



## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26.

E-mail : [contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

Site : [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Paris, le 3 novembre 2016

### Observations de l'USM relative à l'inspection concernant le budget de fonctionnement courant des juridictions et son exécution

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections professionnelles de 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

L'Inspection générale des Services judiciaires et l'Inspection générale des Finances ont été chargées d'une mission sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions.

L'USM observe tout d'abord que le budget de la Justice représente, depuis de nombreuses années, une faible part du budget de l'État (à peine 1,8 % selon le rapport de la CEPEJ de 2016).

L'USM déplore que le budget consacré à la Justice, et plus particulièrement aux services judiciaires, ne soit pas plus élevé. Ainsi, en France, selon la CEPEJ, chaque habitant ne consacre à la Justice que 64 €, ce qui place la France en bas du classement parmi les autres pays européens.

Par ailleurs, la mission budgétaire « Justice » se décline en six programmes. Le programme « Justice judiciaire » a diminué au sein de cette mission (de 50% pour le PLF 2010, on est passé à 48,3% pour le PLF 2017) tandis que la part représentée par la mission « Administration pénitentiaire » est en augmentation (de 47,6% pour le PLF 2010 à 52,7% pour 2017).

En outre, l'USM souligne qu'à aucun moment du processus d'élaboration des budgets les avis des organisations syndicales ne sont sollicités.

L'instauration des commissions permanentes d'étude de services déconcentrés et le fait que certains chefs de cour convient les organisations syndicales de magistrats aux comités techniques régionaux comme expert permet tout de même d'avoir, *a posteriori*, une certaine information.

## **Les effectifs des services judiciaires**

Avant d'évoquer plus précisément le fonctionnement courant des juridictions, l'USM tient à revenir sur les sous-effectifs chroniques que subit l'institution judiciaire.

Les importants recrutements de ces dernière années restent encore insuffisants à combler les vacances de postes. Ainsi, le ministre annonce que 450 postes de magistrats restent vacants.

L'USM estime que ce nombre ne reflète pas la réalité puisque la DSJ n'a pas, dans le cadre de la dernière circulaire de localisation, repris l'ensemble des postes budgétés en 2014 et 2015, postes pour lesquels elle avait décidé une prise en compte différée dans le temps afin que les effectifs nécessaires soient formés et qu'elle ne finalement pas comptabilisés.

L'absence d'effectifs suffisants à une répercussion évidente sur les indicateurs relatifs aux délais de traitement des affaires (indicateurs 1.1 à 1.3 des documents budgétaires).

Ces vacances de postes ont aussi une répercussion en matière de gestion. Les chefs de cour et chefs de juridiction chargés de mettre en œuvre les budgets doivent, plus que jamais, conjuguer cette activité et celle de gestion de la pénurie d'effectifs.

Un renforcement des effectifs est donc nécessaire afin d'améliorer le fonctionnement général des services judiciaires mais aussi d'améliorer la gestion budgétaire, les agents pouvant alors y consacrer davantage de temps.

## **Une organisation spécifique à la justice judiciaire à conserver**

Les crédits de la mission Justice sont en principe gérés par les plate-formes interrégionales (PIR) qui dépendent du Secrétariat général.

La RGPP a imposé la mise en place de neuf plate-formes 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 de la Justice était la mutualisation de certaines fonctions supports.

La cartographie de ces neuf plate-formes a été calquée sur celle des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, sans lien avec celle des cours d'appel. Ces plate-formes se sont vues confier la gestion de cinq types de dépenses : l'informatique et les télécommunications ; l'action sociale ; l'immobilier ; la formation continue ; les marchés publics.

Le ministère de la Justice est ainsi soumis à la passation de marchés « interministériels » sur lesquels il n'a pas ou que très peu de marge de manœuvre.

Il a été tenu compte de la spécificité de l'institution judiciaire avec la mise en place à compter de 2012 de 14 BOP inter-régionaux (budgets opérationnels de programme) et des UO (unités opérationnelles), dont au moins une par cour d'appel. Certains ressorts de BOP sont appelés à évoluer par souci de cohérence.

