1,75 Md€. Les 50,4 millions dédiés à la justice de proximité représentent donc moins de 1 % du montant de la masse salariale du programme. Le pourcentage est également faible au regard du nombre d'emplois de l'ensemble du programme 166 soit 5,6 % en 2022. Les nouveaux contractuels ne représentent donc qu'une part modeste des personnels au sein des juridictions.

2 - Une localisation des emplois selon des critères différenciés

À plusieurs reprises, la Cour des comptes a souligné les conséquences d'une absence d'outil d'évaluation de la charge de travail des magistrats au plan national³. Des travaux sont en cours pour établir des référentiels d'activité détaillés, mais ils ne sont toujours pas achevés. Pour évaluer les besoins en personnels destinés à seconder les magistrats et répartir les emplois correspondants, la direction des services judiciaires (DSJ) n'a donc eu d'autre choix que de solliciter les chefs de cour et de juridiction selon une procédure « *ad hoc* ».

Pour la justice pénale de proximité, les procureurs ont exprimé leurs besoins auprès des chefs de cour, gestionnaires d'un budget opérationnel de programme (BOP), qui devaient les faire remonter

³ Cour des comptes, *Approche méthodologique des coûts de la justice : enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2018, et Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice*, note sur les enjeux structurels pour la France, octobre 2021.

à la chancellerie, selon le circuit usuel de structuration du dialogue de gestion. Les procureurs ont été invités à présenter des projets mobilisant les contractuels. La DSJ a ensuite arbitré entre les juridictions et leurs projets. La démarche est donc partie d'une expression déconcentrée des besoins et a abouti à une décision d'allocation de moyens prise au niveau central.

Pour la justice civile, l'allocation des renforts entre les cours d'appel s'est faite en fonction de l'état des stocks des dossiers⁴. Les chefs de cour ont ensuite alloué ces moyens aux différents tribunaux judiciaires en fixant des objectifs de réduction des stocks, d'amélioration des délais de traitement pour les anciens dossiers et pour les nouveaux.

La répartition des emplois s'est donc traduite par deux logiques différentes : pour la justice pénale, des projets ont été définis localement puis arbitrés par l'administration centrale, sans que les cours d'appel ne définissent de priorités ; au contraire, pour la justice civile, les enveloppes par cours d'appel ont été déconcentrées, sur la base d'un critère objectif disponible, le niveau des stocks.

Pour les recrutements destinés à intervenir contre les violences intra-familiales (VIF), un autre schéma a été suivi. Seuls les 61 tribunaux de groupe 1 et 2 ont été invités en juillet 2021 à recruter un juriste assistant ou un assistant spécialisé⁵. L'embauche devait se faire en urgence avant la fin septembre. En décembre, la DSJ a autorisé les 105 autres juridictions à recruter pour quatre mois des contractuels de catégorie A pour remplir les mêmes missions. Le critère retenu par la DSJ pour les VIF a donc été simplement celui de la taille des juridictions avant la généralisation de la mesure.

B - Des procédures de recrutement adaptées

Sur la base des autorisations de créations d'emplois réparties entre les juridictions, l'organisation matérielle des recrutements a mobilisé⁶ les services tant nationaux que locaux pour un exercice inédit qui devait être conduit, pour chaque vague d'embauches, dans des délais resserrés.

1 - Une exonération de visa du CBCM et du réseau des contrôleurs budgétaires régionaux

Afin d'accélérer les processus de recrutement, un protocole tripartite entre la DSJ, la secrétaire générale du ministère et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a été conclu le 28 octobre 2020 pour les embauches à venir au titre de la justice pénale de proximité et le 16 juin 2021 pour la justice civile de proximité. Ces documents prévoyaient que la signature des contrats n'était pas soumise à visa préalable dès lors que la rémunération des agents était comprise dans des fourchettes de rémunération qu'ils définissaient.

Sur la base de ces protocoles nationaux, les chefs de cour devaient, dans un délai d'un an, rendre compte aux contrôleurs budgétaires en région compétents des recrutements effectués et de leur l'impact sur l'activité des juridictions. Il ne semble pas que ces bilans, qui conditionnaient la procédure dérogatoire ont été produits. La contrôlease budgétaire et comptable ministérielle (CBCM) indique ainsi n'avoir qu'une connaissance relative de ces embauches et des impacts sur l'amélioration du traitement des dossiers dans les juridictions.

4 Contentieux de la protection, du contentieux social et des dossiers des affaires familiales.

5 La loi du 2 juillet 1998 crée les assistants spécialisés recrutés dans des domaines tels que les pôles économiques et financiers ou la lutte contre la radicalisation.

6 Cinq circulaires ont été nécessaires entre le 10 août 2020 et le 19 juillet 2021.

2 - Un support contractuel progressivement identifié dans une acception large de la notion de projet

Le recrutement dans des délais courts d'un nombre significatif de contractuels était un exercice nouveau par son ampleur et la rapidité de sa mise en œuvre, tant pour la DSJ que pour les juridictions. Une forme « d'effet d'apprentissage » a caractérisé la gestion de ces contrats d'un double point de vue.

Le premier a concerné le choix du support contractuel lui-même. Initialement les embauches étaient envisagées sur le fondement des dispositions qui préexistaient et qui ont permis, depuis plusieurs années, le recrutement de différents types de contractuels au sein des juridictions. Les embauches des juristes assistants se sont ainsi effectuées selon des modalités propres à leur statut.

Tableau n° 2 : typologie des contractuels recrutés en 2020 et 2021

	Juriste assistant	Contractuel A	Contractuel B	Contractuel C
Fondement juridique	L 123-4 du code de l'organisation judiciaire	Contrat de projet - art. 7 bis de la loi 84-16*	Contrat de projet - art. 7 bis de la loi 84-16*	Emploi occasionnel/ saisonnier art. 6 sexies de la loi 84-16*
Autorité hiérarchique	Magistrat	Directeur des services de greffe	Directeur des services de greffe	Directeur des services de greffe

Source : Cour des comptes d'après la circulaire

*Article devenu le L332-24 du code général de la fonction publique

Toutefois, après un dialogue avec la direction générale de la fonction publique, le ministère de la justice a décidé de se saisir des nouvelles dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a créé un les « contrats de projet » pour favoriser le recrutement des contractuels.

Dès le 23 octobre 2020, la DSJ a indiqué aux juridictions qu'il convenait de recourir à ce nouveau type de contrats pour les contractuels de catégorie A et B, car il permettait d'embaucher plus rapidement⁷ tout en « accentuant le lien entre ces contrats et le projet de justice de proximité ». Le « projet » devait en conséquence s'entendre comme la volonté de promouvoir la justice de proximité puis, ultérieurement, la réduction des stocks d'affaires de la justice civile. Cette vision

extensive de la notion de « contrats de projets » n'a pas suscité d'opposition de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il est à noter que 57 % des contrats de projet signés à l'échelle nationale l'ont été par le ministère de la justice⁸.

Il a ensuite été décidé d'homogénéiser sur cette base juridique l'ensemble des contrats, qu'ils aient été conclus lors de la première vague d'embauche de l'été 2020 ou par la suite. La circulaire précisait que pour les contractuels déjà engagés selon un autre support contractuel, il convenait de « s'assurer que le candidat n'est pas opposé aux changements induits ».

