

Annexe 17. Rapport du groupe de travail sur le pilotage des organisations

a) Rapport général



Groupe thématique

Pilotage des organisations

Rapport remis
au comité des états généraux de la justice

-

Version définitive
8 février 2022

Sommaire

LISTE DES PROPOSITIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. LE PREALABLE A TOUTE REFORME : UNE MEILLEURE ADEQUATION DES MOYENS AUX MISSIONS CONFIEES A L'AUTORITE JUDICIAIRE	12
1.1 La question sensible des moyens affectés aux services judiciaires.....	12
1.1.1 Une tendance à la dégradation des indicateurs d'activité depuis 15 ans.....	12
1.1.2 Des causes difficiles à identifier en l'absence d'outils d'évaluation des besoins.....	14
1.2 Le besoin urgent d'un référentiel sur la charge de travail des magistrats pour mieux déterminer les moyens nécessaires.....	18
1.2.1 Un chantier lancé depuis plus de dix ans	18
1.2.2 Une administration centrale en difficulté pour faire aboutir le projet.....	21
1.3 La nécessité d'une répartition équilibrée et transparente des ressources entre les territoires.....	22
1.3.1 Les disparités actuelles, signes d'un insuffisant pilotage.....	22
1.3.2 Le besoin d'indicateurs d'activité incontestables et harmonisés	27
2. POUR UN MAILLAGE TERRITORIAL DE L'ACTIVITE JUDICIAIRE CONCILIANT PROXIMITE, VISIBILITE ET EFFICACITE.....	29
2.1 Les critères pertinents d'une réforme du maillage territorial	29
2.1.1 Le besoin de proximité : le maintien souhaitable de tous les sites judiciaires, y compris en appel.....	29
2.1.2 Le besoin de visibilité : la nécessité d'une représentation plus unifiée de la justice à l'échelle départementale	30
2.1.3 Le besoin d'efficacité : la recherche de la taille efficiente de juridiction.....	32
2.1.3.1 Taille critique minimale : pour une meilleure continuité de service	32
2.1.3.2 Taille critique maximale : l'enjeu du pilotage managérial des grandes juridictions.....	34
2.2 La voie de la départementalisation des juridictions de première instance .	36
2.2.1 Le scénario d'une juridiction départementale unique avec maintien des sites judiciaires.....	36
2.2.2 Le scénario d'un parquet départemental et du maintien de tous les TJ.....	38
2.2.3 Le scénario d'une gouvernance renouvelée à l'échelle du département	39
2.2.4 L'intégration des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce dans l'approche départementale	40
2.3 Les principes directeurs du maintien de cours d'appel de plein exercice juridictionnel.....	41
2.3.1 Le rôle des chefs de cour d'appel dans le contrôle de l'activité des juridictions de première instance et la gestion des ressources humaines	42
2.3.2 Le rôle spécifique des procureurs généraux dans la coordination de l'action des procureurs de la République.....	43
3. POUR UNE DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE AU PROFIT DE GRANDES REGIONS JUDICIAIRES	44
3.1 Le besoin de réformer l'organisation du pilotage budgétaire et administratif des services judiciaires.....	44

4

3.1.1	<i>Les difficultés actuelles rencontrées par les échelons central et déconcentré.....</i>	<i>44</i>
3.1.2	<i>Une régionalisation avortée en 2017 qui liait pilotage budgétaire et gestion de certains contentieux d'appel.....</i>	<i>47</i>
3.2	Mieux reconnaître le principe d'indépendance de la Justice : un rôle accru du CSM dans le pilotage budgétaire et administratif des juridictions.....	50
3.2.1	<i>Les garanties apportées par les pays européens à l'indépendance de leur système judiciaire.....</i>	<i>50</i>
3.2.2	<i>L'autonomie financière accordée à l'ordre administratif comme corollaire de son indépendance juridictionnelle.....</i>	<i>51</i>
3.2.3	<i>Un scénario disruptif : le transfert de la gestion des moyens au CSM</i>	<i>52</i>
3.2.4	<i>Un scénario de compromis ou d'étape : un rôle renforcé du CSM dans le processus budgétaire.....</i>	<i>53</i>
3.3	Mieux piloter les moyens des services judiciaires : de nouvelles régions judiciaires pour une déconcentration réussie.....	54
3.3.1	<i>L'instauration de régions judiciaires chargées du pilotage administratif et budgétaire.....</i>	<i>54</i>
3.3.2	<i>La transformation des SAR en secrétariats généraux des régions judiciaires</i>	<i>55</i>
3.3.3	<i>L'impulsion d'un mouvement de déconcentration.....</i>	<i>55</i>
3.3.4	<i>La simplification des processus d'exécution de la dépense.....</i>	<i>58</i>
4.	LA DETERMINATION DU PERIMETRE TERRITORIAL DES NOUVELLES REGIONS JUDICIAIRES ...	61
4.1	Les critères à prendre en considération pour les nouveaux périmètres.....	61
4.1.1	<i>Une convergence possible, sans être absolue, avec la carte des régions administratives</i>	<i>61</i>
4.1.2	<i>La recherche d'un certain équilibre dans le poids respectif des futures régions judiciaires.....</i>	<i>62</i>
4.1.3	<i>La limitation des temps de transport pour les justiciables au regard de l'impératif du maintien d'une justice de proximité.....</i>	<i>63</i>
4.2	Deux scénarios de découpage étudiés.....	63
4.2.1	<i>Le scénario visant à un alignement complet sur la carte des régions administratives du maillage de gestion des contentieux.....</i>	<i>63</i>
4.2.2	<i>Le scénario alternatif visant à un rapprochement avec la carte des régions administratives tout en préservant l'activité des juridictions d'appel actuelles</i>	<i>65</i>
4.3	Une harmonisation indispensable des différentes cartes territoriales du ministère de la justice.....	68
4.3.1	<i>Une harmonisation avec les trois autres réseaux des services déconcentrés du ministère de la Justice</i>	<i>68</i>
4.3.2	<i>Une harmonisation avec la carte des contentieux spécialisés, en particulier celle des JIRS.....</i>	<i>69</i>
4.4	La prise en compte des spécificités des Outre-mer.....	71
5.	UNE COMMUNICATION REPENSEE POUR UNE PLUS GRANDE VISIBILITE DE LA JUSTICE DANS LA CITE	73
5.1	Un langage judiciaire à simplifier et moderniser	73
5.2	Une communication institutionnelle à repenser	74
5.2.1	<i>Des outils nationaux de communication à créer et à diffuser largement....</i>	<i>74</i>
5.2.2	<i>Une communication du siège à développer</i>	<i>75</i>

5.2.3	<i>Un renforcement de la politique d'accès au droit au bénéfice de la jeunesse</i>	77
5.2.4	<i>La création d'une journée nationale consacrée à la Justice</i>	78
5.2.5	<i>Le développement d'actions de sensibilisation des médias et du public sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire</i>	79
CONCLUSION		81
LISTE DES ANNEXES :		83
ANNEXE 1 : LETTRES DE MISSION		83
ANNEXE 2 : COMPOSITION ET ORGANISATION DU GROUPE DE TRAVAIL		83
ANNEXE 3 : ANALYSE DE LA REPARTITION DES EFFECTIFS ENTRE LES TERRITOIRES		83
ANNEXE 4 : ETUDE D'IMPACT DES SCENARIOS DE REFORME TERRITORIALE DES SERVICES JUDICIAIRES		83
ANNEXE 5 : CONTRIBUTIONS ECRITES ADRESSEES AU GROUPE DE TRAVAIL		83

Liste des propositions

Proposition n°1 : Concevoir sous un an au profit de l'institution judiciaire un référentiel d'évaluation de l'activité des magistrats permettant d'objectiver les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions du 1^{er} et du 2nd degré et conduire dans le même délai avec les organisations représentatives des professions judiciaires et les conférences des chefs de juridiction une conférence de consensus propre à en faciliter l'acceptation. 22

Proposition n°2 : Veiller à ce que les systèmes d'informations et les nouvelles applications métiers simplifient et homogénéisent la saisie et remontée des données d'activité des juridictions pour en garantir la qualité et faciliter leur exploitation locale et nationale. 28

Proposition n°3 : Inscrire l'action judiciaire de première instance dans un cadre départemental selon trois scénarios alternatifs et une proposition complémentaire : 41

Scénario n°1 : instaurer une juridiction départementale unique avec maintien des sites judiciaires. 41

Scénario n°2 : créer un parquet départemental unique avec le maintien de tous les tribunaux judiciaires actuels. 41

Scénario n°3 : mettre en place une gouvernance renouvelée à l'échelle du département. 41

Proposition complémentaire pour les trois scénarios : intégrer les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce dans l'approche départementale. 41

Proposition n°4 : Mieux reconnaître le principe d'indépendance juridictionnelle en donnant un rôle accru au Conseil supérieur de la magistrature dans le processus budgétaire des juridictions, selon deux scénarios alternatifs : 54

Scénario n°1 (disruptif) : le transfert de la gestion des moyens au CSM 54

Scénario n°2 (de compromis ou d'étape) : un rôle renforcé du CSM dans le processus budgétaire 54

Proposition n°5 : Instaurer de grandes régions judiciaires chargées du pilotage budgétaire et administratif déconcentré des services judiciaires : 60

Créer 11 ou 12 régions judiciaires placées sous la responsabilité de chefs de cours, implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions ; 60

Confier à chacune de ces régions un budget opérationnel de programme et un pôle chorus ; 60

Regrouper les services administratifs régionaux actuels auprès des seuls chefs de régions judiciaires et les transformer en secrétariats généraux des régions judiciaires. 60

8

Proposition n°6 : Donner à l'institution judiciaire une meilleure visibilité en améliorant sa politique de communication grâce à six actions :	80
<i>Action n°1 : Simplifier et moderniser le langage judiciaire</i>	80
<i>Action n°2 : Professionnaliser la communication des juridictions</i>	80
<i>Action n°3 : Développer la communication du siège</i>	80
<i>Action n° 4 : Renforcer la politique d'accès au droit au bénéfice de la jeunesse</i>	80
<i>Action n°5 : Créer une journée nationale consacrée à la Justice</i>	80
<i>Action n°6 : Sensibiliser les médias et le public sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire</i>	80

Introduction

Dans le cadre des états généraux de la justice lancés le 18 octobre 2021 par le Président de la République, sept groupes de travail thématiques réunissant des professionnels ont été chargés de formuler des propositions sur des thématiques différentes¹. Par lettre de mission du 12 octobre 2021, le groupe de travail dédié au pilotage des organisations s'est vu confier la responsabilité de conduire les réflexions sur les trois problématiques suivantes :

- *Tout d'abord, celle du maillage territorial des services judiciaires qui ne coïncide ni avec la carte administrative de l'Etat, ni avec les maillages des partenaires habituels de l'institution judiciaire (forces de sécurité intérieure, éducation nationale, etc.) ni même avec ceux des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces disparités posent évidemment les questions de la cohérence des politiques publiques, du niveau de représentation de l'institution judiciaire au sein des instances partenariales, et in fine, de la crédibilité de l'institution judiciaire.*
- *Ensuite, celle de la définition des contours d'une taille « critique » de juridiction du premier et second degré susceptible de faire l'objet d'un pilotage efficient tant en matière budgétaire qu'administrative.*
- *Enfin, celle du dialogue avec le citoyen et donc de la communication de l'institution judiciaire afin de permettre la bonne compréhension de son fonctionnement, vecteur de confiance.*

Sous la co-présidence de Mme Annie Podeur, présidente de chambre à la Cour des comptes, et de M. Xavier Ronsin, premier président de la cour d'appel de Rennes, le groupe de travail a été composé par le Garde des sceaux de six membres, auxquels les co-présidents ont souhaité adjoindre trois autres personnalités respectivement bâtonnier, président de tribunal judiciaire et procureur de la République².

La sensibilité et les multiples dimensions du sujet ont conduit le groupe de travail à concevoir une approche globale et cohérente des questions. C'est la raison pour laquelle il a souhaité exposer ses travaux dans le présent rapport transversal qui rend compte de l'ensemble de la réflexion collective et répondre aux attentes du comité des états généraux en établissant des fiches sur les principales propositions.

La précédente réforme de la carte judiciaire en 2008 a été mal accueillie en son temps par les professionnels de la justice et a même laissé des séquelles traumatiques auprès de nombre d'entre eux. Indépendamment des quelques effets positifs qu'elle a pu engendrer dans le temps, elle a surtout été perçue à l'époque comme un outil de rationalisation des dépenses et des coûts de la justice alors qu'il était reconnu que l'Autorité judiciaire souffrait d'un déficit structurel de moyens et d'investissements et comme un facteur d'éloignement du justiciable de son lieu de justice.

¹ Sept thématiques ont été retenues : simplification de la procédure pénale, simplification de la justice civile, la justice de protection, la justice pénitentiaire et de réinsertion, la justice économique et sociale, l'évolution des missions et des statuts et le pilotage des organisations.

² Cf. Annexe 2.

Une autre réforme, préparée par la chancellerie en 2017 à la suite d'un engagement de campagne du Président de la République³ a été in extremis stoppée la même année, en raison vraisemblablement de la prise de conscience tardive des enjeux politiques de toute réforme territoriale de la Justice.

Lancer dès lors la réflexion sur une nouvelle réforme de la carte judiciaire renvoie d'emblée à la question sensible et préalable de la volonté politique de faire aboutir une réforme territoriale susceptible de cristalliser des oppositions nombreuses notamment d'élus locaux et des ordres d'avocats, mais aussi de la détermination des moyens suffisants affectés aux organisations nouvelles ainsi que de leur juste détermination et répartition par l'administration centrale.

Le groupe de travail a donc estimé nécessaire de remettre en perspective, dans un premier temps, cette question et les enjeux qui l'entourent. Elle est un préalable pour la réussite de toute réforme relative au pilotage des organisations (première partie).

Le groupe de travail a ensuite défini les critères d'une réforme pertinente du maillage territorial judiciaire conciliant proximité, visibilité et efficacité. Plusieurs scénarios ont été retenus dans le cadre de la recherche d'une départementalisation accrue de l'action judiciaire et des critères de la « taille efficiente » des juridictions. S'agissant des ressorts pertinents des cours d'appel pour le traitement de second degré des contentieux judiciaires et le pilotage des politiques publiques judiciaires, des principes directeurs ont été recherchés qui ont conduit à écarter la création de très vastes ensembles territoriaux et à retenir le principe d'un maintien des sièges d'appel (deuxième partie).

Le pilotage budgétaire et administratif des services judiciaires qui souffre d'observations récurrentes, notamment de la Cour des comptes et de difficultés aux échelons central et déconcentré, nécessite d'être profondément réorganisé. Un rôle nouveau, soit de pilotage soit d'association étroite, devrait d'abord être reconnu sur ces questions au Conseil supérieur de la magistrature, garant constitutionnel de l'indépendance de la Justice. Le groupe de travail propose ensuite de créer de grandes « régions judiciaires », pilotées par des chefs de cour, en vue d'impulser un mouvement fort de déconcentration, pour redonner à la Justice de l'autonomie et des marges de manœuvre dans la gestion de ses moyens (troisième partie).

S'agissant de l'autre question sensible de l'éventuelle homothétie des 13 régions administratives et des « régions judiciaires », le groupe de travail a proposé plusieurs scénarios d'évolution. L'instauration de ces nouvelles régions judiciaires, investies de fortes responsabilités administratives et financières parallèlement au principe du maintien de tous les sites d'activité judiciaire, implique en tout cas de recommander une convergence globale des neuf réseaux actuels des autres services déconcentrés du ministère de la justice vers la nouvelle organisation de pilotage des juridictions (quatrième partie).

³ Programme d'Emmanuel Macron pour la Justice en 2017 : « Nous modifierons les ressorts des cours d'appel afin qu'aucune ne soit à cheval sur plusieurs régions administratives et qu'aucun département ne dépende d'une cour qui ne soit pas dans la même région que lui. Là encore, cela ne nécessite pas de fermer les sites : tout en maintenant sur place l'activité juridictionnelle, l'administration (ressources humaines, gestion financière...) des cours d'appel plus modestes où l'activité est insuffisante pourra être maintenue mais uniquement comme échelon juridictionnel de proximité et non comme structure de gestion ».

Le groupe de travail invite enfin à repenser la communication de l'institution judiciaire pour une plus grande visibilité de la justice dans la cité et une meilleure compréhension de son fonctionnement. Plusieurs propositions concrètes ont été établies à cette fin (cinquième partie).

1. LE PREALABLE A TOUTE REFORME : UNE MEILLEURE ADEQUATION DES MOYENS AUX MISSIONS CONFIEES A L'AUTORITE JUDICIAIRE

1.1 La question sensible des moyens affectés aux services judiciaires

1.1.1 Une tendance à la dégradation des indicateurs d'activité depuis 15 ans

L'analyse de l'évolution des affaires nouvelles sur une période de 15 ans démontre une relative stabilité de l'activité civile comme pénale.

En matière civile et commerciale, le nombre total d'affaires nouvelles reçues chaque année par les tribunaux de grande instance et les cours d'appel est stable (1 591 730 affaires en 2019 pour 1596 030 en 2005). Celui des cours d'appel reste en légère augmentation, notamment en raison de la réforme des pôles sociaux

En revanche, les contentieux traités par les juges non professionnels ont connu une diminution historique de leur activité puisque les tribunaux de commerce ont enregistré une baisse régulière de - 48,5 % (même si ce chiffre intègre à la fois l'activité des tribunaux de commerce et l'activité commerciale résiduelle des anciens TGI) et les conseils de prud'hommes (CPH) de - 41,5 %.

Evolution du nombre d'affaires nouvelles civiles et commerciales entre 2005 et 2019⁴

Activités civiles et commerciales	2005	2019	Evol.
Cour de cassation	18 830	17 071	-9,3%
Cours d'appel	219 494	227 325	3,6%
TGI (dont TASS/pôles sociaux)	1 372 236	1 368 705	-0,3%
juridictions commerciales	276 385	142 447	-48,5%
CPH	202 658	118 573	-41,5%
Total	2 089 603	1 874 121	-10,3%

Sources : chiffres clefs de la Justice, SDSE. Nombre d'affaires reçues sur une année

En matière pénale, l'activité des juridictions se caractérise aussi par une grande stabilité. Le nombre de réponses pénales en première instance, qu'il s'agisse de poursuites ou de mesures alternatives, est demeuré inchangé entre 2005 et 2019, en résonance sans doute avec la même stabilité des infractions enregistrées par les services de police et de gendarmerie sur la période. Toutefois la structure de la réponse pénale a profondément changé, grâce au recours aux « réponses rapides » au détriment de l'audience classique.

Les cours d'assises ont pour leur part constaté une diminution significative de leur activité, de l'ordre de - 27,2 %. Celle de la cour de cassation a varié de manière moins prononcée (- 4,5 %). A l'inverse, le flux pénal entrant dans les cours d'appel s'est accru entre 2005 et 2019, de l'ordre de + 17,3 %.

⁴ Il a été fait le choix de retenir 2019 comme année de référence dans la mesure où l'activité des tribunaux a été fortement perturbée à la baisse en 2020 en raison de la crise sanitaire et des mesures de confinement.

Evolution de l'activité pénale entre 2005 et 2019

Nombre de réponses pénales en première instance		2005	2019	Evol.
1. Poursuites pénales	A-audiences correctionnelles dites « classiques » (CD, COPJ, CPPV, CI)	400 304	239 322	-40,2%
	B-Ordonnances pénales	88 192	170 672	93,5%
	C-CRPC	28 018	100 730	259,5%
	D-Saisine d'un juge d'instruction	32 582	17 174	-47,3%
	E-Saisine du juge des enfants	56 406	48 740	-13,6%
	F-Tribunal de police + Tribunal de proximité	72 130	29 587	-59,0%
	Total des poursuites A+B+C+D+E+F	677 632	606 225	-10,5%
2. Alternatives aux poursuites	Compositions pénales	40 034	64 717	61,7%
	Procédures alternatives aux poursuites	421 169	463 975	10,2%
Total réponses pénales première instance 1 + 2		1 138 835	1 134 917	-0,3%
Décisions pénales rendues par la Cour de cassation		7 826	7 470	-4,5%
Décisions pénales rendues par les cours d'appel		91 070	106 864	17,3%
Décisions rendues par les cours d'assises		2 984	2 172	-27,2%
Total activité pénale		1 240 715	1 251 423	0,9%

Sources : chiffres clefs de la Justice, SDSE. Rapport IGJ sur les stocks.

S'agissant des stocks, il apparaît que sur la même période de 15 ans, ils ont augmenté dans les cours d'appel : +11,6 % pour les affaires civiles, +77 % pour les chambres de l'instruction, +46,5 % pour les chambres des appels correctionnels. En revanche, le stock des affaires criminelles auprès des cours d'assises a diminué de -23,5 % entre 2005 et 2019.

En première instance, le stock des affaires civiles a augmenté de 65 %. Cette augmentation des stocks résulte, pour près de la moitié, de l'intégration début 2019 du stock des tribunaux des affaires de sécurité sociale dans l'activité des TGI. Dans les CPH, les instances en cours ont diminué d'environ -20,7 %.

Evolution du niveau des stocks dans les juridictions entre 2005 et 2019⁵

stocks	2005 (31 dec)	2019 (31 dec)	Evol.
Activité civile des cours d'appel	242 146	270 197	11,6%
Chambres de l'instruction	3 738	6 615	77,0%
Chambres des appels correctionnels	27 419	40 171	46,5%
Cours d'assises	2 881	2 204	-23,5%
Activité civile des TGI	582 666	961 068	64,9%
Activité des CPH	169 223	134 217	-20,7%
Total	1 028 073	1 414 472	37,6%

Sources : chiffres clefs de la Justice, SDSE.

Il apparaît également que les délais moyens de jugement des affaires sont en hausse sur la période 2005-2019. Seule la Cour de cassation a vu la durée de ses affaires civiles diminuer de -18,5 %.

Evolution du délai moyen de traitement des affaires (en nombre de mois)

Délai moyen de traitement des affaires	2005	2019
Activité civile de la Cour de cassation	20,5	16,7
Activité civile des cours d'appel	14,2	15,8
Cours d'assises	34,1	41,5
Activité civile des TGI	6,7	13,9
Informations judiciaires (IJ)	19,6	33,0
Activité des CPH	12,1	16,4
Activité des tribunaux de commerce	5,0	9,0

Sources : données des PAP 2007, 2019 et 2020. Pour les informations judiciaires : données issues des chiffres clefs de la justice, SDSE.

Le délai des procédures civiles devant les TGI a plus que doublé entre 2005 et 2019. La durée des informations judiciaires a augmenté de près d'un an passant de 20 à 33 mois. Dans les cours d'assises, la durée des procédures a augmenté d'environ 7 mois.

S'agissant des CPH, alors que le flux entrant a diminué de 41,5% et les stocks de -20,7 %, les délais de jugement se sont accrus d'environ quatre mois.

Il en résulte qu'en dépit d'une maîtrise du flux entrant, les indicateurs d'activité ont eu tendance à se dégrader sur la période.

1.1.2 Des causes difficiles à identifier en l'absence d'outils d'évaluation des besoins

Cette tendance renvoie d'emblée à la question des moyens affectés à la Justice sur la période.

Comme le soulignait le rapport du Sénat de 2017 sur le redressement de la Justice⁶, les services judiciaires ont bénéficié d'une hausse continue de leurs crédits depuis au moins 2002.

⁵ Données non disponibles pour les activités pénales des TGI et les tribunaux de commerce.

⁶ Rapport d'information de la commission des lois du Sénat sur le redressement de la Justice, avec pour président-rapporteur, M. Philippe Bas, enregistré le 4 avril 2017.

Sur la période plus récente entre 2006 et 2020⁷, hors périmètre des programmes 107 (administration pénitentiaire) et 182 (protection judiciaire de la jeunesse), les crédits dédiés à la Justice ont augmenté de 44 %. Le budget plus spécifique des services judiciaires (programmes 166 et 335) a progressé de 39 % sur la période. En euros constants, hors inflation sur la période, l'augmentation peut être estimée à environ 17,5 %⁸.

Evolution des crédits votés entre 2006 et 2020 pour la Justice (hors AP et PJJ)

crédits de paiement consommés	2006	2010	2015	2020	évol. 2006/2010	évol. 2010/2015	évol. 2015/2020	évol. 2006/2020
166 - justice judiciaire + 335 - CSM	2 500	2 859	3 093	3 484	14%	8%	13%	39%
101- accès au droit et à la justice	337	329	339	465	-2%	3%	37%	38%
213/310-conduite et pilotage de la politique de la justice	239	249	320	476	4%	29%	49%	99%
Total	3 076	3 437	3 752	4 425	12%	9%	18%	44%

Sources : PAP de la mission Justice. En millions d'euros.

La Justice (hors AP et PJJ) a bénéficié, sur les cinq dernières années, d'une hausse annuelle de 673 millions d'euros qui s'est répartie entre les services judiciaires (à hauteur de 60 %), l'aide juridictionnelle (20 %) et le renforcement du secrétariat général (20 %) dont une partie significative a financé depuis 2018 le plan de transformation numérique du ministère.

S'agissant plus spécifiquement du programme 166 dédié à la justice judiciaire, celui-ci a progressé de 39 % sur 14 ans : + 42 % pour les dépenses de personnel, +39 % pour les dépenses de fonctionnement et +7 % pour le reste des dépenses.

Evolution des crédits consommés entre 2006 et 2020 pour le programme 166

crédits de paiement consommés	2006	2010	2015	2020	évol. 2006/2010	évol. 2010/2015	évol. 2015/2020	Evol. 2006/2020
Dépenses de personnel	1 680	1 965	2 137	2 383	17%	9%	12%	42%
Dépenses de fonctionnement	687	764	808	955	11%	6%	18%	39%
Autres dépenses	133	130	144	142	-2%	11%	-1%	7%
Total	2 500	2 859	3 089	3 480	14%	8%	13%	39%

Sources : PAP de la mission Justice. En millions d'euros.

⁷ En raison du changement de la présentation du budget de l'Etat le 1^{er} janvier 2006 induit par l'entrée en vigueur de la LOLF, il a été fait le choix de mener l'étude de l'évolution des crédits sur la période 2006/2020, plutôt que sur celle de 2005/2019, afin d'éviter les biais dans le changement des nomenclatures et de présentation des dépenses. Il en résulte de fait un décalage avec la période retenue de 2005/2019 pour l'étude de l'activité. En même temps il n'a pas été possible de caler cette dernière sur une période 2006/2020 en raison du caractère très atypique de l'activité en 2020, marquée par la grève des avocats puis la crise sanitaire. La baisse historique du flux entrant dans les juridictions en 2020 aurait en effet conduit à créer un biais dans l'analyse de l'évolution structurelle de l'activité.

⁸ Inflation cumulée entre janvier 2006 et janvier 2020 estimée à environ 18,6 %.

La hausse à hauteur de 44 % des crédits dédiés à la Justice s'inscrit dans les mêmes proportions que celle du montant net des dépenses de l'Etat, hors fonds de concours sur la même période (41,7 %).

Une comparaison peut également être réalisée avec la progression des crédits du programme 165 dédié au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs. Entre 2006 et 2020, le montant de leurs crédits de paiement consommés a augmenté de 84 % pour une hausse globale du flux entrant annuel dans ces juridictions de 47 %⁹.

Evolution du nombre d'affaires nouvelles et des stocks dans les juridictions administratives

Justice administrative	2005	2019	Evol.
Conseil d'Etat aff enregistrées	11 196	10 216	-8,8%
Conseil d'Etat -stock	10 089	5 323	-47,2%
Cours ad d'appel - aff enregistrées	20 208	35 684	76,6%
Cours ad d'appel - stocks	31 861	30 892	-3,0%
Tribunaux ad - aff enregistrées	156 994	231 280	47,3%
Tribunaux ad - stocks	210 043	173 792	-17,3%
Total aff enregistrées	188 398	277 180	47,1%
Total stocks	251 993	210 007	-16,7%

Sources : chiffres clefs de la Justice

Les emplois relevant du programme 166 (effectifs dans les juridictions, les SAR et à la DSJ) ont connu une hausse d'environ 19,3 % entre 2006 et 2020 : le nombre de magistrats a augmenté de près de 26 % sur la période quand celui des fonctionnaires de greffe a progressé de 17 %.

Evolution des effectifs de la Justice judiciaire entre 2006 et 2020

ETPT	Réalisation 2006	Réalisation 2010	Réalisation 2015	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Evol. 2006/2010	Evol. 2010/2015	Evol. 2015/2020	Evol. 2006/2020
Magistrats	7 592	8 507	8 664	9 499	9 552	12,1%	1,8%	10,2%	25,8%
Fonctionnaires a+b+c+d	20 579	21 060	22 123	23 642	24 060	2,3%	5,0%	8,8%	16,9%
<i>a-Personnels d'encadrement</i>	2 152	2 244	2 822	3 554	3 575	4,3%	25,8%	26,7%	66,1%
<i>b-Métiers du greffe cat B</i>	7 766	8 038	9 140	10 211	10 512	3,5%	13,7%	15,0%	35,4%
<i>c-Administratifs et techniques -cat B</i>	40	371	593	692	791	827,5%	59,8%	33,4%	1877,5%
<i>d- Administratifs et techniques - cat C</i>	10 621	10 407	9 568	9 185	9 182	-2,0%	-8,1%	-4,0%	-13,5%
Total	28 171	29 567	30 787	33 141	33 612	5,0%	4,1%	9,2%	19,3%

Sources : RAP de la mission Justice

⁹ Evolution à apprécier selon les périmètres d'activité, notamment en lien avec la montée en puissance de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Pour une hausse de leurs flux entrants de 47 % entre 2005 et 2019, les juridictions administratives ont bénéficié d'un accroissement équivalent (+47,9 %) de leurs emplois entre 2006 et 2020, avec un recrutement surtout axé sur l'équipe autour du magistrat (augmentation de 63 % des emplois des fonctionnaires de catégorie A, B et C pour une augmentation de 26% du nombre de magistrats).

Evolution des effectifs de la Justice administrative entre 2006 et 2020

Effectifs de la Justice administrative	2006	2020	Evol.
Membres du Conseil d'Etat	197	226	14,7%
Magistrats administratifs	951	1 223	28,6%
total magistrats	1 148	1 449	26,2%
catégorie A	294	859	192,2%
catégorie B	299	511	70,9%
catégorie C	1 042	1 296	24,4%
Total fonctionnaires	1 635	2 666	63,1%
total	2 783	4 115	47,9%

Sources : RAP du programme 165

En comparaison de celle des flux entrants et des emplois pour la Justice administrative, l'évolution des emplois pour la Justice judiciaire n'apparaît pas défavorable au regard de la stabilité constatée de ses flux entrants en matière pénale comme civile (hors justice rendue par des non professionnels). Alors que les stocks en matière administrative ont diminué sur la période, ceux des juridictions judiciaires ont globalement augmenté.

La mise en perspective de ces données renvoie en réalité au constat partagé et déjà mis en avant dans plusieurs rapports¹⁰ sur la difficulté du ministère à améliorer le fonctionnement de la Justice en dépit d'une hausse régulière de ses moyens.

Il est vrai que ces rapports ont aussi mis en exergue, **sur la base des données de la CEPEJ¹¹, la faiblesse des moyens et des effectifs de la Justice française** en comparaison avec ceux des justices européennes comparables. Le rapport précité de la Cour des comptes sur les coûts de la Justice relevait ainsi que le budget de la Justice en France représentait en 2016 0,18 % du PIB, chiffre inférieur à celui de ses partenaires les plus comparables et à la médiane de l'Union européenne continentale (0,29 %). Pour les effectifs, le constat était le même. Avec 13 magistrats et 47 personnels judiciaires (magistrats et fonctionnaires) pour 100 000 habitants, la France se situait en 2016 à un niveau inférieur à celui de ses partenaires les plus comparables et à environ la moitié de la médiane des pays de l'Union européenne continentale.

Cette comparaison des données européennes tend ainsi à démontrer que la Justice française souffrirait d'un sous-investissement historique et structurel dans ses moyens. En même temps, le ministère de la Justice demeure aujourd'hui incapable d'objectiver cette réalité et de déterminer le niveau des moyens et des effectifs dont ont besoin les juridictions.

¹⁰ Voir le rapport d'information précité de la commission des lois du Sénat de 2017 sur le redressement de la Justice. Voir également le rapport de la Cour des comptes de décembre 2018 sur une approche méthodologique des coûts de la Justice.

