



N° 4125

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteure Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 31**

**JUSTICE**

Rapporteur spécial : M. Patrick HETZEL

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN VOLONTARISME BUDGÉTAIRE RELATIVISÉ PAR LA PERSISTANCE DE CONTRAINTES LIÉES À LA GESTION DE RESSOURCES LIMITÉES ?</b> .....	7
<b>A. UN BUDGET QUI RÉAFFIRME LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JUSTICE</b> .....	7
1. Des crédits demandés en nette hausse pour l'ensemble des programmes et des actions .....	8
2. Un nouvel effort dans les recrutements .....	12
<b>B. UN SERVICE PUBLIC QUI PEUT TOUTEFOIS APPARAÎTRE ENCORE SOUS-FINANCÉ AU REGARD DE SES MISSIONS</b> .....	15
1. Une justice qui reste sous-dotée par rapport à ses homologues étrangères .....	15
2. Une programmation malgré tout exposée aux aléas de la régulation budgétaire et supportant le poids de restes à payer encore important .....	16
3. Des dépenses soutenables ? .....	19
<b>C. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DONT LA PORTÉE DEMEURE TRIBUTAIRE D'EFFORTS DE RATIONALISATION DE LEUR EMPLOI</b> .....	20
1. Vers une réduction des délais de paiement et une maîtrise des frais de justice ? ...	20
2. Une démarche de performance à conforter .....	23
a. Un développement encore nécessaire des instruments d'évaluation .....	23
b. Des progrès à consolider dans l'organisation de la chaîne de dépense.....	26
c. Étoffer les services du secrétariat général .....	27
<b>II. DES PROGRAMMES S'EFFORÇANT DE RÉPONDRE À DES ENJEUX QUI, PAR DELÀ LES CLIVAGES, APPELLENT UN EFFORT DE LONG TERME</b> .....	28
<b>A. JUSTICE JUDICIAIRE : RÉPONDRE À LA JUDICIARISATION DE LA SOCIÉTÉ ET À L'ÉVOLUTION DES NÉCESSITÉS DE L'ORDRE PUBLIC</b> .....	28
1. Améliorer l'accueil du justiciable et moderniser les rapports entretenus avec les auxiliaires de justice .....	29
2. Donner aux juridictions les moyens d'un fonctionnement efficace.....	31
3. Faire face aux évolutions de la délinquance et aux formes nouvelles de la menace terroriste .....	33

B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : GARANTIR L'EXÉCUTION DES PEINES ET UN SUIVI EFFICACE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE .....	34
1. Adapter le parc pénitentiaire aux besoins de la politique pénale.....	35
2. Garantir à l'Administration pénitentiaire les moyens de ses missions au plan des ressources humaines .....	37
3. Garantir un suivi efficace après l'exécution des peines par la consolidation des moyens des SPIP .....	40
C. AIDE JURIDICTIONNELLE ET ACCÈS AU DROIT : ASSURER UNE PRISE EN CHARGE RAISONNABLE DES FRAIS DE JUSTICE .....	41
1. Une juste rétribution des professionnels intervenant la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle ?.....	42
2. Une dépense sous contrôle ? .....	42
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45
<i>Article 57</i> : Revalorisation de l'aide juridictionnelle .....	47
<b>ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL..</b>	49

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2016, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## INTRODUCTION

La mission *Justice* constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de la justice afin de remplir ses missions régaliennes.

À cet effet, le périmètre de la mission – qui se confond avec celui du ministère – comprend six programmes. Trois programmes « métiers » concourent respectivement à l’organisation et au fonctionnement des juridictions de l’ordre judiciaire (programme 166 *Justice judiciaire*), des services pénitentiaires (programme 107 *Administration pénitentiaire*), ainsi que des services de la Protection judiciaire de la Jeunesse (programme 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse*). Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice* rassemble les moyens de l’état-major, des directions législatives et des services d’intérêt commun du ministère. Le programme 101 finance la politique de soutien à *l’accès au droit et à la Justice*. Enfin, le programme 335 vise à garantir l’autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature.