Le second effet d'apprentissage dans la gestion des contrats a concerné leurs dispositions plus opérationnelles. La DSJ, peu habituée à

⁷ Concernant la publicité des postes, elle est de 1 mois minimum pour les contrats initiaux (article 4-3) cf. la note du 24 septembre 2020, alors qu'elle est de 10 jours minimum pour les contrats de projet, cf la note sur le fondement juridique du 23 octobre 2020. La possibilité de restreindre le délai de publicité n'est mentionnée nulle part ailleurs que dans la circulaire de la DSJ.

⁸ Cf le rapport de la Cour Bilan d'étape des principales dispositions de la loi de transformation de la fonction publique.

gérer à son niveau des agents contractuels, a fait preuve d'un certain tâtonnement sur certaines clauses contractuelles, notamment le versement du supplément familial de traitement (SFT) ou les conditions d'exercice à temps partiel.

3 - Une mobilisation des chefs de juridiction

Le volontarisme de la chancellerie et la possibilité de bénéficier d'un renfort au sein de juridictions qui en réclamaient ont conduit à une forte mobilisation des services judiciaires pour réaliser effectivement et rapidement les recrutements.

Les services administratifs régionaux auprès des chefs de cour ont ainsi organisé la publicité des postes et préparé les contrats, une fois les candidatures retenues par les chefs de juridiction, visées par les chefs de cour et validées par la direction des services judiciaires.

Chaque contrat était enregistré avec un numéro de recrutement fourni par un bureau de la DSJ. Tous les événements pouvant affecter les contrats⁹ devaient donner lieu à une « remontée » auprès de la DSJ via l'applicatif de gestion des ressources humaines du ministère, le SIRH Harmonie¹⁰. Il y a donc eu un double circuit pour l'allocation des postes en matière pénale du fait de l'analyse des projets de juridiction puis la validation des postes autorisés une fois les personnes embauchées.

Les phases clés des contrats ont également été à la discrétion des chefs de juridiction. Cette gestion par les acteurs locaux s'est faite de manière différente selon les tribunaux judiciaires. Ainsi la gestion des périodes d'essai a donné lieu à des pratiques différenciées,

certaines chefs de juridiction faisant de la prolongation de cette période une règle quand d'autres acceptaient, parfois un peu rapidement, de la valider. De l'aveu de certains chefs de juridictions, cette décision devrait faire l'objet pour l'avenir d'une attention plus systématique.

*
**

L'expérience du recrutement des contractuels de la justice de proximité permet de dresser deux constats.

Le premier tient à ce que les recrutements ont reposé sur la forte mobilisation de l'ensemble du « réseau » des services judiciaires. L'expérience a permis aux chefs de juridictions de définir des projets et des priorités et de choisir leurs collaborateurs, ce qui n'avait été jamais le cas dans une juridiction dont l'allocation des moyens humains se fait dans le cadre des procédures de mobilité des titulaires. Les chefs de juridiction sollicités par la Cour ont salué la dynamique ainsi créée.

Le second constat est celui du caractère très étroit du dispositif de contrôle mis en place par la DSJ, contrat par contrat, alors même que l'évolution globale des enveloppes d'emplois faisait l'objet d'un suivi mensuel par ses sous-directions chargés des ressources humaines. C'est par exemple à son niveau qu'ont été traitées les demandes de remplacement, de renouvellement, de fin de contrat et de congés ou de disponibilités des agents contractuels ou bien encore de suivi des temps partiels.

Ces constats illustrent la nécessité, déjà soulignée par la Cour des comptes et relevée par le rapport faisant suite aux états généraux de la justice, de mettre en place une plus grande déconcentration

⁹ Prolongements, réouvertures de contrats en cas de démission ou d'évolution professionnelles des contractuels.

¹⁰ Chaque autorisation d'emploi constituant un support sur lequel plusieurs contractuels pouvaient être embauchés successivement, la durée des contrats successifs ne pouvant dépasser la durée d'autorisation initiale.

de la gestion des services judiciaires. Une réforme a été annoncée en ce sens par le garde des Sceaux en janvier 2023. Dans cette perspective, l'expérience de la gestion des contractuels de proximité montre que trois enjeux prioritaires doivent être pris en considération :

- le ministère de la justice doit organiser plus efficacement son dialogue de gestion entre ses cours d'appels et son administration centrale afin que des priorités puissent être définies, des moyens alloués en conséquence et un suivi de leur emploi opéré sans passer par un contrôle de chacun des actes de gestion correspondants ;
- cette réforme doit s'accompagner d'un transfert effectif des pouvoirs de gestion des ressources humaines, une fois les enveloppes budgétaires et le cadre de déploiement général fixés ;

- des renforts doivent être alloués aux chefs de cour et de juridiction en vue de permettre une professionnalisation de l'exercice des compétences nouvelles. Les chefs de juridiction sollicités par la Cour ont, pour la plupart souligné qu'un accompagnement en matière de recrutement pourrait être utilement mis en œuvre. La question de la mobilisation de personnels spécialisés en RH est également posée.

La direction des services judiciaires, consciente de ces enjeux, s'est engagée dans une dynamique nouvelle d'expérimentation avec des cours d'appel pilotes qui permettra d'identifier au fur et à mesure les obstacles à lever et les réformes concrètes. Il y a là un enjeu essentiel à la modernisation de ses services, qui bénéficieront d'une part importante des 10 000 créations d'emploi à venir pour l'ensemble de la mission justice.

II - UN IMPACT CONSTATÉ ET APPRÉCIÉ DANS LES JURIDICTIONS

La souplesse de la notion de justice de proximité a permis de confier aux contractuels une grande diversité de tâches, alors même que leur formation a surtout reposé sur les équipes locales. Leur apport, parfois difficile à quantifier, a été considéré comme positif, ce dont témoigne la volonté de pérenniser les emplois correspondants.

A - Une arrivée effective dans les juridictions

1 - Des recrutements en cohérence avec les annonces du gouvernement

Dès 2021, des embauches ont été réalisées au bénéfice de contrats très ponctuels, pour des vacataires présents entre deux et quatre mois, qui se sont ensuite vu offrir en 2022 des contrats de projets de trois ans. Des glissements par statuts et par types d'enveloppes ont donc été réalisés. La mise en cohérence entre les annonces, les emplois créés et les effectifs recrutés localement est donc complexe¹¹.

La difficulté de l'exercice est de surcroît renforcée par le décalage dans le temps qui a pu exister, l'annonce du ministre se réalisant sur plusieurs exercices et un même emploi pouvant accueillir plusieurs contrats.

11 C'est surtout pour 2021 que l'exercice de recolement est complexe, de nombreux vacataires échappant au suivi « ciblé » sur les contractuels de la justice de proximité. Ils n'y ont été intégrés qu'en 2022 à la faveur de leur contractualisation sous contrats de projets. La DSJ indique que les différences ponctuelles avec les données de la CBCM en 2021 et 2022 s'expliquent par les effets liés aux démissions ainsi qu'à la contractualisation des vacataires de catégorie C.

Enfin, au plan national, le suivi a été réparti entre les deux sous-directions de la DSJ en charge des questions de ressources humaines, selon qu'il concernait des agents assimilés à des fonctionnaires de catégorie A, suivis par la sous-direction en charge de la magistrature, et les autres contrats, suivi par la sous-direction des greffes.

Sous ces réserves, le suivi des contrats effectivement passés témoigne d'une dynamique réelle et rapide, en cohérence avec les annonces ministérielles (2 080 emplois, hors enveloppes de vacataires).