¹¹ Etude comparative sur la justice de l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe publiée tous les deux ans par la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

Par ailleurs, au-delà du niveau des renforts nécessaires, des facteurs structurels pourraient expliquer la difficulté de l'institution judiciaire à traduire l'augmentation des moyens en résultats. Nombre de professionnels ont en particulier pointé **l'inflation normative en cours et la complexification croissante des processus judiciaires.**

Il est indéniable, comme l'avait déjà souligné le rapport d'information précité du Sénat sur le redressement de la Justice, que l'activité des juridictions est impactée par une inflation législative, une complexité croissante de l'ordonnement juridique et un nombre important de réformes en cours. Dans sa dernière édition de 2021 sur l'étude de l'inflation normative¹², le Conseil d'Etat a relevé que le nombre de mots du droit législatif codifié avait ainsi augmenté de 142 % entre 2002 et 2021.

Au cours des quatre dernières années (2018 à 2021), 38 lois et ordonnances et 17 décrets sont intervenues dans le champ pénal. Le champ civil pour sa part a été profondément bouleversé par 39 lois et ordonnances et 45 décrets depuis 2018.

Au-delà de cette extraordinaire inflation normative, nombre de professionnels ont relevé que les processus judiciaires se complexifient avec le temps et qu'il est plus difficile aujourd'hui de traiter les procédures que par le passé.

Dans le cadre d'une mission d'appui à la DSJ et aux chefs de cour visant au diagnostic de l'état des stocks, l'IGJ a réalisé une évaluation de cette réalité pour certains contentieux. Elle a ainsi démontré que le contentieux de la construction et celui de la responsabilité étaient largement plus complexes à traiter qu'il y a 15 ans, en raison notamment d'un allongement des conclusions des parties, d'une augmentation des chefs de demandes et des moyens soulevés en défense.

Il en résulte que la matière juridique, les règles procédurales et les processus de traitement des affaires dans les tribunaux sont susceptibles d'avoir connu une forte évolution depuis une quinzaine d'années. Il est par conséquent difficile d'apprécier dans ces conditions si l'augmentation avérée des crédits et des effectifs depuis 2006 a été à la hauteur des besoins des tribunaux. Ni les juridictions, ni l'administration centrale ne sont aujourd'hui en mesure d'y apporter une réponse, en raison de l'absence d'un référentiel permettant une évaluation juste et pertinente de la charge de travail des magistrats par type d'affaire.

1.2 Le besoin urgent d'un référentiel sur la charge de travail des magistrats pour mieux déterminer les moyens nécessaires

1.2.1 Un chantier lancé depuis plus de dix ans

La DSJ, qui pilote tout le réseau des juridictions, ne dispose ni de statistiques d'activité suffisamment fiables pour analyser avec précision l'activité en flux et en stocks de chaque juridiction, ni d'instruments opérationnels lui permettant de mesurer de façon réaliste les charges de travail des magistrats et donc d'évaluer si les moyens humains localisés sont adaptés à l'évolution de l'activité des juridictions.

Pourtant, depuis près de 30 ans, des travaux ont été régulièrement conduits par différents acteurs du monde de la Justice pour tenter de faire aboutir un référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats.

¹² Indicateurs de suivi de l'activité normative publiés par le secrétariat général du gouvernement. Édition 2021

Une première étude avait été confiée pendant trois ans (1994-1997) par la sous-direction à l'organisation judiciaire du ministère de la Justice au centre de gestion scientifique (CGS) de l'École des mines. La méthode choisie avait consisté à décomposer le travail des magistrats en « activités » pour élaborer un système de « normes » (du type nombre de décisions par an), calculées pour un magistrat théorique qui n'aurait eu que cette activité. Ce modèle, initié au sein d'un tribunal « étalon » (TGI d'Evry), avait ensuite été validé et complété dans trois autres TGI de la région parisienne, puis expérimenté à plus grande échelle sur l'ensemble des tribunaux de la cour d'appel de Douai. Cette méthode n'a ensuite été ni étendue ni pérennisée.

Le ministère a par la suite engagé une réflexion sur la qualité de la justice et le développement d'une politique d'évaluation des juridictions. L'objectif était alors de mettre en œuvre une démarche d'auto-évaluation des juridictions et de définir des indicateurs de résultats pour une meilleure qualité du service public. Les conclusions de cette étude¹³, qui date de mars 2001, et les fiches d'évaluation des TGI élaborées en appui ont ensuite été reprises par certaines juridictions pour développer leurs propres grilles d'analyse.

A partir d'une expérimentation conduite en 2005 au tribunal de Créteil par son président de l'époque, M. Didier Marshall, avec l'appui de l'ENM, une nouvelle démarche a été lancée sans qu'elle n'ait pu non plus aboutir.

En 2012, à la demande du garde des sceaux, un groupe de travail thématique a été constitué pour apprécier la charge de travail et l'organisation des juridictions pour mineurs. Il a conduit à une réflexion partagée avec des juridictions tests (envoi de questionnaires, auditions de professionnels, contributions écrites) qui a abouti à un rapport dans lequel des règles d'évaluation de la charge de travail du magistrat, du personnel de greffe et du magistrat coordonnateur ont été définies. Ce travail sert depuis lors de référence à un certain nombre de tribunaux pour enfants.

Les associations professionnelles de magistrats se sont également saisies de ce chantier. En 2011, l'association nationale des juges d'instance a élaboré un référentiel d'évaluation de leur charge de travail par contentieux, présenté sous forme de fourchettes permettant de prendre en compte l'hétérogénéité des tribunaux d'instance et correspondant à l'évaluation moyenne la plus fréquente. D'autres associations professionnelles ont engagé la même démarche.

Les chefs de cour et de juridiction du ressort de la cour d'appel de Rennes ont réalisé à partir de 2013 des travaux qui ont conduit à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation couvrant la totalité des fonctions dans les TGI et TI. Le référentiel a déterminé un nombre de jours de travail par activité correspondant à une fraction d'ETPT et, s'agissant des fonctions spécialisées, un nombre de dossiers ou de décisions rendues par ETPT. Il a été complété d'un système de pondération en fonction de certains contentieux ou spécificités. Actuellement appliqué dans de nombreuses juridictions, il est fréquemment utilisé par les chefs de juridiction pour la répartition des activités au sein de leurs services. Il a fait l'objet d'une mise à jour sur les contentieux civils de premier ressort en mars 2019.

¹³ Rapport DALLE.

En 2014, un groupe de travail, réunissant des professionnels et présidé par M. Jacques Degrandi, premier président de la cour d'appel de Paris, a proposé à la DSJ un outil qui se voulait simple, robuste et évolutif, susceptible de tenir compte des spécificités des juridictions par l'intégration de variables de contrôle. Elaboré à partir d'un référentiel d'activité des chambres civiles, sociales et commerciales de la cour d'appel de Paris et de fiches d'actions renseignées par des magistrats de cour d'appel, il évaluait l'activité, non par magistrat, mais par service. Les normes proposées n'ont été validées ni par les organisations professionnelles de magistrats, ni par les organisations syndicales.

A la suite de ce groupe de travail, des comités ad hoc ont été mis en place à partir de novembre 2016 pour travailler sur différentes fonctions. Un groupe de travail présidé par M. Paul Michel, procureur général de Grenoble, s'est attaché à évaluer la charge de travail des magistrats du parquet, en première instance comme en appel. Ce référentiel a été testé auprès de divers parquets de première instance et de cours d'appel. Il semble avoir recueilli l'adhésion des conférences et des organisations syndicales. Pour autant, les valeurs déterminées fondées sur le type de poursuites engagées dépendent si étroitement de la politique pénale mise en œuvre qu'elles sont apparues difficilement transposables au niveau national.

En janvier 2022, la conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires a elle-même élaboré, à l'issue d'un long travail collaboratif avec les 164 présidents, un référentiel national d'évaluation de la charge de travail des magistrats du siège du premier ressort.

Dès lors, en l'absence de référentiel validé d'évaluation de la charge de travail pour l'ensemble des fonctions, la répartition par la DSJ des emplois créés chaque année se fait alors sans véritable critère ou selon des règles insuffisamment transparentes qui suscitent une incompréhension partagée des professionnels.

Pourtant, l'administration centrale bénéficie depuis 2005 d'un outil d'évaluation du besoin en fonctionnaires de greffe en équivalent temps plein travaillé (ETPT) de chaque structure judiciaire, calculé à partir des statistiques d'activités disponibles, d'une estimation de la durée de traitement des actes et d'une prise en compte proportionnelle d'activités de soutien.

Ce référentiel, baptisé **OutilGref**, est actualisé par des groupes de travail réunissant des professionnels expérimentés qui prennent en compte les évolutions nécessaires pour garantir la fiabilité de l'outil au regard des réformes procédurales, de l'évolution des métiers de greffe, du déploiement de nouveaux applicatifs métiers et des évolutions technologiques impactant les charges de travail du greffe au sein des juridictions.

Si cet outil a le mérite d'aider le ministère comme les juridictions à procéder à une évaluation des besoins en greffe selon le nombre d'affaires reçues en une année, il présente néanmoins certaines faiblesses.

Le référentiel OutilGref procédant à des évaluations à partir de statistiques d'activité ministérielles disponibles dont la fiabilité doit encore être améliorée¹⁴ et la localisation réelle des emplois se détachant fréquemment en plus ou en moins de son évaluation sans que ces différences soient expliquées, il n'est pas encore possible de conclure à une parfaite adéquation des moyens aux missions. Ainsi, la création d'audiences supplémentaires, demandée dans le cadre de la mise en œuvre de l'actuel plan de justice de proximité, s'est heurtée au manque de ressources humaines de greffe.

Enfin, conçu pour mesurer l'existant et en particulier, les flux, le logiciel ne prend pas en considération les stocks des juridictions et ne permet pas de répondre aux choix de traitement de contentieux faits par les magistrats.

1.2.2 Une administration centrale en difficulté pour faire aboutir le projet

Dans un rapport de décembre 2018¹⁵, la Cour des comptes a enjoint à l'institution judiciaire de se doter d'un dispositif d'allocation des moyens associé à un système de pondération des affaires sur le modèle d'exemples étrangers.

A la suite de ce rapport, la DSJ a constitué un groupe de travail comprenant des représentants des conférences des chefs de cour et de juridiction, des associations professionnelles de magistrats (juges d'instruction, juges d'application des peines, juges des enfants etc.), et des organisations syndicales. Il s'est régulièrement réuni entre décembre 2019 et décembre 2020.

La réflexion a essentiellement porté sur la charge de travail des magistrats de l'application des peines¹⁶ et, plus subsidiairement, sur celle des magistrats du parquet de première instance. Elle a privilégié plusieurs axes de travail, parmi lesquels la prise en compte de l'activité globale des magistrats (activité juridictionnelle et activité de soutien), la création d'une table de pondération par fonction, l'adoption de l'affaire nouvelle comme unité de compte au détriment de l'audience ou de la tâche.

Si de nombreux points ont fait consensus, certains sont restés en discussion. Néanmoins, l'architecture d'une table de pondération a été élaborée et la DSJ s'est engagée, dans la perspective d'un arbitrage final, à confronter les valeurs proposées pour cette table aux résultats d'une expérimentation conduite actuellement dans plusieurs juridictions-tests.

Enfin, par lettre de mission du 23 mars 2021, le cabinet du garde des sceaux a saisi l'inspection générale de la justice d'une mission d'appui à la DSJ visant à élaborer un référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats. Il lui a été demandé à ce titre de dresser un état des lieux des indicateurs disponibles et d'en faire l'analyse. Elle doit ensuite apporter son appui méthodologique à la DSJ dans la construction de l'outil de pilotage, en y associant les chefs de cour et de juridiction.

¹⁴ Cf. § 1.3.2.

¹⁵ Rapport de la Cour des comptes intitulé « *Approche méthodologique des coûts de la justice* ».

¹⁶ En effet, les travaux du groupe de travail piloté par la DSJ, auquel participait la DACG, avaient été repris dès le courant 2015. Le sous-groupe consacré à la charge de travail des JAP, s'était ensuite réuni fin 2016 sur la question du recueil des données pertinentes et les indicateurs utiles à l'évaluation de leur charge de travail. C'est sur la base des données retenues que le groupe de travail mis en place par la DSJ en 2019 a proposé une valeur de référence de la charge de travail d'un magistrat occupé à temps plein pour une catégorie de mesures et a établi un projet de table de pondération. L'activité de soutien a été prise en compte via une part de l'activité globale définie en pourcentage, en l'absence d'indicateurs statistiques disponibles.

S'agissant d'un sujet particulièrement sensible et structurant, ayant déjà suscité au cours des dernières décennies de nombreuses initiatives inabouties, les freins identifiés relèvent à la fois de la diversité et de la complexité des organisations et pratiques professionnelles, de la mise au jour pendant de nombreuses années d'un grand nombre de postes vacants et des moyens insuffisants affectés sur le sujet au sein de la DSJ.

En réalité, la difficulté de la DSJ à faire aboutir ce projet de référentiel met en relief le défaut structurel de son organisation concernant le pilotage des métiers judiciaires. Il lui manque, comme cela peut exister à la DAP et à la DPJJ ou dans d'autres ministères, un ou plusieurs bureaux spécialement consacrés aux sujets relatifs aux différents métiers dans les juridictions et qui pourraient dans ce cadre prendre en charge l'établissement et la mise à jour permanente de référentiels.

La DSJ n'a pas su trouver les moyens d'avoir les outils utiles à la détermination des besoins des services judiciaires et à leur répartition équitable dans les différents territoires. Le besoin est pourtant impérieux. La mobilisation très forte des magistrats ces dernières semaines autour de revendications essentiellement axées sur la question de la souffrance au travail, de la perte de sens et de l'insuffisance des moyens est manifeste de l'urgence de la question.

Le 4 janvier 2022, la DSJ a demandé aux chefs de cour, en dehors du calendrier habituel des dialogues de gestion achevés pourtant depuis quelques semaines seulement, de recenser les besoins en magistrats de leur ressort¹⁷ ; cette identification des besoins des juridictions a été engagée sans qu'aient été définis les critères communs d'appréciation de ces besoins.

Cette tentative de réponse insatisfaisante devrait plus encore conduire la DSJ à se mobiliser en vue de la publication rapide d'un référentiel.

Proposition n°1: Concevoir sous un an au profit de l'institution judiciaire un référentiel d'évaluation de l'activité des magistrats permettant d'objectiver les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions du 1^{er} et du 2nd degré et conduire dans le même délai avec les organisations représentatives des professions judiciaires et les conférences des chefs de juridiction une conférence de consensus propre à en faciliter l'acceptation.

1.3 La nécessité d'une répartition équilibrée et transparente des ressources entre les territoires

1.3.1 Les disparités actuelles, signes d'un insuffisant pilotage

En l'absence d'un référentiel sur la charge de travail des magistrats, l'analyse des besoins en création de postes ne peut être qu'imparfaite. L'allocation territoriale des effectifs ne répondant pas à des paramètres explicites, elle suscite des interrogations sur les disparités constatées entre l'évolution de l'activité des juridictions et la répartition des moyens.

¹⁷ Recensement des besoins pour le 21 janvier suivant, délai prorogé au 15 février suite à leurs protestations.

Ainsi, la ventilation des effectifs (siège, parquet, greffe) par nature de juridiction (tribunaux judiciaires, juridictions d'appel) rapportée au nombre d'habitants (pour 100 000 habitants) et au flux d'activité entrant, met en évidence des déséquilibres significatifs non explicables et, en tout cas non expliqués par l'administration centrale, dans la répartition des ressources entre les différents ressorts de cours d'appel¹⁸. Elle révèle aussi une absence de cohérence entre les effectifs du siège, du parquet et du greffe, en particulier dans les tribunaux judiciaires.

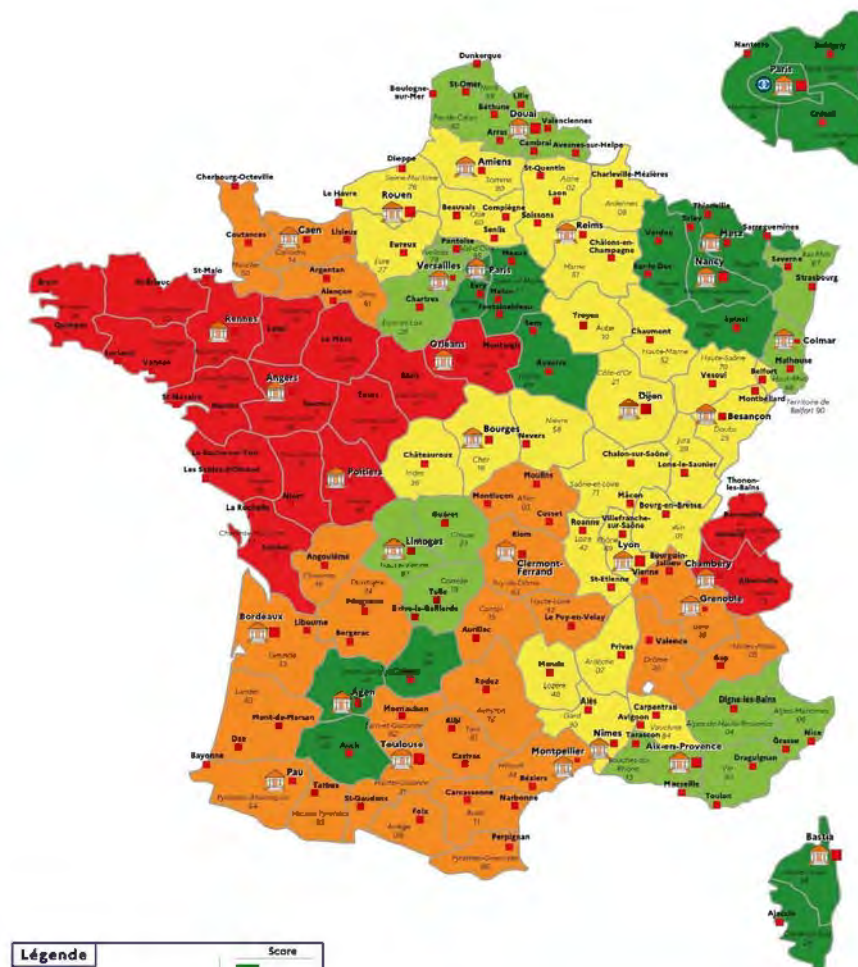
¹⁸ Cf. Tableau de la répartition des effectifs en annexe 3.

Tableau comparatif des effectifs localisés en première instance (hors DOM-TOM)

	les 5 ressorts bénéficiant de la moyenne la plus favorable					les 5 ressorts subissant la moyenne la moins favorable			
	Population estimée 2021	Effectifs mag. siège TJ/ 100 000 hab.	Effectifs mag. parquet TJ/ 100 000 hab.	Effectifs greffe 1ere instance/ 100 000 hab.	Nbe de procédures civiles reçues en 1ere instance par mag. du siège TJ	Nbe procédures pénales reçues en 1ere instance par mag. du parquet TJ	Nbe procédures totales reçues (civil+pénal) par fonct. greffe de 1ere instance	Score (selon nbe cellules vertes et oranges. Voir formule ci-dessous)	
CA ORLEANS	1 619 000	5,31	1,73	20,94	353	1 114	182	4	
CA ANGERS	1 687 000	4,98	1,60	19,50	312	1 041	165	6	
CA POITIERS	2 156 000	4,96	1,62	19,11	318	1 023	169	6	
CA GRENOBLE	1 934 000	5,58	1,91	21,56	339	965	173	7	
CA RENNES	4 830 000	4,89	1,90	18,90	334	838	171	7	
CA CHAMBERY	1 276 000	5,64	2,12	22,41	338	978	177	8	
CA MONTPELLIER	2 334 000	6,47	2,19	24,51	366	904	177	8	
CA TOULOUSE	2 229 000	5,61	1,93	21,89	386	960	184	8	
CA BORDEAUX	2 414 000	6,05	2,07	23,07	360	846	170	9	
CA BOURGES	714 000	6,58	1,96	25,35	298	979	153	9	
CA PAU	1 335 000	5,84	2,02	23,00	368	826	166	9	
CA REIMS	1 137 000	6,86	2,46	25,24	318	893	174	9	
CA AMIENS	1 923 000	6,71	2,34	24,60	285	836	157	10	
CA BESANCON	1 173 000	6,22	2,22	23,19	279	950	166	10	
CA CAEN	1 459 000	6,24	1,99	23,51	309	941	162	10	
CA DIJON	1 247 000	6,01	2,09	23,58	293	923	156	10	
CA LIMOGES	724 000	7,18	2,21	23,34	296	769	164	10	
CA LYON	3 320 000	5,93	2,02	23,25	303	951	160	10	
CA NIMES	1 717 000	6,52	2,15	24,34	330	895	168	10	
CA RIOM	1 372 000	6,34	2,04	22,30	280	818	155	10	
CA ROUEN	1 846 000	6,12	2,22	24,54	350	846	164	10	
CA AGEN	695 000	6,19	2,01	22,45	272	829	149	12	
CA DOUAI	4 053 000	7,13	2,62	26,72	291	889	165	12	
CA VERSAILLES	4 774 000	5,84	2,24	23,40	238	844	140	12	
CA AIX EN PROVENCE	4 388 000	8,23	2,94	30,33	343	818	172	13	
CA COLMAR	1 911 000	6,75	2,09	31,82	288	733	109	13	
CA BASTIA	350 000	9,14	3,14	26,00	247	636	164	14	
CA METZ	1 038 000	7,42	2,31	32,37	309	717	122	14	
CA NANCY	1 268 000	7,65	2,76	26,10	244	737	150	14	
CA PARIS	8 310 000	9,55	4,10	36,80	247	630	134	16	

En vue d'une comparaison pertinente, les effectifs de juge du livre foncier ont été retirés des effectifs pour les ressorts des cours d'appel de Metz et Nancy.

score multicritère représentant le poids des effectifs de magistrats et de fonctionnaires au regard de l'importance de la population sur le ressort et du nombre d'affaires reçues dans les juridictions



Légende		Score
	Cour de cassation	> 13
	Département	11 / 12
	Tribunal judiciaire	10
	Cour d'appel	8 / 9
		< 7

Illustrations :

Un score supérieur à 13 signifie que les juridictions du premier et second degré implantées sur le ressort bénéficient d'effectifs (magistrats et greffe) plutôt favorables par rapport à la moyenne des autres ressorts et au regard de la population et du nombre total annuel de procédures civiles et pénales reçues.

A l'inverse, un ressort avec un score inférieur à 7 signifie que le niveau des effectifs y est plutôt défavorable.

Voir le détail des données en annexe 3 du rapport.

Ainsi, les effectifs localisés pour 100 000 habitants vont de 6,27 magistrats du siège à 12,85, de 2,34 magistrats du parquet à 5,20 et de 22,75 fonctionnaires de greffe à 44,14. L'écart concernant le nombre annuel de procédures reçues par magistrat s'établit quant à lui de 225 à 292 pour le siège, 538 à 727 pour le parquet et de 129 à 155 par fonctionnaire.

Si le critère démographique comme celui quantitatif des affaires nouvelles ne peuvent constituer les seuls paramètres d'une répartition des ressources entre les juridictions, le manque de transparence autour d'autres critères qui seraient utilisés par la DSJ entretient le doute sur l'objectivité et la professionnalisation qui président à la ventilation des moyens, compte tenu des disparités objectivées.

Or, l'incidence de ces différences sur la performance des juridictions est accrue dans la mesure où le nombre d'emplois localisés dans le ressort d'une cour d'appel conditionne celui des « magistrats et fonctionnaires placés » ayant vocation à remplacer temporairement des collègues qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de congés de maladie, de longue maladie, pour maternité ou adoption ou du fait de leur participation à des stages de formation, ou admis à prendre leur congé annuel, à pourvoir un poste vacant ou à renforcer l'effectif d'une juridiction afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable.

Le nombre de ces magistrats ne peut, en effet, excéder, pour chaque cour d'appel, le quinzième des emplois de magistrat de la cour d'appel et des tribunaux de première instance du ressort¹⁹. L'adaptation des renforts aux réalités de l'absentéisme et des vacances d'emplois dans les juridictions commanderait d'ailleurs de lever cette contrainte et d'augmenter sensiblement le nombre de placés.

Il est instructif d'observer à titre d'exemple, que la DAP applique pour calculer les organigrammes de référence de ses établissements, un taux de compensation pour le calcul des besoins du service (TCCBS)²⁰, construit sur la base d'un recensement exhaustif de toutes les causes d'absence possibles, de 16 % pour les hommes et de 30 % pour les femmes²¹. L'inspection générale des finances, appelée à expertiser ce taux, a validé la construction de l'outil mais a conclu qu'il était sous-estimé par rapport à la réalité des absences et a proposé de le fixer dans des fourchettes de 20 à 21 % pour les hommes et de 26 à 27 % pour les femmes²².

Un taux moyen théorique, par exemple de 24 % rapporté au nombre total de 8483 magistrats en juridiction²³, porterait l'effectif à 2035 magistrats placés alors qu'il est de 437 dans la circulaire de localisation des emplois (CLE) 2021²⁴. Cette différence confirme le ressenti général de renforts en nombre très insuffisant pour garantir réellement la continuité du service public de la Justice.

¹⁹ Article 3-1 al. 7 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature modifiée par la loi n°2019-221 du 23 mars 2019 (art. 1 et 8). La contrainte de 1/15ème porterait l'effectif maximum de magistrats placés à 562 pour un effectif de 8437 magistrats (hors administration centrale, E.N.M, E.N.G) au 1^{er} janvier 2022 selon LOLFI dont 6281 au siège et 2156 au parquet. Le nombre de placés est de 437 pour un plafond d'emplois autorisé (PAE) de 527 ETP.

²⁰ Le TCCBS s'applique uniquement au personnel de surveillance et aux gradés dont les postes sont occupés nuit et jour et sept jours sur sept.

²¹ Circulaire AP 86-18-H1 du 09 avril 1986 portant modification des organigrammes des établissements pénitentiaires.

²² Rapport de la mission d'expertise du taux de compensation pour le calcul des besoins du service (TCCBS) dans l'administration pénitentiaire d'août 2009.

²³ Effectifs (au 1er janvier 2022) : 9192 magistrats (ensemble du corps) dont 8483 en juridiction et 290 en administration centrale. Source : Les effectifs dans la magistrature – 2022 établis par la sous-direction des ressources humaines de la magistrature (SDRHM).

²⁴ Alors que l'application de la règle du 15^{ème} aboutit à un plafond de 565 emplois.

La répartition des renforts entre le siège et le parquet suscite également des interrogations. Il y a en effet 279 magistrats placés²⁵ pour un total de 6 281 magistrats au siège et 158 magistrats placés pour un total de 2 156 magistrats au parquet. Les paramètres ayant conduit à l'attribution majoritaire des magistrats placés dans les parquets (ratios de 2,51 % pour le siège et de 7,32 % pour le parquet) mériteraient également d'être justifiés.

Faute de temps suffisant le groupe de travail n'a pu objectiver le besoin similaire de compensation des absences des membres du greffe. Le même écart entre le ressenti des besoins et le faible nombre de fonctionnaires de greffe placés affectés dans chaque SAR mériterait une analyse rigoureuse et la détermination de mesures correctrices.

1.3.2 Le besoin d'indicateurs d'activité incontestables et harmonisés

Le ministère de la Justice produit et diffuse, au niveau national, des statistiques publiques, via un service statistique ministériel, qui est aujourd'hui la sous-direction de la statistique et des études (SDSE), rattachée au secrétariat général. Ce service produit et diffuse, en toute indépendance professionnelle, les statistiques publiques dans tous les domaines d'action du ministère et réalise des études.

En outre, chaque direction d'administration centrale est dotée d'une unité de statistiques ou d'études qui vient en appui aux travaux directionnels, notamment pour l'éclairage des politiques publiques. Ces unités sont autonomes dans leurs travaux, qui reposent la plupart du temps sur les données produites par la SDSE. La production d'une statistique à vocation décisionnelle, intégrée dans des infocentres métier, relève de la responsabilité des directions qui pilotent les dispositifs de politiques judiciaires et pénitentiaires.

Le contexte actuel de la production statistique ministérielle se caractérise par une grande dépendance de la statistique du ministère de la Justice aux différents applicatifs de gestion utilisés dans les juridictions, par des contraintes de moyens liées aux évolutions envisagées pour le système d'information statistique qui limitent la capacité des services à répondre aux demandes et par des besoins croissants en matière de données chiffrées rapides pour des projections ou évaluations de statistiques publiques.

Plusieurs situations de défaut de qualité de données ont, depuis plusieurs années, généré des tensions et des attentes d'une plus grande cohérence des travaux entre services.

Par exemple, le processus de production des données civiles est basé à la fois sur une extraction mensuelle à partir des applicatifs métiers et sur la réalisation d'enquêtes à partir de questionnaires électroniques trimestriels et annuels. Cette double méthode de production génère des incohérences. La SDSE reconnaît à cet égard des difficultés structurelles à produire des données fiables et partagées qu'elle explique par la multiplicité des applications civiles utilisées en juridiction et installées sur des serveurs locaux ainsi que par les biais existants dans la récupération des données²⁶.

²⁵ Pour 261 effectifs réels, dont 4 surnombres, soit un taux de vacances de 6,45% correspondant à un écart 18 magistrats.

²⁶ Ainsi, à titre d'exemple, les données de stocks de la SDSE sont surestimées au regard de la réalité du terrain, de l'ordre de 10 % pour celles des ex-TGI, avec de très fortes différences selon les juridictions. Les données Pharos peuvent aussi présenter des biais, notamment sur le nombre d'affaires nouvelles, et dans une moindre mesure sur le nombre d'affaires en stock.

Par ailleurs, les directions du ministère ont de nombreuses attentes à l'égard de la SDSE qui ne sont pas satisfaites à l'heure actuelle qu'il s'agisse de nouveaux travaux à mener ou encore en matière d'accès à certaines données.

Or, l'enjeu pour le ministère est de disposer de données statistiques fiables, précises et de qualité sur l'activité judiciaire permettant de déterminer en fonction des activités et de leur projection à moyen terme les meilleurs équilibres locaux.

Le développement d'une meilleure capacité de production statistique et la mise au point d'indicateurs d'activité pertinents et partagés, en stock et en flux, lui permettrait de renforcer l'efficacité de son pilotage et de mettre en place un suivi plus qualitatif de l'activité juridictionnelle.

Il devrait accompagner et être en même temps facilité par la mise en œuvre du plan de transformation numérique dans lequel le ministère de la justice s'est engagé et qui aura pour conséquence un changement profond de ses modes de fonctionnement grâce à la dématérialisation totale des procédures civiles et pénales.

Proposition n°2 : Veiller à ce que les systèmes d'informations et les nouvelles applications métiers simplifient et homogénéisent la saisie et remontée des données d'activité des juridictions pour en garantir la qualité et faciliter leur exploitation locale et nationale²⁷.

²⁷ Proposition également avancée par la Task force numérique. Dans le cadre des états généraux de la justice, le choix a été fait de traiter la thématique numérique de façon transverse. Une « task force », composée d'une quinzaine de membres du ministère de la Justice, a travaillé autour de plusieurs ateliers et a formulé des idées numériques permettant de répondre aux besoins du ministère en la matière. Les autres propositions de la task force et relatives au pilotage des organisations ont été transmises de manière trop tardive au présent groupe de travail pour pouvoir être débattues et expertisées.

2. POUR UN MAILLAGE TERRITORIAL DE L'ACTIVITE JUDICIAIRE CONCILIANT PROXIMITE, VISIBILITE ET EFFICACITE

2.1 Les critères pertinents d'une réforme du maillage territorial

2.1.1 *Le besoin de proximité : le maintien souhaitable de tous les sites judiciaires, y compris en appel*

Dans le cadre d'un groupe de travail mis en place en mars 2016²⁸, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a appelé de ses vœux la mise en œuvre d'une nouvelle doctrine d'aménagement du territoire et a formulé plusieurs recommandations, notamment celle de maintenir une présence réelle et adaptée des services publics sur l'ensemble du territoire et de déployer la présence territoriale de l'État en préservant les territoires fragiles des effets cumulatifs des fermetures de services publics.

Le mouvement des gilets jaunes a conduit à l'expression exacerbée de ce besoin et d'un sentiment d'une France à deux vitesses. Un des quatre thèmes retenus dans le cadre du grand débat national organisé au printemps 2019 a porté sur l'organisation de l'État et de ses services publics.

Lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019 à l'issue du grand débat national, le Président de la République a invité à changer de méthodes d'organisation pour la République, un besoin de proximité et d'enracinement de l'action dans les territoires s'étant exprimé.