Le projet de loi de finances pour 2017 propose de consacrer à ce budget qualifié de prioritaire la somme d’environ 10 837 millions d’euros en autorisation d’engagement (AE) et 8 584 millions d’euros en crédits de paiement (CP). Hors contribution de l’État au compte d’affectation spéciale *Pensions*, les AE s’élèvent à 9 145 millions d’euros et les CP atteignent 6 892 millions d’euros.

De prime abord, ces montants représentent une progression significative des ressources destinées à la mission, alors que les déséquilibres accumulés par nos finances publiques rendent plus que jamais nécessaire une stricte maîtrise des dépenses de l’État. On donnera ici volontiers acte au garde des Sceaux de s’employer à traduire en actes la volonté, exprimée dès sa prise de fonctions en janvier 2016, de donner à la Justice les moyens d’agir. Ces derniers restent hélas chroniquement insuffisants.

En effet, l’expérience des derniers exercices ne peut que légitimement inciter à une certaine prudence car année après année, l’examen des lois de règlement révèle un écart chronique entre les prévisions de la loi de finances initiale et les résultats de son exécution <sup>(1)</sup>. En outre, les derniers textes adoptés par le Parlement, telles que la loi relative à l’individualisation des peines <sup>(2)</sup> et, plus

---

(1) Rapport fait au nom de la commission des Finances, de l’Économie générale et du Contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2015 (n° 3781), tome II, commentaire des rapports annuels de performances par les rapporteurs spéciaux par Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale, Députée, annexe n° 31, pp :367-377.

(2) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l’individualisation des peines et renforçant l’efficacité des sanctions pénales.

récemment, la loi relative aux garanties statutaires des magistrats <sup>(1)</sup> ou encore le projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle <sup>(2)</sup>, comportent un certain nombre de réformes dont il reste à établir l'impact exact sur le fonctionnement du service public de la justice, notamment budgétairement.

Dès lors, tout en reconnaissant l'effort ainsi planifié, le Rapporteur spécial est conduit à émettre un avis réservé qui procède de deux interrogations : d'une part, sur la portée exacte de ce volontarisme budgétaire face à la persistance des contraintes inhérentes à la gestion de ressources limitées ; d'autre part, sur la capacité des programmes à répondre à des enjeux qui, par-delà les clivages, appellent un effort de long terme et un réhaussement significatif des moyens alloués.

---

*(1) Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.*

*(2) Projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale, le 12 octobre 2016, TA n° 824.*

## I. UN VOLONTARISME BUDGÉTAIRE RELATIVISÉ PAR LA PERSISTANCE DE CONTRAINTES LIÉES À LA GESTION DE RESSOURCES LIMITÉES ?

De l'ensemble des auditions réalisées par le Rapporteur spécial, il ressort que dans l'accomplissement de ses missions, le service public de la justice ne se heurte pas seulement à un manque de moyens : il se trouve également confronté à des problèmes d'organisation administrative et de procédures budgétaires de nature à compromettre un emploi efficace des ressources mis à sa disposition.

À cette aune, si le PLF pour 2017 dégage des ressources nouvelles susceptibles de renforcer utilement ses moyens, il ne saurait évidemment pas répondre à l'ensemble des besoins d'un service public relativement sous-financé, à l'activité croissante et dont la gestion apparaît perfectible.

### A. UN BUDGET QUI RÉAFFIRME LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JUSTICE

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le PLF pour 2017 s'inscrit dans le mouvement de hausse quasi continue des ressources votées en faveur du service public de la justice à l'œuvre tout au long de la présente législature <sup>(1)</sup>. À certains égards, sa programmation en accentue même la tendance en reposant sur une croissance assez générale et substantielle des financements de la mission, ainsi que sur la programmation d'un nouvel effort dans le recrutement des personnels.