Le tableau ci-dessous montre ainsi que près de 2 000 embauches ont été réalisées, dont plus de 40 % dès 2020. La répartition par fonction et catégorie illustre que l'effort a été important pour les agents assimilés à des fonctionnaires de catégorie A : ils ont représenté 39 % des embauches, en cohérence avec les créations d'emplois opérées budgétairement.

La part des agents assimilés aux fonctionnaires de catégorie C n'est pas d'interprétation aisée puisque les « vacataires » recrutés en 2021 ne sont pas pris en compte et que, de surcroît, certains ont ensuite été embauchés sur d'autres statuts, la « vacation » constituant une forme de « point d'entrée » dans les juridictions.

Tableau n° 3 : nombre d'embauches de juristes assistants et de contractuels justice de proximité

	2020	2021	2022	Total	%
Juristes assistants	151	368		519	26 %
Contractuels A	139	16	95	250	13 %
Contractuels B	499	233		732	37 %
Contractuel C			460	460	23 %
Total	789	617	555	1 961	

Source : DSJ

La mise en place des contrats en juridiction s'est donc effectuée correctement et l'écart entre les annonces du ministère d'une part et les créations d'emplois budgétaires d'autre part reste minime. Ce résultat est d'autant plus significatif que le ministère de la justice est régulièrement confronté à des problématiques de recrutement, qui se traduisent par une difficulté à pourvoir l'ensemble de ses emplois, en raison notamment du manque d'attractivité des concours des directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

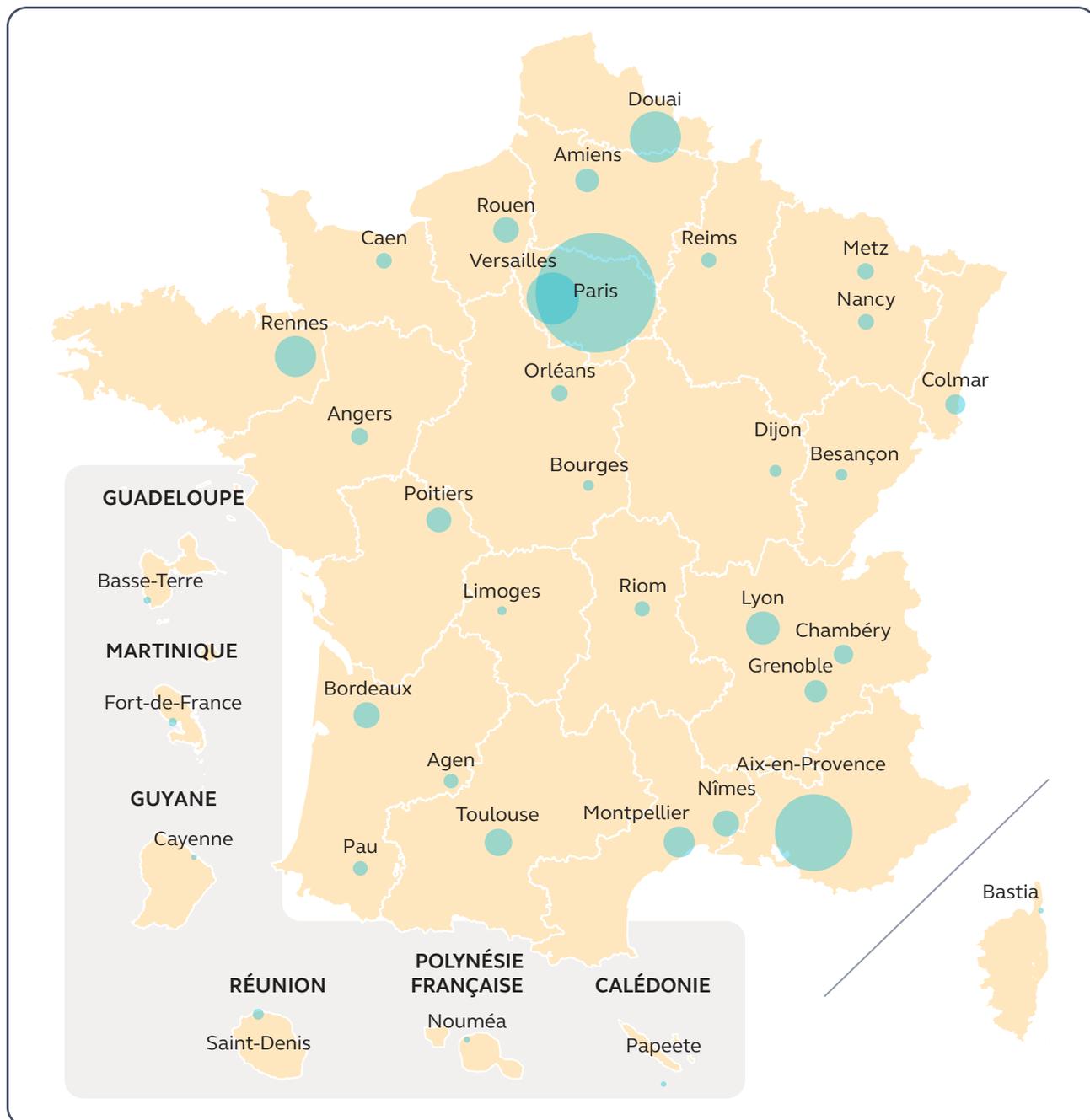
2 - Une répartition au bénéfice quantitatif des grosses juridictions

Centrée sur la justice pénale en 2020, la répartition des contrats a été élargie à la justice civile puis étendue aux violences intrafamiliales, en fonction de l'évolution des priorités de la politique pénale et des sources de tensions dans les juridictions. La répartition territoriale s'est effectuée pour 2020 et 2021 pour chaque cour d'appel en fonction des critères évoqués supra, sur projets pour la justice pénale, en fonction des stocks pour la justice civile, et à raison d'un poste par juridiction pour les violences intrafamiliales.

Pour les années 2020 et 2021, les contrats créés ont logiquement bénéficié aux cours d'appel

les plus importantes, et notamment Paris, Aix-en-Provence, Versailles et Douai (cf. carte n°1).

Carte n° 1 : répartition des recrutements sur contrats en 2020 et 2021 au titre de la justice de proximité par ressorts de cour d'appel



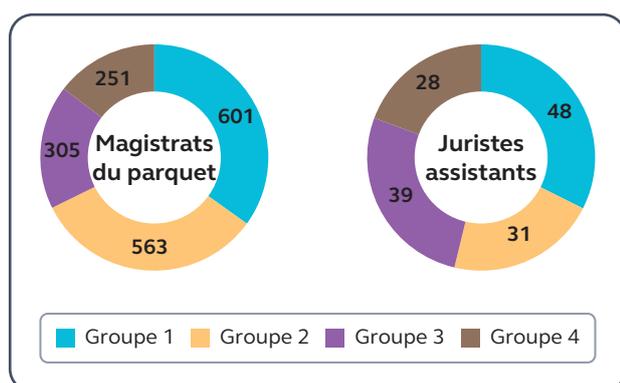
Source : Cour des comptes d'après fichier DSJ

Ce constat doit toutefois être relativisé. Les plus gros tribunaux judiciaires (groupe 1), ont bénéficié des nouveaux contrats au parquet comme au civil à hauteur de leur poids relatif (environ un tiers). Mais, dans l'ensemble, un

effort particulier a été consenti en direction des plus petites juridictions (groupe 4) qui représentent 14,6 % des magistrats du parquet et ont obtenu 19,2 % des juristes assistants.