Cette volonté politique nouvellement affirmée de rapprocher le service public des usagers s'est concrétisée par la mise en place du réseau France services, composé de plus de 1700 guichets uniques de proximité regroupant sur leurs sites plusieurs administrations, dont celle de la Justice, et proposant une offre élargie de services au public pour les démarches administratives du quotidien.

La crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 a par ailleurs conduit à un bond numérique des administrations et laisse entrevoir de nouvelles possibilités d'implantation des services de l'État sur le territoire. Un nouveau mouvement de déconcentration des services pourrait s'envisager et freiner l'hyper-concentration des administrations en région parisienne, qui soulève des difficultés en termes de logement et de coût de la vie pour les agents publics qui y travaillent.

Ce nouveau contexte politique, qui marque une forme, sinon de rupture, en tous cas de nette évolution, avec la logique de la révision générale des politiques publiques (RGPP) des années 2000 et des réformes de l'administration territoriale conduites depuis lors, est à prendre en compte dans la réflexion relative à l'évolution du maillage territorial de la Justice. S'il l'est de façon évidente pour la justice de première instance, notamment pour les contentieux de proximité, il ne peut pas non plus être occulté pour les juridictions d'appel, quand bien même le besoin de proximité est moins prégnant. Il est important qu'une réforme de la carte judiciaire ne conduise pas notamment à un éloignement trop important des citoyens des sites judiciaires d'appel.

²⁸ Voir le rapport d'information enregistré le 31 mai 2017 au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par le groupe de travail sur l'aménagement du territoire.

Les élus locaux comme nationaux sont d'ailleurs très sensibles aujourd'hui au maintien de l'ensemble des services publics sur leur ressort et ont déjà exprimé, à l'occasion de précédentes réformes, notamment dans le cadre de la LPJ, leur réticence à tout transfert de contentieux d'une juridiction à l'autre. La décision sur le maillage territorial des contentieux revêt ainsi une forte dimension politique.

Les contraintes des avocats doivent également être prises en compte à cet égard. Toute évolution du maillage des juridictions ou des contentieux peut avoir un impact significatif sur l'activité de leurs cabinets et leur équilibre économique. S'ils ont le souci d'être implantés au plus près des citoyens, les avocats ont en même temps un besoin d'être à proximité des lieux de justice en raison des démarches et des audiences qu'ils ont à honorer quotidiennement. La conférence des bâtonniers lors de sa dernière assemblée générale du 21 janvier 2022 a d'ailleurs rappelé sa forte opposition²⁹.

Dans ce contexte, le maintien de l'ensemble des sites judiciaires, y compris en appel, apparaît comme un critère essentiel de toute évolution de la carte judiciaire. Le rapprochement ou la fermeture de sites ne doivent s'envisager que de manière très exceptionnelle, comme une solution de dernier recours, lorsque le maintien n'apparaîtrait pas possible.

2.1.2 Le besoin de visibilité : la nécessité d'une représentation plus unifiée de la justice à l'échelle départementale

Selon la lettre de mission adressée aux chefs de file du présent groupe de travail, les disparités entre la carte judiciaire et celle des autres administrations de l'Etat soulèveraient des questions de cohérence des politiques publiques, du niveau de représentation de l'institution judiciaire au sein des instances partenariales et, in fine, de sa crédibilité.

Dans sa note publique d'octobre 2021³⁰, la Cour des comptes a invité le ministère de la justice à réformer sa carte judiciaire, en particulier celle de ses cours d'appel, en soulignant que *« l'absence d'interlocuteur unique au plan régional compliquait la reconnaissance de l'institution judiciaire et multipliait, pour ses partenaires, les démarches de contractualisation »*.

L'évolution du maillage territorial est ainsi justifiée par le besoin de renforcer et unifier la représentation de l'institution judiciaire dans ses relations partenariales.

Le groupe de travail a quant à lui considéré que ce besoin ne s'exprime toutefois pas avec la même intensité selon les acteurs judiciaires concernés, ni sur les mêmes territoires.

L'enjeu d'une représentation plus forte et unie intéresse en premier lieu le ministère public. L'étendue de ses missions, orientées à la fois vers le traitement de la délinquance, dans sa dimension préventive comme répressive, et vers l'exercice de nombreuses autres attributions dans le domaine civil, commercial et administratif, le conduisent en effet à mettre en œuvre ou à participer à de nombreuses politiques partenariales qui s'inscrivent essentiellement dans un cadre départemental.

²⁹ Contribution écrite de la conférence des bâtonniers au groupe de travail sur le pilotage des organisations : *« Nous appelons la création/préservation de juridictions de plein exercice, seules capables de répondre aux objectifs d'une justice efficiente. [...] Quel que soit le niveau, il n'est pas possible de modifier la carte des juridictions. »*

³⁰ Note intitulée « améliorer la gestion du service public de la justice » et publiée en octobre 2021 dans le cadre d'une série de publications dédiées aux enjeux structurels pour la France.

Le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant du groupement de gendarmerie sont ainsi les interlocuteurs du procureur de la République pour la conduite de l'action publique. Le traitement des contentieux techniques requiert des échanges et partenariats avec les directions départementales interministérielles, placées sous l'autorité du préfet. La prévention de la délinquance et l'aide aux victimes se concrétisent par des plans départementaux, des comités opérationnels départementaux anti-fraude ou des comités ou commissions départementales de lutte contre les violences faites aux femmes.

Les magistrats du siège de première instance, notamment le président, les coordonnateurs, référents et chefs de service, participent également à la mise en œuvre de politiques publiques, même si la démarche demeure moins consubstantielle à leurs missions qu'à celles du ministère public. Elles prennent d'ailleurs très souvent la forme de politiques de juridiction animées conjointement par le président et le procureur dans un esprit de complémentarité.

Ces politiques publiques du siège ou de juridiction s'inscrivent également dans un cadre essentiellement départemental en raison de l'organisation des administrations partenaires.

La politique d'accès au droit est ainsi portée par le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), dirigé par le président du tribunal judiciaire, chef-lieu du département.

Le juge des contentieux de la protection intervient notamment dans la commission départementale du traitement du surendettement et dans la commission de coordination des actions de prévention des expulsions. Le juge des enfants échange avec les services de l'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), organisés à l'échelle départementale. Il en est de même du juge de l'application des peines avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation dont le maillage est également départemental.

S'agissant du périmètre géographique des 13 régions administratives, le groupe de travail observe que celui-ci n'est pas le cadre de référence habituel des partenariats des magistrats du siège du premier et du second degré, en dehors des liens ponctuels du premier président avec le DRFIP et quelques autorités administratives régionales. En revanche les politiques judiciaires du siège méritent une étroite concertation avec les directions régionales du ministère de la justice (DAP, PJJ, SG) qui, elles, s'inscrivent dans des ressorts régionaux différents de ceux des administrations et des élus.

Même si les politiques judiciaires des parquets peuvent s'inscrire également dans un cadre local, communal ou inter-communal, ou encore régional, en lien par exemple avec les agences régionales de santé, les rectorats, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), ou encore les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), elles n'ont néanmoins pas pour effet de remettre en cause la pertinence et la dominante du département comme cadre de référence premier de leurs actions.

En revanche, les procureurs généraux, autorités hiérarchique des procureurs de la République assurent une mission essentielle de coordination de leur action sur le ressort de la cour d'appel, et donc avec les forces de sécurité intérieure et les administrations partenaires. Le récent rapport du groupe de travail de la DACG sur les parquets généraux³¹ a d'ailleurs souligné le besoin d'assurer une représentation du ministère public à un niveau inter-régional ou zonal. La création de directions zonales de police judiciaire et de sécurité publique, l'évolution de l'organisation de la gendarmerie nationale autour de régions à 13 unités et la montée en puissance de la zone de défense dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et de la crise sanitaire militent en tout cas pour l'existence d'un chef de file des parquets à cet échelon, décision qui peut se dé-corréler des choix d'organisation et de pilotage applicables à l'ensemble de la magistrature.

En conclusion, la question de la représentation de la Justice vis-à-vis de ses partenaires administratifs se pose avant tout pour les acteurs de la première instance et, en particulier, pour le ministère public.

La réforme de la carte territoriale de la justice doit pouvoir ainsi conduire, dans un objectif de plus grande lisibilité, à une représentation plus unifiée des acteurs judiciaires au sein de chaque département.

2.1.3 Le besoin d'efficacité : la recherche de la taille efficiente de juridiction

2.1.3.1 Taille critique minimale : pour une meilleure continuité de service

La lettre de mission adressée aux chefs de file invite le groupe de travail à examiner la question « de la définition des contours d'une taille critique de juridiction du premier et second degré susceptible de faire l'objet d'un pilotage efficient, tant en matière budgétaire qu'administrative ».

Souvent invoqué, rarement défini, le concept d'une « taille critique » de juridiction laisse entendre qu'il existerait un seuil minimal en termes d'activités et d'effectifs en-deçà duquel une juridiction ne pourrait pas fonctionner de manière satisfaisante ou d'une manière suffisamment efficace. Les juridictions du groupe 4 comportant moins d'une douzaine de magistrats au siège et trois ou quatre magistrats au parquet seraient en particulier concernées par cette problématique.

Fort des échanges intervenus avec le secrétaire général du Conseil d'Etat, le groupe de travail relève d'abord qu'il existe un certain nombre de tribunaux administratifs de petite taille comportant moins de douze magistrats et une quinzaine d'agents de greffe (cas des tribunaux de Besançon, Clermont-Ferrand, Limoges et Bastia par exemple) sans que cette spécificité ne soit perçue comme une difficulté par le Conseil d'Etat, organe responsable de la gestion des juridictions de l'ordre administratif. Ce dernier a seulement insisté sur la structuration de l'organisation autour de la collégialité qui implique un fonctionnement par chambre comprenant au moins quatre membres. Chaque formation collégiale de trois magistrats doit pouvoir en effet être renforcée par un quatrième selon les absences et contraintes de service. Il est cependant vrai que les juridictions administratives ne présentent pas la même diversité d'activité et de contentieux que les tribunaux judiciaires.

Le groupe de travail relève ensuite que l'appréciation de la taille critique minimale doit s'analyser à la fois sur le plan de l'activité juridictionnelle, sur celui de l'administration et de la gestion de la juridiction, mais aussi à raison de la capacité à compenser vacances de postes, congés maladie et de formation.

³¹ Rapport de novembre 2021.

Cette notion de taille critique minimale apparaît en effet moins cruciale si une politique nationale de recrutement évite les vacances récurrentes de postes comme l'autorité judiciaire en a si souvent souffert et si des effectifs suffisants de magistrats et de greffiers placés sont mobilisables. Dès lors que l'on peut lui assurer par l'affectation de magistrats placés en nombre suffisant le remplacement immédiat de tout congé, une petite juridiction, si ses effectifs sont adaptés au volume des contentieux traités, peut fort bien fonctionner. La DSJ gagnerait à ce titre à renforcer le pilotage de ces moyens d'appoint et à les adapter davantage au besoin des différents territoires.

Au-delà de ces premières précisions, l'appréciation de la taille critique minimale doit s'analyser à la fois sur le plan de l'activité juridictionnelle et sur celui de l'administration et de la gestion de la juridiction.

Sur le plan de l'activité juridictionnelle, l'idée d'une taille critique minimale renvoie à la question du niveau pertinent des effectifs permettant à la juridiction d'assurer en permanence, sans aide extérieure, une continuité de service. Elle doit disposer de ressources humaines suffisantes en magistrats et fonctionnaires afin de pourvoir aux absences ponctuelles (congés, formations, arrêts maladie de courte durée), les absences prolongées ou les vacances temporaires de poste pouvant être compensées par des magistrats ou greffiers placés.

Ses effectifs doivent lui donner également les moyens de respecter les garanties procédurales et d'éviter les risques d'incompatibilité (entre les fonctions de JLD et de membre de la formation de jugement par exemple) ou de conflits d'intérêts.

La question se pose en particulier pour les magistrats du siège dont les activités sont organisées autour de fonctions spécialisées pour lesquelles la nomination a eu lieu par décret. L'organisation hiérarchique et le principe d'indivisibilité offrent par différence au ministère public une souplesse susceptible de rendre moins prégnante la question de la taille critique. Néanmoins, il est communément admis qu'un parquet comprenant moins de 3 à 4 magistrats peut difficilement fonctionner.

Pour les magistrats du siège, la taille critique de juridiction se pose pour les juridictions dont l'effectif, compris entre 8 et 16, ne permet pas, pour chaque fonction spécialisée, -au nombre de 4 ou 5 selon que le tribunal judiciaire comprend ou non un juge des enfants-, une continuité du service en toutes circonstances ; les aléas des absences diverses sont alors gérés, soit par une doublure de la même fonction spécialisée, soit par une mutualisation certaine de ces dernières avec d'autres magistrats spécialisés qui ne sont pas employés à plein temps sur les fonctions pour lesquelles ceux-ci sont nommés par décret, tels que les juges des libertés et de la détention dans la quasi-totalité des tribunaux judiciaires de cette dimension.

Pour les juges non spécialisés, il s'agit de pouvoir en toutes circonstances être en mesure de constituer une chambre civile ou pénale en formation collégiale, en plus de l'activité le plus souvent à temps plein d'un juge aux affaires familiales.

Ainsi définie, la taille critique de certaines juridictions peut néanmoins s'avérer efficiente dans certains tribunaux judiciaires, qui peuvent parfaitement fonctionner avec une telle localisation d'emploi, notamment lorsque la juridiction est attractive et qu'elle ne connaît pas d'aléas conjoncturels en termes de ressources humaines. D'autres, moins attractives ou sujettes à des difficultés d'accessibilité ou à une structure particulière d'âge ou de sexe des magistrats du siège, peuvent être rapidement vulnérables.

Il apparaît certain, à cet égard, qu'une structure d'emploi au-dessus de 15 magistrats constitue une garantie de continuité de nature à pallier toutes difficultés sérieuses.

Sur le plan de l'administration et de la gestion des juridictions, le Conseil supérieur de la magistrature a relevé, à l'occasion d'un rapport de 2021³², que « réfléchir à l'attractivité des fonctions de président et de premier président nécessite d'évoquer la taille critique des juridictions ». Il a en particulier pointé les difficultés des chefs des plus petites juridictions, qui ne peuvent s'appuyer sur aucune équipe, et a invité à « harmoniser la taille des juridictions » en vue d'améliorer leurs conditions de travail.

Les fonctions juridictionnelles occupant aujourd'hui jusqu'à 80%, voire plus, de leur temps de travail, les présidents des plus petites juridictions ne disposent pas en effet des moyens pour investir leurs attributions de chef de juridiction et ne peuvent pas non plus bénéficier du soutien d'un chef de cabinet. Il en résulte, comme le souligne le CSM, un défaut manifeste d'attractivité sur certains postes de président du groupe 4 qui ne comptent parfois qu'un seul, voire aucun, candidat³³. Le groupe de travail relève d'ailleurs que la question se pose pratiquement dans les mêmes termes pour les procureurs des plus petites juridictions qui exercent de nombreuses activités juridictionnelles, en plus de leur rôle de chef de parquet.

2.1.3.2 Taille critique maximale : l'enjeu du pilotage managérial des grandes juridictions

Le groupe de travail relève également que s'il peut exister un seuil minimal, la question d'une taille critique maximale au-delà de laquelle la juridiction ne pourrait plus fonctionner de manière optimale n'est sans doute pas non plus dénuée d'intérêt. Comme l'a constaté l'IGJ dans son rapport sur l'état des stocks dans les juridictions³⁴, les plus grandes juridictions du groupe 1 sont celles qui ont le plus souffert des conséquences de la grève des avocats puis de la crise sanitaire, leur moindre agilité en période de crise les ayant conduites à subir une réduction plus importante de leur activité et une augmentation sensible de leurs stocks.

L'existence de juridictions aux effectifs importants offre des marges de manœuvre pour une plus grande spécialisation des magistrats dans le traitement des contentieux, gage en général d'une qualité élevée des décisions rendues et d'une performance dans la production juridictionnelle. Ces juridictions importantes sont à l'inverse confrontées au défi de leur gouvernance.

³² Rapport sur l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et président de tribunal judiciaire de février 2021.

³³ Extrait du rapport précité du CSM sur l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et président de juridiction : « L'absence d'équipe autour du président pèse sur l'attractivité de la fonction ainsi qu'en atteste le questionnaire réalisé. En effet, 44% des répondants ont expliqué le déficit de candidatures aux fonctions de président de tribunal judiciaire par l'absence de structure d'accompagnement autour de celui-ci et 67% ont déclaré qu'une équipe autour du président les encouragerait à postuler ».

³⁴ Voir le premier rapport intermédiaire de l'IGJ du 1^{er} avril 2021 dans le cadre de la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ sur l'état des stocks dans les juridictions.

La faiblesse structurelle des outils statistiques et de suivi d'activité, commune à toutes les juridictions, se fait ressentir avec davantage d'acuité dans les tribunaux du groupe 1. Contrairement aux petites structures, cette faiblesse ne peut pas être palliée par l'entretien de relations de proximité avec chaque service ou cabinet de juge. C'est sans doute un premier facteur explicatif des difficultés de pilotage.

La faiblesse de l'encadrement intermédiaire en est un autre. Nombre de chefs de cour et de juridiction ont partagé, à plusieurs reprises³⁵, leurs difficultés à pouvoir compter en interne sur des relais efficaces pour assurer le suivi d'activité et animer les politiques juridictionnelles dans les services. Cette insuffisance relèverait d'abord d'une affectation déséquilibrée des magistrats d'expérience entre les juridictions. Quand le parquet de Bordeaux compte par exemple 31 magistrats, dont 5 substituts et 26 magistrats du premier grade ou de la hors-hiérarchie, le parquet d'Evry rassemble une équipe de 32 personnes avec une proportion inversée des grades, soit 23 substituts et 9 magistrats plus gradés.

Cette insuffisance tiendrait aussi au profil inadapté des recrutements sur certains postes d'encadrement. Les candidats ne disposeraient pas toujours des qualités suffisantes pour l'encadrement d'un service, l'animation de réunions ou un positionnement hiérarchique adapté vis-à-vis des collègues.

Cette insuffisance s'expliquerait enfin par l'absence de véritables leviers managériaux à disposition de l'encadrement intermédiaire et susceptibles de lui donner toute la place et la légitimité nécessaires pour le pilotage et l'animation des services.

Dans ces conditions, la définition d'une taille critique maximale renverrait moins à la question d'un nombre maximal de magistrats ou fonctionnaires à ne pas dépasser par juridiction qu'à l'adaptation des outils de pilotage et des modalités de gouvernance des plus grandes structures ainsi qu'au renforcement de leur encadrement intermédiaire. Deux leviers pourraient en particulier être mobilisés dans cette voie :

- Améliorer la production des données statistiques dans les services des juridictions tant en termes de pertinence que de délais ; le recrutement d'un statisticien dans chaque ressort donnerait les moyens de décliner une véritable politique de service et de juridiction en la matière ;
- Revoir le processus de sélection des candidats sur les postes d'encadrement intermédiaire et leur donner les moyens de se former pendant plusieurs semaines avant la prise de poste ; revoir ensuite le processus d'évaluation professionnelle des magistrats dans les juridictions afin d'en déléguer l'exercice au niveau de cet encadrement intermédiaire.

³⁵ Voir notamment les rapports de l'IGJ dans le cadre de la mission d'appui à la DSJ et aux chefs de cour sur l'état des stocks dans les juridictions.

2.2 La voie de la départementalisation des juridictions de première instance

Au vu des critères exposés ci-dessus, le groupe de travail s'est attaché à concilier tout particulièrement la proximité, d'une part, et la visibilité et l'efficacité, d'autre part, dans la détermination des axes d'une réforme pertinente. L'accès au droit plaide en faveur de la proximité et donc d'un maintien de tous les sites judiciaires ; le besoin de visibilité par le citoyen ainsi que la prise en compte de la taille critique exposée ci-dessus peuvent justifier une organisation départementale mieux affirmée et généralisée. En conséquence le groupe de travail a décliné trois scénarios, considérant qu'il appartenait au pouvoir politique de statuer et ayant à l'esprit que dans tous les cas une concertation locale avec l'ensemble des parties, notamment avec les avocats et les élus locaux, s'imposerait.

2.2.1 Le scénario d'une juridiction départementale unique avec maintien des sites judiciaires

Le besoin d'une représentation plus unifiée des acteurs judiciaires au sein de chaque département et la recherche d'une taille critique minimale de juridiction pourraient conduire à envisager la création d'un tribunal unique départemental.

Cette idée n'est pas nouvelle puisque, dès 1926, une réforme portée par Raymond Poincaré entendait l'instaurer. Plusieurs rapports ont déjà mené une réflexion sur des scénarios concrets de mise en œuvre³⁶.

En fusionnant les TGI et TI, ainsi que le greffe des CPH, la loi de programmation de la Justice (LPJ) du 23 mars 2019 a déjà réalisé une avancée importante en la matière. Le maillage territorial de première instance est désormais constitué de 164 tribunaux judiciaires et 124 tribunaux de proximité. **53 des 101 départements comptent dorénavant un seul tribunal judiciaire.**

La loi a aussi invité à une nouvelle répartition des contentieux selon les spécificités des territoires. Dans les départements comportant plusieurs tribunaux judiciaires, il est ainsi possible de spécialiser l'un d'eux pour connaître des contentieux les plus techniques. Le décret n°2021-1103 du 20 août 2021 a ainsi procédé à la désignation des premiers tribunaux judiciaires spécialisés tant en matière civile qu'en matière pénale (Grenoble, Metz, Montpellier, Béziers, Narbonne, Carcassonne, Orléans et Montargis). Le mouvement de spécialisation vient de franchir une nouvelle étape par la publication au Journal officiel de deux décrets en date du 27 décembre 2021 comportant, pour l'un, désignation du tribunal de Mont-de-Marsan pour connaître des procédures collectives en matière civile dans l'ensemble du département des Landes, pour l'autre, répartition des contentieux les plus techniques tant civils que pénaux entre les juridictions de Dax et de Mont-de-Marsan.

Ces désignations s'ajoutent aux transferts de compétence déjà réalisés, sur décisions des chefs de cour, à certains tribunaux de proximité dans le sens d'une justice de plus grande proximité.

La LPJ a en outre permis aux procureurs généraux de désigner des chefs de file départementaux dans les ressorts comptant plusieurs procureurs afin de faciliter la représentation du ministère public auprès de ses partenaires. Ce dispositif serait toutefois peu mis en œuvre.

³⁶ Voir notamment le rapport de la commission présidée par M. Francis Casorla de 1997 ; rapport du groupe de travail présidé par M. Didier Marshall sur les juridictions du 21^{ème} siècle de décembre 2013 ; rapport de la mission d'information du Sénat présidé par M. Philippe Bas de 2017.

Une étape supplémentaire pourrait être franchie en envisageant, **pour les 48 départements comportant au moins deux tribunaux judiciaires, une fusion des structures** en une seule et unique juridiction de première instance départementale. Elle serait implantée au chef-lieu du département.

Dans cette hypothèse, les autres tribunaux judiciaires en dehors du chef-lieu seraient maintenus en tant que sites judiciaires. Il n'y aurait donc qu'une seule juridiction conservant à sa tête les deux chefs de juridiction, président et procureur, ainsi qu'un directeur de greffe fonctionnel tandis que les autres sites judiciaires seraient animés par un premier vice-président et procureur adjoint ainsi qu'un directeur de services de greffe judiciaire.

Le site judiciaire, chef-lieu du département, disposerait d'une compétence générale tandis que les autres sites judiciaires seraient pourvus d'une compétence matérielle socle fixée par voie réglementaire. Comme c'est aujourd'hui le cas pour les tribunaux de proximité, ces autres sites judiciaires pourraient se voir attribuer, dans les limites de leur ressort, des compétences matérielles supplémentaires, par une décision conjointe du premier président de la cour d'appel et du procureur général près cette cour, après avis des chefs de juridiction et consultation du conseil de juridiction concernés.

Même si magistrats et fonctionnaires seraient nommés pour exercer leurs fonctions dans l'un des sites judiciaires, ils n'en relèveraient pas moins du tribunal départemental dont ils dépendraient. En cas d'empêchement ou de vacances d'emploi, il serait possible pour le chef de juridiction départemental d'affecter temporairement, dans le cadre de nouvelles conditions statutaires, des magistrats et fonctionnaires dans un site judiciaire autre que celui de leur affectation initiale.

Ce scénario ambitieux aurait l'intérêt d'unifier parfaitement la représentation de la justice à l'échelon du département, tant pour le siège que pour le parquet. Il permettrait également de regrouper certaines fonctions spécialisées, celles de juge d'instruction par exemple, ou certains contentieux techniques sur le site judiciaire principal du tribunal départemental. Cette évolution pourrait conduire à assurer une meilleure continuité de service et une spécialisation des magistrats, gage en général d'une plus grande qualité et efficacité dans le traitement des procédures.

Ce scénario serait toutefois confronté à plusieurs défis susceptibles de rendre sa mise en œuvre délicate voire impossible. La création d'un tribunal départemental unique conduirait d'abord les barreaux à devoir envisager leur fusion. Le transfert de fonctions spécialisées ou de contentieux entre sites judiciaires perturberait les équilibres économiques actuels de certains cabinets d'avocats et susciterait probablement de leur part une forte résistance. Une telle hypothèse risquerait d'avoir pour conséquence de concentrer les cabinets d'avocats, dont le besoin d'accès à la juridiction est quotidien, au siège des futurs tribunaux départementaux, compliquant ainsi l'accès au droit en zones péri urbaines et rurales. La mise en œuvre de mesures compensatoires apparaîtrait incontournable dans ces conditions.

Les élus locaux concernés pourraient également craindre que la réforme ne conduise progressivement à dévitaliser les sites judiciaires situés en dehors des chefs-lieux de département. Les oppositions manifestées lors de la mise en œuvre de certaines dispositions de la LPJ relatives à la répartition des contentieux laissent entrevoir les difficultés que pourrait soulever une telle réforme.

Par ailleurs, en dépit de l'instauration d'un tribunal départemental unique, 18 des 101 départements n'atteindraient toujours pas la taille critique minimale de 16 magistrats au siège. Pour ce faire, il conviendrait alors d'opter pour un rapprochement interdépartemental de tribunaux judiciaires, comme cela avait d'ailleurs été envisagé lors de la réforme initiale de 2017, révolution qui susciterait encore plus d'oppositions que d'avantages démontrés.

A contrario, le scénario d'un tribunal unique départemental conduirait à l'émergence de quelques juridictions aux effectifs très élevés et dont l'éclatement sur plusieurs sites pourrait accroître les difficultés de gouvernance. Il s'agit en particulier du département des Bouches-du-Rhône qui conduirait à la fusion de trois tribunaux de taille très différente (Aix, Marseille et Tarascon), pour un effectif total post-réforme de 181 magistrats au siège. C'est également le cas du département du Nord qui verrait la fusion de 6 tribunaux judiciaires (Avesnes-sur-Helpe, Cambrai, Douai, Dunkerque, Lille et valenciennes) pour un effectif total de 191 magistrats du siège. C'est encore le cas du département de la Seine-et-Marne avec la fusion de trois juridictions (Melun, Meaux et Fontainebleau) et un effectif total de 92 magistrats au siège. Des exceptions au scénario d'un tribunal départemental unique devraient ainsi être prévues afin d'éviter l'instauration de structures trop importantes. La question d'une représentation unifiée à l'échelon du département continuerait toutefois à se poser pour ces juridictions.

2.2.2 Le scénario d'un parquet départemental et du maintien de tous les TJ

Les défis soulevés par l'instauration d'un tribunal départemental unique pourraient conduire à envisager une autre option. Comme il a été précisé plus haut³⁷, le besoin d'une représentation unifiée à l'échelon départemental intéresse en premier lieu le ministère public qui a pour mission de mettre en œuvre des politiques partenariales de prévention et de traitement de la délinquance et de coordonner l'action des services d'enquête. Ce besoin est moins prégnant pour la magistrature du siège.

Il pourrait, dans ces conditions, être institué un parquet départemental unique tout en maintenant l'ensemble des tribunaux judiciaires actuels. Dans les départements comptant plusieurs tribunaux judiciaires, le même procureur de la République serait nommé auprès de chacun d'eux. Il serait dans la pratique secondé par un procureur adjoint qui assurerait, en son absence, l'organisation et le fonctionnement du parquet.

Ce scénario aurait l'intérêt d'unifier parfaitement la représentation du ministère public à l'échelon départemental et de permettre la détermination et la mise en œuvre d'une politique pénale unique et cohérente sur le ressort.

³⁷ Cf. § 2.1.2.

Il présenterait toutefois l'écueil d'une évolution différenciée des organisations respectives du parquet et du siège et serait susceptible d'être analysée comme une première étape vers une séparation du corps. Le groupe de travail, représentatif de la diversité des professionnels du ministère de la justice, a réaffirmé à cet égard son fort attachement à l'unité de la magistrature et à l'exercice d'une dyarchie harmonieuse. Ce scénario pourrait aussi conduire avec le temps à un risque d'affaiblissement de la magistrature du siège au bénéfice du parquet. Fort d'une représentation unifiée à l'échelle du département, le parquet de première instance pourrait parler d'une seule voix et davantage peser dans les relations partenariales avec les autres directions du ministère de la justice, les administrations et les collectivités territoriales. A l'inverse, la magistrature du siège, représentée par différents chefs de juridiction, pourrait avoir des difficultés à défendre, dans ses relations partenariales, une position commune et perdrait progressivement en visibilité.

Cette évolution conduirait enfin à créer une distinction supplémentaire dans l'organisation déjà complexe des juridictions. Le fonctionnement de la Justice ne gagnerait pas ainsi en simplicité, ni en lisibilité.

2.2.3 Le scénario d'une gouvernance rénovée à l'échelle du département

La recherche d'une représentation plus unifiée à l'échelle départementale pourrait également s'envisager par la désignation de chefs de file sur le ressort. Cette approche déjà amorcée par la LPJ pour les parquets, à l'initiative des procureurs généraux, n'a pas eu le succès escompté. L'idée pourrait être reprise et généralisée au siège comme au parquet selon un mode opératoire plus détaillé.

Dans les 48 départements comportant au moins deux tribunaux judiciaires, l'un des présidents de tribunal judiciaire et l'un des procureurs de la République seraient désignés, par décret, chefs de file départementaux. Ils leur seraient confiés plusieurs missions.

Ils seraient d'abord chargés de représenter, sous leur autorité respective, l'ensemble des juridictions auprès des administrations publiques et des partenaires à l'échelle du département.

Ils pourraient ensuite assumer un rôle de coordination des activités, notamment dans la perspective d'une représentation plus unifiée de la justice. Ils désigneraient à cette fin, pour chaque service, un coordonnateur départemental qui serait chargé de définir des politiques juridictionnelles communes aux services des différents TJ et d'assister le chef de juridiction départemental (ou de le représenter) dans les relations partenariales avec les administrations et les auxiliaires de justice. Le président, chef de file du département du Finistère, désignerait par exemple, parmi les trois juges des enfants de Brest et les deux juges des enfants de Quimper, un coordonnateur commun en mesure de mettre en place une politique partenariale unifiée avec le service de l'aide sociale à l'enfance du Conseil départemental du Finistère.

Un comité de gestion départemental réunissant les présidents, procureurs de la République et directeurs de greffe des TJ du département, auquel seraient associés selon les sujets traités les présidents des CPH et des tribunaux de commerce, aurait pour mission d'aborder les questions communes de gestion et de fonctionnement, de préparer les demandes budgétaires et de coordonner la représentation de la justice auprès des partenaires. Ces comités qui se réuniraient à échéances régulières (une fois par trimestre par exemple) seraient présidés par les chefs de files départementaux.

Il est entendu que chacun des tribunaux judiciaires conserverait par ailleurs son existence de plein exercice et la plénitude de ses contentieux.

L'efficacité d'un tel scénario serait en réalité subordonné à la capacité des futurs chefs de file départementaux à coordonner les politiques publiques judiciaires des différents TJ, à définir des lignes communes, à les défendre auprès des partenaires et à les rendre ensuite effectives dans chacune des juridictions. L'absence de lien hiérarchique entre ces chefs de file départementaux et les membres des différents tribunaux judiciaires pourrait constituer une faiblesse et priver le dispositif d'une efficacité suffisante.

2.2.4 L'intégration des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce dans l'approche départementale

Les conseils de prud'hommes (CPH) et les tribunaux de commerce connaissent une diminution structurelle de leur activité depuis au moins une dizaine d'années.