#### ÉVOLUTION DES AE ET DES CP DE LA MISSION JUSTICE INSCRITS EN LFI ENTRE 2012 ET 2017 <sup>(2)</sup>

(en millions d'euros)

Crédits	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016	PLF 2017/ LFI 2012
Autorisations d'engagement (AE)	9 767	7 334	7 588	9 202	8 566	10 848	+ 26,64 %	+ 10,96 %
Crédits de paiement (CP)	7 392	7 698	7 815	7 902	8 193	8 595	+ 4,77 %	+ 16,13 %

Source : rapports annuels de performances 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

(1) La baisse de l'ordre de 10,1 % du montant des AE observée entre les exercices 2015 et 2016 s'explique par l'impact du renouvellement des marchés de gestion déléguée en 2015.

(2) Les montants reproduits intègrent les fonds de concours et les attributions de produits.

## 1. Des crédits demandés en nette hausse pour l'ensemble des programmes et des actions

Au total, le ministère de la justice demande des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en hausse de respectivement 26,52 % (+ 2,272 milliards d'euros) et de 4,77 % (+ 391,12 millions d'euros) par rapport à 2016. Hors CAS *Pensions*, la hausse des AE atteindrait 31,22 % et celle des CP 4,47 %. En comparaison des crédits ouverts par la LFI pour 2012, les montants figurant dans le PLF pour 2017 équivalent à une augmentation des AE de 10,96 %, et des CP de 16,13 % (CAS *Pensions* inclus).

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, la croissance des ressources concerne l'ensemble des programmes de la mission, même si la ventilation des crédits nouveaux traduit les priorités revendiquées pour 2017.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX ACTIONS DE LA MISSION JUSTICE ENTRE 2012 ET 2017

(en millions d'euros)

Actions	LFI <sup>(1)</sup> 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016
<b>166 – Justice judiciaire</b>	3 589,25 2 962,38	3 007,63 3 067,93	3 186,99 3 115,10	2 998,21 3 068,30	3 247,59 3 210,12	3 442,37 3 336,16	+ 6 % + 3,93
<b>107 – Administration pénitentiaire</b>	4 692,59 3 015,35	2 885,16 3 193,33	2 842,81 3 229,94	4 703,54 3 374,98	3 727,32 3 463,73	5 780,32 3 636,85	+ 55,07 % + 5,00 %
<b>182 – Protection judiciaire de la jeunesse</b>	792,05 772,05	799,90 789,90	779,18 783,18	779,88 777,38	809,21 803,94	849,28 834,94	+ 4,95 % + 3,86 %
<b>101 – Accès au droit et à la justice</b>	402,95 354,91	339,67 339,67	368,00 368,00	359,15 357,73	365,94 366,56	411,30 411,30	+ 12,39 % + 12,21 %
<b>310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>	286,28 283,77	299,12 302,56	407,38 314,26	357,60 318,94	412,14 344,41	360,84 371,16	- 12,44 % + 7,76 %
<b>335- Conseil supérieur de la Magistrature</b>	3,66 3,52	8,46 4,65	3,79 4,18	3,62 4,34	3,45 4,41	3,80 4,58	+ 10,14 % + 3,85%

Source : rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

• **Le programme 107 Administration pénitentiaire** doit recueillir l'essentiel de ce surcroît de crédits. Le PLF pour 2017 prévoit une augmentation des AE de 2,053 milliards d'euros (+ 55,07 %), les CP demandés progressant de 5 % (à 3,636 milliards d'euros contre 3,463 milliards d'euros en 2016).

Il s'agit là, pour l'essentiel, de la **traduction au plan budgétaire de l'engagement d'un nouveau programme immobilier**. Ce nouvel investissement dans la construction de places dans les établissements pénitentiaires vise à permettre d'atteindre l'objectif, retenu sur la base des conclusions du rapport

(1) Y compris les fonds de concours et attributions de produits.

remis en novembre 2014 par le député Dominique Raimbourg<sup>(1)</sup>, de 80 % de détenus bénéficiant d'un encellulement individuel. Il explique l'augmentation de 48,31 % des autorisations d'engagement de l'action 1 *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice*.