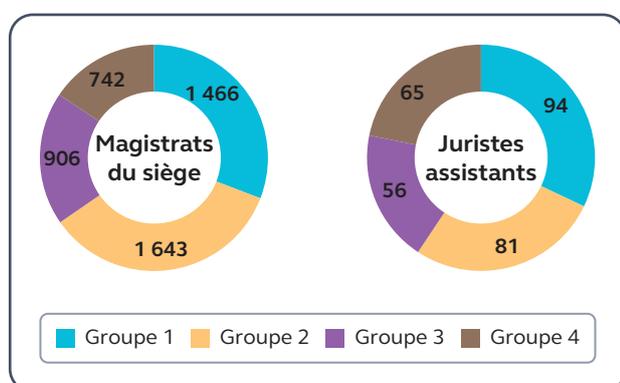
Selon les types de contentieux (pénal ou civil), la situation est également différenciée. Relativement à la part qu'elles occupent en nombre de magistrats, les juridictions de groupe 2 ont moins bénéficié des juristes assistants en matière pénale que les juridictions de groupe 4. Il en est de même pour les juristes assistants qui interviennent dans le domaine civil. Les juridictions des groupes 1 et 2 ont été moins bien « servies » au regard du nombre de magistrats que celles de groupe 4.

Graphique n° 2 : recrutements de juristes assistants effectués en 2020 par groupes de juridiction pour le volet pénal comparés au nombre de magistrats du parquet



Source : DSJ

Graphique n° 3 : recrutements de juristes assistants effectués en 2020 et 2021 par groupes de juridiction pour le volet civil comparés au nombre de magistrats du siège



Source : DSJ

B - Un apport diversement utilisé par les juridictions

Les juridictions ont su s'approprier la notion de justice de proximité et utiliser les moyens mis à leur disposition pour s'adapter et faire progresser au mieux leur organisation tant au parquet qu'au siège. L'apport des contractuels « de la justice de proximité » a parfois été l'occasion de mettre en place des fonctionnements plus transversaux.

1 - Un concept diversement approprié par les parquets

Les parquets se sont saisis du renfort qui leur a été donné pour l'exercice de leurs missions, dans des conditions différenciées.

La première circulaire organisant l'arrivée des contractuels indiquait que la justice de proximité porte « sur les infractions contraventionnelles et délictuelles d'une gravité modérée commises tant par les majeurs que par les mineurs »¹². Les délits ainsi retenus sont parfois marqués par un caractère contextuel (covid 19). D'autres relèvent d'une réponse à des petites infractions du quotidien, souvent en dessous du déclenchement de poursuites pénales mais pour lesquelles le garde des sceaux entendait qu'une réponse rapide soit apportée.

L'arrivée des contractuels a été saisie comme une opportunité pour marquer un engagement plus fort de la justice auprès des élus locaux s'agissant, par exemple, du tapage nocturne, des divagations de chiens dangereux, ou bien encore des « rodéos ». Localement, ils ont souvent été utilisés pour renforcer les équipes en charge du traitement en temps réel des infractions ou du développement des alternatives aux poursuites, en lien avec les délégués du procureur.

12 Circulaire du garde des Sceaux en date du 10 août 2020.

Cela a été le cas par exemple à Créteil où deux contractuels de catégorie B interviennent conjointement sur différents services du tribunal. Ils sont chargés d'enregistrer les procédures, d'organiser les convocations devant le délégué du procureur, facilitant ainsi le traitement d'une partie des audiences de police.

Des choix comparables ont été faits au parquet de Poitiers : deux juristes assistants, cinq contractuels de catégorie A et un chargé de mission à mi-temps ont été mobilisés pour intervenir sur le traitement du flux des dossiers pénaux qui n'a cessé de progresser depuis les années 1990. Un autre juriste assistant intervient au sein de la plate-forme de traitement en temps réel des infractions.

Certaines juridictions se sont écartées de cette logique pour confier aux contractuels des tâches plus administratives. À Nancy, par exemple, un contractuel de catégorie B intervient au service de l'exécution des peines pour effectuer le suivi des véhicules immobilisés. Après réalisation d'un état des lieux du stock, 131 véhicules ont pu faire l'objet de mesures de restitution, de démolition ou de valorisation évitant ainsi autant de frais de conservation.

À Créteil, cette orientation est encore plus marquée : le procureur a ainsi profité de l'arrivée de ces nouvelles équipes pour formaliser un projet de service qui améliore la transversalité au sein du parquet. Les contractuels sont utilisés pour développer le travail en commun entre les différents secteurs du parquet qui intervient, surtout dans une juridiction de cette taille, sur un spectre très large.

2 - Des missions d'appui aux magistrats du siège centrées sur les besoins locaux

Comme dans les parquets, les contractuels arrivés dans les juridictions en renfort des magistrats du siège ont été mis au service de leurs différentes missions.

L'un des axes de la « justice de proximité » était de rapprocher la justice des territoires. La circulaire du garde des Sceaux du 10 août 2020 indiquait ainsi que pourrait « être évaluée la faisabilité d'audiences foraines dans les tribunaux de proximité ». Les juridictions ne se sont toutefois pas toutes engagées dans ce type de démarches. Elles ont, de manière très pragmatique, renforcé les services confrontés à un afflux d'activités ou sur des missions non investies.

Ainsi, à Nancy, un juriste assistant a été employé au sein d'une juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) dont la compétence est mutualisée avec plusieurs ressorts. Dans ce cadre, il intervient sur des missions de traitement de l'information et de préparation de synthèses pour les magistrats dans la perspective des procès liés au banditisme les plus longs du fait des ramifications et des enjeux multiples qu'ils impliquent.

Plus généralement, au siège, l'action des nouveaux contractuels a été centrée sur la résorption des stocks de certaines procédures, conformément aux orientations de la circulaire qui a organisé la « deuxième vague » de recrutements.

Les contractuels ont été mobilisés sur les types de contentieux pour lesquels des engagements de réduction des stocks ont été pris entre les chefs de juridictions et les chefs de cour. À Poitiers, un poste de juriste assistant a ainsi été ouvert pour travailler au sein du pôle instruction. À ce titre, ses fonctions ont été centrées sur la production d'analyses et d'études juridiques sur des problématiques complexes ou la rédaction de projets de décision.

De manière plus systématique, ils ont été mobilisés en renfort des pôles chargés des contentieux de la protection et notamment de ceux de la protection sociale, transférés aux tribunaux judiciaires à la suite de la réforme qui

créée en leur sein des pôles sociaux¹³. À Poitiers, des postes de juriste assistant ont ainsi été ouverts pour épauler deux magistrats en charge du contentieux de la protection sociale.

Comme la Cour l'a relevé dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2023, le transfert du contentieux de la protection sociale s'est accompagné d'un renfort de personnels. Mais ces personnels des caisses de sécurité sociale sont cependant passés de 375 ETP en 2019 à 127 ETP en octobre 2022. Les juristes assistants ont permis de compenser cette réduction et de contribuer à l'appropriation des nouvelles missions qui leur étaient confiées par les tribunaux judiciaires dans un contexte où la « filière civile » souffrait de difficultés identifiées, notamment, par le rapport des états généraux de la justice.