Alors qu'ils recevaient en 2009 environ 229 000 nouvelles affaires, les CPH n'en recevaient plus, dix ans plus tard, que 118 500, soit une baisse de près de 50 % sur la période. L'essor de la rupture conventionnelle des contrats de travail, instaurée en 2008, la modification des modalités de saisine de la juridiction en 2016 et, plus marginalement, l'encadrement des indemnités prud'homales en 2017, ont conduit à ce repli historique de l'activité. Cette réalité s'est doublée d'une concentration progressive des affaires sur un nombre de plus en plus restreint de CPH, en lien avec l'évolution des bassins d'emplois en France.

Il en résulte qu'un certain nombre de juridictions présentent désormais une activité particulièrement faible. Alors qu'il y avait en 2004 seulement 5,7 % des CPH à présenter un nombre de saisines inférieur à 200 affaires par an, ils étaient près d'un tiers à connaître cette situation en 2019. 106 CPH, soit plus de la moitié d'entre eux, ont par ailleurs rendu moins d'une décision au fond par jour au cours de l'année 2019.

Par ailleurs, comme le soulignait le rapport du président Lacabarats³⁸, l'organisation et le fonctionnement des juridictions du travail font l'objet de critiques anciennes et récurrentes. La qualité de leurs décisions rendues y est parfois dénoncée. Le rapport rappelait en particulier que les condamnations de l'Etat liées au dysfonctionnement de la juridiction prud'homale, et notamment aux délais excessifs, étaient en augmentation constante. Un rapport du Sénat du 16 juillet 2019³⁹ confirmait ces critiques et relevait que les réformes récentes n'avaient pas permis de résoudre les difficultés identifiées. Il était en particulier pointé l'existence de *délais de jugement moyens supérieurs à 16 mois, voire plus de 30 lors de l'intervention d'un juge départiteur, et d'un taux d'appel très élevé, témoin d'un manque d'acceptabilité des décisions rendues.*

La mutualisation des greffes entre les TJ et les CPH, mise en place par la LPJ du 23 mars 2019, a enfin renforcé le besoin d'une approche plus coordonnée de la gestion des moyens entre les deux juridictions.

³⁸ Rapport remis en juillet 2014 par M. Alain Lacabarats, président de chambre à la Cour de cassation à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, intitulé « *l'avenir des juridictions du travail : vers un tribunal prud'homal du 21^{ème} siècle* »

³⁹ Rapport du groupe de travail commun à la commission des affaires sociales et à la commission des lois du Sénat en date du 16 juillet 2019.

L'ensemble de ces constats militent ainsi pour intégrer la problématique des juridictions du travail à la réforme de la carte judiciaire. Il pourrait en particulier être envisagé de transformer les CPH en chambre du travail du futur tribunal unique départemental ou du tribunal judiciaire de leur ressort et d'y instaurer un échevinage systématique des formations collégiales. Dans le cadre du scénario visant à l'instauration seulement de chefs de file départementaux, il conviendrait a minima que ces derniers puissent assurer une coordination avec les CPH, notamment en vue d'une allocation efficiente des ressources entre les juridictions.

Les tribunaux de commerce subissent également une diminution structurelle de leur activité. Alors qu'ils recevaient encore 251 000 nouvelles affaires en 2005, leur flux entrant se limitait en 2019 à environ 125 000 affaires, soit une baisse d'environ 50% en quinze ans. Des critiques récurrentes sont également émises sur leur mode de fonctionnement, notamment quant aux risques accrus de conflits d'intérêt. En raison du périmètre des travaux et des délais fixés, le groupe de travail n'a pas eu l'occasion de mener des travaux plus approfondis sur l'organisation de la justice consulaire. Il invite seulement à conduire une réflexion dans l'objectif de rapprocher également ces juridictions des tribunaux judiciaires, notamment autour de leur transformation en chambre commerciale des futurs tribunaux uniques départementaux si la création de ces derniers devait être retenue ou du tribunal judiciaire de leur ressort.

Proposition n°3 : Inscrire l'action judiciaire de première instance dans un cadre départemental selon trois scénarios alternatifs et une proposition complémentaire :

Scénario n°1 : instaurer une juridiction départementale unique avec maintien des sites judiciaires.

Scénario n°2 : créer un parquet départemental unique avec le maintien de tous les tribunaux judiciaires actuels.

Scénario n°3 : mettre en place une gouvernance renouvelée à l'échelle du département.

Proposition complémentaire pour les trois scénarios : intégrer les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce dans l'approche départementale.

2.3 Les principes directeurs du maintien de cours d'appel de plein exercice juridictionnel

Si la taille des cours d'appel est actuellement disparate en termes de populations, de statistiques de flux et de stocks de dossiers, d'allocation de moyens, pour autant ces cours ont un poids symbolique, historique et économique, notamment pour les avocats et les élus, particulièrement prégnant.

Les mêmes réflexions sur la taille critique attendue de ces cours que pour les juridictions de première instance pourraient être conduites.

Toutefois, avant d'envisager leur suppression ou leur regroupement avec d'autres cours voisines plus grandes, la démonstration devrait être faite que les plus petites d'entre elles « rendent justice » dans de plus mauvaises conditions de délai ou de qualité que les plus grandes, ce qui en l'état n'est pas objectivé.

En outre, cette crainte tombe si les moyens suffisants leurs sont donnés, sur la base d'un référentiel de charge de travail national et consensuel.

Enfin, même si la fréquence des appels interjetés par chaque citoyen au cours de sa vie est très faible, la même notion de proximité du service public de la justice peut justifier le maintien, notamment pour les avocats, de lieux de justice proches de leurs cabinets pour juger en appel.

Il convient enfin de souligner le rôle particulier des chefs de cour et des présidents de chambre à l'égard des magistrats du premier ressort, en relation étroite avec ce que l'on pourrait appeler « le contrôle qualité » de l'activité juridictionnelle.

2.3.1 Le rôle des chefs de cour d'appel dans le contrôle de l'activité des juridictions de première instance et la gestion des ressources humaines

Le premier président de la cour d'appel et le procureur général ont la responsabilité de procéder, sur le fondement de l'article R.312-6B du code de l'organisation judiciaire, aux contrôles de fonctionnement réguliers des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires dans les juridictions de leur ressort. Ils sont également chargés de l'affectation des magistrats placés, de la répartition des primes modulables, de la détermination des évaluations professionnelles et de l'exercice d'attributions en matière disciplinaire pour les magistrats (délivrance d'avertissements, saisine du CSM ou de la DSJ pour des poursuites disciplinaires). Ils assurent également l'affectation et le suivi des fonctionnaires placés, des vacataires et des contractuels.

Les présidents de chambre d'instruction ont des pouvoirs spécifiques de contrôle des cabinets de juges d'instruction. Les présidents de chambre, le conseiller chargé de la protection de l'enfance doivent animer régulièrement des réunions dites fonctionnelles avec les juges spécialisés de leur ressort dont ils jugent en appel de la pertinence et de la qualité de leurs décisions juridictionnelles.

Ainsi il peut être constaté l'existence d'un lien très étroit entre activité juridictionnelle en appel et une forme d'animation du réseau territorial des magistrats du 1^{er} ressort qui n'a de sens que s'il n'est pas dissocié et s'il répond à des considérations géographiques et fonctionnelles de priorité.

Pour toutes ces raisons, le groupe de travail a estimé nécessaire de rejeter l'hypothèse que certains sièges actuels de cours d'appel puissent devenir de simples tribunaux d'appel sur le modèle des cours administratives d'appel.

Le maintien des prérogatives précitées, le contrôle et le suivi de l'activité des juridictions doivent pouvoir continuer à relever du périmètre de chaque premier président et de chaque procureur général, dans des conditions de proximité géographiques suffisantes.

Leur connaissance de la qualité de la justice rendue en première instance à travers l'examen des recours en appel leur donne en effet toute la légitimité pour continuer à assurer ces responsabilités.

De tels principes directeurs n'empêchent pas, ainsi qu'il en sera discuté en partie 3, une forte évolution du pilotage budgétaire et administratif ni comme il sera évoqué en partie 4, une adaptation à la marge des contours des actuels ressorts de ces cours d'appel.

2.3.2 Le rôle spécifique des procureurs généraux dans la coordination de l'action des procureurs de la République

Les procureurs généraux près les cours d'appel actuelles disposent de compétences spécifiques concernant l'animation et la coordination de l'action des procureurs de la République de leur ressort.

Le procureur général veille notamment à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel et au bon fonctionnement des parquets de son ressort. Il anime et coordonne l'action des procureurs de la République, tant en matière de prévention que de répression des infractions à la loi pénale. Il précise et, le cas échéant, adapte les instructions générales du ministre de la justice au contexte propre au ressort. Il procède à l'évaluation de leur application par les procureurs de la République.

Outre les rapports particuliers qu'il établit soit d'initiative, soit sur demande du ministre de la justice, le procureur général adresse à ce dernier un rapport annuel de politique pénale sur l'application de la loi et des instructions générales ainsi qu'un rapport annuel sur l'activité et la gestion des parquets de son ressort.

Il peut aussi enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le procureur général juge opportunes. Il est l'autorité chargée d'examiner les recours contre les classements sans suite.

Il est en outre autorité d'habilitation et de contrôle (en relation avec la chambre d'instruction) sur tous les officiers de police judiciaire et les officiers du ministère public du ressort de la cour d'appel.

Même si l'organisation régionale des services de l'Etat épouse celle des 13 régions administratives, et les forces de sécurité intérieure, notamment la police judiciaire et la sécurité publique, celle des zones de défense, le groupe de travail a estimé qu'une coordination efficace de l'action des procureurs de la République, même dans le cadre d'une départementalisation de leur action, ne pouvait s'exercer sur d'immenses territoires et impliquait le statu quo en la matière.

Il a estimé que chaque procureur général doit pouvoir en effet conserver la plénitude de ses prérogatives dans le contrôle de l'action publique, y compris pour les ressorts de cours d'appel comprenant seulement un ou deux départements, tels que celui de la cour d'appel de Metz, de Rouen, de Colmar, de Bastia ou de Chambéry.

3. POUR UNE DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE AU PROFIT DE GRANDES REGIONS JUDICIAIRES

3.1 Le besoin de réformer l'organisation du pilotage budgétaire et administratif des services judiciaires

3.1.1 Les difficultés actuelles rencontrées par les échelons central et déconcentré

Au cours des cinquante dernières années, le ministère de la Justice a été marqué par des évolutions profondes le conduisant à prendre progressivement en charge la gestion de tous les greffes (à partir de la fonctionnarisation des greffes civils en 1965 jusqu'à l'intégration des greffes des pôles sociaux en 2019), la gestion des conseils de prud'hommes en 1979 et la gestion des frais de fonctionnement et d'investissement de tous les TGI et TI, qui relevaient, jusque dans les années 1980, des compétences des collectivités locales.

L'intégration de ce réseau important de plusieurs centaines de juridictions (TGI, TI, CPH, tribunaux de commerce, etc.) ne s'est pas accompagnée d'une adaptation de l'organisation du ministère de la Justice à la hauteur des enjeux.

➤ Au niveau de l'administration centrale

A l'échelon central, la DSJ, chargée du pilotage du réseau des juridictions, est demeurée axée sur la gestion du personnel autour de deux sous-directions principales consacrées respectivement aux ressources humaines de la magistrature et à celles des personnels de greffe. Outre le fait que cette organisation prend très mal en compte l'existence d'autres statuts (juristes assistants, assistants spécialisés, juges élus, MTT, etc.), elle conduit le ministère à traiter la question des ressources humaines dans les juridictions de façon dichotomique et à créer des emplois de magistrats sans garantir que les ressources de greffe existent en nombre suffisant pour les accompagner⁴⁰.

Cette organisation de la DSJ ne prend pas non plus en compte les besoins de pilotage des juridictions. Il n'existe pas ainsi aujourd'hui de bureau dédié au pilotage des CPH, ni à celui des tribunaux de commerce (à l'exception du suivi des élections et de la formation des juges élus), ni encore de bureau dédié aux politiques judiciaires civiles et pénales.

Contrairement aux directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, la DSJ n'a pas mis en place une sous-direction ou des bureaux dédiés à une approche métier des politiques judiciaires, notamment pour permettre leur adaptation permanente aux nouveaux enjeux. Les réformes relatives au fonctionnement civil et pénal des juridictions sont aujourd'hui conçues et portées par les deux directions législatives que sont la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), selon une approche principalement juridique, axée sur la réforme des textes, alors qu'il serait nécessaire de les aborder également sous un angle métier, au regard de la réalité des processus judiciaires et du fonctionnement concret des juridictions.

⁴⁰ Un projet de fusion des deux sous-directions des ressources humaines avait été envisagé il y a quelques années sans que le projet n'aboutisse toutefois.

Le pilotage des réformes prend ainsi insuffisamment en compte les contraintes et les besoins spécifiques des professionnels sur le terrain. Il est normal dans ces conditions que ces derniers fassent fréquemment le constat de l'impréparation des réformes lors de leur entrée en vigueur : absence d'adaptation des outils informatiques et des applicatifs, absence de nouvelles trames et formulaires, incapacité à anticiper les besoins en effectifs induits par les réformes, absence de temps suffisant de formation des personnels judiciaires et des avocats avant l'entrée en vigueur, etc.

Alors que nombre de réformes concernant les services judiciaires se sont données pour objectif ces dernières années de simplifier les règles de procédures civile et pénale⁴¹, les professionnels sur le terrain font régulièrement état de la complexification croissante des processus judiciaires et d'un alourdissement de leur charge de travail induit par la multiplication et la superposition des règles de procédure. Ce décalage est symptomatique de l'inadaptation structurelle de l'organisation de l'administration centrale, résultant d'une vision trop normative des politiques judiciaires et insuffisamment tournée vers les métiers et la réalité du travail en juridiction.

➤ Au niveau des services déconcentrés

Lorsque les collectivités locales lui ont transféré, dans les années 1980, la charge de fonctionnement des tribunaux, le ministère de la justice a choisi de faire de la cour d'appel l'échelon déconcentré pertinent pour la gestion des moyens des services judiciaires.

Outre leurs missions juridictionnelles historiques, en lien avec l'organisation et le fonctionnement de leur juridiction d'appel, les chefs de cour ont ainsi assumé de nouvelles responsabilités en matière budgétaire et administrative concernant la gestion des moyens des juridictions de leur ressort (ressources humaines, budget, logistique, immobilier, informatique, formation) ; ils ont ensuite été désignés, à compter de la mise en œuvre de la LOLF, ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes, en lieu et place des préfets.

36 services administratifs régionaux (SAR) ont été créés en 1996 pour assister les chefs de cour dans leurs nouvelles missions de gestion du ressort.

⁴¹ A la suite des conclusions de la commission présidée par le recteur Serge Guinchard, la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures et la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ont comporté de nombreuses dispositions civiles et pénales de nature à adapter, aménager et simplifier les règles de procédure et de jugement. Sous l'impulsion d'un nouveau « choc de simplification » en 2013, la loi n°2015-11 du 16 février 2015 a cherché à moderniser et simplifier le droit et les procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Selon une méthode collaborative visant à associer les acteurs de terrain, le ministère a lancé à l'automne 2017 les « chantiers de la Justice » dont deux d'entre eux ont spécifiquement porté sur l'amélioration et la simplification de la procédure civile et pénale. Les conclusions des travaux de concertation ont été reprises, pour une part importante, dans la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice dont les titres II et IV ont comporté un ensemble de dispositions simplifiant la procédure civile, administrative et pénale.

La rénovation du cadre budgétaire (LOLF en 2001) et la modernisation des modalités de gestion de l'Etat (RGPP en 2007, MAP en 2013, dématérialisation, développement des nouvelles technologies, etc.) se sont toutefois heurtées rapidement à la taille inadaptée des cours d'appel comme échelon pertinent de déconcentration. Leur nombre important (36) et le niveau disparate de leurs budgets les empêchant d'atteindre une taille critique pour une gestion performante, une réforme majeure du schéma de gestion déconcentrée des crédits des juridictions a été mise en place à partir de 2012 :

- Instauration de dix budgets opérationnels de programme (BOP) sur le territoire hexagonal (à Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Douai, Lyon, Nancy, Rennes, Toulouse, Paris et Versailles) et six en outremer (Basse-Terre, Cayenne, Atlantique, Nouméa, Papeete, Saint Denis de la Réunion) ;
- Création de 18 pôles Chorus chargés de l'exécution des dépenses.

La RGPP a accentué ce mouvement puisqu'elle a imposé la mise en place de neuf plateformes de service interrégionales communes aux trois administrations de la justice (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse). L'objectif poursuivi par le ministère visait à mutualiser certaines fonctions supports, telles que les ressources humaines et l'action sociale, les achats et l'exécution budgétaire et comptable, l'immobilier ou encore l'informatique. Ces plateformes ont ensuite été transformées en 2017 en délégations interrégionales du secrétariat général, au nombre de 9, comprenant chacune quatre départements d'activité.

Il en résulte que l'architecture actuelle, superposant différentes structures (SAR, BOP, pôles Chorus, délégations interrégionales), se révèle extrêmement complexe et peu opérationnelle. Comme l'a souligné la Cour des comptes⁴², la dispersion des interlocuteurs contraint les SAR des cours d'appel à un dialogue permanent avec de nombreux services aux implantations très diverses.

En particulier, l'implantation des délégations inter-régionales du secrétariat général (DIR-SG), alignée sur celle des directions interrégionales de l'AP et de la PJJ, est sans lien avec l'implantation des BOP, si bien que les unités opérationnelles d'un même BOP relèvent parfois de délégations interrégionales différentes.

Ainsi, à la cour d'appel de Besançon, les responsables de BOP (RBOP) et le pôle Chorus sont à Nancy, mais la DIR-SG compétente est celle de Dijon. Pour l'ensemble de la cour d'appel de Versailles, la médecine de prévention dépend du service de Dijon. La situation de la cour d'appel de Nîmes, dont le ressort s'étend sur trois régions administratives, est sans doute la plus complexe : les RBOP et le service informatique de la DIR-SG sont à Toulouse, le pôle Chorus à Montpellier (pour les dépenses du programme 166 seulement) et le service immobilier de la DIR-SG, à Aix-en-Provence.

Par ailleurs, sur le plan budgétaire, il apparaît que 20 des 36 cours d'appel ne sont pas dotées d'un budget opérationnel de programme (BOP) et dépendent, en tant qu'unité opérationnelle (UO), du BOP d'une autre cour d'appel. Si toutes les cours d'appel ont conservé un SAR, les compétences et les moyens de ces services ont été aménagés selon que la cour d'appel est dotée ou non d'un BOP. Il en résulte de fait une hiérarchie imparfaite entre les cours d'appel et une difficulté croissante dans l'organisation du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

⁴² Voir le référé de la Cour des comptes du 30 avril 2019 relatif à l'inadaptation des ressorts des cours d'appel.

Le rapport conjoint de l'inspection générale de la justice (IGJ) et de l'inspection générale des finances (IGF) de janvier 2017 sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions a précisé à cet effet : *Dès lors que les chefs des cours d'appel se situent au même grade, qu'ils se perçoivent d'abord comme des pairs et que certains responsables d'unité opérationnelle (RUO) exercent au sein de cours ayant une activité plus forte et une plus grande structure que les responsables de BOP auxquels ils sont rattachés, l'exercice d'une autorité hiérarchique incontestée est un exercice quasi impossible*⁴³.

La Cour des comptes⁴⁴ a dressé le même constat et a insisté sur l'impact de cette situation sur le budget de la justice : *le ministère privilégie en matière de moyens la reconduction de l'existant, auquel s'ajoutent des évolutions à la marge, et ne parvient pas à argumenter suffisamment ses demandes lors des discussions interministérielles ou auprès de la direction du budget. Si bien qu'est qualifiée de 'dialogue budgétaire' bien davantage la répartition des moyens alloués que l'identification des besoins des juridictions.*

Enfin, le nombre de SAR (36), leur disparité en termes d'activité et de ressources et la faiblesse structurelle de leurs moyens ont freiné tout mouvement de déconcentration tel qu'impulsé dans les autres ministères. Axe essentiel de la réforme de l'Etat, l'objectif de déconcentration a été rappelé régulièrement par le Premier ministre, notamment dans les circulaires du 24 juillet 2018 et du 5 juin 2019, et a vocation à porter à la fois sur les questions budgétaires et la gestion des ressources humaines. Ce mouvement de déconcentration n'a pas eu lieu au sein des services judiciaires, comme l'a souligné la DGAFP dans son bilan de la déconcentration dans les ministères réalisé en 2016⁴⁵. Ainsi, contrairement à une partie des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, tous les actes relatifs à la carrière des magistrats et fonctionnaires dans les services judiciaires (avancement de grade et d'échelon, tableau d'avancement, mobilité) sont encore gérés par l'administration centrale⁴⁶.

3.1.2 Une régionalisation avortée en 2017 qui liait pilotage budgétaire et gestion de certains contentieux d'appel

Face à la complexité de l'architecture actuelle et du constat presque unanime d'un besoin d'évolution, une réforme des cours d'appel a été envisagée en 2017. Elle s'était donnée pour objectif de réduire le nombre de cours d'appel en vue de permettre un maillage territorial pensé autour de la nouvelle équation suivante « 1 cour d'appel = 1 BOP = 1 SAR = 1 pôle chorus ».

Cette évolution devait conduire à confier à chaque cour d'appel la qualité de RBOP tout en conservant un nombre limité de budgets opérationnels et donc d'interlocuteurs pour le responsable de programme. Elle devait aussi permettre la professionnalisation de l'ensemble des acteurs chargés de la gestion, SAR comme pôles chorus, grâce à l'atteinte d'une taille critique suffisante. La nouvelle carte devait en outre donner les moyens aux chefs de cour de conserver la maîtrise de l'exécution de leurs dépenses et leurs recettes en maintenant les pôles chorus auprès d'eux.

⁴³ Cf. le rapport de la mission conjointe IGJ-IGF Les dépenses de fonctionnement courantes des juridictions, janvier 2017.

⁴⁴ Cf. le rapport de la Cour des comptes de décembre 2018 sur une approche méthodologique des coûts de la justice.

⁴⁵ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/Bilan-deconcentration-actes-gestion.pdf.

⁴⁶ Cf. § 3.3.3.

Pour ce faire, il était envisagé de réduire le nombre de cours d'appel métropolitaines de 30 à 17, outre le maintien des 6 cours ultramarines actuelles. Le contentieux de l'appel devait être regroupé dans ces nouvelles cours régionales.

Les sites d'appel hors siège de ces nouvelles cours devaient toutefois être conservés et systématiquement transformés en chambres détachées en charge de la famille, des tutelles et de l'assistance éducative. Ces chambres détachées devaient également pouvoir se voir confier un contentieux spécialisé pour l'ensemble du ressort de la cour d'appel régionale. Les parquets généraux devaient enfin être regroupés au niveau des cours d'appel régionales avec compétence de plein exercice sur l'action publique.

En complément du scénario à 17 cours d'appel régionales, il était envisagé une variante à 18 cours d'appel pour tenir compte des enjeux liés au droit local en Alsace-Moselle, et une variante à 15 ou 16 cours d'appel dans l'hypothèse d'un regroupement de juridictions d'appel dans la région Auvergne-Rhône-Alpes ou celle de Nouvelle Aquitaine ou du grand Ouest (voir carte ci-contre).

Ce projet de réforme n'a toutefois pas vu le jour. S'il n'a fait, à l'époque, l'objet d'aucune communication de la chancellerie à l'attention des conférences des chefs de cour et des organisations professionnelles d'avocats, de magistrats et de fonctionnaires, il a été abandonné en raison manifestement de la crainte de résistances importantes des barreaux et des élus locaux qui auraient pu dénoncer, en dépit du maintien affiché de tous les sites judiciaires, un retrait progressif au moins partiel de la justice d'appel dans certains territoires.

Cinq années plus tard, les mêmes causes produisant les mêmes effets, le groupe de travail n'a pas estimé judicieux de recommander la reprise du projet qui en toute hypothèse laissait entière la discordance entre les nouvelles cartes judiciaires et celles deux fois moins nombreuses des autres directions du ministère.

Il a préféré proposer une réforme plus audacieuse.



Etats généraux de la Justice, pilotage des organisations – rapport général

3.2 Mieux reconnaître le principe d'indépendance de la Justice : un rôle accru du CSM dans le pilotage budgétaire et administratif des juridictions

La réforme du pilotage budgétaire et administratif induit par la persistance de difficultés à un échelon tant central que déconcentré pourrait être l'occasion de reconnaître en la matière un rôle nouveau au Conseil supérieur de la magistrature, garant de l'indépendance de l'Autorité judiciaire. Comme le rappellent plusieurs instances européennes ou le prévoient certains systèmes judiciaires homologues, l'exercice d'une véritable indépendance implique une certaine autonomie financière ou, à tout le moins, un droit de regard sur les moyens qui sont affectés au fonctionnement des juridictions. Des avancées devraient, selon le groupe de travail, être actées à cet égard dans le cadre de la réforme envisagée.

3.2.1 Les garanties apportées par les pays européens à l'indépendance de leur système judiciaire

L'indépendance de l'autorité judiciaire, droit constitutionnel reconnu aux citoyens comme aux justiciables et condition indispensable d'un procès équitable, garantit l'égalité de tous devant la loi par l'accès à une justice impartiale. Elle découle sur le plan institutionnel du principe de la séparation des pouvoirs et constitue l'une des garanties essentielles de l'Etat de droit. Exigence démocratique forte, elle est la condition de la confiance de la société dans la justice.

Plusieurs organes consultatifs ou réseaux européens ont décliné le principe de l'indépendance financière, corollaire de l'indépendance juridictionnelle.

En 2007, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), organe consultatif du Conseil de l'Europe, a ainsi traité la question de l'indépendance des juges et celle du financement des activités judiciaires, en rappelant que « *les tribunaux ne sont réellement indépendants que s'ils disposent d'un budget propre et administré par une instance indépendante du pouvoir exécutif ou législatif, que ce soit par un Conseil de la Justice ou une agence indépendante* »⁴⁷. Le Réseau européen des Conseils de justice a souligné pour sa part que la détermination du budget de la justice devait être à l'abri de toute influence politique, et a invité à 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 compétentes⁴⁸.

Certains pays européens ont opté pour l'autonomie financière du pouvoir judiciaire. Dans les pays démocratiques européens ou inspirés du modèle continental européen, on identifie deux modèles garantissant une large autonomie financière aux juridictions :

- L'administration de la justice confiée à la Cour suprême, clef de voûte du système juridictionnel ;
- Le conseil de justice, organe collégial garant de l'indépendance de la Justice et investi d'une mission d'administration et de gestion des cours et tribunaux.

⁴⁷ Voir avis n°10 du 23 novembre 2007 du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société.

⁴⁸ Publication de juin 2016 du Réseau européen des Conseils de justice sur le financement de la Justice.

Dans ce modèle, plutôt retenu par les pays du nord de l'Europe, 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. Il incarne une conception exigeante de la séparation des pouvoirs par une séparation entre administration de la justice et administration du pouvoir exécutif mais également au sein de la justice par la séparation entre les organes juridictionnels (les juridictions) et l'organe en charge des carrières et de la gestion budgétaire (le conseil de justice).

Ce système est par exemple celui des Pays-Bas qui donne au Conseil de la justice organe de représentation de la magistrature du siège, un rôle central dans la détermination du budget de la Justice et de son exécution : il prépare le budget de la magistrature du siège, en lien avec le ministère de la justice et de la sécurité, qu'il ventile ensuite entre les différentes juridictions dont il évalue les performances et les politiques de qualité. Au niveau local, l'administration est dirigée par le président de la juridiction assisté d'un conseil et d'un directeur de gestion.

Il est aussi le modèle adopté par le Danemark où depuis 1999, le Board of Governors, avec la Commission des cours et tribunaux (composée de huit magistrats, un avocat et deux conseillers en matière de gestion et relations sociales), supervise l'administration du système judiciaire, en particulier la formation des juges et la gestion des juridictions.

En Norvège, le Conseil supérieur de la magistrature est responsable du budget et du management des tribunaux depuis 2002. De même en Espagne, le Conseil général du pouvoir judiciaire se présente comme l'ordonnateur primaire des crédits budgétaires de la Justice. La Lituanie, la Suède et l'Irlande s'appuient également sur ce modèle.

Dans le cadre de l'évaluation des systèmes judiciaires européens, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a examiné certains aspects des responsabilités liées à l'allocation et à la gestion des fonds pour les tribunaux.

Il résulte des données 2018 que dans 22 pays sur 27, le ministère de la Justice est impliqué dans la phase essentielle de préparation du budget, au cours de laquelle le montant du financement alloué au système judiciaire est décidé. Les tribunaux sont impliqués dans 13 pays, et le Conseil supérieur de la magistrature dans 7. Dans 11 pays dont la France, le pouvoir judiciaire (Conseil supérieur de la magistrature ou tribunaux ou Cour suprême) ne pilote pas la préparation du budget.

La gestion est une autre phase importante, qui concerne principalement la répartition du budget entre les tribunaux. Dans 9 pays sur 27, le Conseil supérieur de la magistrature, les tribunaux ou la Cour suprême ne sont pas impliqués dans cette phase. Avec le Ministère de la Justice seul impliqué, la France est l'un de ces pays.

3.2.2 L'autonomie financière accordée à l'ordre administratif comme corollaire de son indépendance juridictionnelle

La logique d'autonomie financière n'est pourtant pas non plus étrangère à la France. Depuis la mise en œuvre de la LOLF, les juridictions administratives (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat) relèvent du programme budgétaire 165 dont le responsable est le vice-président du Conseil d'Etat.

Ce dernier est désigné depuis 1991 comme ordonnateur principal des dépenses et recettes relevant du budget des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Son secrétaire général assure, depuis 1987, la gestion du corps des magistrats administratifs, en lieu et place du ministère de l'intérieur.

Cette organisation donne au Conseil d'Etat la maîtrise de la gestion de son administration (immobilier, personnels, moyens techniques) et de son budget et lui permet de décider lui-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 ses missions.

La même logique d'organisation a été retenue pour la cour des comptes et les autres juridictions financières.

Il est utile de rappeler également à titre de comparaison la sanctuarisation en début d'année budgétaire des crédits de l'ordre administratif, dont ne bénéficie pas l'ordre judiciaire. Celui-ci est en effet soumis à des mesures de régulation budgétaire en cours d'année.

Un modèle d'autonomie financière encore plus poussé a été retenu pour le Conseil constitutionnel, la Haute Cour et la Cour de justice de la République.

Ces trois juridictions ne sont en effet pas rattachées à une mission ou à un programme ordinaire du budget de l'Etat ni soumises aux règles de la LOLF mais déterminent elles-mêmes leurs crédits nécessaires dans le cadre d'une dotation dérogatoire directement votée par le Parlement, ce qui n'exclut pas pour autant l'information et le contrôle sur l'utilisation de leurs crédits.

Ce traitement budgétaire particulier est justifié par l'exigence d'autonomie financière liée à ces institutions, conséquence du principe de séparation des pouvoirs.

3.2.3 Un scénario disruptif : le transfert de la gestion des moyens au CSM

L'autonomie budgétaire n'a jamais été accordée aux juridictions de l'ordre judiciaire bien que la Constitution elle-même garantisse son indépendance et la séparation des autres pouvoirs.

A défaut de concerner toutes les juridictions, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avait sollicité en 2003/2004 que son budget propre puisse bénéficier de cette autonomie financière. En réponse, son budget a seulement fait l'objet d'une distinction dans le cadre d'un nouveau programme 335 rattaché à la mission Justice.

Dans son rapport d'activité 2017, le CSM a rappelé avec regret que « *la problématique budgétaire est au cœur de celle touchant à l'indépendance de l'autorité judiciaire. En effet, si cette indépendance est garantie par l'article 64 de la Constitution, elle doit être comprise, selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, comme strictement limitée à l'activité judiciaire et juridictionnelle. C'est dire que l'autorité judiciaire indépendante reste dépendante de l'exécutif pour tout ce qui se rapporte à son fonctionnement* ».

Le pilotage lacunaire des moyens des juridictions, le découragement collectif des magistrats et des fonctionnaires sur leur insuffisance chronique et la crise de confiance actuelle de l'institution judiciaire justifieraient que les représentants des pouvoirs exécutif et législatif engagent une réflexion sérieuse sur le transfert à l'Autorité judiciaire de la gestion de ses moyens ou à tout le moins, sur sa participation au processus budgétaire.