L'évolution du financement de l'action 2 *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*, dont les AE sont en hausse de 83,90 % par rapport à 2016 (à 1 797,15 millions d'euros contre 977,26 millions en 2016), s'explique quant à elle par les **dépenses inhérentes au renouvellement d'une partie des marchés de gestion déléguée des établissements pénitentiaires** au cours de l'exercice 2017. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, le coût de cette opération peut être estimé à 977,1 millions d'euros.

L'action 4 *Soutien et formation* voit ses ressources augmenter de 16,47 % en AE (de 301,04 millions d'euros à environ 350,64 millions d'euros) et de 15,63 % en CP (à environ 341,30 millions d'euros). Cette évolution assez substantielle résulte, en partie, du **renforcement de la subvention pour charge de service public versée à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)**.

Le PLF pour 2017 prévoit de porter son montant à 34 millions d'euros (contre 27,9 millions d'euros en LFI pour 2016), afin d'assurer le financement de deux dépenses :

– d'une part, une extension des bâtiments d'hébergement de l'école rendue nécessaire par l'augmentation très sensible des effectifs formés ; 3 132 agents devant bénéficier en 2017 d'une formation initiale ou d'adaptation assurée par l'opérateur, notamment dans le cadre du Plan de lutte antiterroriste (PLAT) ;

– d'autre part, la prise en compte de l'évolution de la prise en charge des élèves (évolution de la résidence administrative, pré-affectation des élèves surveillants et évolution de la formation des élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation).

Par ailleurs, la dotation en crédits de paiement prévue par le PLF pour 2017 vise à répondre aux besoins découlant du fonctionnement des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires et de l'administration centrale, ainsi que de la **reprise des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) par l'administration pénitentiaire**, à hauteur de 49,4 millions d'euros, contre 38,6 millions d'euros en LFI pour 2016. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, cette augmentation tient également à des mesures nouvelles destinées à **renforcer le service de renseignement pénitentiaire**, dans le cadre notamment du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme.

---

(1) M. Dominique Raimbourg, Encellulement individuel. Faire de la prison un outil de justice, rapport remis en conclusion d'une mission auprès de la Garde des Sceaux, ministre de la justice, Madame Christiane Taubira, confiée par le Premier Ministre, Monsieur Manuel Valls, novembre 2014.

• **Le programme 101 Accès au droit et à la justice** apparaît comme le second programme bénéficiaire de la hausse des crédits de la mission. Dans le PLF pour 2017, le montant des AE et des CP demandés enregistre une augmentation respective de 12,39 % et de 12,21 % (avec une dotation fixée à 411,30 millions d’euros).

Cette augmentation résulte de **l’effort en faveur du développement de l’accès au droit et de la justice de proximité**, objet de l’action 2 du programme. Les crédits de cette dernière connaissent une croissance d’environ 1,22 million d’euros destinée à couvrir principalement deux besoins : d’une part, permettre aux conseils départementaux d’accès au droit (CDAD) de faire face aux conséquences de la revalorisation de l’unité de valeur de l’aide juridictionnelle, laquelle pousse à la hausse le plafond des rétributions qu’ils versent aux avocats au titre de leurs interventions dans le cadre de l’aide juridictionnelle ; d’autre part, accompagner la création de nouveaux points d’accès au droit dans les juridictions au sein desquelles sont dispensées depuis 2016 des consultations et des informations juridiques préalables ou alternatives à la saisine du juge.

En second lieu, le PLF pour 2017 propose de dégager des moyens supplémentaires afin de financer la mise en œuvre de deux mesures essentielles dans le cadre du **renforcement de l’aide juridictionnelle**, politique portée par l’action 1 du programme (dotée d’environ 370,89 millions d’euros en AE et CP) :

– au premier chef, la revalorisation de l’unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats, avec une dépense s’établissant à 279,80 millions (+ 44,5 millions d’euros) ;

– ensuite, le développement de la médiation, par le biais d’une revalorisation du dispositif entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et qui autorise la rétribution des avocats et médiateurs intervenant au cours d’une médiation <sup>(1)</sup>.