Certains contestent que la responsabilité des BOP soit confiée à des magistrats, non professionnels

de la gestion, qui s'éloigneraient ainsi de leur cœur de métier, l'activité juridictionnelle.

L'USM estime pourtant essentiel que la gestion reste confiée à des chefs de cour et non à des administrateurs civils. En effet, l'indépendance du juge dans la sphère juridictionnelle passe par la maîtrise des moyens humain, matériels, techniques et immobiliers qui sont nécessaires à l'activité juridictionnelle. L'intervention des magistrats, y compris ceux qui sont chargés de mission telle que l'équipement, est liée à cette exigence d'indépendance.

La grande compétence des personnels de greffe qui assistent les magistrats dans cette mission ne peut cependant pas conduire à déposséder les magistrats de leur rôle pour le confier exclusivement aux directeurs de greffe car cela reviendrait alors à remettre en question le principe même de la gestion distincte des budgets des services judiciaires.

Tout d'abord, les chefs de cour connaissent non seulement le fonctionnement de l'institution mais aussi les principes qui doivent être respectés en la matière. L'institution judiciaire est soumise, pour garantir l'indépendance juridictionnelle et certains principes démocratiques, à des impératifs différents de ceux d'un simple service public.

Ainsi, alors qu'une audience tardive induit des heures supplémentaires de gardiennage, une vision purement comptable pourrait conduire à simplement donner pour instruction aux juridictions de fermer leurs portes au départ des agents de sécurité, rendant ainsi l'audience non publique. Les chefs de cour ou de juridiction, magistrats, auront une vision globale du fonctionnement d'une juridiction et des impératifs de principe conduisant à privilégier une organisation permettant de limiter les horaires tardifs tout en négociant des marchés de gardiennage permettant la souplesse nécessaire en cas de dépassement exceptionnel.

De même, il ne sera pas recouru à un envoi en lettre simple si la loi prévoit un envoi en lettre recommandée avec accusé de réception. Ou encore, l'achat de Codes apparaît comme une dépense nécessaire pour permettre le fonctionnement des juridictions, en sus des marchés passés pour accéder à la documentation juridique informatique.

Les magistrats et personnels de greffe savent que la gestion par des chefs de cour est de nature à assurer le respect des principes fondamentaux liés à l'institution judiciaire et ne pourraient accepter une gestion purement « administrative » qui serait confiée à des administrateurs civils ignorant des spécificités de l'institution judiciaire.

A titre d'exemple, l'USM rappelle que la méthode LEAN s'est révélée inadaptée en raison de la méconnaissance du fonctionnement des juridictions par les intervenants. Il a finalement été décidé d'aborder ces questions d'organisation des juridictions et des services autrement, de manière interne, par le recours à des magistrats et greffiers.

Ensuite, les BOP relèvent de la dyarchie judiciaire, sont contrôlés par les chefs de cour BOP et mis en œuvre par les SAR-BOP. Les BOP sont donc soumis à un double contrôle des premier président et procureur général de chaque BOP. Le risque de « dérive » est donc très limité puisqu'il faut l'accord des deux chefs de cour pour engager les dépenses. C'est aussi le cas dans les unités opérationnelles.

En outre, l'USM observe que les chefs de cour ont accès à une formation dans le domaine budgétaire afin de pouvoir gérer les BOP au mieux.

L'USM défend l'organisation actuelle avec une gestion séparée des PIR. Elle estime même que la Justice judiciaire pourrait constituer non pas un programme au sein de la mission « Justice » mais une mission distincte, comme cela est le cas pour la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

### **Le fonctionnement des BOP et des UO : une clarification souhaitable**

La question délicate posée par les BOP reste la répartition des sommes reçues entre BOP et UO puisque les règles de fonctionnement prévoient que les chefs de cour BOP ont le dernier mot.

OR, actuellement, chaque BOP utilise ses propres critères pour répartir les sommes reçues. Il peut en résulter des tensions entre UO compte tenu des enveloppes budgétaires très contraintes.