Elle pourrait s'exercer sur un transfert à terme d'une partie des compétences actuelles de la DSJ au profit du CSM, celui-ci ou son président se voyant alors reconnaître la qualité de responsable du programme 166. Une telle évolution ne viserait finalement qu'à décliner à l'échelle de la justice judiciaire le modèle mis en œuvre, depuis plus de 15 ans, au niveau des juridictions administratives.

Néanmoins, si ce scénario a suscité l'adhésion de plusieurs membres du groupe qui ont souligné, outre son importance symbolique, que le transfert d'une partie des moyens actuels de la DSJ procurerait au CSM ou à un Conseil de Justice rénové les compétences techniques et les moyens tant humains que matériels nécessaires, il n'a pas suscité l'adhésion de la majorité des membres du groupe de travail.

3.2.4 Un scénario de compromis ou d'étape : un rôle renforcé du CSM dans le processus budgétaire

Le groupe de travail considère au nom du principe de l'indépendance financière, corollaire de l'indépendance juridictionnelle que l'Autorité judiciaire doit néanmoins participer au processus judiciaire. Cette association pourrait s'exercer à deux niveaux.

Le CSM, sous réserve du renforcement des moyens humains de son secrétariat général, serait d'abord consulté par la DSJ sur les grandes orientations et les priorités budgétaires de la Justice en amont de la phase de recensement des besoins humains et matériels, puis de la phase d'allocation des crédits et des emplois des services judiciaires entre les différents BOP et en particulier, pour l'établissement des circulaires annuelles de localisation des emplois de magistrats, de fonctionnaires et des autres professionnels affectés dans les juridictions ainsi que sur la gestion des crédits au cours de l'année, notamment quant aux phases de déblocages, aux pratiques de mises en réserve et de gels de crédits. La dialectique ainsi instaurée s'enracinerait dans la pratique ordinaire du dialogue entre l'Autorité judiciaire et la direction métiers, ce qui aurait une vertu pédagogique indéniable, ces deux interlocuteurs ayant des idées, des perspectives et des contraintes différentes.

Le CSM aurait ainsi une visibilité entière sur les besoins des juridictions, sur la structure même de la dépense et *in fine*, sur le niveau des moyens alloués et sur leur adaptation aux besoins et aux objectifs des juridictions.

L'audition du CSM par le Parlement pourrait être instaurée sur les projets de lois de finances et de règlement du budget, ce qui lui permettrait d'alerter les décideurs budgétaires sur les défis rencontrés en termes de financement des juridictions et de les sensibiliser ensuite sur les impacts des réformes et projets de lois sur l'activité des tribunaux.

De plus, le CSM serait chargé d'émettre chaque année un avis rendu public au garde des sceaux et au Parlement sur les orientations données au budget de la Justice et plus particulièrement, sur les crédits affectés par le ministère à la justice judiciaire.

Il pourrait également produire utilement un second avis sur le projet de loi de règlement relatif plus spécifiquement à l'exécution du précédent budget concernant les crédits affectés aux services judiciaires.

Proposition n°4 : Mieux reconnaître le principe d'indépendance juridictionnelle en donnant un rôle accru au Conseil supérieur de la magistrature dans le processus budgétaire des juridictions, selon deux scénarios alternatifs :

Scénario n°1 (disruptif) : le transfert de la gestion des moyens au CSM

Scénario n°2 (de compromis ou d'étape) : un rôle renforcé du CSM dans le processus budgétaire

3.3 Mieux piloter les moyens des services judiciaires : de nouvelles régions judiciaires pour une déconcentration réussie

3.3.1 L'instauration de régions judiciaires chargées du pilotage administratif et budgétaire

La réorganisation souhaitable de l'échelon déconcentré des services judiciaires pourrait se concevoir autour de l'instauration de régions judiciaires placées sous la responsabilité de chefs de cour, implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions.

Ces nouvelles régions, dont le nombre pourrait être de 11 ou 12 en métropole selon le scénario envisagé⁴⁹, présenteraient un périmètre élargi au regard des ressorts actuels des cours d'appel. Elles comprendraient un nombre significatif de tribunaux judiciaires, de conseils de prud'hommes, de tribunaux de commerce et de juridictions d'appel.

Chacune de ces régions judiciaires disposerait d'un BOP et d'un pôle chorus. Les SAR qui assistent aujourd'hui les chefs de cours d'appel seraient regroupés auprès des seuls chefs de régions judiciaires.

Cette évolution conduisant à un alignement du nombre de BOP, de pôles chorus et de SAR et à leur implantation uniforme sur le territoire permettrait d'améliorer fortement le processus budgétaire et comptable et de mettre fin à la cartographie actuelle qui manque cruellement de lisibilité et d'efficacité.

Les chefs de cour implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions, recevraient alors la qualité d'ordonnateurs secondaires des dépenses et recettes des juridictions de leur ressort. Cette évolution conduirait ainsi à resserrer la responsabilité de la gestion administrative et budgétaire des services judiciaires déconcentrés entre les mains d'un nombre plus restreint de premiers présidents et procureurs généraux.

Ces nouvelles régions seraient désignées par le nom des régions administratives afférentes. La région judiciaire chevauchant tout ou partie de la région de Nouvelle-Aquitaine serait ainsi désignée « région judiciaire de Nouvelle-Aquitaine ». Les cours d'appel actuelles, qui conserveraient la plénitude de leurs missions juridictionnelles, continueraient pour leur part à être désignées par le nom de leur ville d'implantation. Les chefs de cour implantés au siège des régions judiciaires porteraient alors la double qualité : XX, présidente de la région judiciaire de Nouvelle-Aquitaine, présidente de la cour d'appel de Bordeaux ; YY, procureur général de la région judiciaire de Nouvelle-Aquitaine, procureur général près la cour d'appel de Bordeaux.

L'instauration de ce nouvel échelon déconcentré au sein des services judiciaires permettrait alors de réorganiser en profondeur le pilotage des moyens dans les territoires afin de donner à la Justice davantage de marges de manœuvre dans l'exercice de ses missions.

⁴⁹ Cf. § 4.2.

3.3.2 La transformation des SAR en secrétariats généraux des régions judiciaires

Dans un schéma où la région judiciaire est l'échelon pertinent au niveau déconcentré pour décliner les axes stratégiques de pilotage des moyens, les SAR qui assistent aujourd'hui les chefs des 36 cours d'appel, seraient regroupés auprès des seuls chefs de régions judiciaires responsables de BOP et pourraient être désignés, afin d'accroître leur visibilité administrative, sous le vocable de « secrétariat général de la région judiciaire ».

Les chefs de régions judiciaires seraient dès lors responsables, dans une logique d'efficacité, du contrôle de gestion du BOP, des opérations immobilières et informatiques de l'ensemble des juridictions de leurs ressorts sous réserve des domaines de compétence maintenus des DIR/SG, ainsi que de l'organisation et la conduite du dialogue social.

Sous leur autorité et par délégation, le «secrétaire général de la région judiciaire», qui occuperait un emploi fonctionnel dont la valorisation de la rémunération et le recrutement diversifié (de type A +) mériteraient d'être renforcés, préparerait le projet de BOP à présenter au visa du contrôleur budgétaire régional (CBR), s'assurerait de la sincérité et de la soutenabilité des moyens alloués aux juridictions, veillerait à la bonne exécution des crédits notifiés dans le BOP en hors titre 2 (crédits de fonctionnement et d'investissement), notifierait aux juridictions leur enveloppe budgétaire en début d'année et en assurerait l'exécution budgétaire et comptable, rendrait compte au RPROG en même temps qu'au CBR de sa gestion, organiserait le contrôle de gestion, assurerait le développement et le suivi des systèmes d'information et du parc informatique.

Des antennes de proximité rattachées fonctionnellement et hiérarchiquement au secrétaire général de la région judiciaire pourraient être maintenues dans les cours d'appel infra régionales dans des domaines de compétences exigeant une moindre technicité mais une gestion de proximité indispensable (gestion des ressources humaines, gestion budgétaire des dépenses de fonctionnement, suivi de l'exécution des marchés publics et informatique).

Par rapport à l'éparpillement actuel, ce scénario présenterait de multiples avantages. Il permettrait un pilotage administratif efficace, assurerait l'uniformisation des pratiques et des politiques mises en œuvre sur l'ensemble du ressort de la région judiciaire, favoriserait la fidélisation et la professionnalisation des effectifs sur des fonctions à forte technicité comme la gestion des marchés publics, la gestion de l'immobilier et la gestion informatique.

Le redéploiement de ces ressources humaines permettrait de renforcer la mise en œuvre de contrôles hiérarchisés rationnels et efficaces et de développer le contrôle interne financier, fonctions actuellement insuffisamment investies faute d'effectifs.

3.3.3 L'impulsion d'un mouvement de déconcentration

La réforme envisagée donnerait les moyens aux nouvelles structures déconcentrées de bénéficier de nouvelles attributions dans le cadre du mouvement actuel de déconcentration voulu par le gouvernement dans tous les ministères.

➤ Une déconcentration en matière de ressources humaines

Cette déconcentration pourrait en premier lieu s'exercer dans la gestion des ressources humaines. Alors que la localisation annuelle des effectifs de magistrats et de fonctionnaires est actuellement déterminée par juridiction, en nombre et par corps par la DSJ, un plafond d'autorisation d'emplois pourrait être fixé par région judiciaire dont la ventilation entre les juridictions du ressort serait confiée aux chefs de régions. Ces derniers, devenus acteurs stratégiques de la mise en œuvre de la politique de ressources humaines, pourraient ainsi adapter la structuration de leurs effectifs à l'activité des juridictions et à ses évolutions ainsi qu'à leurs éventuelles difficultés. Ils auraient ainsi les moyens de réaliser les objectifs de performance partagés avec la DSJ.

Dans le schéma actuel, les actes administratifs réglant les situations administratives individuelles sont également pris à l'échelon central.

Depuis 1997, la gestion des personnels des services déconcentrés du ministère de la justice a été partiellement déconcentrée. Ainsi, certains actes de gestion ont été délégués à l'échelon des cours d'appel pour les services judiciaires et aux directions interrégionales pour la protection judiciaire et de la jeunesse (PJJ) et l'administration pénitentiaire (AP)⁵⁰.

Les directeurs interrégionaux de la PJJ et de l'AP ont ensuite été investis de compétences supplémentaires en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires, stagiaires et non titulaires, tandis que la gestion administrative des magistrats et des fonctionnaires des juridictions est restée pour l'essentiel centralisée. Pourtant, la plupart des actes individuels de gestion ne présentant aucune spécificité, pourraient être déconcentrés à l'échelon des BOP ce qui améliorerait la fluidité de la gestion administrative des agents de l'Etat⁵¹.

Enfin, la loi de transformation de la fonction publique ayant supprimé l'examen préalable des demandes de mutation et de détachement par les commissions administratives paritaires (CAP) dont la compétence était nationale, la déconcentration de la gestion des demandes de mobilité des agents des services judiciaires devrait en être facilitée.

Conformément à l'objectif poursuivi de renforcer la mobilité des fonctionnaires de l'Etat, afin qu'elle corresponde le mieux "*au besoin du service public*", la loi a aussi créé la possibilité de fixer des critères subsidiaires pour départager les candidats à une mutation, et notamment conférer une priorité au fonctionnaire ayant exercé ses fonctions pendant une durée minimale dans un territoire ou dans une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement.

⁵⁰ Décret n° 97-3 du 7 janvier 1997 modifié et décret n° 2005-534 du 24 mai 2005 portant déconcentration en matière de recrutement et de gestion de certains personnels relevant du ministère de la justice. Il s'agit principalement de l'octroi des congés annuels, de l'imputation au service des maladies ou accidents du travail, de l'octroi ou renouvellement des congés ordinaires de maladie, de l'octroi des congés de maternité ou pour adoption, des autorisations d'absence, sauf celles délivrées à titre syndical en application des articles 14 et 15 du décret no 82-447 du 28 mai 1982, de l'octroi des congés pour formation syndicale et de la validation des services pour la retraite.

⁵¹ Les actes d'octroi, renouvellement des congés de longue maladie, de longue durée, du congé parental, de présence parentale, de formation professionnelle, bonifiés, disponibilités d'office ou de droit, décision d'élévation d'échelon, réintégration après congé de longue maladie, de longue durée ou de congé parental sans changement d'affectation, octroi, renouvellement et modification des temps partiels thérapeutiques, de droit et sur autorisation, autorisations de cumul d'activités, édicton des arrêtés d'intérim, octroi de diverses primes et indemnités etc.

Des recrutements par voie de concours régionalisés de certaines catégories de fonctionnaires avec une durée minimale d'affectation pourraient aussi assurer aux ressorts les moins attractifs la fidélisation des personnels si difficile à préserver actuellement.

➤ Une déconcentration en matière budgétaire

En matière budgétaire, avec des services d'exécution de la dépense moins nombreux mais plus efficaces car disposant d'équipes étoffées de spécialistes techniques, la chaîne de la dépense serait rationalisée et plus efficiente. Elle permettrait d'apporter aux responsables de BOP des compétences techniques diversifiées portées par des équipes à même de développer une approche plus transversale des sujets.

Dans le schéma actuel, l'essentiel des dépenses de fonctionnement des juridictions est couvert par des marchés publics régionaux, interrégionaux, ministériels ou interministériels. Les crédits notifiés par le RPROG sont ventilés en plusieurs enveloppes destinées à la prise en charge des dépenses de fonctionnement courant classiques, des dépenses liées à la formation, à l'informatique ainsi que les dépenses liées à l'immobilier. Une enveloppe est également mobilisée afin d'allouer des budgets de proximité aux tribunaux judiciaires pour permettre notamment le financement des fournitures de bureau, la documentation, les frais de représentation et des opérations de faibles montants.

S'agissant des frais de justice, il n'y a généralement pas de répartition des crédits entre les juridictions, une seule enveloppe est réservée et exécutée par les services des SAR.

Lorsque dans un souci de transparence affiché, l'administration centrale communique aux UO la notification des crédits alloués au BOP, elle restreint le pouvoir d'animation et de coordination des responsables de BOP et positionne les responsables d'UO dans une autonomie de gestion qui conditionne ensuite leurs relations et toutes les discussions à venir sur l'expression des besoins et sur l'exécution de la dépense. Cette position, incompatible avec la déconcentration recherchée mériterait d'être revue.

Enfin, une réflexion pourrait être conduite sur le développement de la contractualisation des relations avec les délégations interrégionales du Secrétariat général dans les domaines transverses.

Le pilotage de la politique immobilière des services judiciaires s'effectue actuellement dans des conditions satisfaisantes. Sur le plan national, il associe le service de l'immobilier ministériel du secrétariat général (SIM), le bureau de l'immobilier et de la sûreté des juridictions (FIP2) de la DSJ et l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ). Sur le plan régional, les départements immobiliers (DI) des délégations interrégionales du secrétariat général (DIR SG) apportent, au sein des cours d'appel, leur soutien au magistrat délégué à l'équipement.

Néanmoins, pour l'avenir, la fonction de délégué à l'équipement, qui nécessite une expertise renforcée pour apporter une réelle plus-value en termes de soutien technique aux chefs des régions administratives responsables de BOP, gagnerait en professionnalisation avec la diversification des recrutements et son rattachement fonctionnel au secrétaire général de la région judiciaire.

➤ La préservation d'un lien de proximité avec toutes les juridictions

En complément de ce niveau stratégique de gestion, déconcentré à l'échelon des nouvelles régions judiciaires, il est nécessaire de préserver le lien de proximité avec toutes les juridictions dans certaines matières identifiées.

Il en va par exemple en matière de ressources humaines de l'estimation des besoins de créations de postes, de décision de délégation de magistrats et de fonctionnaires placés, en matière budgétaire de l'estimation des moyens budgétaires nécessaires et des besoins à couvrir par les marchés publics, de services informatiques de proximité, d'attestation du service fait etc. qui doivent rester en proximité.

➤ Vers un dialogue de gestion renouvelé entre la DSJ et l'échelon déconcentré

Une réforme pourrait être l'occasion de repenser les modalités du dialogue budgétaire et administratif entre l'échelon central et l'échelon déconcentré.

Il pourrait notamment être envisagé de revoir le calendrier du dialogue de gestion afin de permettre une consultation plus anticipée de l'échelon déconcentré sur l'identification de ses besoins. Le calendrier actuel conduit en effet à organiser le dialogue de performance au cours de l'automne de chaque année, sur la base de données statistiques de l'année N-1 alors que le budget est déjà adopté ou sur le point de l'être pour l'année N+1, conduisant ainsi à un profond décalage. Les chefs de cour se retrouvent, lors des dialogues de performance, à faire part de besoins qui ne peuvent être pris en compte, sauf urgence, qu'en année N+2.

En contrepartie de la déconcentration, la relation entre le DSJ, s'il demeure responsable du programme 166, et les chefs des régions judiciaires RBOP mériterait d'être formalisé dans un contrat d'objectifs et de performance. Au moment du dialogue de performance, les chefs de régions judiciaires rendraient compte des actions engagées, des moyens mobilisés et des résultats obtenus. Cette nouvelle relation serait propice à une meilleure reconnaissance de la performance dont se sont fait l'écho un certain nombre de chefs de cour actuels⁵². Une telle ambition suppose la mise à disposition des indicateurs mentionnés en première partie du rapport et issus de systèmes d'information plus performants afin que les conditions du pilotage des frais et de l'aide juridictionnelle par les chefs de cour puissent être clairement objectivés.

3.3.4 La simplification des processus d'exécution de la dépense

La réflexion sur l'évolution de la carte du pilotage administratif et budgétaire conduit aussi à réfléchir à l'implantation des pôles Chorus.

Cette évolution, pensée pour améliorer sensiblement le processus budgétaire et comptable et mettre fin à une cartographie manquant de lisibilité et d'efficacité, conduirait à un alignement du nombre de BOP, de pôles Chorus et de secrétariats généraux ainsi qu'à leur répartition uniforme sur le territoire, chacune de ces nouvelles régions judiciaires disposant alors d'un BOP, d'un secrétariat général et d'un pôle Chorus. La gestion des dépenses serait ainsi rationalisée et l'efficacité du BOP renforcée.

⁵² Cf. le rapport de l'IGJ dans le cadre de la mission d'appui relative à l'état des stocks.

La fusion des pôles Chorus pourrait être réalisée avec le barème d'évaluation de la charge de travail d'un gestionnaire de la direction générale des finances publiques (DGFIP) établi en fonction du nombre d'actes réalisés. Cette mutualisation des équipes se traduirait par une économie d'échelle en matière de ressources humaines⁵³.

Le redéploiement de ces effectifs pourrait permettre la création d'un service centralisateur (SC) des frais de justice régional au sein des secrétariats généraux en remplacement des SC des tribunaux judiciaires actuellement pourvus grâce à la compensation des rompus de temps partiels libérés⁵⁴.

Les objectifs du regroupement de ces SC disséminés en un SC unique rapproché du pôle Chorus seraient de renforcer la fluidité de la gestion des mémoires de frais de justice, de mieux maîtriser la consommation des crédits de paiement par le secrétariat général BOP, d'assurer un suivi précis et régulier durant tout l'exercice, de rationaliser les contrôles en partenariat avec les directions régionales des finances publiques (DRFIP), de professionnaliser la filière notamment sur le volet du contrôle interne financier, d'améliorer les délais de paiement et de renforcer la connaissance des engagements.

Les mémoires de frais de justice criminelle, correctionnelle, de police et frais de justice assimilés dont le montant est inférieur à 1 500 € faisant l'objet d'une simple certification⁵⁵, la taxation revêt un caractère exceptionnel. La distance entre le prescripteur et un magistrat taxateur qui, au prix d'une réforme, devrait être situé à l'échelon de la région judiciaire, ne constitue pas un obstacle.

Par ailleurs, les pôles Chorus des autres directions du Ministère de la Justice ont vu leurs compétences évoluer avec la création des services facturier (SFACT) au sein des directions régionales des finances publiques. Dans ce schéma, la mise en paiement de la facture est externalisée et centralisée à la DRFIP.

La DGFIP développe actuellement une expérimentation, pendant quatre ans visant à constituer des centres de gestion financière (CGF), dont l'objectif est de regrouper le CSP (pôle Chorus) et le SFACT dans une même structure, placée sous l'autorité du comptable public. Le but poursuivi dans le cadre de cette expérimentation est de supprimer un intervenant pour simplifier et moderniser la chaîne de la dépense. Dès lors, les services prescripteurs n'auront à l'avenir qu'un seul interlocuteur, le centre de gestion financière. La création du centre de gestion financière conforte ainsi la DGFIP dans un rôle d'acteur essentiel de la dépense publique auprès de tous les autres ministères.

La DSJ est la seule direction du ministère de la justice à n'avoir pas intégré un SFACT, essentiellement à cause de ses spécificités. Toutefois, le groupe de travail considère qu'il n'y a aucune spécificité dans le traitement des budgets de fonctionnement. Les entités dépensières (tribunaux judiciaires, cours d'appel, SAR) continuent, dans ce schéma, de maîtriser l'essentiel de la chaîne de la dépense (demande d'achat, engagement juridique et service fait) et seul le paiement des factures serait réalisé par le SFACT une fois que celles-ci auraient été validées par le service budgétaire.

⁵³ Une analyse avait été réalisée en 2016 par le SAR du BOP Grand Ouest comprenant un pôle à UO unique à Rennes et un pôle à deux UO à Caen (Caen et Angers). L'hypothèse du regroupement des deux pôles permettait la réalisation d'une économie évaluée à 25 % des effectifs en se basant sur les normes DGFIP de l'époque (nombre d'actes CHORUS/ gestionnaire et/ou valideur).

⁵⁴ La compensation des rompus de temps partiels est réalisée sur base financière. Ainsi, un temps partiel de 80% ne dégage pas 20%, mais 14,30%, la rémunération servie étant de 85,70 %.

⁵⁵ En application de l'article R.224-1 du code de procédure pénale.

Les avantages seraient pour partie identiques à ceux relevés dans l'hypothèse d'un pôle par BOP, s'agissant notamment de l'effet seuil pour les effectifs et des opérations de contrôles rendues possibles grâce aux effectifs redéployés.

La spécificité judiciaire réside davantage dans l'exécution des budgets de frais de justice et d'accès au droit.

S'agissant des dépenses de frais de justice, compte tenu de la technicité, de la particularité⁵⁶ que requièrent des analyses parfois très fines des contextes de réalisation des missions, d'application de textes, de réformes, de la sensibilité du sujet au cœur de l'activité juridictionnelle, du poids récurrent des charges à payer et de l'insuffisance régulière des crédits, un pilotage fin de l'exécution de la dépense qui suppose une connaissance métier suffisante est indispensable.

S'agissant du programme 101⁵⁷ et plus particulièrement de l'aide juridictionnelle, une parfaite connaissance des métiers et de la législation est de la même manière indispensable compte tenu de la spécificité de la matière⁵⁸. Le domaine de l'accès au droit, et plus particulièrement le recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle, nécessite également une analyse des décisions, des frais exposés selon des contextes extrêmement variables.

Même si ces observations ne sont pas des obstacles totalement insurmontables qui empêcheraient une « externalisation » de l'exécution de la dépense des programmes 101 et 166 sur la totalité ou pas du spectre (distinction éventuelle en fonction des flux CHORUS), elles imposeraient de prévoir une convention de gestion entre les RBOP en leur qualité d'ordonnateurs secondaires et le service responsable du futur pôle, suffisamment détaillée et précise mais aussi un mode de gouvernance qui devra permettre d'assurer le pilotage nécessaire et efficace de l'exécution de la dépense quelle que soit sa nature. Ce dispositif complexe aux résultats bénéfiques aléatoires milite donc en faveur du maintien dans l'écosystème judiciaire des pôles chorus, au moins dans une première étape et sous réserve d'une expertise plus fine.

Le passage en SFACT du fonctionnement courant pourrait en revanche être aisément réalisé. Le transfert de ces pôles vers les services du SG constitue néanmoins un sujet de second rang par rapport à une refonte de la carte judiciaire qui consacrerait le schéma une cour régionale, un BOP, un pôle CHORUS.

Proposition n°5 : Instaurer de grandes régions judiciaires chargées du pilotage budgétaire et administratif déconcentré des services judiciaires :

Créer 11 ou 12 régions judiciaires placées sous la responsabilité de chefs de cours, implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions ;

Confier à chacune de ces régions un budget opérationnel de programme et un pôle chorus ;

Regrouper les services administratifs régionaux actuels auprès des seuls chefs de régions judiciaires et les transformer en secrétariats généraux des régions judiciaires.

⁵⁶ Par exemple, la multiplicité des prescripteurs qui relèvent de deux ministères même si seul le magistrat porte la responsabilité de la prescription.

⁵⁷ Programme 101 "Accès au droit et à la justice".

⁵⁸ A titre d'exemple, dans certaines hypothèses il n'est pas aisé de définir si le mémoire déposé impacte les FDJ ou l'AJ.

4. LA DETERMINATION DU PERIMETRE TERRITORIAL DES NOUVELLES REGIONS JUDICIAIRES

4.1 Les critères à prendre en considération pour les nouveaux périmètres

4.1.1 Une convergence possible, sans être absolue, avec la carte des régions administratives

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a procédé à une refonte de la carte des régions administratives, le nombre de celles-ci étant passé de 22 régions en France métropolitaine à 13 depuis le 1er janvier 2016.

A la suite de cette nouvelle organisation territoriale de la République et du redéploiement des compétences entre collectivités territoriales, l'Etat s'est attaché à transformer rapidement son organisation pour tirer les conséquences de la nouvelle étape de la décentralisation. Il a procédé à une mise en ordre de son organisation territoriale, très profonde et d'une ampleur inégalée depuis les réformes conduites dans les années 1960. L'Education nationale par exemple a commencé à s'adapter au nouveau maillage territorial avec la création de 13 académies de région.

Les administrations qui étaient organisées dans des circonscriptions suprarégionales avant 2015 se sont également inscrites dans la carte des nouvelles régions. Tel a été le cas notamment pour l'aviation civile, les zones militaires et de défense ou l'administration des douanes.

Les opérateurs de l'Etat, tels que Pôle Emploi, l'Office national des forêts ou le réseau des assemblées consulaires, ont également été restructurés pour se conformer aux nouvelles délimitations des territoires.

Les circonscriptions de l'Etat, celles de ses opérateurs et les périmètres des établissements publics de l'Etat dont l'assise était régionale ont ainsi été unifiés. Au ministère de la Justice lui-même, la carte du réseau déconcentré de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse a été amendée.

Conformément à l'évolution de la décentralisation, la région est ainsi devenue l'échelon déconcentré de droit commun chargé du pilotage des politiques publiques sur un territoire élargi. L'organisation de l'Etat territorial est désormais en cohérence avec celle des nouvelles régions, à l'exception de quelques administrations, comme celle des routes, qui obéissent à des logiques propres, et à l'exception notable des services judiciaires.

Une refonte de la carte judiciaire avec la recherche d'un alignement sur la carte des régions administratives apparaît pertinente dans cette logique. Elle permettrait à l'action judiciaire, notamment à celle des parquets, de s'inscrire dans la nouvelle organisation territoriale de l'Etat et participerait d'une plus grande visibilité de la Justice.

En même temps, un alignement complet sur la carte des régions administratives apparaît moins impérieux que l'évolution de l'organisation départementale de la Justice, même si l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse y semblent plus attachées d'un point de vue métier et en vue de mutualiser les fonctions supports. Comme il a déjà été relevé⁵⁹, le développement des politiques partenariales avec les autres administrations (police, gendarmerie, Education nationale, Aide sociale à l'enfance, organismes de sécurité sociale, etc.) s'opère principalement à l'échelon des procureurs et des présidents des tribunaux judiciaires, et essentiellement au niveau régional à l'échelon des seuls procureurs généraux. Le fait d'ailleurs que la Justice administrative n'a pas revu son organisation territoriale à la suite de la révision de la carte des régions en 2015 démontre également la spécificité du service public de la Justice et du caractère moins incontournable de l'évolution, même s'il est vrai que les enjeux sont différents pour les juridictions administratives dont le réseau et le volume de contentieux traités sont beaucoup plus modestes.

Dès lors, si la réforme de la carte judiciaire apparaît souhaitable, son alignement avec celle des régions administratives pourrait être adapté à la marge si d'éventuelles spécificités judiciaires pouvaient justifier de s'en écarter.

Il apparaît en revanche incontournable de prévoir une cohérence entre la carte des futures régions judiciaires et celle des juridictions d'appel. Il est notamment important que le ressort d'une juridiction d'appel qui ne serait pas siège de RBOP ne dépende pas de deux régions judiciaires distinctes.

4.1.2 La recherche d'un certain équilibre dans le poids respectif des futures régions judiciaires

La carte judiciaire actuelle pour le pilotage administratif et budgétaire souffre d'un nombre élevé de ressorts (au nombre de 36) et d'un déséquilibre dans le poids respectif de chacun d'entre eux. Le ressort actuel d'Agen comprend ainsi un bassin de population de 693 000 habitants, 11 juridictions (3 TJ, une juridiction d'appel, 4 CPH et 3 tribunaux de commerce), un effectif de 276 magistrats professionnels et fonctionnaires de greffe en première instance, en appel et au SAR et traite chaque année environ 25 000 affaires. A l'opposé, celui de Paris compte 8,3 millions d'habitants, 29 juridictions (9 TJ, une juridiction d'appel, 11 CPH, 8 tribunaux de commerce), un effectif de 5 168 agents et reçoit près de 500 000 affaires chaque année, soit un rapport, sur le plan des effectifs, de 1 à 19 avec le ressort d'Agen et un rapport de 1 à 20 sur le plan du flux annuel d'affaires.

La mise en œuvre d'une nouvelle carte, compte tenu du poids de l'histoire, des réticences psychologiques, économiques et politiques, ne peut être envisagée et menée à terme qu'avec une forte volonté politique et la démonstration, comme l'a signalé la conférence des bâtonniers, que la réforme apportera des effets bénéfiques incontestables à la qualité de la justice rendue.

L'objectif d'une telle réforme serait de conduire à des ressorts plus équilibrés selon les critères i) de la population du ressort, ii) des effectifs de magistrats professionnels (siège et parquet) et de fonctionnaires dans les juridictions comprises dans les ressorts concernés, iii) de l'activité juridictionnelle des tribunaux judiciaires et juridictions d'appel.

⁵⁹ Cf. § 2.1.2.

Par ailleurs, selon les scénarios envisagés, le ressort de certaines juridictions d'appel devrait être ajusté afin d'éviter que l'une d'entre elles ne dépende de deux régions judiciaires distinctes. Chaque cour d'appel actuelle disposant d'une compétence territoriale correspondant à un ou plusieurs départements, l'ajustement induit de certains ressorts pourrait alors conduire à rattacher certains départements à une nouvelle juridiction d'appel et à impacter l'activité de celle-ci.

4.1.3 La limitation des temps de transport pour les justiciables au regard de l'impératif du maintien d'une justice de proximité

En raison de la nécessité de maintenir un service public de proximité, y compris en appel, il semble important que l'évolution des ressorts des juridictions d'appel induite par les différents scénarios ne conduise pas à éloigner de façon trop importante des justiciables et leurs avocats du lieu d'examen en appel de leurs recours, du moins jusqu'à ce que les évolutions techniques augmentent la qualité des échanges par visioconférence et permettent leur généralisation dans les procès en appel, au moins en matière civile, commerciale et sociale.

Dans cette optique, le critère du temps de transport a été étudié pour les juridictions d'appel dont le ressort pourrait évoluer.

La méthode utilisée pour l'évaluation du temps de transport a consisté à retenir le trajet en véhicule séparant le siège du TJ de celui de la juridiction d'appel. Cette approche doit être relativisée pour les justiciables qui, par définition, ne demeurent pas tous dans la ville siège du TJ (notamment dans les départements ruraux). Elle s'avère en revanche adaptée pour les avocats installés au siège du TJ, ce qui constitue un élément déterminant en termes d'acceptabilité d'une évolution du maillage territorial. Afin de corriger ce biais, l'analyse pourrait être complétée par l'examen des distances pour les communes les plus excentrées des zones concernées.

En même temps, l'importance du critère du temps de transport est sans doute à relativiser. De profondes disparités existent déjà entre les différents ressorts. Les TJ de Quimper, de Brest, de Nice, de Mende, de Rodez et de Nice sont ainsi situés à deux heures ou plus du siège de leur cour d'appel. L'impact d'un allongement du temps de route de 30 minutes à une heure induit par un scénario de réforme pourrait dans ces conditions être remis en perspective au regard de ces réalités déjà existantes.