3 - Des missions plus transversales, autour de fonctions peu investies

Dans certains cas, l'emploi des contractuels n'a pas été ciblé sur un renfort pour l'exercice des missions juridictionnelles. Il s'est inscrit dans une logique plus administrative. La direction des services judiciaires n'individualisant des fonctions de secrétaire général que dans les cours d'appel, auprès des premiers présidents et des procureurs généraux, et dans les tribunaux judiciaires les plus importants, certaines juridictions ont fait le choix d'investir ce type de mission. C'est le cas, par exemple, à Coutances.

La démarche est d'autant plus intéressante qu'elle s'est parfois traduite par une collaboration plus poussée entre siège et parquet, dépassant le cadre habituel de la gestion des personnels judiciaires. Ainsi à Poitiers, un chargé de mission

partagé entre le parquet et la présidence fait fonction de chef de cabinet pour l'exercice de fonctions qui s'apparentent à celles d'un secrétaire général.

Ailleurs, c'est en lien avec les partenaires des tribunaux que le renfort des contractuels a été mobilisé. Ils ont permis de développer la coordination, notamment avec les associations d'aide aux victimes, les services de probation et d'insertion professionnelle ainsi que les forces de sécurité intérieure. Ils ont facilité un fonctionnement « en réseau » nécessaire pour rendre pleinement effective la réponse judiciaire.

À Poitiers, c'est sur la thématique de la prise en charge des violences intrafamiliales que l'intervention a été ciblée, les chefs de Cour rappelant avec force¹⁴ la nécessité d'une action décloisonnée grâce au partage d'informations entre les juges aux affaires familiales, les juges d'application des peines et la gestion des comparutions immédiates. Cette orientation rejoint celles de la chancellerie et la mobilisation des emplois de contractuels intervenant sur la lutte contre les violences intrafamiliales.

*
**

En définitive, au parquet comme au siège ou dans des fonctions plus administratives, les postes de contractuels ont été gérés par les acteurs locaux, en fonction de leurs besoins, afin de renforcer, au cas par cas des missions insuffisamment investies ou des services qui étaient en difficulté. Cette logique, empreinte d'empirisme, a nécessité de leur part un engagement important pour assurer la formation des nouveaux agents.

13 Loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, donne compétence au tribunal judiciaire pour traiter désormais l'ensemble des contentieux de la sécurité sociale au sein d'un pôle social.

14 *Face aux violences intrafamiliales, la justice doit changer de méthode*, Gwenola Joly-Coz et Eric Corbeaux dans le Monde du 19 décembre 2022.

C - Une formation des nouveaux agents qui a reposé sur les acteurs locaux

Alors même que les services judiciaires indiquent avoir conscience de l'enjeu¹⁵ et qu'ils disposent de deux écoles pour assurer la formation des personnels de greffe et des magistrats, ces dernières ont été peu mobilisées dans le processus d'arrivée des contractuels recrutés pour la justice de proximité

L'école nationale de la magistrature (ENM) est normalement chargée d'organiser la formation initiale¹⁶ des juristes assistants qui prévoit une journée en présentiel (tables rondes notamment) et de l'auto-formation¹⁷. Mais les contractuels de catégorie A recrutés dans le

cadre de la justice proximité n'ont pas bénéficié d'une telle formation.

Pour sa part, l'école nationale des greffes (ENG) vient en appui des services administratifs régionaux, qui sont chargés de la formation initiale des contractuels A, B et C. Elle a mis en place une mallette pédagogique permettant d'appréhender l'organisation judiciaire et dispense également des formations continues aux contractuels, via son catalogue. Le nombre de jours de formation de contractuels a très fortement augmenté en 2022, même s'il reste relativement mesuré par rapport au nombre de nouveaux recrutés. D'ailleurs, le nombre de demandes est largement supérieur au nombre de contractuels formés : 185 demandes pour 84 agents formés en 2022.

Tableau n° 4 : formation des contractuels assurée par l'école nationale des greffes

	Nombre de contractuels A formés	Nombre de contractuels B formés	Nombre de contractuels C formés	Total	Nombre de jours de formation dispensée aux différents contractuels	Nombre de demandes de formation formulées par les contractuels
2020	4	1	1	6	11	9
2021	12	6	5	23	43	41
2022	54	22	8	84	169,75	185

Source : École nationale des greffes

La faible contribution des deux écoles spécialisées des services judiciaires s'explique notamment par le calendrier de recrutement des contractuels de la justice de proximité. Elle a eu pour conséquence de faire reposer leur formation principalement sur les agents en poste : les magistrats d'une part pour les juristes assistants et les contractuels A, chargés de mission, et les personnels de greffe d'autre part, pour les contractuels B et C.

Cette mise à contribution, que les chefs de juridiction de Créteil appellent « le compagnonnage », a parfois été un sujet de crispation en raison du nombre important de contractuels à former et de leur *turn over*. La crispation s'est aussi expliquée par le temps nécessaire à cette formation, pour des agents découvrant souvent les juridictions et sans expérience, alors même que cette activité n'est pas prise en compte dans la charge de travail des professionnels qui l'ont assumée.

15 La DSJ envisage la création d'une cellule dédiée à la gestion des contractuels.

16 Décret n° 2022-1258 du 26 septembre 2022 relatif à la formation des juristes assistants et modifiant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire.

17 Via une plateforme pédagogique dédiée, intégrant deux modules généralistes relatifs à l'organisation judiciaire et au fonctionnement de l'institution judiciaire. Le module contient également un volet relatif à la place et la posture du juriste assistant, et un volet relatif aux techniques professionnelles à choisir selon le poste occupé (méthodologie de rédaction des décisions, rédaction des projets de réquisitoires définitifs et préparation des rapports d'audience).

Un tel schéma, empirique et misant sur l'investissement des équipes locales, n'est pas reproductible dans la perspective des créations d'emplois prévues par la loi de programmation de la justice. À une telle échelle¹⁸, les écoles spécialisées doivent être mobilisées. Il conviendrait également de proposer aux équipes locales un accompagnement pour leur permettre de mieux encadrer et accompagner les nouveaux agents.

D - Un effet réel sur le contentieux civil, plus difficile à quantifier pour le contentieux pénal

La mesure de l'impact du renfort de postes de contractuels alloué aux juridictions n'est pas facile pour plusieurs raisons.

L'insuffisance des outils de pilotage au sein des services judiciaires, souvent relevée par la Cour, est un premier obstacle. Les applicatifs de gestion de la DSJ ne permettent pas d'opérer un suivi fin des évolutions constatées. La mise à niveau des outils comme la structuration d'un travail plus collaboratif entre les directions métiers et les services du secrétariat général en charge des statistiques et des études et de l'informatique, sont deux axes importants d'amélioration.

Ces difficultés générales ont été accentuées par les conditions de déploiement des renforts alloués, notamment dans la filière pénale. Pour celle-ci, une logique « de projet » a été adoptée, sans être nécessairement assortie d'objectifs quantitatifs. L'appréciation des effets de l'arrivée des renforts en juridiction est, en conséquence, difficile à évaluer.

Les appréciations fournies par les acteurs locaux sont généralement positives dans des contextes souvent marqués par une forte

augmentation du volume des contentieux. C'est le cas par exemple à Créteil, où l'apport des contractuels au sein du service du traitement en temps réel a permis d'accélérer les procédures de numérisation des dossiers et donc les délais de traitement. Le même constat est dressé à Poitiers, où la juridiction est confrontée à une forte augmentation du volume contraventionnel.