Dans une démarche analogue, la programmation 2017 comprend une augmentation des crédits consacrés au soutien des **actions de médiation familiale**, politique relevant de l’action 4 *Médiation familiale et espaces de rencontre*. L’évolution de cette dotation vise pour l’essentiel à financer la mesure figurant dans la loi de modernisation la justice du XXI<sup>e</sup> siècle <sup>(2)</sup> prévoyant qu’à titre expérimental et pour une durée de trois ans, dans les tribunaux de grande instance désignés par arrêté, la saisine du juge par le ou les parent(s) au sujet de l’exercice de l’autorité parentale ou de la contribution à l’entretien et à l’éducation de l’enfant ou encore des stipulations contenues dans une convention homologuée, doit être précédée d’une tentative de médiation familiale, à peine d’irrecevabilité, ce que le juge pourra soulever d’office.

---

(1) Pour mémoire, la rétribution des avocats et des médiateurs intervenant dans le cadre d’une médiation n’est prévue que dans deux hypothèses : une médiation ordonnée par le juge ou à défaut, une saisine de celui-ci aux fins d’homologation de l’accord intervenu au terme de la médiation.

(2) Cf. article 7 du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, adopté en lecture définitive par l’Assemblée nationale, le 12 octobre 2016, TA n° 824.

• **Le programme 166 Justice judiciaire** voit les crédits demandés augmenter, par rapport à 2016, de 5,77 % en AE (3 434,93 millions d'euros) et de 3,69 % en CP (à environ 3 328,73 millions d'euros).

L'affectation de ces ressources nouvelles dans le PLF pour 2017 vise, d'une part, à financer des créations d'emplois (666 ETPT) qui répondent aux besoins suivants de crédits de titre 2 :

– déployer les moyens nécessaires aux juridictions et notamment aux parquets (568 créations d'emplois au titre du PLAT2) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;

– assurer la mise en place des greffiers assistants des magistrats ;

– renforcer les moyens des juridictions pour le traitement de dispositions en matière pénale et l'accentuation de la prévention de la récidive et l'individualisation des peines ;

– soutenir les plans de résorption des stocks dans les conseils de prud'hommes, les tribunaux pour enfants et les tribunaux d'instance ;

– appliquer la réforme des modalités de désignation des conseillers prud'homaux.

Par ailleurs, la programmation 2017 intègre un plan d'action en faveur de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale des collaborateurs occasionnels du service public de la justice <sup>(1)</sup>.

Enfin, hors dépenses de personnel, le présent PLF a pour objet la couverture des surcoûts entraînés par la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme, en fonctionnement courant et en matière immobilière (de l'occupant et du propriétaire). Il s'agit également de dégager les ressources nécessaires à la réalisation des opérations prévues sur les bâtiments judiciaires par la hausse des crédits d'investissement.

• **Le programme 182 Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** bénéficie pour sa part d'un accroissement de ses crédits plus modérée mais significative, de l'ordre de 4,95 % en AE (à 849,27 millions d'euros) et de 3,86 % en CP (834,94 millions d'euros).

Ces ressources supplémentaires doivent, d'abord, couvrir les dépenses de personnel supplémentaires résultant de **la hausse des effectifs des services de la PJJ (+ 271 ETPT), avec en particulier la création de 145 ETPT au titre du PLAT.**

---

(1) La liste en a été redéfinie par les décrets n° 2015-1869 du 30 décembre 2015 et n° 2016-744 du 2 juin 2016.

D'autre part, il s'agit de répondre à des besoins identifiés en matière de fonctionnement et d'investissement, à savoir :

– pour l'action 1 *Mise en œuvre des décisions judiciaires* qui augmente de 5,16 % en CP, maintenir l'activité des établissements et services à un niveau proche des années précédentes pour le placement des jeunes dans les structures désignées par décision de justice : elle couvre l'augmentation de la masse salariale dans les établissements du secteur associatif habilité financés exclusivement par l'État, en rendant possible l'augmentation des capacités d'accueil et en achevant les opérations engagées ;

– pour l'action 3 *Soutien* (en baisse de 4,39 % en AE et 6,09 % en CP), faire face à la hausse du coût des loyers et des dépenses du propriétaire dans le cadre des opérations immobilières sur les sites des directions interrégionales de la PJJ Île-de-France et Sud et de la direction territoriale de la PJJ de l'Île-et-Vilaine.