L'étendue de la représentation obligatoire par avocat en appel et les nouvelles possibilités de recourir pour les avocats à des audiences par visioconférence pourraient également être pris en compte dans l'analyse des impacts d'un scénario.

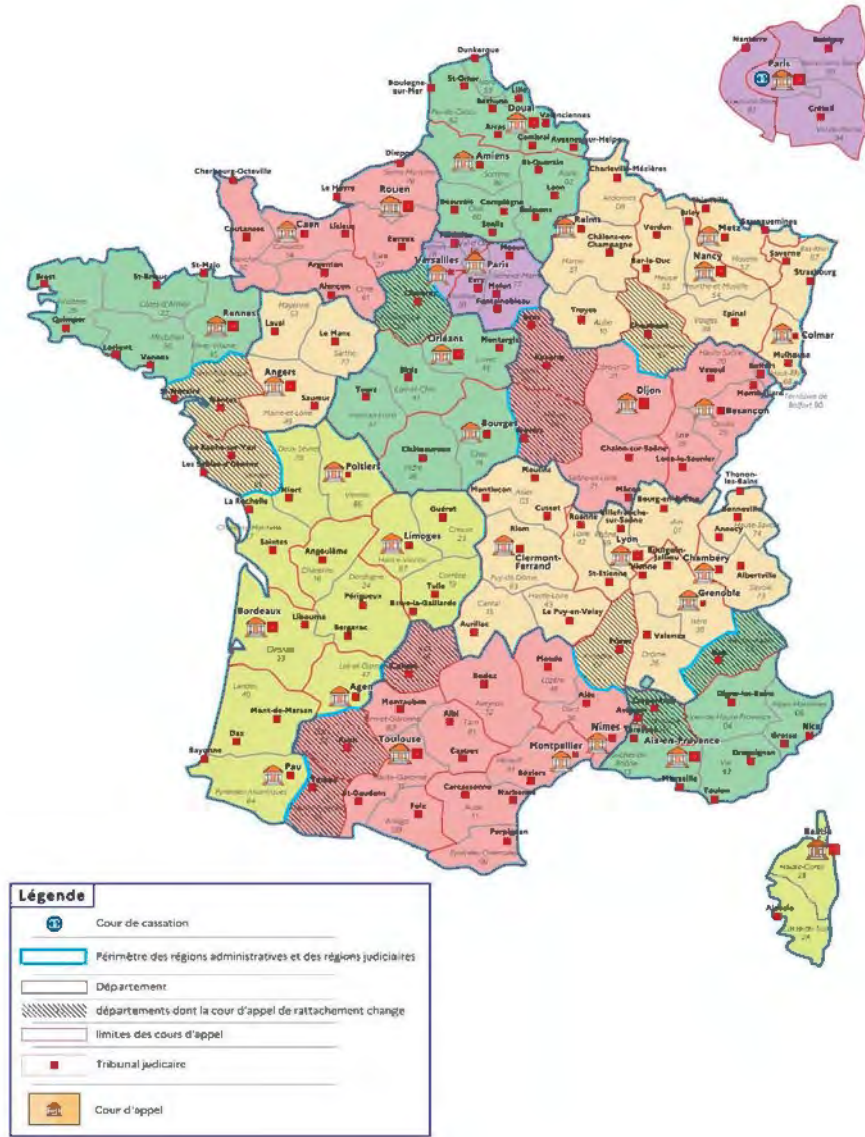
4.2 Deux scénarios de découpage étudiés

4.2.1 Le scénario visant à un alignement complet sur la carte des régions administratives du maillage de gestion des contentieux

Le scénario d'un alignement parfait des futures régions judiciaires sur la carte des régions administratives, tel qu'il a notamment été envisagé par la réforme avortée de 2017, conduirait à devoir faire évoluer le ressort de 15 cours d'appel actuelles. 12 départements devraient en particulier être rattachés à une autre juridiction d'appel, ce qui impacterait l'activité de 16 tribunaux judiciaires et autant de barreaux⁶⁰.

⁶⁰ Cf. détail du scénario en annexe 4.

Scénario visant à un alignement complet sur la carte des régions administratives



Un tel scénario souffrirait de plusieurs difficultés sérieuses. Il conduirait d'abord, pour cinq tribunaux judiciaires, à éloigner les justiciables et les avocats du site d'appel. Pour les TJ de Chaumont et d'Avignon, la durée de transport supplémentaire demeurerait raisonnable, de l'ordre de 29 minutes pour le premier et 17 minutes pour le second. Pour les TJ de Sens, Nevers et Tarbes, l'allongement serait plus conséquent, la durée supplémentaire de transport augmentant respectivement de 42 minutes, 1h26 et 55 minutes. Ces temps de trajet resteraient toutefois inférieurs ou équivalents à celui qui existe aujourd'hui entre le TJ de Brest et de Rennes.

Le changement de rattachement de 12 départements aurait des conséquences sur le niveau d'activité de 15 juridictions d'appel. Si elles étaient toutes maintenues, 8 d'entre elles seraient susceptibles de voir leur niveau d'activité diminuer, dont cinq (Agen, Poitiers, Rennes, Nîmes et Bourges) pour lesquelles la baisse serait supérieure à 25 %. La cour d'appel d'Agen qui perdrait les départements du Gers et du Lot⁶¹ et celle de Nîmes qui perdrait les départements de l'Ardèche et du Vaucluse⁶² verraient même leur activité être divisée par deux.

Alors qu'elles présentent déjà des effectifs modestes, les cours d'Agen et de Bourges se retrouveraient, si leurs effectifs étaient à proportion diminués, avec un nombre de magistrats particulièrement limité : de l'ordre de 6 magistrats au siège, 2 magistrats au parquet et 11 fonctionnaires pour la première ; 8 magistrats au siège, 3 magistrats du parquet et 17 fonctionnaires pour la seconde. Leur maintien apparaîtrait difficile dans ces conditions et la programmation de leur disparition probable.

A l'inverse, 7 juridictions d'appel verraient leur activité augmenter. Pour quatre d'entre elles, cette hausse resterait inférieure au quart de leur activité actuelle. En revanche, pour les juridictions d'appel d'Orléans, de Dijon et d'Angers, le nombre de nouvelles affaires annuelles pourrait s'accroître respectivement de 26,3 %, de 34,9 % et 123,6 %. En outre, l'augmentation induite des effectifs (magistrats et fonctionnaires de greffe inclus) à la juridiction d'appel de Dijon (+ 21 effectifs), de Toulouse (+ 29 effectifs), d'Aix-en-Provence (+ 51 effectifs), d'Orléans (+ 18 effectifs) et d'Angers (+74 effectifs) rendrait nécessaire une adaptation coûteuse de leurs infrastructures immobilières.

En raison de toutes ces difficultés, le scénario d'un alignement complet de la carte judiciaire sur celle des régions administratives n'est séduisant que d'un point de vue purement théorique de « jardin à la française ».

Il apparaît irréaliste car il générerait plus de coûts de réalisation et de résistances acharnées que d'avantages démontrés en terme de délais et de qualité de la justice rendue avec cette nouvelle cartographie.

Le choix d'un scénario alternatif mérite donc d'être étudié.

4.2.2 Le scénario alternatif visant à un rapprochement avec la carte des régions administratives tout en préservant l'activité des juridictions d'appel actuelles

Il pourrait être conçu autour des objectifs suivants :

- Un rapprochement avec la carte des régions administratives sans en faire toutefois un impératif ;

⁶¹ au profit de la région judiciaire d'Occitanie et de la cour d'appel de Toulouse.

⁶² Au profit, pour le premier, de la région judiciaire de Rhône-Alpes et de la cour d'appel de Grenoble et, pour le second, au profit de la région judiciaire de PACA et de la cour d'appel d'Aix.

- Un maintien de tous les sièges des actuelles cours d'appel et une absence de modification de leur ressort géographique pour 26 d'entre elles ;
- Une absence de diminution significative mais aussi d'augmentation déraisonnable de l'activité de chacune des juridictions d'appel ;
- Un meilleur équilibre entre la taille respective des futures régions judiciaires afin d'éviter des écarts trop importants entre les plus grands et les plus petits ressorts et de permettre un pilotage budgétaire et administratif efficient des cours d'appel infra régions;
- Une absence d'éloignement des futurs sites d'appel au regard de la réalité du temps de transport aujourd'hui avec chaque TJ, selon la même exigence d'un maintien d'un service public de proximité, y compris en appel;
- Une gestion de la problématique politiquement très sensible de la Bretagne judiciaire à cinq départements ; le scénario maintiendrait l'appel des 2 TJ de Loire-Atlantique devant la juridiction d'appel de Rennes et n'ajouterait à l'activité juridictionnelle de l'actuelle juridiction d'appel d'Angers que celle des deux TJ de la Vendée qui, appartenant à la région des Pays de la Loire, quitteraient la cour d'appel de Poitiers pour celle d'Angers et la région judiciaire de Bretagne-Pays de la Loire.

Ce scénario conduirait à instaurer 11 ou 12 régions judiciaires dont le nombre se différencierait des régions administratives sur les points suivants :

- La Bretagne et les Pays de la Loire seraient regroupés en une seule région judiciaire désignée sous l'appellation « région du grand ouest » ;
- La région de la Corse et celle de Provence-Alpes-Côte-d'Azur seraient regroupées en une seule région judiciaire désignée sous l'appellation « région du sud-est » ;
- L'Île-de-France pourrait faire l'objet d'un seul ressort, ce qui conduirait à devoir envisager le rapprochement du RBOP de Versailles et celui de Paris ; si cette option a le mérite de rapprocher au maximum le nombre de ressorts de celui des autres réseaux du ministère de la justice (AP, PJJ et secrétariat général dont le réseau respectif compte 9 territoires), la taille très importante de la nouvelle structure pourrait rendre son pilotage difficile et justifier *a contrario* la création de deux régions judiciaires différentes.

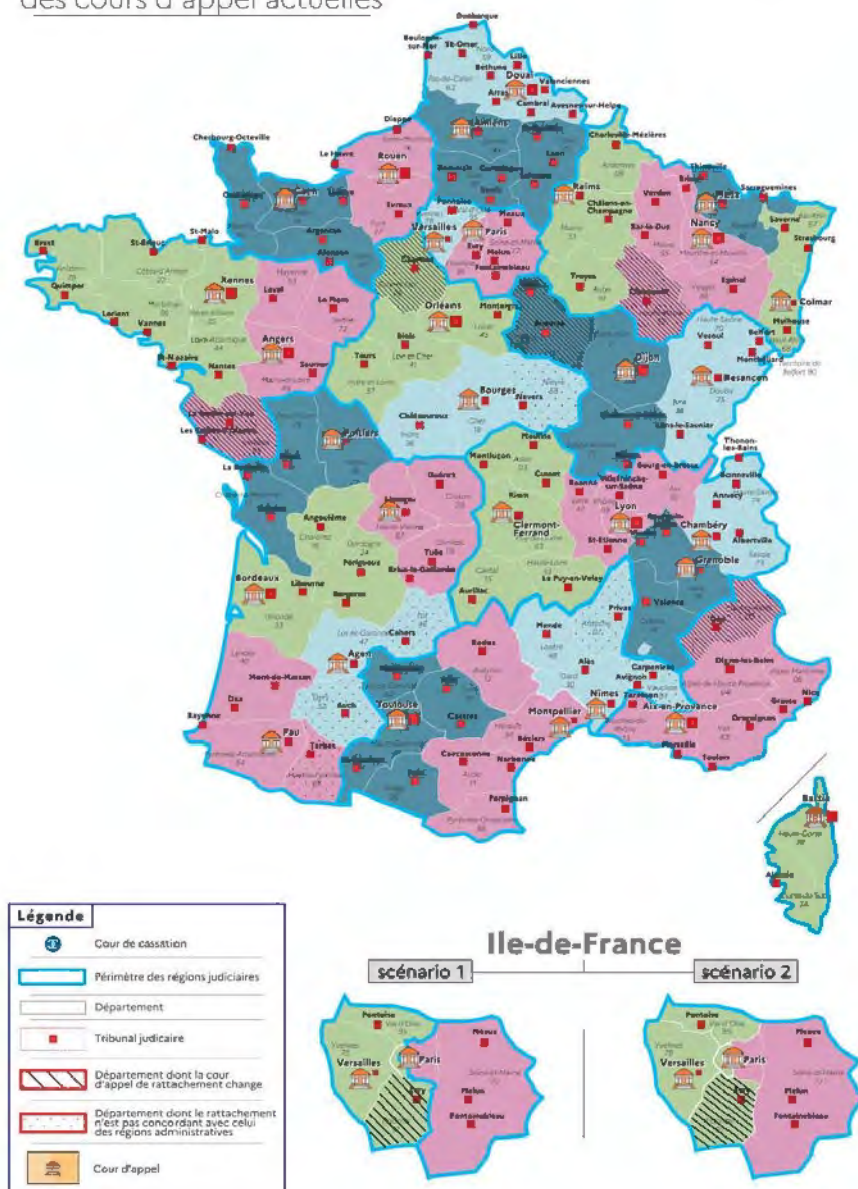
Dans ce scénario à 11 ou 12 régions judiciaires, et afin d'éviter qu'une cour d'appel chevauche deux régions judiciaires, cinq départements devraient être rattachés à une autre juridiction d'appel, ce qui impacterait l'activité de 7 tribunaux judiciaires⁶³ :

Départements concernés	Cour d'appel actuelle de rattachement	Nouvelle cour d'appel de rattachement
Haute-Marne (TJ de Chaumont)	Dijon	Nancy
Eure-et-Loir (TJ de Chartres)	Versailles	Orléans
Vendée (TJ de la Roche sur Yon et TJ de Sables d'Olonne)	Poitiers	Angers
Yonne (TJ de Sens et TJ d'Auxerre)	Paris	Dijon
Hautes-Alpes (TJ de Gap)	Grenoble	Aix

⁶³ Détail du scénario en annexe 4.

La carte ci-dessous présente les nouveaux périmètres des régions judiciaires :

scénario visant à un rapprochement avec la carte des régions administratives tout en préservant l'activité des cours d'appel actuelles



Trois juridictions d'appel subiraient une baisse d'activité :

- Paris (-14,7 %) en raison du transfert du département de l'Essonne vers la juridiction d'appel de Versailles et du transfert de l'Yonne vers la juridiction d'appel de Dijon ;
- Grenoble (-8,3 %) en raison du transfert du département des Hautes-Alpes vers la juridiction d'appel d'Aix ;
- Poitiers (-28,3 %) en raison du transfert de la Vendée vers la juridiction d'appel d'Angers.

Les changements de rattachement de certains départements ne conduiraient à aucun allongement des temps de transport, sauf pour le TJ de Chaumont mais dans des proportions acceptables et pour le TJ de Sens dans des proportions plus importantes.

Le scénario présenterait cependant le défi de faire croître dans des proportions notables l'activité de cinq juridictions d'appel (Nancy + 14,3 %, Versailles +18,3%, Orléans + 26,3 %, Dijon +19 % et Angers +36,3 %) ce qui rendrait éventuellement nécessaire, et sous réserve d'une expertise à conduire par la DSJ et le secrétariat général, l'adaptation des infrastructures immobilières.

4.3 Une harmonisation indispensable des différentes cartes territoriales du ministère de la justice

4.3.1 Une harmonisation avec les trois autres réseaux des services déconcentrés du ministère de la Justice

Les juridictions ayant démontré leur capacité à faire évoluer leurs organisations métropolitaines de 10 RBOP et 20 UO en 11 ou 12 « régions judiciaires RBOP », un rapprochement devrait impérativement être conduit dans un souci de cohérence et de lisibilité de l'action judiciaire avec la carte des 9 directions inter-régionales des services pénitentiaires (DISP) en métropole, avec celle des 9 directions inter-régionales de la PJJ (DIR-PJJ), et enfin avec celle des 9 délégations interrégionales du secrétariat général (DIR-SG) de métropole.

Cette harmonisation serait d'autant plus aisée que la DAP et la PJJ ont déjà adapté, à la suite de la loi de 2015, leurs réseaux pour faire suite au découpage retenu pour les 13 nouvelles régions administratives métropolitaines. La seule spécificité de ces deux réseaux réside dans l'étendue de leurs ressorts qui couvrent parfois deux ou trois régions administratives différentes :

- La DISP de Rennes et la DIR-PJJ du Grand-Ouest englobent les régions de Bretagne, Pays de la Loire et Normandie ;
- La DISP de Dijon et la DIR-PJJ du Grand Centre englobent les régions du Centre et de Bourgogne-Franche-Comté ;
- La DISP de Marseille et la DIR-PJJ du Sud-Est englobent les régions de PACA et de Corse.

Cet écart entre les 9 régions DAP/PJJ/SG et les 13 régions administratives ne présente certes pas de difficulté selon les directeurs respectifs de l'AP et de la PJJ dans la mesure où les délimitations retenues des ressorts sont cohérentes et ne conduisent pas à un chevauchement d'une DISP ou d'une DIR-PJJ sur deux régions administratives différentes, mais cette cartographie différente de celle des nouvelles régions judiciaires continuerait à engendrer des difficultés de partenariat efficient au sein même du ministère de la Justice.

Il serait également hautement paradoxal que réussissant à se rapprocher du maillage des autres administrations de l'Etat, le ministère de la justice renonce à rechercher une cohérence interne de ses propres réseaux.

Dans la perspective d'un alignement sur le futur réseau des régions judiciaires, le groupe de travail propose de faire évoluer le nombre de ressorts des DISP et des DIR-PJJ de 9 à 11, en instaurant un nouveau ressort pour la Normandie et un autre pour le Centre. L'Île de France pourrait ne pas être scindée en deux territoires, comme cela est envisagé pour les services judiciaires, en raison de la nécessité de préserver une gestion unifiée de l'AP et de la PJJ en région parisienne. La création de deux nouveaux ressorts pour le réseau de l'AP et de la PJJ conduirait certes à une augmentation des coûts de structure et à un besoin d'effectifs supplémentaires qu'il conviendrait, le moment venu, de chiffrer mais aussi de corrélérer à la moindre charge de travail des DIR de Rennes et de Dijon.

S'agissant de la carte des DIR-SG, des disparités de ressorts avec les régions administratives s'observent pour les départements suivants : Vendée, Eure-et-Loir, Yonne, Haute-Marne, Ardèche, Vaucluse, Lot-et-Garonne, Hautes-Pyrénées. Une adaptation du ressort des DIR-SG serait aussi indispensable pour faire coexister les réseaux respectifs et prendre en compte les contraintes incontournables des services judiciaires.

Un alignement du périmètre des différents réseaux du ministère de la Justice permettrait de développer des synergies dans la gestion des moyens communs aux trois réseaux et de faire porter par le secrétariat général davantage de missions transversales. Il offrirait aussi les moyens d'un dialogue plus fluide entre les différents réseaux en vue d'améliorer les politiques publiques respectives, notamment dans le suivi des personnes sous main de justice, la gestion des extractions judiciaires ou la prise en charge des mineurs.

4.3.2 Une harmonisation avec la carte des contentieux spécialisés, en particulier celle des JIRS

Les juridictions et contentieux spécialisés reposent sur des organisations territoriales très disparates. Les spécificités sont nombreuses, le tableau ci-dessous en dressant un premier inventaire non exhaustif.

Liste des juridictions et contentieux spécialisés à l'organisation territoriale spécifique

- les pôles de l'instruction,
- les juridictions inter-régionales spécialisées dans la lutte contre la criminalité et la délinquance organisée (JIRS),
- les juridictions spécialisées en matière d'infractions économiques et financières,
- les tribunaux judiciaires compétents pour connaître des actions en matière de certificats d'obtentions végétales,
- les juridictions compétentes en matière de propriété intellectuelle,
- les juridictions compétentes en matière d'adoption internationale et de déplacement illicite international d'enfants,
- les juridictions compétentes pour connaître des contestations sur la nationalité,
- les juridictions compétentes en matière de contestation concernant les obligations de publicité et de mise en concurrence des contrats de droit privé relevant de la commande publique,
- les tribunaux spécialisés en matière de pollution maritime et de santé,
- les juridictions des pensions alimentaires d'invalidité et des victimes de guerre,
- les juridictions de droit commun spécialisés en matière militaire,
- les juridictions compétentes pour recevoir et enregistrer les déclarations de nationalité,
- les juridictions du travail (CPH),
- les juridictions commerciales (tribunaux de commerce),
- les tribunaux maritimes,
- les pôles sociaux.

L'évolution de la carte judiciaire pourrait être l'occasion de chercher à simplifier une partie de ces organisations territoriales dans l'intérêt des justiciables et des partenaires des juridictions.

Une nouvelle architecture territoriale pourrait être pensée autour de la détermination de quatre niveaux généraux de compétence :

- un niveau de compétence de proximité à l'échelle de chaque tribunal judiciaire ou juridiction consulaire ou prud'homale ;
- un niveau de compétence de droit commun à l'échelle de chaque département ;
- un niveau de compétence régionale pour les contentieux qui méritent une spécialisation en raison de leur technicité, ou de la complexité de certaines de leurs affaires ; le périmètre régional pourrait alors être déterminé au regard des délimitations retenues pour les régions judiciaires ;
- un niveau de compétence nationale pour les contentieux particulièrement complexes ou techniques, dont le volume d'affaires annuel reste limité, et qui méritent une approche unifiée sur le territoire national ; c'est le niveau de compétence déjà retenu pour le contentieux économique et financier très complexe en matière pénale (compétence PNF), pour le contentieux du terrorisme (compétence PNAT), ou encore celui des brevets (compétence du TJ de Paris).

La compétence territoriale de l'ensemble des contentieux civils, sociaux, commerciaux et pénaux pourrait alors être déterminée au regard d'un de ces quatre niveaux de compétence afin d'éviter des découpages disparates. La compétence territoriale de certains tribunaux judiciaires qui chevauchent actuellement deux départements serait par exemple amendée. La carte des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) en matière pénale pourrait également être revue afin de faire coïncider le nombre de ces dernières avec celui des régions judiciaires. La même démarche pourrait être entreprise en matière civile, notamment dans le domaine du contentieux de la propriété intellectuelle ou dans celui de l'adoption internationale. Ou encore, concernant les pôles sociaux, au lieu d'une répartition entre 116 tribunaux judiciaires, une départementalisation complète du contentieux pourrait être mise en œuvre.

En raison de la multitude des contentieux concernés et de l'impact potentiel des évolutions sur l'activité des juridictions et des auxiliaires de justice, le sujet mériterait d'être davantage expertisé. Une mission technique pourrait être confiée à cette fin à l'inspection générale de la justice ou à un groupe de travail *ad hoc*.

4.4 La prise en compte des spécificités des Outre-mer

Les spécificités des Outre-mer méritent une approche adaptée de la réforme de la carte judiciaire budgétaire pour ces territoires, dans le cadre d'une concertation avec les acteurs de terrain. Les délais dans lesquels les travaux du groupe de travail ont été menés n'ont pas permis d'organiser des échanges avec les chefs de cour ultramarins. De simples options seront dès lors émises et mériteront d'être expertisées plus finement le moment venu.

Trois scénarios pourraient être explorés :

- Instauration d'une région judiciaire commune aux 6 territoires ; outre le fait que la nouvelle région demeurerait d'une taille très faible au regard des autres régions, son pilotage serait sans doute rendu difficile en raison de l'éclatement des différents ressorts et des décalages horaires existants ; le choix d'un siège et des ordonnateurs secondaires pourrait également être un point sensible ;
- Variante possible: création d'un secrétariat général spécifique de région judiciaire au service commun de chacun des chefs de cour ultramarins qui conserveraient la qualité d'ordonnateurs secondaires.
- Création de trois régions judiciaires : une regroupant les juridictions d'appel de Basse-Terre, de Fort-de-France et de Cayenne ; une deuxième regroupant la juridiction d'appel de Saint-Denis et celle de Mamoudzou (si elle devait être créée) ; une troisième regroupant les juridictions de Nouméa et de Papeete ; si ce scénario permettrait d'assurer un pilotage de proximité, il conduirait néanmoins à l'instauration de régions aux budgets et moyens limités et rendrait délicate la désignation d'un siège parmi les deux ou trois juridictions d'appel de chaque nouvelle région ;

- Rattachement des Outremer à une région métropolitaine existante, comme c'est le cas pour le réseau de la PJJ ; au lieu d'un rattachement à la région de l'Île-de-France déjà particulièrement importante, une autre région pourrait être privilégiée; cette option permettrait d'adosser les territoires d'outre-mer à une région d'envergure disposant des ressources et de la taille critique pour un pilotage administratif et budgétaire performant; la distance avec les ressorts concernés devrait être compensée par la mise en place de structures de gestion de proximité auprès de chaque ressort ;

Faute de temps, le groupe de travail n'a pas eu les moyens d'approfondir la question et de prendre position sur l'un des scénarios. Il apparaît en outre pertinent que cette problématique commune aux réseaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse puisse être traitée de manière harmonisée.

Par ailleurs, les chefs de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion ont saisi le groupe de travail de la question de la création d'une cour d'appel spécifique au ressort de Mayotte⁶⁴. A la suite de la départementalisation du territoire en 2011, le tribunal supérieur d'appel a été transformé en chambre détachée, compétente pour les recours concernant les décisions rendues par les juridictions du premier degré du département de Mayotte et exerçant les compétences dévolues aux chambres spécialisées de la cour d'appel, à l'exception de celles dévolues à la chambre de l'instruction qui siège à la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion.

Les élus du département relaient depuis plusieurs années la demande de création d'une cour d'appel de plein exercice en vue de rapprocher la justice des citoyens. Un rapport d'information de la commission des lois du Sénat du 27 octobre 2021 l'a également préconisée en mettant en avant trois avantages attendus : la fin des difficultés organisationnelles posées par le détachement, qui se traduisent par des déplacements depuis La Réunion coûteux et sources d'inefficience ; la montée en puissance de la cour d'assises, à l'activité de laquelle les magistrats pourraient consacrer davantage de temps ; l'incarnation d'un symbole fort, comme l'ont été la création récente d'une agence régionale de santé propre à Mayotte ainsi qu'un rectorat d'académie de plein exercice.

Le ministère de la Justice a déjà eu l'occasion de répondre à cette demande en précisant que la trop faible activité du contentieux d'appel rendait difficile l'hypothèse d'une cour de plein exercice. Les délais très courts des présents travaux n'ont pas permis au groupe de travail d'approfondir la question et de l'expertiser. Le groupe de travail relève seulement que la question essentielle du renfort des effectifs et des moyens sur ce ressort pour lui permettre de faire face aux nombreux enjeux de justice ne sera pas réglée en tant que telle par la création ou non d'une cour d'appel de plein exercice.

⁶⁴ Voir leur contribution écrite en annexe 5.

5. UNE COMMUNICATION REPENSEE POUR UNE PLUS GRANDE VISIBILITE DE LA JUSTICE DANS LA CITE

Le CSM⁶⁵, les conférences nationales des chefs de cour et des chefs de juridiction, différents rapports⁶⁶ ont invité ces dernières années l'institution judiciaire à renforcer sa politique de communication judiciaire au service d'une plus grande lisibilité et compréhension de son action.

Plusieurs pistes de réflexion et d'évolution déjà émises, notamment en termes d'adaptation du code de l'organisation judiciaire, mériteraient d'être approfondies mais compte tenu des délais accordés aux travaux du présent groupe travail, celui-ci a fait le choix de concentrer sa réflexion sur les sujets qui lui semblaient prioritaires.

5.1 Un langage judiciaire à simplifier et moderniser

Comme le précise la lettre de mission du groupe de travail, la communication de l'institution judiciaire a pour objectif de permettre la bonne compréhension de son fonctionnement, vecteur de confiance.

L'usage d'un langage judiciaire abscons, souvent technique, parfois désuet et, en tout cas, inadapté aux réalités de la société actuelle, nuit en réalité à cette compréhension. A l'image de ce qui a déjà été impulsé par la première présidente de la cour de cassation dans un souci d'une plus grande intelligibilité des décisions de justice, une démarche de simplification et de modernisation du langage judiciaire pourrait être initiée pour rapprocher la justice du citoyen.

Elle pourrait d'abord porter sur les noms des différentes juridictions. Un premier effort vient d'être accompli lors de la fusion des TGI et des TI et la création des tribunaux judiciaires, appellation en miroir de celle des tribunaux administratifs. L'institution judiciaire pourrait désormais aller plus loin et envisager une simplification globale. Le conseil de prud'hommes deviendrait à la suite de la fusion proposée supra la chambre du travail ou la chambre prud'homale du tribunal judiciaire de X. Les cours d'assises de premier ressort et d'appel seraient désignées respectivement chambre criminelle du tribunal judiciaire de X et chambre criminelle de la cour d'appel de Y.

Toutes les formations de jugement mériteraient d'être appelées chambres (civile, de la famille, pénale, des mineurs, de la protection par exemple) et seraient proscrites les appellations du type « tribunal correctionnel » qui font croire au profane à l'existence d'une juridiction distincte de celle du tribunal judiciaire.

Une démarche similaire pourrait s'envisager pour l'ensemble des fonctions et des titres. Les procureurs généraux et procureurs de la République seraient désignés selon leur ressort de compétence : procureur régional et procureur départemental. Les avocats généraux et substituts généraux deviendraient adjoints du procureur régional ou procureur régional adjoint, adjoints du procureur départemental ou procureur départemental adjoint, quel que soit leur grade aux yeux des citoyens.

⁶⁵ Avis du 11 mars 2004, 14 décembre 2014 et 24 septembre 2021.

⁶⁶ Cf. notamment le rapport du groupe de travail présidé par Elisabeth Guigou sur la présomption d'innocence (octobre 2021).

Les intitulés de grade, particulièrement amphigouriques également au siège (vice-président, premier vice-président, premier vice-président adjoint, etc.), pourraient faire l'objet d'une suppression tant leur connotation hiérarchique s'accommode mal avec l'esprit d'indépendance qui inspire l'exercice de fonctions juridictionnelles. Le beau mot de « juge » au tribunal judiciaire de X devrait suffire à identifier leur fonction, sous la réserve des mentions de spécialités (par exemple, juge des enfants, juge de l'application des peines), les grades et indices de rémunération étant indifférents aux yeux des citoyens.

Le premier président de la cour d'appel siège RBOP serait désigné simplement comme le président de la région judiciaire d'Aquitaine ou des Hauts de France, président de la cour d'appel de Bordeaux (ou de Douai).

Le premier président de la cour d'appel infra régionale serait désigné simplement comme le président de la cour d'appel de Limoges.

Le travail de simplification du langage pourrait également concerner l'ensemble du vocabulaire technique ou procédural quand l'emploi d'un mot plus simple apparaîtrait possible.

Ce processus de simplification et de modernisation pourrait être confié à un comité ou à un groupe de travail placé sous l'égide conjointe de la Cour de cassation et du Conseil supérieur de la Magistrature, auquel seraient associés des professionnels et des personnes extérieures au monde judiciaire et juridique.

5.2 Une communication institutionnelle à repenser

5.2.1 Des outils nationaux de communication à créer et à diffuser largement

Au sein du secrétariat général et en lien avec les directions et le conseiller communication du cabinet, la délégation à l'information et à la communication (DICOM) conçoit et développe les plans de communication ministériels, assure la conception et le développement des supports d'information et met en œuvre les opérations de communication institutionnelle. Le ministère de la Justice a fait évoluer en 2021 son organisation afin de renforcer la communication ministérielle.

Au sein de la DSJ, un pôle communication rattaché au cabinet de la DSJ s'appuie sur un réseau de magistrats délégués à la communication (MDC)⁶⁷ nommés sur désignation des chefs de cour (un magistrat du siège par le premier président et un magistrat du parquet par le procureur général) et chargés de la communication sur l'ensemble du ressort de leur cour d'appel.

Ce pôle ayant pour mission générale de faire connaître et d'expliquer l'action de la DSJ et des juridictions, assure à ce titre l'instruction des demandes de tournage aux fins de reportage d'actualité ou de documentaire d'information, dans le souci de valoriser les professionnels et les initiatives locales, a la responsabilité éditoriale du site intranet de la DSJ, support qui permet la circulation de l'information entre la direction et les juridictions et conçoit des supports d'accompagnement des grands projets, impulse et accompagne les demandes de création de sites internet émanant des cours d'appel.

⁶⁷ Fonction créée par décret du 25 février 1994. Le MDC doit, sous l'autorité des chefs de la cour d'appel, mettre en œuvre, au plan local, la politique de communication du ministère de la justice, élaborer un plan de communication pour la cour d'appel et en suivre la mise en œuvre.