Les renforts apportés par les contractuels, y compris au sein des services de greffe, sont considérés comme un facteur permettant de pallier des absences ou de faire face à certaines urgences ponctuelles. Dans tous les cas, les acteurs locaux soulignent la plus grande « fluidité » ou célérité des procédures. La circulaire du garde des Sceaux du 9 mai 2023 qui annonce la pérennisation de certains emplois confirme cette appréciation, sans donner d'éléments chiffrés. Le ministre souligne que la pérennisation permet « *d'ancrer dans le temps ces renforts qui étaient absolument nécessaires* ».

Sur le plan civil, la mesure de leur apport est moins difficile puisque la mobilisation des moyens s'est faite au service d'un objectif de réduction des stocks d'affaires en cours¹⁹. Les engagements portaient à la fois sur un volume de résorption des stocks et l'amélioration des délais de traitement des nouveaux dossiers.

Faute d'outil de suivi « en routine », un dispositif *ad hoc* de remontée des informations a été mis en place par la direction des services judiciaires. Le suivi s'est principalement structuré autour de la réponse à des commandes urgentes, sans construction d'une base de données. Il a occasionné des travaux de saisine dans les juridictions notamment au travers de questionnaires informatiques adressés par la DSJ et, ensuite, traités à son niveau.

18 1 500 magistrats, 1 500 greffiers et les autres personnels autour du magistrat.

19 Le stock diminue lorsque le flux entrant (les nouvelles affaires) est inférieur au flux sortant (dossiers clotûrés).

Sous ces deux limites, le dispositif mis en place est utile car il permet d'évaluer la réduction des stocks par type de contentieux civil et d'apprécier les résultats concrets de l'apport des contractuels. Le garde des sceaux en fait état dans la circulaire de 2023 : il évoque une baisse de 28 % des stocks en matière familiale et d'un tiers sur les pôles sociaux en deux ans.

Les éléments recueillis auprès de la DSJ permettent d'analyser la baisse sur deux contentieux : le contentieux des affaires familiales et celui de la protection sociale sur la période allant du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2022. La baisse est sensiblement identique quelle que soit le groupe de juridictions. Seules les juridictions de groupe 1 connaissent une baisse légèrement inférieure aux juridictions de groupe inférieure, de l'ordre de deux points. Les différences sont plus resserrées pour le contentieux de la protection sociale.

Tableau n° 5 : évolution des stocks d'affaires dans deux contentieux civils par groupe entre 2020 et 2022

	Évolution du stock en matière d'affaires familiales	Évolution du stock du contentieux social
Groupe 1	- 27,4	- 32,3
Groupe 2	- 29,8	- 33,9
Groupe 3	- 29,9	- 33,8
Groupe 4	- 29,8	- 33,6

Source : pôle statistique de la DSJ

Les constats dressés par la Cour dans le cadre des visites au sein des juridictions montrent toutefois que les situations sont hétérogènes, la réduction étant moins forte à Créteil, juridiction du groupe 1, en cohérence avec le constat dressé au niveau national, mais de manière plus marquée.

Tableau n° 6 : évolution 2020-2022 des stocks en % dans deux contentieux civils

	Évolution du stock en matière d'affaires familiales	Évolution du stock du contentieux social
Créteil	- 24,5	- 10,2
Nancy	- 32,8	- 41,5
Poitiers	- 32,5	- 33,9

Source : pôle statistique de la DSJ

**

Les conditions de déploiement des « renforts » de la justice de proximité compliquent la mesure de leur impact sur le fonctionnement des juridictions. Au-delà de l'empirisme et de la rapidité qui ont caractérisé ce déploiement, cette situation reflète les insuffisances des outils de pilotage dont disposent les services judiciaires.

La Cour des comptes a déjà souligné les conséquences de ces insuffisances en appelant à la mise en place d'un outil de mesure de la charge de travail des magistrats²⁰. Trois ans après avoir formulé cette recommandation, elle a constaté qu'elle n'était toujours pas mise en œuvre²¹. L'expérience des contractuels de la justice de proximité montre qu'en l'absence d'un tel outil, le ministère a été contraint de déployer des dispositifs *ad hoc*, reposant sur la saisie au plan local et le traitement au niveau national d'informations sur des tableurs excel. De tels fonctionnements mobilisent à l'excès les agents sur des tâches matérielles et laborieuses sans donner de garanties suffisantes en termes d'exhaustivité ni de fiabilité.

Dans la perspective des créations d'emplois prévues par la loi de programmation de la justice 2023-2027, la mise en place d'outils opérants, en routine, pour évaluer les besoins,

20 Cour des comptes, 2019 *L'approche méthodologique des coûts de la justice* : la Cour a invité le ministère à « créer dans les trois ans un système de pondération se fondant sur une typologie des affaires judiciaires et sur les actuels et futurs outils de gestion, afin de garantir une allocation efficiente des moyens des juridictions et une connaissance précise de l'activité judiciaire ».

21 Cour des comptes, *rapport annuel 2023, suivi des recommandations*.

répartir et suivre les moyens est indispensable pour l'ensemble des personnels judiciaires. La DSJ indique s'être engagée depuis le début 2023 dans cette voie. En complément de son outil de gestion des greffes²² qu'elle perfectionne, elle poursuit ses réflexions sur un « outil de mesure de la charge de travail des magistrats » et a mis en place un « outil de répartition des nouveaux effectifs » en

définissant des indicateurs démographiques et d'activité.

Ces dynamiques doivent être consolidées et requièrent une action résolue de l'ensemble des services du ministère de la justice, notamment ceux du secrétariat général, informatiques et statistiques, aux côtés de la direction des services judiciaires.

III - DES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA RÉUSSITE DES RECRUTEMENTS À VENIR

La loi de programmation pour la justice (LPJ) prévoit la création de 10 000 emplois dont 1 500 de magistrats et 1 500 de greffiers. Dans la perspective de ces recrutements, massifs, et de l'arrivée dans les juridictions de personnels aux statuts différents, l'expérience du recrutement des contractuels de la justice de proximité montre l'importance des enjeux en termes de structuration d'une « équipe autour du magistrat », d'attractivité des métiers judiciaires, et de constitution d'un vivier de recrutement.

A - La structuration d'une équipe autour des magistrats

Les « renforts de la justice de proximité » ont été recrutés de manière temporaire sur le fondement juridique du contrat de projet. La question de la pérennisation de ces postes, pour lesquels certains contrats arrivent à terme à l'automne 2023, s'est posée dans le contexte de la loi de programmation et des créations

de postes inédites. Une circulaire²³ du 9 mai 2023 organise les modalités de conclusion d'un contrat à durée indéterminée, pour les contractuels A, B et C.

La loi d'orientation et de programmation, en cours d'examen, prévoit à plus long terme, dans son article 11, de modifier le code de l'organisation judiciaire en créant une fonction d'attaché de justice, pouvant être occupée par un fonctionnaire ou un contractuel, qui sera chargé d'assister, d'aider à la décision juridictionnelle, de soutien à l'activité administrative ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'animation des politiques publiques et de juridiction²⁴. Cette fonction, se substituant à celle de juriste assistant, serait reconnue au sein d'un chapitre du code de l'organisation judiciaire intitulé « *de l'équipe autour du magistrat* ».

Ces dispositions permettront de mettre en œuvre, concrètement, des démarches évoquées de longue date au sein des services judiciaires. Un rapport récent demandé à Dominique Lottin

22 Outilgref est un programme informatique qui permet de répartir les effectif de fonctionnaires et de greffiers dans les juridictions.