La précédente garde des sceaux avait d'ailleurs décidé que les UO pourraient directement solliciter auprès de l'administration centrale les budgets correspondant au recrutement d'agents non titulaires (juges de proximité, assistants de justice, vacataires) ; aux dépenses non obligatoires mais inéluctables en matière d'entretien immobilier ; aux achats de véhicules de service ; à certaines dépenses « autres » (organisation de procès sensibles par exemple).

L'USM estime que l'absence d'harmonisation est regrettable et que les BOP devraient suivre des règles de principe uniformes.

L'adoption d'indicateurs communs, définis à l'avance, éviterait tout risque de rapports de force entre les UO, au sein des BOP et améliorerait la prévisibilité de la répartition. Ainsi, la prise en compte des surfaces des bâtiments, du nombre de personnels de chaque UO, du nombre d'affaires nouvelles peuvent servir d'indicateurs. Une réelle réflexion mérite d'être conduite en cette matière afin de favoriser davantage de transparence, réflexion qui reposera nécessairement sur la concertation entre UO et BOP.

L'USM considère en revanche tout à fait nécessaires les phases de concertation dans la gestion du budget des juridictions. Les UO se rencontrent au cours de réunions préparatoires et comités de pilotage et chacune participe aux dialogues de gestion. L'USM rappelle cependant son regret qu'à aucune de ces étapes il ne soit pas expressément prévu de consulter les organisations syndicales dans le cadre du dialogue social.

### **Une plus grande autonomie à chaque échelon**

La centralisation opérée dans le cadre de la LOLF n'apporte pas les effets souhaités.

L'expérience sur le terrain montre que certains marchés conclus au niveau national ou au niveau des BOP ne génèrent pas vraiment d'économies et que leur exécution est complexe. Ainsi, en cas de panne d'ascenseurs, la juridiction n'a pas le contrat en main, n'en connaît donc pas les conditions et cela rallonge les délais pour faire intervenir utilement les services de maintenance.

L'inexécution ou le retard d'exécution qui pourraient donner lieu à pénalités ne sont souvent pas sanctionnés car les démarches pour faire remonter l'information sont loin d'être faciles, faute d'avoir un interlocuteur clairement identifié.

L'échelon des unités opérationnelles apporte en outre d'indéniables avantages.

Les UO ont une gestion plus fine et une plus grande réactivité que les BOP qui doivent gérer de multiples demandes. Les SAR des UO pourront ainsi prioriser le règlement de certaines factures pour conserver un fournisseur ou un prestataire de services qui effectue un travail de qualité. Le contrôle des tâches accomplies est également plus simple à gérer à l'échelon des UO plutôt que devoir répercuter des réclamations aux SAR des BOP.

L'échelon des UO doit donc être maintenu avec leur SAR et une certaine autonomie est opportune.

De même, les TGI devraient se voir doter d'une certaine autonomie de gestion, ce qui n'est plus le cas actuellement.

L'USM estime que ce type d'organisation est plus à même de responsabiliser chaque intervenant et de rendre le système plus vertueux.

Les sommes sont attribuées au sein des BOP qui les répartissent vers les UO, qui elles-mêmes tiennent compte des demandes faites par les arrondissements judiciaires qui relaient les besoins des juridictions. La révolution opérée par la LOLF a supprimé les marges d'autonomie qui existaient dans les juridictions de première instance. Or, la dévolution d'un budget propre était une incitation à être vertueux. En effet, les économies réalisées permettaient de financer d'autres besoins.

Actuellement, si un TGI se montre particulièrement économe sur un poste de dépenses de fonctionnement, les sommes ne lui sont pas attribuées d'office pour d'autres projets mais remises dans les fonds communs BOP, alors que d'autres besoins importants ne sont pas satisfaits. Et l'année suivante, la dotation du TGI méritant sera certainement réduite car on estimera que ses besoins sont moins importants.