Pour soutenir la communication institutionnelle portée par les juridictions, il serait indispensable de compléter ce dispositif en dotant les juridictions, du moins les plus importantes, de professionnels qualifiés consacrés à cette mission comme cela existe désormais dans la quasi-totalité des administrations ou des institutions.

Afin de mieux atteindre le public souhaité, les MDC et ces professionnels devraient pouvoir disposer d'outils modernes de communication et de supports divers (photos, synthèses d'activité, vidéos, etc.), élaborés avec le soutien et la logistique de deux services de la DICOM du secrétariat général :

- le bureau de l'audiovisuel et de la valorisation du patrimoine (BAVP) chargé de répondre aux enjeux de l'audiovisuel dans la communication (digitale, réseaux sociaux, etc.), ses experts métiers (photographes, vidéastes, gestionnaires de médiathèques, etc.) et son expertise de gestion de projets (production de courts métrages pédagogiques sur la justice, etc.).
- le bureau de l'animation et des projets éditoriaux (BAPE) chargé, quant à lui, de la production éditoriale et de la diffusion de l'information (animation des sites internet et intranet, des comptes du ministère sur les réseaux sociaux, coordination des projets éditoriaux, etc.).

Au fil des années, la DICOM et les directions du ministère de la justice ont déployé leurs communications sur plusieurs types de médias soit en direction du public ou soit en direction des agents. La campagne de recrutement "Soyez au cœur de la justice" qui promeut d'une même voix les différents métiers de la justice a été plusieurs fois primée, démontrant les compétences mobilisables en matière de communication.

Il apparaît toutefois nécessaire que la DICOM et le pôle communication de la DSJ fassent connaître à toutes les juridictions les différents supports et services qu'ils sont en mesure de proposer. L'actualisation du catalogue publié en 2013 sur l'intranet justice des prestations possibles et des publications sur papier comme sur Internet à destination des différentes cibles que peuvent rencontrer les professionnels de la justice constituerait un préalable nécessaire.

L'action de la DICOM devrait ensuite être étendue à la création de vidéos, de podcasts et d'outils de communication en ligne à destination du public adulte mais aussi des scolaires et des enseignants.

Le ministère pourrait aussi contractualiser avec les producteurs de TV et de cinéma pour créer une chaîne éducative qui aurait une ambition pédagogique forte pour éviter les erreurs procédurales contenues dans chaque fiction diffusée.

5.2.2 Une communication du siècle à développer

Depuis de nombreuses années déjà, l'institution judiciaire s'est sensibilisée à l'importance de la communication et a décliné un certain nombre d'actions et d'outils en la matière. Des efforts ont d'abord été déployés par l'École nationale de la magistrature en matière de formation. Les auditeurs de justice puis les magistrats au cours de leur carrière et spécifiquement les chefs de juridiction peuvent désormais bénéficier de stages et de modules de formation pour mieux appréhender les médias, apprendre à gérer les relations presse ou communiquer face à un micro ou une caméra.

La gestion des procès sensibles et fortement médiatisés a aussi conduit la DSJ à mettre en place un accompagnement spécifique des juridictions tant sur un plan logistique que de gestion des relations avec la presse. Les cours d'appel ont, depuis plusieurs années, également mobilisé leur réseau de MDC pour apporter aux juridictions en charge de procès médiatiques une aide méthodologique et un soutien apprécié de l'association de la presse judiciaire.

L'utilisation des réseaux sociaux a également donné lieu à des notes d'appui de la DSJ⁶⁸, de la DICOM⁶⁹ et à des amendements par le CSM du recueil des obligations déontologiques du magistrat.

Des progrès indéniables ont ainsi eu lieu et les professionnels, en particulier au sein du ministère public, ont développé une certaine culture en la matière. En effet, la communication judiciaire a été investie par les procureurs de la République dans le cadre des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale. C'est aujourd'hui une mission du parquet à part entière. Elle s'impose particulièrement en période de crise, tout à la fois pour informer les citoyens des faits visés par certaines enquêtes suscitant l'intérêt de l'opinion publique que pour poser un cadre aux médias.

Néanmoins, des marges de progression existent encore. Plusieurs exemples récents d'affaires judiciaires ont démontré avec force la difficulté pour les observateurs extérieurs au monde judiciaire, journalistes, chroniqueurs, citoyens, de comprendre le sens et la portée de certaines décisions judiciaires. Un travail de pédagogie mériterait d'être développé afin de faciliter l'accès et la compréhension des jugements rendus en audience publique. En l'absence d'interlocuteur identifié, le ministère public tente parfois d'assurer un rôle en la matière mais sa qualité de procureur en charge de l'accusation peut toutefois le mettre en difficulté pour défendre une décision du tribunal dont il ne partage pas nécessairement l'analyse, en particulier lorsqu'il fait appel de cette décision.

Aussi, pour les affaires identifiées en amont comme étant sensibles ou suscitant un intérêt médiatique particulier, le président chef de la juridiction devrait pouvoir mettre en place, avec le soutien des magistrats du siège, en particulier les présidents des formations concernées et du magistrat délégué à la communication, un plan de communication autour de la décision à rendre selon les modalités suivantes :

- Préparation d'une copie du jugement dans une version publique (occultation des éléments d'identité et d'ordre personnel) qui serait mise à disposition de l'ensemble des journalistes intéressés dès la décision rendue ;
- Préparation en amont d'un communiqué de presse et d'une note simple et pédagogique présentant les principaux éléments à retenir de la décision ; ces documents seraient également mis à disposition des journalistes dès le délibéré et publiés sur le site internet du tribunal et ses comptes de réseaux sociaux (twitter) ;
- La désignation d'un membre du tribunal (président de la juridiction, ou son secrétaire général, ou magistrat délégué à la communication selon la taille de la juridiction) en mesure d'être présent à la sortie de la salle d'audience et de répondre aux questions des journalistes, y compris micro ouvert ou face à la caméra et d'assurer une communication adaptée sur le site internet du tribunal et les réseaux sociaux.

⁶⁸ Note de juin 2017 intitulée « Du bon usage des réseaux sociaux à titre privé ».

⁶⁹ Note du 12 février 2018 relative à l'ouverture des comptes twitter par les juridictions.

Par ailleurs, la communication judiciaire institutionnelle, en dehors des situations de crise, mériterait d'être investie en direction des partenaires habituels de la juridiction mais aussi du grand public. Les présidents de juridiction ont indéniablement un rôle précieux à assurer à ce titre. Certains interlocuteurs entendus par le groupe de travail manifestent encore des réticences de principe à communiquer alors que les procureurs ont désormais intégré cette dimension dans leurs missions. La différence du nombre de comptes twitter entre le parquet et le siège en atteste sans doute.

Le renforcement de la formation des chefs de juridiction est un vecteur propice à l'émergence d'une culture de communication et à l'acquisition d'un savoir-faire. Les chefs de cour ont sans doute aussi le rôle d'inciter les chefs de juridiction à communiquer davantage et à apprendre à le faire.

5.2.3 Un renforcement de la politique d'accès au droit au bénéfice de la jeunesse

Pour que chaque personne puisse bénéficier gratuitement d'une information sur ses droits et devoirs et être en mesure de les faire valoir sans qu'il soit nécessaire de saisir la justice pour cela, le ministère anime et coordonne une politique d'accès au droit, pilotée à l'échelon central par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV).

Cette politique est déclinée sur les territoires par des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)⁷⁰ dont l'action est coordonnée dans le ressort de chaque cour d'appel par un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD). Prenant appui sur un large réseau de partenaires, les CDAD proposent sur l'ensemble du département des lieux d'accès au droit gratuits et accessibles sans condition de ressources. Ces lieux, de plus en plus nombreux et diversifiés pour répondre aux spécificités territoriales et aux besoins de publics ciblés, assurent un maillage territorial au plus près de la population⁷¹.

Principe fondamental de la citoyenneté, l'accès au droit comporte l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de leur mise en œuvre de ces droits, l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles, la consultation juridique et l'assistance à la rédaction et à la conclusion d'actes juridiques⁷².

L'accès au droit met en œuvre, dans l'ensemble des matières du droit, des actions de sensibilisation et d'information à destination du grand public mais aussi des professionnels intervenant auprès des personnes en situation de fragilité ou d'exclusion sociale.

Une journée nationale de l'accès au droit est organisée depuis 2018. Elle se tient chaque année au cours du mois de mai et donne l'occasion à chacun de venir découvrir les différents lieux d'accès au droit qui existent sur le territoire.

⁷⁰ Créés par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit, les CDAD sont chargés de définir et mettre en œuvre la politique d'accès au droit sur le territoire départemental. Ils ont succédé aux conseils départementaux de l'aide juridique qui avaient été créés dans chaque département par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

⁷¹ Des maisons de la justice et du droit (MJD), des points d'accès au droit (PAD) dont certains sont itinérants et des relais d'accès au droit (RAD).

⁷² Défini à l'article 53 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 modifiée.

La jeunesse est traditionnellement au centre d'actions ciblées dispensées dans le cadre de cette politique publique (accueil de classes pour assister à des audiences ou pour visiter les juridictions, simulation de procès, interventions de professionnels de la justice en milieu scolaire, etc.). Néanmoins, il résulte des études menées sur le sujet que ces actions pédagogiques doivent s'adresser à un plus grand nombre de bénéficiaires notamment chez les élèves du primaire et du secondaire et concerner l'ensemble du territoire et non plus seulement certaines zones urbaines.

Les enjeux d'une bonne connaissance des principes fondamentaux de notre droit et du fonctionnement de la justice par les jeunes générations sont fondamentaux pour une société démocratique, la connaissance de la loi étant un des vecteurs de l'apprentissage des règles de vie en société et des limites qu'elles comportent.

L'élaboration d'un socle commun de découverte de l'institution judiciaire à travers les grands principes de l'Etat de droit et la conclusion de conventions déclinées à l'échelon des cours d'appel et des rectorats, fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs sont à retenir comme autant de pistes de progression⁷³.

La DICOM du Ministère devrait concevoir de courtes vidéos pédagogiques présentant les droits et les obligations des enfants ainsi que les différentes juridictions de l'ordre judiciaire qui, diffusées à tous les établissements scolaires, contribueraient à l'élaboration de ce socle commun.

5.2.4 La création d'une journée nationale consacrée à la Justice

Les audiences solennelles des juridictions, inscrites dans le code de l'organisation judiciaire, présentent plusieurs limites en termes de communication qui mériteraient une réflexion :

- Leur démultiplication tout au long du mois de janvier conduit à mobiliser fortement les responsables de toutes les juridictions et leurs partenaires institutionnels ;
- Elles obéissent à un cérémonial qui renvoie une image peu dynamique et moderne de l'institution ;
- Elles sont réservées à un cercle d'autorités invitées ;
- Elles présentent le bilan et les perspectives de l'activité judiciaire au cours du mois de janvier de chaque année, période propice à l'exercice mais déjà très chargée en termes de communication institutionnelle.

Aussi, afin de communiquer sur l'activité judiciaire et ses enjeux à un plus large public, une journée nationale annuelle pourrait être dédiée à la Justice.

Elle pourrait regrouper les diverses manifestations déjà organisées comme la Nuit du droit⁷⁴ qui a lieu chaque année le 4 octobre, jour anniversaire de la Constitution de la Ve République et la journée nationale de l'accès au droit qui se déroule en mai, ce qui donnerait plus de poids à l'évènement et ainsi, renforcerait la visibilité de l'action judiciaire, tout en allégeant la charge de travail des personnels consacrée à leur organisation. Organisée chaque année à une date commune à toutes les juridictions, elle se tiendrait au cours d'une journée sans audience et son déroulement serait discuté et arrêté lors d'un conseil de juridiction organisé en début d'année.

⁷³ Proposition 1 : « amplifier les actions pédagogiques d'accès au droit pour augmenter significativement le nombre de jeunes bénéficiaires » du groupe de travail sur la présomption d'innocence précité.

⁷⁴ La nuit du droit, créée en 2017 par Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel.

L'ensemble des professionnels seraient mobilisés autour de l'organisation de cette journée nationale qui pourrait s'articuler autour de trois temps forts :

- un temps d'échange avec les partenaires et les autorités du ressort ;
- un temps d'ouverture de la juridiction et de tous les points d'accès au droit à tous les citoyens, notamment aux écoles et aux étudiants avec des temps d'échanges dans chaque salle d'audience entre des citoyens et des professionnels de la justice qui présenteraient le fonctionnement de la justice et leurs métiers. Le visionnage de courtes vidéos réalisées par la DICOM pourrait en ponctuer le déroulement. Ces échanges pourraient faire l'objet d'enregistrements utilisables par la DICOM pour l'élaboration d'autres outils pédagogiques sur la justice ;
- un temps d'échange en fin d'après-midi ou en soirée (reprise du format de la Nuit du droit) consacré à un sujet plus culturel en lien avec la justice.

Cette manifestation donnerait lieu à une communication nationale dans les médias. Un thème unique fixé annuellement selon l'actualité du droit pourrait être décliné à cette occasion sur le plan national comme par exemple la lutte contre les violences conjugales, la Justice et les réseaux sociaux, la Justice et la défense des libertés individuelles, etc. Elle permettrait à l'institution judiciaire de prendre une fois dans l'année l'initiative de la communication sur un sujet qu'elle aurait choisi plutôt que d'être dans une communication uniquement réactive.

Enfin, cette démarche de communication collective et nationale, qui associerait tous les professionnels du droit et en premier lieu les avocats, serait propice à fédérer la communauté judiciaire autour d'un nouveau projet qui redonne sens au métier et aux valeurs communes.

5.2.5 Le développement d'actions de sensibilisation des médias et du public sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire

Dans un contexte où l'action des magistrats et des forces de sécurité intérieure est décriée tout en suscitant un intérêt grandissant de la part de l'ensemble de la population, l'information en continu et en temps réel prend une place très importante, notamment par l'usage des réseaux sociaux, et le traitement médiatique des affaires judiciaires renvoie une image fréquemment biaisée de la justice.

Pour que la réalité du fonctionnement du monde judiciaire soit relayée avec plus de justesse auprès du grand public, des actions de formation nationales, déconcentrées, et croisées entre les magistrats, les avocats et les journalistes pourraient être développées sur les principes fondamentaux du droit et sur le fonctionnement de la justice, sous la forme d'enseignements en e-learning conçus en collaboration par leurs écoles de formation respectives⁷⁵ mais aussi de création d'un cycle annuel de connaissance de l'institution judiciaire sur le modèle plébiscité par tous ceux qui l'ont suivi de l'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN).

⁷⁵ L'École nationale de la magistrature pour les magistrats, le conseil national des barreaux qui exerce un pouvoir d'harmonisation des programmes de chaque école (CRFPA) ainsi que les établissements certifiés pour les journalistes.

Dans le cadre de la formation initiale mais aussi dans celui de la formation continue, ces actions permettraient de définir précisément les prérequis attendus dans le domaine judiciaire, de sensibiliser ces professionnels aux grands principes fondamentaux du droit et de leur faire comprendre les différents métiers, leurs modalités d'exercice ainsi que leurs contraintes respectives.

Par ailleurs, une communication mieux maîtrisée à destination du grand public pourrait être mise en place à l'aide des outils numériques (comptes Twitter ou Facebook) dont dispose le ministère de la justice grâce à l'appui des services dédiés de la DICOM et du pôle communication de la DSJ. Des rendez-vous pédagogiques, où des professionnels de la justice expliqueraient des points techniques et juridiques de la législation, pourraient être créés. La propagation de fausses nouvelles relatives au fonctionnement de l'institution judiciaire pourrait justifier la mise en place au sein du ministère d'une cellule de vérification des faits chargée ensuite de relayer un démenti par une communication institutionnelle.

Les différentes propositions faites également au profit de la cour de cassation dans le domaine de la communication par la commission « cour de cassation 2030 » présidée par André POTOCKI mériteraient également un soutien financier pérenne de la chancellerie afin de permettre à la cour suprême judiciaire de jouer pleinement son rôle de défense de l'Etat de droit et d'explication du sens de ses décisions.

A l'instar de ce qui est pratiqué avec un certain succès par le ministère en matière de recrutement, des actions ou des campagnes de communication, relatives aux grands principes du droit pourraient aussi être développées, indépendamment de toute affaire, pour faire mieux connaître l'institution judiciaire et son fonctionnement. Les régions judiciaires dotées de magistrats chargés de communication pourraient être invitées à décliner des thématiques juridiques et judiciaires lors de conférences de presse.

Proposition n°6: Donner à l'institution judiciaire une meilleure visibilité en améliorant sa politique de communication grâce à six actions :

Action n°1 : Simplifier et moderniser le langage judiciaire

Action n°2 : Professionnaliser la communication des juridictions

Action n°3 : Développer la communication du siège

Action n° 4 : Renforcer la politique d'accès au droit au bénéfice de la jeunesse

Action n°5 : Créer une journée nationale consacrée à la Justice

Action n°6 : Sensibiliser les médias et le public sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire

Conclusion

Avec toute l'humilité nécessaire face à un sujet aussi complexe que sensible, maintes fois abordé, le groupe de travail s'est efforcé, dans les délais particulièrement contraints qui lui étaient impartis, de proposer des solutions pragmatiques aux difficultés de fonctionnement constatées par les professionnels et partagées avec leurs partenaires, résultant directement de la carte judiciaire et de l'organisation de son administration.

Son approche globale et transversale de l'organisation judiciaire et en particulier, des articulations entre les échelons central et déconcentrés s'est voulue résolument réaliste. Le groupe de travail s'est inspiré dans sa réflexion des enseignements tirés des échecs des précédentes réformes et des tentatives avortées. Il a aussi pris en considération le contexte politique de la période, marqué notamment par un besoin réaffirmé par le citoyen de services publics de proximité. Plus récemment, la mobilisation historique des magistrats, à la suite de la publication d'une tribune le 23 novembre dernier, s'est imposée en toile de fond de ses échanges.

Le groupe de travail s'est attaché à proposer des pistes d'évolution pensées autour de scénarios alternatifs concrets et réalisables car susceptibles d'être acceptées par l'ensemble de la communauté judiciaire. S'agissant de la détermination de nouveaux périmètres pour la carte des services judiciaires, il s'est efforcé d'étayer ses propositions d'une analyse fondée sur différents indicateurs (population, effectifs dans les juridictions, niveau d'activité) afin que les impacts de chaque scénario soient le mieux possible appréhendés.

Toutefois, le groupe de travail ne cache pas que la réussite d'une telle réforme requiert désormais une volonté politique forte pour la faire aboutir. La proposition de différents scénarios possibles a été préférée à celle d'une solution unique assénée pour donner au pouvoir politique les moyens de conduire la concertation nécessaire avec tous les acteurs concernés, sans que celle-ci soit pour autant paralysante.

Enfin, le groupe de travail a fait le constat d'une communication en progression mais toujours contrainte par des obstacles importants et un manque de moyens et d'outils adaptés. Il s'est donc attaché à formuler dans ce domaine des propositions concrètes et imaginatives pour rapprocher la Justice du citoyen, ce qui constitue un véritable enjeu démocratique qui pourrait fédérer l'ensemble de la communauté judiciaire.

A Paris, le 8 février 2022

Pour le groupe de travail,

Annie Podeur



Xavier Ronsin



Liste des annexes :

Annexe 1 : Lettres de mission

Annexe 2 : Composition et organisation du groupe de travail

Annexe 3 : Analyse de la répartition des effectifs entre les territoires

Annexe 4 : Etude d'impact des scénarios de réforme territoriale des services judiciaires

Annexe 5 : Contributions écrites adressées au groupe de travail

b) Fiches de propositions



Fiches de présentation des
propositions

—

Groupe thématique
Pilotage des organisations

Version définitive
8 février 2022

- **Fiche n°1 : proposition sur le référentiel d'activité des magistrats**
- **Fiche n°2 : proposition sur l'amélioration des données d'activité**
- **Fiche n°3 : proposition relative à la départementalisation de l'action judiciaire**
- **Fiche n°4 : proposition relative au renforcement du rôle du Conseil supérieur de la magistrature**
- **Fiche n°5 : proposition relative à l'instauration de régions judiciaires chargées du pilotage budgétaire et administratif**
- **Fiche n°6 : proposition relative à la communication judiciaire**



Groupe thématique : pilotage des organisations

PROPOSITION n°1 : Concevoir au profit de l'institution judiciaire un référentiel d'évaluation de l'activité des magistrats

Proposition envisagée

Concevoir sous un an, au profit de l'institution judiciaire, un référentiel d'évaluation de l'activité des magistrats permettant d'objectiver les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions du 1^{er} et du 2^d degrés et conduire dans le même délai avec les organisations représentatives des professions judiciaires et les conférences des chefs de juridiction une conférence de consensus propre à en faciliter l'acceptation.

Enjeu / constats/ Problématique

Préalable incontournable pour la réussite de toute réforme relative au pilotage des organisations, la question des moyens se pose de façon récurrente sans trouver jusqu'à présent de réponse tangible.

Ainsi, si la comparaison des données européennes tend à démontrer que la Justice française souffre d'un sous-investissement historique et structurel, le ministère de la Justice demeure en même temps incapable d'objectiver cette réalité et de déterminer le niveau des moyens et des effectifs dont ont besoin les juridictions.

La direction des services judiciaires (DSJ), qui pilote tout le réseau des juridictions, ne dispose pas d'un instrument opérationnel lui permettant de mesurer de façon objective les charges de travail des magistrats et donc d'évaluer si les moyens humains localisés sont adaptés ou non à l'évolution de l'activité des juridictions.

Le besoin est pourtant impérieux car en l'absence d'un tel outil, l'analyse des besoins en création de postes ne peut être qu'imparfaite. L'allocation territoriale des effectifs qui ne répond pas à des paramètres explicites suscite des interrogations sur les disparités constatées entre l'évolution de l'activité des juridictions et la répartition des moyens.

La ventilation des effectifs (siège, parquet, greffe) par nature de juridiction (tribunaux judiciaires, juridictions d'appel) rapportée au nombre d'habitants et au flux d'activité entrant, met notamment en évidence des déséquilibres significatifs non explicables et, en tout cas non expliqués par l'administration centrale, dans la répartition des ressources entre les différents ressorts de cours d'appel.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Il est indispensable pour la DSJ d'achever à bref délai l'élaboration d'un référentiel d'activité des magistrats et la concertation nécessaire à son adoption.

Il lui serait alors possible d'objectiver les moyens humains nécessaires à chaque juridiction pour faire face à son flux d'activité et de concevoir, en relation avec les chefs de cour, le plan stratégique de rééquilibrage de la localisation des effectifs cibles par cours d'appels et tribunaux judiciaires en fonction de ce référentiel d'activité, de l'importance des populations du ressort, des stocks, des compétences juridictionnelles spécifiques sur le plan national, interrégional, régional et local.

Par lettre de mission du 23 mars 2021, l'inspection générale de la justice a été saisie par le cabinet du garde des sceaux d'une mission d'appui à la DSJ visant à élaborer un référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats. Il lui a été demandé à ce titre de dresser un état des lieux des indicateurs disponibles, d'en faire l'analyse et d'apporter ensuite son appui méthodologique à la DSJ dans la construction de l'outil de pilotage, en y associant les chefs de cour et de juridiction.

En janvier 2022, la conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires a elle-même finalisé, à l'issue d'un long travail collaboratif avec les 164 présidents, un référentiel national d'évaluation de la charge de travail des magistrats du siège du premier ressort.

Il conviendrait donc de fédérer ces travaux pour concevoir, dans les meilleurs délais et au plus tard sous un an, le référentiel d'évaluation de l'activité des magistrats qui permettrait à la DSJ de déterminer les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions du 1er et du 2d degrés. Il est nécessaire de conduire dans le même délai avec les organisations représentatives des professions judiciaires et les conférences des chefs de juridiction une conférence de consensus propre à en faciliter l'acceptation.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Depuis près de 30 ans, malgré des travaux régulièrement conduits par différents acteurs du monde de la Justice, la DSJ n'est pas parvenue à faire aboutir ce projet car elle a rencontré des obstacles qui relevaient à la fois de la diversité et de la complexité des organisations et pratiques professionnelles, de la mise au jour pendant de nombreuses années d'un grand nombre de postes vacants et car elle n'a pas su mobiliser des moyens suffisants sur le sujet.

La mobilisation très forte des magistrats ces dernières semaines autour de revendications essentiellement axées sur la question de la souffrance au travail, de la perte de sens et de l'insuffisance des moyens est manifeste de l'urgence de la question.



Groupe thématique : pilotage des organisations

PROPOSITION n°2 : veiller à ce que les systèmes d'informations et les nouvelles applications métiers simplifient et homogénéisent la saisie et la remontée des données d'activité des juridictions pour en garantir la qualité et faciliter leur exploitation locale et nationale

Proposition envisagée

L'institution judiciaire a besoin d'indicateurs d'activité incontestables et harmonisés. Les systèmes d'informations et les nouvelles applications métiers implantés dans les juridictions devraient permettre une remontée de données d'activité de qualité, exploitables à l'échelon local comme à l'échelon national.

Enjeu / constats/ Problématique

La direction des services judiciaires (DSJ) ne dispose pas des statistiques fiables sur l'activité en flux et en stocks des juridictions. Ces données lui seraient pourtant particulièrement utiles pour lui permettre d'allouer à celles-ci les moyens adaptés à l'évolution de leur activité et de procéder ainsi à un véritable pilotage du réseau déconcentré.

Le contexte actuel de la production statistique ministérielle se caractérise par une grande dépendance de la statistique du ministère de la Justice aux différents applicatifs de gestion utilisés dans les juridictions. Plusieurs situations de défaut de qualité de données ont, depuis plusieurs années, généré des tensions et des attentes d'une plus grande cohérence des travaux entre la sous-direction de la statistique et des études (SDSE), rattachée au secrétariat général et les unités de statistiques ou d'études de chaque direction de l'administration centrale.

Par exemple, le processus de production des données civiles est basé à la fois sur

une extraction mensuelle à partir des applicatifs métiers et sur la réalisation d'enquêtes à partir de questionnaires électroniques trimestriels et annuels. Cette double méthode de production génère des incohérences. La SDSE reconnaît à cet égard des difficultés structurelles à produire des données fiables et partagées qu'elle explique par la multiplicité des applications civiles utilisées en juridiction et installées sur des serveurs locaux ainsi que par les biais existants dans la récupération des données.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Pour pouvoir développer sa capacité de production statistique et la mise au point d'indicateurs d'activité pertinents et partagés, en stock et en flux, le ministère de la Justice devrait veiller à ce que les systèmes d'informations et les nouvelles applications métiers simplifient et homogénéisent la saisie et la remontée des données d'activité des juridictions pour en garantir la qualité et faciliter leur exploitation locale et nationale.

Cette fiabilisation des données statistiques devrait accompagner et être en même temps facilitée par la mise en œuvre du plan de transformation numérique dans lequel le ministère de la Justice s'est engagé. Celui-ci devrait en effet avoir pour conséquence un changement profond de ses modes de fonctionnement grâce à la dématérialisation totale des procédures civiles et pénales.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

L'enjeu pour le ministère est de disposer de données statistiques fiables, précises et de qualité sur l'activité judiciaire permettant de déterminer en fonction des activités et de leur projection à moyen terme, les meilleurs équilibres locaux, notamment en termes de localisation d'effectifs de magistrats et de personnels de greffe. Il devrait permettre à la DSJ de renforcer l'efficacité de son pilotage et de mettre en place un suivi plus qualitatif de l'activité juridictionnelle.



Groupe thématique : pilotage des organisations

PROPOSITION n°3 : Départementalisation des juridictions de première instance

Proposition envisagée

Adopter le département comme échelon territorial pertinent de l'action judiciaire en première instance.

Enjeu / constats/ Problématique

Dans les 48 départements disposant d'au moins deux tribunaux judiciaires, le défaut d'unité de la représentation nuit à la reconnaissance de l'autorité judiciaire par les autres administrations de l'Etat et oblige ses partenaires de la protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires à multiplier les démarches de contractualisation.

L'enjeu d'une représentation plus forte et unie intéresse en premier lieu le ministère public. L'étendue de ses missions, orientées à la fois vers le traitement de la délinquance, dans sa dimension préventive comme répressive, et vers l'exercice de nombreuses autres attributions dans les domaines civil, commercial et administratif, le conduit en effet à mettre en œuvre ou à participer à de nombreuses politiques partenariales qui s'inscrivent essentiellement dans un cadre départemental.

Le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant du groupement de gendarmerie sont ainsi les interlocuteurs du procureur de la République pour la conduite de l'action publique. Le traitement des contentieux techniques requiert des échanges et partenariats avec les directions départementales interministérielles, placées sous l'autorité du préfet. La prévention de la délinquance et l'aide aux victimes se concrétisent par des plans départementaux, des comités opérationnels départementaux anti-fraude ou des comités ou commissions départementales de lutte contre les violences faites aux femmes.

Même si l'enjeu est moins prégnant pour le siège, celui-ci participe néanmoins à la mise en œuvre de politiques publiques, qui s'inscrivent également dans un cadre essentiellement départemental en raison de l'organisation des administrations partenaires.

Par exemple, la politique d'accès au droit est portée dans les territoires par le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), dirigé par le président du tribunal judiciaire, chef-lieu du département. Le juge des contentieux de la protection intervient notamment dans la commission départementale du traitement du surendettement et dans la commission de coordination des actions de prévention des expulsions. Le juge des enfants échange avec les services de l'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), organisés à l'échelle départementale. Il en est de même du juge de l'application des peines avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation dont le maillage territorial est également départemental.

La diminution structurelle de l'activité des conseils de prud'hommes (CPH) et des tribunaux de commerce depuis au moins une dizaine d'années, les critiques récurrentes formulées sur leur organisation et sur leur fonctionnement ainsi que sur la qualité des décisions des juridictions du travail et sur les risques accrus de conflits d'intérêt de la justice consulaire militent en faveur d'un rapprochement de ces juridictions du tribunal judiciaire départemental.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Trois scénarios alternatifs et une proposition complémentaire :

- Scénario n°1 : instauration d'une juridiction départementale unique avec maintien des sites judiciaires

Pour les 48 départements comportant au moins deux tribunaux judiciaires, leur fusion en une unique juridiction de première instance, implantée au chef-lieu du département, pourrait être envisagée.

Les autres tribunaux judiciaires du département seraient maintenus en tant que sites judiciaires. Il n'y aurait donc qu'une seule juridiction conservant sa direction bicéphale, président et procureur, ainsi qu'un directeur de greffe fonctionnel tandis que les autres sites judiciaires seraient animés par un premier vice-président et un procureur adjoint ainsi qu'un directeur de services de greffe judiciaire.

Le tribunal judiciaire départemental disposerait d'une compétence générale tandis que les autres sites judiciaires seraient pourvus d'une compétence matérielle socle fixée par voie réglementaire. Comme c'est aujourd'hui le cas pour les tribunaux de proximité, ils pourraient se voir attribuer, dans les limites de leur ressort, des compétences matérielles supplémentaires, par une décision conjointe du premier président de la cour d'appel et du procureur général près cette cour, après avis des chefs de juridiction et consultation du conseil de juridiction concernés.

Même si magistrats et fonctionnaires étaient nommés pour exercer leurs fonctions dans l'un des sites judiciaires, ils n'en relèveraient pas moins du tribunal départemental. En cas d'empêchement et/ou de vacance d'emploi, le chef de juridiction départemental pourrait affecter temporairement, dans le cadre de nouvelles conditions statutaires, un magistrat ou un fonctionnaire dans un site judiciaire distinct de celui de sa nomination.

➤ Scénario n°2 : création d'un parquet départemental unique avec le maintien de tous les tribunaux judiciaires actuels

Les défis soulevés par l'instauration d'un tribunal départemental unique pourraient conduire à instituer, de manière alternative, un parquet départemental unique tout en maintenant l'ensemble des tribunaux judiciaires actuels. Dans les départements comptant plusieurs tribunaux judiciaires, le même procureur de la République serait nommé auprès de chacun d'eux. Il serait dans la pratique secondé par un procureur adjoint qui assurerait, en son absence, l'organisation et le fonctionnement du parquet.

➤ Scénario n°3 : mise en place d'une gouvernance renouvelée à l'échelle du département

La recherche d'une représentation unifiée de l'institution judiciaire à l'échelle départementale pourrait également s'envisager par la désignation de chefs de file sur le ressort. Cette approche déjà amorcée par la LPJ pour les parquets, à l'initiative des procureurs généraux, n'a pas eu le succès escompté. L'idée pourrait être reprise et généralisée au siège comme au parquet selon un mode opératoire plus détaillé.