23 L'objet de cette circulaire est la pérennisation des contractuels recrutés dans le cadre du plan de soutien à la justice de proximité.

24 Article 28 du projet de loi. Les juristes assistants ayant un contrat en cours seront nommés dans cette fonction et bénéficieront d'un contrat à durée indéterminée.

appelait à une telle structuration²⁵, ainsi que plusieurs travaux parlementaires²⁶. L'objectif est de contribuer à redonner du sens au travail du magistrat en organisant autour de lui des compétences capables de l'assister dans un contexte de massification et de complexification des procédures. La mise en place de cette équipe serait aussi l'occasion pour le magistrat de devenir un chef d'équipe chargé de donner des instructions et de superviser l'ensemble de ses collaborateurs.

L'expérience de l'emploi des contractuels montre que le succès de la démarche suppose de traiter plusieurs questions.

En premier lieu, la mise en place des contrats a mis en évidence la diversité des statuts, des rémunérations et des positionnements au sein des juridictions. En particulier la question de la place particulière des greffiers ne saurait être éludée compte tenu de la spécificité du métier exercé, en termes de contributions aux audiences notamment. Or, l'arrivée des contractuels de catégorie B dans les juridictions a été source de tensions, au regard notamment des rémunérations de ces derniers quasiment identiques à celles des greffiers²⁷, alors que ces derniers passent un concours, reçoivent une formation de 18 mois et peuvent être soumis à une mobilité géographique en sortie d'école.

En deuxième lieu la structuration d'une équipe et l'accroissement des contrats correspondants ne peuvent se concevoir que dans le cadre d'un équilibre à trouver avec les effectifs de magistrats et de greffiers annoncés dans le cadre de la LPJ 2023-2027. En l'absence d'exercice de fonctions juridictionnelles, les contractuels peuvent préparer et mettre en

état, pré rédiger des décisions mais l'audience demeure indispensable et elle ne peut être tenue que par un magistrat et un greffier. Le déploiement, souhaité, de « l'équipe autour du magistrat » doit donc s'accompagner d'une réflexion voire d'une modélisation sur l'action de juger qui ne saurait exclure l'adaptation aux affaires traitées. La DSJ indique s'être engagée dans cette voie.

Enfin, la structuration d'une équipe autour du magistrat est l'occasion de clarifier les contributions et les missions de chacun dans un environnement où les hiérarchies sont multiples. L'expérience des agents recrutés sur des fonctions transversales entre siège et parquet invite à la réflexion sur des modes d'interventions plus transversaux, pour certaines missions. La notion d'équipe soulève également la question du positionnement des greffiers et de leur rattachement à une hiérarchie distincte. Une conciliation devra être trouvée entre l'intégration à une équipe et la préservation de leur indépendance, inhérente à leur fonction d'authentification et de participation à l'audience. L'approfondissement du travail en équipe dans les juridictions impose d'impulser une réflexion approfondie en la matière.

B - L'attractivité des fonctions

La pérennisation des emplois et la structuration d'une équipe autour des magistrats pose la question de l'attractivité des postes offerts.

En premier lieu, cette attractivité réside notamment, pour une part importante des candidats dans la possibilité d'une voie d'accès réservée à la magistrature. En la matière, une forme de contradiction peut exister. De

25 Rapport établi par Mme Dominique Lottin, première présidente honoraire et membre du Conseil constitutionnel, à la demande du garde des Sceaux.

26 Notamment *Thématique des entretiens de Vendôme* en 2001 : le juge du 21^{ème} siècle. Rapport Delmas-Goyon, 2013. Rapport Cointat, 2022.

27 La rémunération d'un greffier en sortie d'école s'élève à 2 330 € bruts, alors que celle d'un contractuel B peut s'élever à 2 277€ bruts s'il a une expérience professionnelle et 2 108 € sans expérience (cf. le protocole tripartite CBCM/DB/DSJ).

nombreux magistrats soulignent en effet que, dans une démarche s’inspirant de la validation des acquis, plusieurs types de contentieux doivent être traités durant la période du contrat pour maximiser les chances d’accès à l’ENM. D’autres soulignent que cet intérêt des contractuels s’oppose à celui de la juridiction, qui est plutôt de disposer de personnels compétents et qui s’inscrivent dans une logique de moyen terme et de spécialisation sur le champ contentieux qu’ils sont amenés à traiter.

Face à ce constat, les évolutions envisagées dans le cadre de la LPJ, qui consistent à organiser un concours professionnel indifférencié entre les différents professionnels du droit, sont perçues par l’association des juristes assistants (AJAM) comme de nature à réduire leur accès à l’ENM alors même que le dispositif singulier dont ils bénéficiaient jusqu’à présent les contentait. Ce facteur constitue un élément essentiel de leur engagement au sein des juridictions comme contractuels. Cette évolution constituerait selon eux un élément défavorable pour l’attractivité des postes d’attaché de justice²⁸.

En second lieu, l’expérience de la gestion des contractuels a montré que leur positionnement et leurs missions avaient été définies de manière très empirique, au gré des besoins dans les juridictions.

La pérennisation des emplois comme le changement d’échelle de l’équipe autour des magistrats imposent de mieux anticiper les réflexions et mieux définir les rôles dans le cadre d’une véritable « doctrine d’emploi » identifiant leurs missions, leur positionnement et, aussi leurs perspectives d’évolution

C - La question du vivier de recrutement

Dans le contexte de simultanéité et d’importance des recrutements au sein de tous les tribunaux de 2020 et 2021, la question du « vivier » s’est posée de manière très concrète. Elle prend une importance cruciale dans la perspective des 10 000 emplois à créer. Là encore, les leçons de l’expérience de la justice de proximité gagneraient à être tirées.

1 - La nécessité d’une démarche auprès des universités

Le vivier des contractuels embauchés au sein des juridictions pour la justice de proximité émane pour une part importante des universités. Dès lors, la relation avec le monde académique qui les forme est essentielle pour s’assurer de pouvoir disposer d’agents compétents et intéressés dans un contexte de perte de l’attractivité des métiers publics. Le monde universitaire constate cependant une communication insuffisante avec les juridictions. La participation aux audiences de rentrées respectives constitue d’ailleurs une occasion d’échanges trop peu fréquemment honorée.

La présentation des métiers des juridictions, dès le niveau de la première année de licence, serait le bon moment pour donner envie aux plus jeunes des étudiants de s’investir et de se projeter dans les carrières offertes par les juridictions. Il est en effet trop tard pour le faire au stade des diplômes de master 2. L’ensemble des métiers pourrait ainsi être mieux valorisés : la magistrature, mais aussi les métiers du greffe ou de juristes assistants et demain d’attachés de justice.

28 Fonction, et non corps, englobant les juristes assistants, les contractuels de catégorie A et les personnels fonctionnaires de catégorie A du ministère de la justice.

Dans le cadre des travaux préparatoires à la LPJ, le président de l'université Paris II a toutefois rappelé, au titre de ses fonctions au sein de France universités²⁹, les craintes que pouvait avoir le monde universitaire d'une perte de valeur du doctorat dans le système de valeur et de reconnaissance du monde judiciaire. Ces réserves ont d'autant plus de poids qu'il indique que la formation universitaire, dans le domaine du droit civil, est de tout premier plan. Un professeur de droit de l'université de Lorraine rappelle l'intérêt de ce type de postes pour les attachés temporaires de recherche (ATER) qui, à l'obtention de leur doctorat, peuvent se voir attirés par la nature des fonctions juridiques et par la possibilité d'une voie d'accès à la magistrature facilitée.