L'attribution de « prime » en cas d'économie pourrait favoriser les bons comportements. Cela a été réalisé en matière de frais de justice (gestion des scellés, conservation des prélèvements biologiques) où les juridictions les plus exemplaires ont reçu une enveloppe pour d'autres projets.

En revanche, l'USM s'interroge sur l'échelon choisi pour les pôles Chorus. Généralement chargés de deux cours d'appel, il y a donc plusieurs pôles Chorus au sein d'un même BOP. Cet échelon crée une confusion certaine. Si les UO étaient pôles Chorus, elles pourraient d'autant mieux suivre l'exécution de la dépense. Il n'apparaît pas que cette centralisation apporte d'importants bénéfices par rapports aux inconvénients pratiques.

### **Remédier à l'exécution chaotique du budget**

Les sommes prévues dans le cadre budgétaire ne sont que très partiellement allouées en début d'année, dans le cadre de la dotation initiale, le reste étant « gelé ». Des « dégels », ou dotations complémentaires, sont opérés en cours d'année.

Dans certaines UO, moins de la moitié des sommes nécessaires sont attribuées au cours du premier trimestre. En outre, l'attente de l'avis des contrôleurs budgétaires régionaux retarde l'arrivée de cette première enveloppe vers le mois de mars.

Les dernières dotations complémentaires, parfois dans des proportions importantes, arrivent en octobre ou novembre, ce qui ne laisse que quelques semaines aux BOP et UO pour dresser les budgets, passer les marchés et exécuter les contrats.

Par ailleurs, ces dégels au compte goutte conduisent à privilégier de petites opérations successives sans jamais pouvoir envisager d'opération un peu plus ambitieuse. Cela participe à la dégradation générale des conditions de travail, notamment pour l'entretien des locaux.

L'USM demande donc que l'enveloppe initiale représente non pas la moitié mais au moins les trois-quarts des autorisations d'engagement afin d'améliorer le pilotage du budget de fonctionnement.

### **Les restes à payer**

En fin d'année, les BOP et UO se retrouvent avec d'importants frais qui ne peuvent être couverts. Il s'agit notamment de frais postaux, frais de déplacement, etc.

Ces frais sont à distinguer de charges qui se reportent à l'année suivante comme les loyers qui sont exigibles une fois le terme échu.

Ils peuvent représenter jusqu'à 30% de la dotation globale. Aussi, lorsque les BOP reçoivent la première dotation partielle, celle-ci doit être consacrée à solder les restes à payer et vient encore grever la possibilité de conduire des projets d'une certaine ampleur. Il est en effet anormal que les BOP débutent l'année avec de tels impayés.

Une fois pour toute, les juridictions doivent recevoir les ressources nécessaires pour payer leurs dettes. De la même façon qu'un plan d'apurement du passif en matière de frais de justice a été décidé, l'USM demande qu'une telle décision soit prise en matière de dépenses de fonctionnement.

### **Justice et rigueur de gestion**

La gestion opérée par les BOP s'avère rigoureuse.

Il est opportun de souligner que les frais de représentation, par rapport à d'autres ministères, y sont très réduits ; que les frais de déplacement et de nuitées sont très bas ; que les dépenses non obligatoires sont limitées.

Les restrictions budgétaires permanentes dans les budgets de fonctionnement des juridictions font qu'il y a très peu de DNO (dépenses non obligatoires) par rapport aux DO (dépenses obligatoires) et donc finalement très peu de marges de manœuvres dans chaque UO.

L'USM exprime d'ailleurs son inquiétude sur la faiblesse de la proportion des dépenses non obligatoires en matière de justice judiciaire, proportion qui semble beaucoup plus faible que dans d'autres ministères. Les économies réalisées sur les frais de représentation, de logements et véhicules de fonction, etc. en disent long. L'USM y voit la traduction du fait que la Justice est un « parent pauvre » au sein de l'appareil d'État : faible budget, faible considération alors qu'il s'agit d'une mission régaliennne.

L'USM estime qu'une réelle augmentation des DNO au sein de la mission « justice judiciaire » doit être engagée.