Dans les 48 départements comportant au moins deux tribunaux judiciaires, l'un des présidents de tribunal judiciaire et l'un des procureurs de la République seraient désignés, par décret, chefs de file départementaux. Ils leur seraient confiés plusieurs missions. Ils seraient d'abord chargés de représenter, sous leur autorité respective, l'ensemble des juridictions auprès des administrations publiques et des partenaires à l'échelle du département.

Ils pourraient ensuite assumer un rôle de coordination des activités, notamment dans la perspective d'une représentation plus unifiée de la justice. Ils désigneraient à cette fin, pour chaque service, un coordonnateur départemental chargé de définir des politiques juridictionnelles communes aux différents TJ et d'assister le chef de juridiction départemental (ou de le représenter) dans les relations partenariales avec les administrations et les auxiliaires de justice. Le président, chef de file du département du Finistère, désignerait par exemple, parmi les trois juges des enfants de Brest et les deux juges des enfants de Quimper, un coordonnateur commun chargé de mettre en place une politique partenariale unifiée avec le service de l'aide sociale à l'enfance du Conseil départemental du Finistère.

Un comité de gestion départemental réunissant les présidents, procureurs de la République et directeurs de greffe des TJ du département, auquel seraient associés selon les sujets traités les présidents des CPH et des tribunaux de commerce, aurait pour mission d'aborder les questions communes de gestion et de fonctionnement, de préparer les demandes budgétaires et de coordonner la représentation de la justice auprès des partenaires. Ces comités, qui se réuniraient à échéances régulières, seraient présidés par les chefs de files départementaux.

Chacun des tribunaux judiciaires conserverait par ailleurs son existence de plein exercice et la plénitude de ses contentieux.

➤ Proposition complémentaire pour les trois scénarios : intégration des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce dans l'approche départementale :

Les CPH, dont les greffes sont déjà intégrés aux TJ, pourraient être transformés en chambre du travail du futur tribunal unique départemental ou du tribunal judiciaire de leur ressort. Un échevinage systématique des formations collégiales serait instauré.

Dans le cadre du scénario n°3 instaurant des chefs de file départementaux, ces derniers pourraient *a minima* assurer la coordination des CPH, notamment en vue d'une allocation efficiente des ressources entre les juridictions.

Les tribunaux de commerce pourraient être transformés en chambres commerciales des futurs tribunaux uniques départementaux (scénario n°1) ou du tribunal judiciaire de leur ressort.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

➤ Pour le scénario n°1 (création d'une juridiction départementale unique) :

Ce scénario ambitieux aurait l'intérêt d'unifier parfaitement la représentation de la justice à l'échelon du département, tant pour le siège que pour le parquet. Il permettrait également de regrouper certaines fonctions spécialisées, celles de juge d'instruction par exemple, ou certains contentieux techniques sur le site judiciaire principal du tribunal départemental. Cette évolution pourrait conduire à assurer une meilleure continuité de service et une spécialisation des magistrats, gage en général d'une plus grande qualité et d'une meilleure efficacité dans le traitement des procédures.

Ce scénario serait toutefois confronté à plusieurs défis susceptibles de rendre sa mise en œuvre difficilement acceptable.

Les barreaux seraient conduits à envisager leur fusion. Le transfert de fonctions spécialisées ou de contentieux entre sites judiciaires modifierait les équilibres économiques actuels de certains cabinets d'avocats ce qui pourrait susciter une forte résistance. Une telle hypothèse risquerait d'avoir pour conséquence de concentrer les cabinets d'avocats, dont le besoin d'accès à la juridiction est quotidien, au siège des futurs tribunaux départementaux, compliquant ainsi l'accès au droit en zones péri urbaines et rurales. La mise en œuvre de mesures compensatoires apparaîtrait incontournable dans ces conditions.

Les élus locaux concernés pourraient également craindre une dévitalisation progressive des sites judiciaires situés en dehors des chefs-lieux de département. Les oppositions manifestées lors de la mise en œuvre de certaines dispositions de la LPJ relatives à la répartition des contentieux laissent entrevoir les difficultés que pourrait soulever une telle réforme.

Par ailleurs, en dépit de l'instauration d'un tribunal départemental unique, 18 des 101 départements n'atteindraient toujours pas la taille critique minimale de 16 magistrats au siège, que seul un rapprochement interdépartemental de tribunaux judiciaires comme envisagé lors de la réforme initiale de 2017, permettrait d'atteindre mais au prix d'oppositions encore plus fortes.

A contrario, le scénario d'un tribunal unique départemental conduirait à créer quelques juridictions aux effectifs très élevés et dont l'éclatement sur plusieurs sites pourrait accroître les difficultés de gouvernance. Il s'agirait en particulier du département des Bouches-du-Rhône qui conduirait à la fusion de trois tribunaux de tailles très différentes (Aix, Marseille et Tarascon), pour un effectif total post-réforme de 181 magistrats au siège. Ce serait également le cas du département du Nord qui verrait la fusion de six tribunaux judiciaires (Avesnes-sur-Helpe, Cambrai, Douai, Dunkerque, Lille et Valenciennes) pour un effectif total de 191 magistrats du siège. Ce serait encore le cas du département de la Seine-et-Marne avec la fusion de trois tribunaux judiciaires (Melun, Meaux et Fontainebleau) pour un effectif total de 92 magistrats au siège. Des exceptions au scénario d'un tribunal départemental unique devraient ainsi être prévues afin d'éviter l'instauration de structures trop importantes. La question d'une représentation unifiée à l'échelon du département continuerait toutefois à se poser pour ces juridictions.

➤ Scénario n°2 : création d'un parquet départemental avec le maintien de tous les tribunaux judiciaires :

Ce scénario aurait l'intérêt d'unifier parfaitement la représentation du ministère public à l'échelon départemental et de permettre la détermination et la mise en œuvre d'une politique pénale unique et cohérente sur le ressort.

Il présenterait toutefois l'écueil d'une évolution différenciée des organisations respectives du parquet et du siège et serait susceptible d'être analysée comme une première étape vers une scission du corps. Le groupe de travail, représentatif de la diversité des professionnels du ministère de la justice, a réaffirmé à cet égard son fort attachement à l'unité de la magistrature et à l'exercice d'une dyarchie harmonieuse.

Ce scénario pourrait aussi conduire avec le temps à un risque d'affaiblissement de la magistrature du siège au bénéfice du parquet. Fort d'une représentation unifiée à l'échelle du département, le parquet de première instance pourrait parler d'une seule voix et davantage peser dans les relations partenariales avec les autres directions du ministère de la justice, les administrations et les collectivités territoriales. A l'inverse, la magistrature du siège, représentée par différents chefs de juridiction, pourrait avoir des difficultés à défendre, dans ses relations partenariales, une position commune et perdrait progressivement en visibilité.

Cette évolution conduirait enfin à créer une distinction supplémentaire dans l'organisation déjà complexe des juridictions. Le fonctionnement de la Justice ne gagnerait pas ainsi en simplicité, ni en lisibilité.

➤ Scénario n°3 : mise en place d'une gouvernance rénovée à l'échelle du département :

L'efficacité d'un tel scénario serait en réalité subordonné à la capacité des futurs chefs de file départementaux à coordonner les politiques publiques judiciaires des différents TJ, à définir des lignes communes, à les défendre auprès des partenaires et à les rendre ensuite effectives dans chacune des juridictions. L'absence de lien hiérarchique entre ces chefs de file départementaux et les membres des différents tribunaux judiciaires constitue une faiblesse qu'il conviendrait de pallier pour ne pas priver le dispositif de toute efficacité.

➤ Proposition complémentaire :

L'échevinage vise à assurer une meilleure qualité de la réponse judiciaire et un meilleur pilotage de l'activité. Cela permettrait en outre au citoyen de disposer d'une entrée judiciaire unique.

Le scénario pourrait toutefois susciter de fortes résistances des organisations professionnelles. L'opportunité d'étendre l'échevinage aux cours d'appel mériterait alors d'être étudiée.





Groupe thématique : pilotage des organisations

PROPOSITION n°4

Un rôle accru du Conseil supérieur de la magistrature dans le pilotage budgétaire et administratif des juridictions

Proposition envisagée

Mieux reconnaître le principe d'indépendance de la Justice en donnant un rôle accru au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans le pilotage budgétaire et administratif des juridictions.

Enjeu / constats/ Problématique

L'indépendance financière étant le corolaire de l'indépendance juridictionnelle, l'exercice d'une véritable indépendance implique une certaine autonomie financière ou, à tout le moins, que le CSM qui en est son garant, exerce un droit de regard sur les moyens affectés au fonctionnement des juridictions.

Des pays européens ont apporté des garanties d'indépendance à leur système judiciaire au nom de ce principe. Dans les pays démocratiques européens ou inspirés du modèle continental européen, on identifie deux modèles : soit l'administration de la justice est confiée à la Cour suprême, clef de voûte du système juridictionnel, soit le conseil de justice, organe collégial garant de l'indépendance de la Justice est investi d'une mission d'administration et de gestion des cours et tribunaux (modèle plutôt retenu par les pays du nord de l'Europe comme les Pays-Bas, la Norvège, le Danemark et la Suède mais aussi l'Espagne, la Lituanie et l'Irlande).

Dans le cadre de l'évaluation des systèmes judiciaires européens, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a mis en évidence qu'en 2018, dans 22 pays sur 27, le ministère de la Justice est impliqué dans la phase essentielle de préparation du budget, au cours de laquelle le montant du financement alloué au système judiciaire est décidé. Les tribunaux sont impliqués dans 13 pays, et le Conseil supérieur de la magistrature dans 7. Dans 11 pays dont la France, le pouvoir judiciaire (Conseil supérieur de la magistrature ou tribunaux ou Cour suprême) ne pilote pas la préparation du budget.

La gestion est une autre phase importante, qui concerne principalement la répartition du budget entre les tribunaux. Dans 9 pays sur 27, le Conseil supérieur de la magistrature, les tribunaux ou la Cour suprême ne sont pas impliqués dans cette phase. Avec le Ministère de la Justice seul impliqué, la France est l'un de ces pays.

La logique d'autonomie financière n'est pourtant pas étrangère à la France. Elle a été accordée à l'ordre administratif comme corolaire de son indépendance juridictionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ayant la maîtrise de la gestion de leurs administrations respectives. Un modèle d'autonomie financière encore plus poussé a été retenu pour le Conseil constitutionnel, la Haute Cour et la Cour de justice de la République.

En revanche, l'autonomie budgétaire n'a jamais été accordée aux juridictions de l'ordre judiciaire bien que la Constitution elle-même garantisse son indépendance et la séparation des autres pouvoirs. La réforme du pilotage budgétaire et administratif pourrait être l'occasion de reconnaître en la matière un rôle nouveau au CSM, garant de l'indépendance de l'Autorité judiciaire.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le groupe de travail a retenu une proposition alternative :

Scénario n°1 disruptif : le transfert de la gestion des moyens au Conseil supérieur de la magistrature

Ce scénario consiste dans le transfert à terme d'une partie des compétences actuelles de la DSJ au profit du CSM, celui-ci ou son président se voyant alors reconnaître la qualité de responsable du programme 166. Une telle évolution ne viserait finalement qu'à décliner à l'échelle de la justice judiciaire le modèle mis en œuvre, depuis plus de 15 ans, au niveau des juridictions administratives.

Néanmoins, si ce scénario a suscité l'adhésion de plusieurs membres du groupe qui ont souligné, outre son importance symbolique, que le transfert d'une partie des moyens actuels de la DSJ procurerait au CSM ou à un Conseil de Justice rénové les compétences techniques et les moyens tant humains que matériels nécessaires, il n'a pas suscité l'adhésion de la majorité des membres du groupe de travail.

Scénario n°2 de compromis ou d'étape : un rôle renforcé du conseil supérieur de la magistrature dans le processus budgétaire

Le groupe de travail s'est accordé, en revanche, au nom du principe de l'indépendance financière corolaire de l'indépendance juridictionnelle, sur une participation accrue du CSM au processus budgétaire.

Son nouveau rôle s'exercerait à deux niveaux :

Le CSM serait consulté en premier lieu par la DSJ sur les grandes orientations et les priorités budgétaires de la Justice et ce, à plusieurs stades du processus budgétaire. Il serait associé en amont à la phase de recensement des besoins humains et matériels des juridictions, puis lors de la phase d'allocation des crédits et des emplois des services judiciaires entre les différents BOP et en particulier, pour l'établissement des circulaires annuelles de localisation des emplois de magistrats, de fonctionnaires et des autres professionnels affectés dans les juridictions. Il serait aussi consulté par la DSJ sur la gestion des crédits au cours de l'année et, notamment, sur les pratiques de mise en réserve et de gel de crédits.

La dialectique ainsi instaurée s'enracinerait dans la pratique ordinaire du dialogue entre l'Autorité judiciaire et la direction métier, ce qui aurait une vertu pédagogique indéniable. Le CSM aurait une visibilité entière sur les besoins des juridictions, sur la structure même de la dépense et in fine, sur le niveau des moyens alloués et sur leur adaptation aux besoins et aux objectifs des juridictions.

Fort de cette connaissance, le CSM serait consulté par le Parlement sur les projets de lois de finances et de règlement du budget, ce qui lui permettrait d'alerter les décideurs budgétaires sur les défis rencontrés en termes de financement des juridictions et de les sensibiliser ensuite sur les impacts des réformes et projets de lois sur l'activité des tribunaux.

Chaque année, il lui serait demandé d'émettre un avis rendu public au Garde des sceaux et au Parlement sur les orientations données au budget de la Justice et plus particulièrement, sur les crédits affectés par le ministère à la justice judiciaire. Il pourrait également produire utilement un second avis sur le projet de loi de règlement relatif plus spécifiquement à l'exécution du précédent budget concernant les crédits affectés aux services judiciaires.

La mise en œuvre de ce scénario impliquerait que le CSM soit doté des moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de ce nouveau rôle.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Au regard des garanties mobilisées par d'autres pays européens en termes d'indépendance financière et donc d'indépendance judiciaire et de celles d'ores et déjà accordées par la France à l'ordre administratif, une réflexion sérieuse devrait être engagée par les représentants des pouvoirs exécutif et législatif sur le transfert à l'Autorité judiciaire de la gestion de ses moyens ou à tout le moins, sur sa participation au processus

budgétaire.

Le pilotage lacunaire des moyens des juridictions, le découragement collectif des magistrats et des fonctionnaires sur leur insuffisance chronique et la crise de confiance actuelle de l'institution judiciaire montrent combien une telle évolution apparaît nécessaire. Le second scénario privilégiant la participation du CSM, garant de l'indépendance judiciaire, au processus budgétaire constituerait une première réponse significative au malaise de l'institution.



Groupe thématique : pilotage des organisations

PROPOSITION n°5 :

Instauration de régions judiciaires chargées du pilotage budgétaire et administratif déconcentré

Proposition envisagée

Instauration de régions judiciaires chargées du pilotage budgétaire et administratif déconcentré des services judiciaires et placées sous la responsabilité de chefs de cour, implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions.

Enjeu / constats/ Problématique

L'organisation budgétaire et administrative des services judiciaires est complexe et peu opérationnelle. La superposition de différentes structures aux ressorts différents (SAR, BOP, pôles Chorus, délégations interrégionales) multiplie les interlocuteurs et n'est pas propice à un dialogue budgétaire efficace.

En particulier, l'implantation des délégations inter-régionales du secrétariat général (DIR-SG), alignée sur celle des directions interrégionales de l'AP et de la PJJ, est sans lien avec l'implantation des BOP des services judiciaires, si bien que les unités opérationnelles d'un même BOP relèvent parfois de délégations interrégionales différentes.

Il apparaît aussi que 20 des 36 cours d'appel ne sont pas dotées d'un budget opérationnel de programme (BOP) et dépendent, en tant qu'unité opérationnelle (UO), du BOP d'une autre cour d'appel. Si toutes les cours d'appel ont conservé un SAR, les compétences et les moyens de ces services ont été aménagés selon que la cour d'appel est dotée ou non d'un BOP. Il en résulte de fait une hiérarchie imparfaite entre les cours d'appel et une difficulté croissante dans l'organisation du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Le nombre de SAR (36), leur disparité en termes d'activité et de ressources et la faiblesse structurelle de leurs moyens ont par ailleurs freiné tout mouvement de déconcentration tel qu'impulsé dans les autres ministères. Axe essentiel de la réforme de l'Etat, l'objectif de déconcentration a été rappelé régulièrement par le Premier ministre, notamment dans les circulaires du 24 juillet 2018 et du 5 juin 2019, et a vocation à porter à la fois sur les questions budgétaires et la gestion des ressources humaines. Ce mouvement de déconcentration n'a pas eu lieu au sein des services judiciaires, comme l'a souligné la DGAFP dans son bilan de la déconcentration dans les ministères réalisé en 2016¹. Ainsi, contrairement à une partie des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, tous les actes relatifs à la carrière des magistrats et fonctionnaires dans les services judiciaires (avancement de grade et d'échelon, tableau d'avancement, mobilité) sont encore gérés par l'administration centrale.

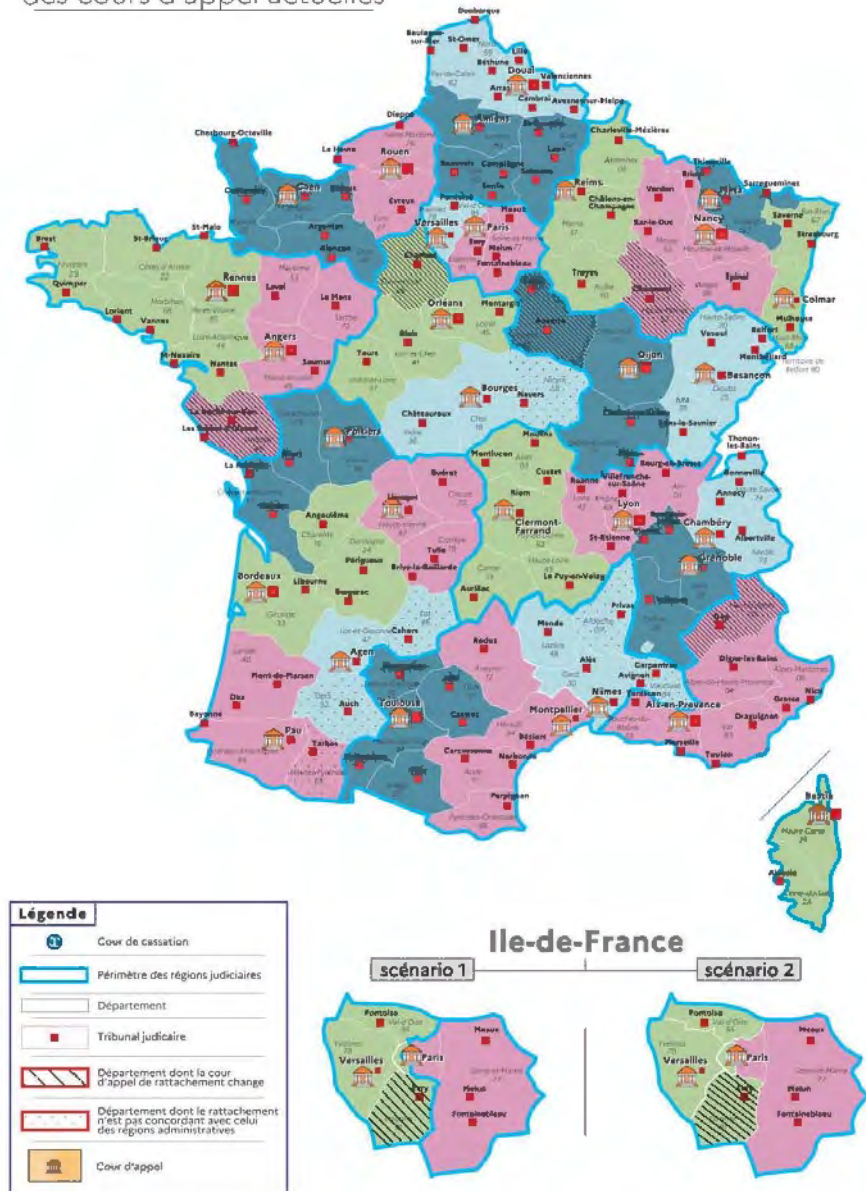
Détail de la proposition/ Mode opératoire

La réorganisation souhaitable de l'échelon déconcentré des services judiciaires pourrait se concevoir autour de l'instauration de régions judiciaires placées sous la responsabilité de chefs de cour, implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions.

Ces 11 ou 12 nouvelles régions métropolitaines selon le scénario envisagé présenteraient un périmètre élargi au regard des ressorts actuels des cours d'appel. Elles comprendraient un nombre significatif de tribunaux judiciaires, de conseils de prud'hommes, de tribunaux de commerce et de juridictions d'appel.

¹https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/Bilan-deconcentration-actes-gestion.pdf.

scénario visant à un rapprochement avec la carte des régions administratives tout en préservant l'activité des cours d'appel actuelles



Chacune de ces régions judiciaires disposerait d'un budget opérationnel de programme (BOP) et d'un pôle chorus. Les services administratifs régionaux (SAR) qui assistent aujourd'hui les chefs de cours d'appel seraient regroupés auprès des seuls chefs de régions judiciaires et pourraient être désignés, afin d'accroître leur visibilité administrative, sous le vocable de « secrétariat général de la région judiciaire ».

Les chefs de cour implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions, recevraient alors la qualité d'ordonnateurs secondaires des dépenses et recettes des juridictions de leur ressort. Cette évolution conduirait ainsi à resserrer la responsabilité de la gestion administrative et budgétaire des services judiciaires déconcentrés entre les mains d'un nombre plus restreint de premiers présidents et procureurs généraux.

Ces nouvelles régions seraient désignées par le nom des régions administratives afférentes. La région judiciaire chevauchant tout ou partie de la région de Nouvelle-Aquitaine serait ainsi désignée « région judiciaire de Nouvelle-Aquitaine ». Les cours d'appel actuelles, qui conserveraient la plénitude de leurs missions juridictionnelles, continueraient pour leur part à être désignées par le nom de leur ville d'implantation. Les chefs de cour implantés au siège des régions judiciaires porteraient alors la double qualité : XXX, présidente de la région judiciaire de Nouvelle-Aquitaine, présidente de la cour d'appel de Bordeaux ; il en irait de même pour le procureur général.

L'instauration de ce nouvel échelon déconcentré au sein des services judiciaires permettrait alors de réorganiser en profondeur le pilotage des moyens dans les territoires afin de donner à la Justice davantage de marges de manœuvre dans l'exercice de ses missions.

La réforme envisagée donnerait en particulier les moyens aux nouvelles structures déconcentrées de bénéficier de nouvelles attributions dans le cadre du mouvement actuel de déconcentration voulu par le gouvernement dans tous les ministères, notamment en matière de ressources humaines et de budget.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Cette évolution conduisant à l'instauration de ces régions judiciaires et à un alignement du nombre de BOP, de pôles chorus et de SAR et à leur implantation uniforme sur le territoire permettrait d'améliorer fortement le processus budgétaire et comptable et de mettre fin à la cartographie actuelle qui manque cruellement de lisibilité et d'efficacité.

La réforme présente l'intérêt de ne pas avoir d'impact sur l'activité juridictionnelle des cours d'appel qui conserveraient le même maillage actuel, sous réserve de quelques ajustements à la marge.

La réforme pourrait également être l'occasion de repenser les modalités du dialogue budgétaire et administratif entre l'échelon central et l'échelon déconcentré. Il pourrait notamment être envisagé de revoir le calendrier du dialogue de gestion afin de permettre une consultation plus anticipée de l'échelon déconcentré sur l'identification de ses besoins.

Cette évolution de la carte des services judiciaires permettrait d'envisager une harmonisation nécessaire avec celle de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse et du secrétariat général du ministère de la Justice. Un alignement de ces dernières sur le nouveau découpage retenu pour les services judiciaires permettrait de développer des synergies dans la gestion des moyens communs aux trois réseaux et de faire porter par le secrétariat général davantage de missions transversales.

Il offrirait aussi les moyens d'un dialogue plus fluide entre les différents réseaux en vue d'améliorer les politiques publiques respectives, notamment dans le suivi des personnes sous main de justice, la gestion des extractions judiciaires ou la prise en charge des mineurs.





Groupe thématique : pilotage des organisations

PROPOSITION n°6 :

Une communication renouvelée de l'institution judiciaire

Proposition envisagée

Rapprocher la Justice du citoyen et donner à l'institution judiciaire une meilleure visibilité en améliorant sa politique de communication.

Enjeu / constats/ Problématique

La bonne compréhension par le public du fonctionnement et de l'action de la justice est un vecteur de sa confiance en l'institution judiciaire, véritable enjeu démocratique. Même si des progrès indéniables ont eu lieu et que les professionnels, en particulier au sein du ministère public, ont développé une certaine culture en la matière, des affaires judiciaires démontrent encore régulièrement la difficulté des observateurs extérieurs au monde judiciaire, journalistes, chroniqueurs et du grand public, à comprendre le sens et la portée des décisions judiciaires.

L'usage d'un langage judiciaire abscons, inadapté aux réalités de la société actuelle nuit à cette compréhension et renvoie une image peu dynamique de l'institution. La communication des juridictions est, quant à elle, insuffisamment professionnalisée, les tribunaux ne disposant ni d'outils modernes de communication, ni de professionnels dédiés pour développer le travail de pédagogie indispensable. Enfin, malgré des actions ciblées, la jeunesse est inégalement touchée par la politique publique d'accès au droit.

Aussi, la communication judiciaire institutionnelle est à repenser dans son ensemble et à investir en dehors des situations de crise.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le groupe de travail s'est attaché à formuler dans ce domaine des propositions qu'il a voulu concrètes et imaginatives.

Action n°1 : Simplifier et moderniser le langage judiciaire.

Une démarche de simplification et de modernisation du langage judiciaire doit être initiée pour rapprocher la justice du citoyen. Elle doit, en premier lieu, porter sur les noms des différentes juridictions : par exemple, toutes les formations de jugement seraient appelées chambres (civile, de la famille, pénale, des mineurs, de la protection...) pour éviter de faire croire à l'existence d'une juridiction distincte de celle du tribunal judiciaire). Elle doit aussi s'appliquer aux fonctions et titres des magistrats, les intitulés de grade pouvant être supprimés. L'ensemble du vocabulaire technique ou procédural pourrait être simplifié.

Ce processus de simplification et de modernisation pourrait être confié à un comité ou à un groupe de travail placé sous l'égide conjointe de la Cour de cassation et du Conseil supérieur de la Magistrature, auquel seraient associés des professionnels et des personnes extérieures au monde judiciaire et juridique.

Action n°2 : Professionnaliser la communication des juridictions

Il est nécessaire de professionnaliser la communication institutionnelle afin de permettre à l'institution judiciaire d'assurer, au sein de chaque juridiction, cette mission essentielle d'information du public, tout en respectant la présomption d'innocence, en préservant les victimes et l'impartialité nécessaire.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de doter les juridictions, comme cela existe désormais dans la quasi-totalité des administrations ou des institutions, d'équipes dédiées de professionnels qualifiés consacrés à cette mission. Des outils modernes de communication et des supports divers (vidéos, podcasts et outils de communication en ligne) à destination du public adulte mais aussi des scolaires et des enseignants devraient aussi être créés et mis à leur disposition.

Action n°3 : Développer la communication du siège

Un travail de pédagogie mériterait d'être développé afin de faciliter l'accès et la compréhension des jugements rendus en audience publique.

Pour les affaires identifiées en amont comme sensibles ou suscitant un intérêt médiatique particulier, un plan de communication protocolisé devrait être mis en place par le président de la juridiction autour de la décision à rendre : mise à disposition des journalistes d'une copie du jugement dans une version publique, d'un communiqué de presse et d'une note présentant les principaux éléments à retenir de la décision, désignation d'un magistrat présent à la sortie de la salle d'audience pour répondre à leurs questions.

Action n°4 : Renforcer la politique d'accès au droit au bénéfice de la jeunesse

Les actions pédagogiques à destination de la jeunesse, portées par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) dans le cadre de la déclinaison de la politique publique d'accès au droit sur les territoires (accueil de classes pour assister à des audiences, simulation de procès, interventions de professionnels de la justice en milieu scolaire, etc.) doivent être étendues à un plus grand nombre de bénéficiaires notamment chez les élèves du primaire et du secondaire et doivent concerner l'ensemble du territoire et non plus seulement certaines zones urbaines.

A cette fin, un socle commun de découverte de l'institution judiciaire à travers les grands principes de l'Etat de droit pourrait être élaboré et des conventions fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs pourraient être déclinées à l'échelon des cours d'appel et des rectorats.

Action n°5 : Créer une journée nationale consacrée à la Justice

Afin de communiquer sur l'activité judiciaire et ses enjeux et s'adresser à un large public, une journée annuelle et nationale pourrait être dédiée à la Justice. Elle regrouperait les diverses manifestations déjà organisées comme la Nuit du droit et la journée nationale de l'accès au droit.

Cette manifestation donnerait lieu à une communication nationale dans les médias. Un thème unique fixé annuellement selon l'actualité du droit pourrait être décliné à cette occasion au plan national (par exemple la lutte contre les violences conjugales, la Justice et les réseaux sociaux, la Justice et la défense des libertés individuelles, etc.), ce qui permettrait à l'institution judiciaire de prendre, une fois dans l'année, l'initiative de la communication sur un sujet qu'elle aurait choisi plutôt que d'être dans une communication uniquement réactive.

Organisée à une date commune à toutes les juridictions qui mobiliserait l'ensemble des professionnels, elle se tiendrait au cours d'une journée sans audience. Son déroulement, discuté et arrêté lors d'un conseil de juridiction organisé en début d'année, pourrait s'articuler de trois axes : un temps d'échange avec les partenaires et les autorités du ressort, un temps d'ouverture à tous les citoyens des juridictions et de tous les points d'accès au droit et un temps d'échange consacré à un sujet plus culturel en lien avec la justice, organisé en fin d'après-midi ou en soirée (reprise du format de la Nuit du droit).

La réussite de cet événement dépend de la communication mobilisée autour de l'évènement et de l'attractivité de son déroulement. Son organisation nécessite l'allocation de moyens budgétaires dédiés.

Action n°6 : Sensibiliser les médias et le public sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire

Dans un contexte où l'information en continu et en temps réel prend une place très importante, il importe que la réalité du fonctionnement du monde judiciaire soit relayée avec plus de justesse auprès du grand public.

Pour y parvenir, des actions de formation nationales, déconcentrées, et croisées entre magistrats, avocats et journalistes pourraient être développées sur les principes fondamentaux du droit et sur le fonctionnement de la justice. Elles pourraient être réalisées sous la forme d'enseignements en e-learning conçus en collaboration par leurs écoles de formation respectives et/ou d'un cycle annuel de connaissance de l'institution judiciaire sur le modèle de l'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN).

Une communication mieux maîtrisée à destination du grand public pourrait être mise en place à l'aide des outils numériques (comptes Twitter ou Facebook) du ministère de la justice grâce à l'appui des services dédiés de la DICOM et du pôle communication de la DSJ. Des actions ou des campagnes de communication, relatives aux grands principes du droit pourraient aussi être développées, indépendamment de toute affaire, pour faire mieux connaître l'institution judiciaire et son fonctionnement.

Les différentes propositions faites au profit de la Cour de cassation dans le domaine de la communication par la commission « cour de cassation 2030 » présidée par André POTOCKI mériteraient également un soutien financier pérenne de la chancellerie afin de permettre à la cour suprême judiciaire de jouer pleinement son rôle de défense de l'Etat de droit et d'explication du sens de ses décisions.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Le groupe de travail a fait le constat d'une communication en progression mais encore contrainte par des habitudes anciennes, une culture de la réserve et un manque de professionnalisation dans ce domaine. Il est donc essentiel de soutenir les professionnels impliqués en leur donnant les moyens et les outils pour mener à bien cette entreprise de rénovation et de pédagogie, participant pleinement au rapprochement de la Justice du citoyen.

L'organisation d'une journée nationale dédiée à la Justice constituerait un symbole fort en termes d'ouverture sur la cité et de communication collective et nationale. La force de son impact dépendrait de la capacité à regrouper au sein de cet événement unique toutes les autres manifestations déjà organisées autour de la Justice et des moyens qui lui seraient consacrés.

Cette manifestation serait aussi propice à fédérer l'ensemble de la communauté judiciaire autour d'un nouveau et noble projet qui redonnerait sens au métier et aux valeurs communes.