2 - Les écarts territoriaux à analyser pour profiler les « offres » selon les cas

Lorsque la juridiction n'est pas implantée dans une ville universitaire ou est difficilement accessible par le réseau des transports en

commun, le vivier se tarit, même si l'on fait régulièrement appel aux assistants de justice qui ont de fait acquis une expérience en juridiction. La question revêt une véritable acuité quant les juridictions se trouvent *de facto* en « concurrence ».

Toutefois, cette situation peut aussi jouer favorablement pour le recrutement de personnes attachées principalement à la localisation géographique du poste pour des raisons personnelles, et qui, contrairement aux fonctionnaires, n'auront pas de mobilité en sortie d'école. Ce vivier concerne des profils variés et parfois plus expérimentés : anciens avocats, personnels des collectivités territoriales ou bien encore juristes cherchant à se reconvertir. Cette seconde catégorie de contractuels présente, pour les chefs de juridiction, l'avantage d'une pérennité de l'agent dans la juridiction.

Un travail d'analyse et de « profilage » des recrutements est donc impératif, *a fortiori* dans la perspective d'une augmentation du nombre d'emplois à pourvoir.

29 France Universités rassemble les dirigeants des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour porter leurs intérêts.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

RÉPONSE REÇUE À LA DATE DE PUBLICATION (02/11/2023)

32 Réponse du ministre de la justice, garde des Sceaux

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JUSTICE, GARDE DES SCEAUX

Vous avez porté à ma connaissance l'audit-flash consacré à la mise en œuvre du plan de recrutement de contractuels par le ministère de la Justice (2020-2022) dans le contexte du déploiement de la justice de proximité.

À titre liminaire, je me félicite que la Cour reconnaisse tant la célérité avec laquelle les 2 000 recrutements ont pris corps dans la foulée des annonces ministérielles que « la force de travail appréciée au sein des juridictions » constituée par ces personnels qui préfigurent l'équipe juridictionnelle. C'est fort de ce constat que j'ai décidé de la fidélisation et de la « cédésation » de ces agents.

Vous vous interrogez d'abord sur la formation dispensée aux contractuels et la mobilisation des écoles des services judiciaires. Le ministère est pleinement conscient de la nécessité d'étoffer l'offre de formation et une réflexion est par ailleurs engagée autour de la constitution d'un bureau de gestion des contractuels pour mieux accompagner les agents ainsi que les chefs de cour.

S'agissant ensuite de « l'insuffisance » des outils de gestion à la main de la justice judiciaire, qui constitue pour la Cour un frein à la mesure de l'impact des renforts, il en a été pris acte à plusieurs niveaux.

Une action concertée du secrétariat général et de la direction des services judiciaires est menée pour sécuriser les remontées d'informations, œuvrer à leur consolidation et améliorer la qualité des bases de données partagées, notamment à des fins d'évaluation. Fruit d'un programme pluriannuel dont l'importance a été soulignée par l'Inspection générale de la Justice et dont la Cour ne discute pas l'utilité, la réalisation de ces travaux doit aboutir courant 2024 pour une mesure plus fine des volumes de stocks civils.

S'agissant également de « la mise en place d'outils opérants, en routine, pour évaluer les besoins, répartir et suivre les moyens », le ministère de la Justice a développé, au sein de la direction des services judiciaires, différents outils de pilotage destinés tant à l'administration centrale qu'aux juridictions, afin de disposer d'une vision panoramique de l'activité, d'allouer les moyens au plus près des besoins et d'optimiser l'emploi des ressources.

Le travail d'envergure tendant à l'élaboration d'un référentiel d'activité basé sur un système de pondération des affaires judiciaires se poursuit à un rythme accéléré depuis 2022. Le groupe de travail dédié a finalisé ses travaux pour les juridictions de première instance et travaille désormais à l'élaboration de référentiels d'activité à hauteur d'appel. Ces travaux sont soutenus par la création d'un outil informatique de collecte et d'analyse des données au niveau national. Dénommé « OutilMag », cet outil sera le pendant pour les magistrats d'OutilGref, déjà opérationnel pour les fonctionnaires et contractuels dans les juridictions et services administratifs régionaux, et qui fait l'objet d'actualisations régulières.

Parallèlement, les outils de mesure de l'activité disponibles dans l'infocentre PHAROS permettent à la direction des services judiciaires comme aux juridictions d'analyser les flux et l'efficacité grâce à des tableaux de bord. En 2023, dans la perspective de la refonte des dialogues de gestion et pour une meilleure visibilité à long terme, de nouveaux tableaux de suivi de l'évolution de l'activité sur cinq ans ont été mis à disposition.

Il y avait toutefois lieu d'ajouter aux indicateurs endogènes - charge de travail et activité-, des variables exogènes, par le biais d'un outil prospectif.

Aussi, à la faveur des recrutements historiques autorisés par la programmation quinquennale, la direction des services judiciaires a conçu une méthodologie permettant de répartir, à l'échelle des cours d'appel, les créations nettes d'arrivées en-jurisdiction¹ de magistrats, greffiers et futurs attachés de justice² en ajustant l'allocation des nouveaux moyens aux besoins des territoires.

Cette méthodologie numérique de répartition, adossée à une approche métier, a été appliquée aux 36 cours d'appel, de façon à donner une visibilité pluriannuelle aux chefs de cour, qui se voient confier la responsabilité de décliner l'exercice au sein de leur ressort dans le respect d'orientations nationales fixées au niveau central.

Ce procédé permet d'embrasser l'activité de chaque cour, à travers la prise en compte des flux civils et pénaux ainsi que des délais de traitement, en première instance, sur une période de dix ans³ mais également des variables conjoncturelles⁴ dotées d'une forte résonance en matière de « besoin de justice », établi par le jeu des corrélations statistiques et documenté par de la doctrine pertinente.

S'agissant de l'affectation des moyens au niveau des juridictions, les travaux sur la charge de travail des magistrats et l'exploitation des données de l'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires (OutilGref) pourront être mobilisés pour identifier, dans la limite de l'enveloppe allouée, les besoins prioritaires, par fonction statutaire, par niveau de juridiction, ainsi qu'au titre de la ventilation entre siège et parquet.

L'optimisation de celle-ci se fera en lien avec le travail de modélisation sur l'organisation des juridictions porté par cette direction de projet dans l'objectif de déterminer les processus de traitement adaptés. Ces schémas organisationnels permettront de préciser la répartition des missions au sein de l'équipe juridictionnelle.

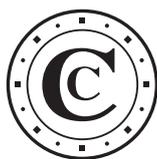
La consolidation de l'ensemble de ces outils, dans une approche globale, contribuera à objectiver le besoin et favorisera par conséquent une allocation des ressources humaines plus efficace.

1 Après comblement des postes vacants au 1^{er} janvier 2023 afin d'assurer une égalité de traitement entre toutes les structures.

2 À horizon 2027 pour les magistrats et greffiers, et à horizon 2025 pour les 1 100 attachés de justice.

3 Comprise entre 2012 et 2022 afin de lisser les effets de la crise sanitaire et situer les goulots d'étranglement structurels.

4 Dans le droit-fil des travaux menés par l'Inspection générale de la justice à travers le Référentiel territorial justice.



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.comptes.fr

AUDIT FLASH

Novembre 2023