## **L'aspect immobilier**

La recherche d'économies entraîne des conséquences lourdes en matière immobilière. De nombreux projets sont retardés faute de crédit. Or, les projets visent à améliorer non seulement les conditions de travail mais également le fonctionnement même de la juridiction concernée. Ainsi, une juridiction éclatée sur plusieurs sites fonctionne moins bien en raison des déplacements nécessaires d'un site à un autre, des coûts induits (notamment en cas de location de locaux, à fonds perdus)...

L'entretien immobilier est lui aussi négligé faute de fonds suffisants. Il n'est donc remédié qu'à des situations graves (fuites dans les plafonds, fenêtres ne fermant plus, escaliers dangereux car dégradés...) pour des coûts bien supérieurs à ceux qu'un entretien normal et régulier aurait permis d'éviter. Que dire des pannes d'ascenseurs qui, faute de contrats de maintenance clairement établis, obligent à transporter les dossiers d'étages en étages par les escaliers, au mépris des personnels de justice.

L'USM observe qu'il a été recouru ces dernières années au partenariat public-privé. Elle s'inquiète des surcoûts engendrés par ce type de programme et demande qu'un véritable bilan soit réalisé avant que de nouveaux contrats de ce type soient conclus.

## **Le coût de la sécurité**

Ce coût est obligatoire et ne doit pas être réduit.

Les frais sont de plus en plus importants. Ainsi, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, des mesures ont été prises pour renforcer la sécurité des juridictions. Or, elles auront un coût dans la durée, ainsi en est-il des « tunnels à bagages » qui seront installés sur certains sites.

L'USM continue de déplorer que de très nombreuses juridictions (essentiellement tribunaux d'instance et conseils de prud'homme) ne soient pas sécurisées faute de moyens.

La question de la sécurité dans les palais de justice et de l'allocation de moyens financiers pour la rendre effective font partie des sujets qui doivent être prioritairement traités. La DSJ reconnaît qu'il existe actuellement des menaces contre des magistrats ce qui nécessite une réflexion urgente et des solutions concrètes à apporter pour la protection des personnels de justice.

L'USM a écrit au garde des Sceaux à ce sujet et n'a pas reçu de réponse précise.

## **Les frais d'affranchissement**

Les frais d'affranchissement sont intégrés aux frais de fonctionnement des juridictions.

L'USM estime qu'ils doivent relever des frais de justice.

En effet, lorsqu'il s'agit d'échanges entre magistrats ou entre services, les correspondances sont de plus en plus dématérialisées. De réels efforts sont réalisés s'agissant de gros dossiers : ainsi, dans le cadre des appels ou de la préparation des Assises, les dossiers sont transportés à l'occasion de déplacements effectués par les véhicules de service ou les magistrats eux-mêmes, permettant

d'économiser d'importants frais postaux.

Les correspondances adressées aux justiciables ne relèvent pas du fonctionnement des juridictions stricto sensu mais de l'application des procédures, au même titre que les expertises ou les enquêtes sociales.

Dans le cadre du PLF 2013, il a été décidé que les frais d'affranchissement ne seraient plus considérés comme frais de justice mais comme frais de fonctionnement : « *La structuration des engagements juridiques relevant d'années antérieures à 2013 est modifiée en raison d'un changement de périmètre intervenu en 2012. La brique de budgétisation des crédits de fonctionnement courant intègre désormais les frais d'affranchissement induits par l'action judiciaire, qui étaient auparavant considérés comme relevant des frais de justice. Le volume de crédits concernés est de l'ordre de 50 M€* » (extrait des documents budgétaires PLF2013).

L'USM avait, lors de la discussion du PLF 2013 vivement critiqué ce transfert. Elle demande que la situation antérieure à 2013 soit rétablie.

Par ailleurs, l'USM note que des dispositions ont été prises par voie réglementaire pour développer le recours à la dématérialisation des envois. Or, la traduction sur le terrain est compliquée et chronophage en raison de logiciels inadaptés ou mal conçus. La dématérialisation reste donc marginale et les frais ne sont pas diminués.

Le Bureau de l'USM