## 2. Un nouvel effort dans les recrutements

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, à l'instar des LFI de l'ensemble de la législature, le PLF pour 2017 comporte un relèvement des plafonds d'emplois autorisés de l'ensemble des programmes de la mission *Justice*. En l'occurrence, il propose de porter ses effectifs à 83 226 ETPT, ce qui suppose le recrutement de 2 238 équivalents temps plein supplémentaires par rapport à 2016.

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION JUSTICE ENTRE 2012 ET 2017

(en ETPT)

Actions (exécution constatée)	LFI+LFR 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016	PLF 2017/ LFI 2012
<b>166 – Justice judiciaire</b>	31 137 (30 575)	31 455 (30 671)	31 640 (31 036)	31 641 (30 787)	32 082	32 748	+ 666	+ 1 611
<b>107 – Administration pénitentiaire</b>	35 511 (35 080)	35 700 (35 130)	35 812 (35 271)	36 431 (35 884)	38 074	39 207	+ 1 133	+ 3 696
<b>182 – Protection judiciaire de la jeunesse</b>	8 395 (8 201)	8 470 (8 183)	8 507 (8 312)	8 567 (8 480)	8 821	9 092	+ 271	+ 697
<b>101 – Accès au droit et à la justice</b>	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO
<b>310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>	1 822 (1 652)	1 895 (1 830)	1 970 (1 872)	1 953 (1 884)	1 989	2 157	+ 168	+ 335
<b>335 – Conseil supérieur de la Magistrature</b>	22 (18)	22 (19)	22 (18)	22 (18)	22	22	+ 0	+ 0
<b>TOTAL</b>	<b>76 927 (75 526)</b>	<b>77 580 (75 833)</b>	<b>77 992 (76 509)</b>	<b>78 987 (77 381)</b>	<b>80 988</b>	<b>83 226</b>	<b>+ 2 238</b>	<b>+ 6 299</b>

Source : rapports annuels de performances 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

De même que pour les crédits, l'augmentation des ressources demandées ne revêt pas la même ampleur pour tous les programmes, conformément aux priorités ministérielles évoquées plus haut.

• **Le programme 107 Administration pénitentiaire** apparaît comme le premier bénéficiaire du renforcement des effectifs : le PLF prévoit de mettre à sa disposition **1 133 ETPT supplémentaires**, ce qui conforterait sa place de premier programme en termes de personnels.

L'augmentation des crédits de titre 2 du programme 107 (2 309,07 milliards d'euros demandés, soit une hausse de 5,73 %) répond à trois principaux objectifs :

– **assurer la création de 1 255 emplois** (tous corps confondus) et d'assurer le remplacement de 2 436 sorties des cadres (dont 842 concernent des départs à la retraite) : les créations d'emplois visent, pour l'essentiel, à assurer l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires, poursuivre la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre la récidive, combler les postes vacants de personnel de surveillance en établissement et déployer les plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation ;

– **poursuivre la politique d'amélioration catégorielle** (pour un montant de 21,3 millions d'euros hors CAS Pensions) ;

– **revaloriser différents régimes indemnitaires** (pour un montant de 11,5 millions d'euros) ;

• **Le programme 166 Justice judiciaire** se voit quant à lui affecter **600 ETPT supplémentaires**, ce qui porte les effectifs mis à sa disposition à 39 207 équivalents temps plein.

À l'instar de l'évolution des crédits, cette hausse programmée procède fondamentalement de deux facteurs : en premier lieu, **la mise en œuvre du PLAT qui s'accompagne de la création de 568 emplois** (dont 205 magistrats, 136 greffiers, 100 assistants de justice spécialisés et 127 personnels administratifs) ; en second lieu, le soutien apporté aux actions prioritaires du programme qui donne lieu à la création de 32 emplois.

On notera toutefois que ce dernier chiffre revêt un caractère estimatif. En effet, il constitue un solde, fondé sur l'économie de 237 emplois que le ministère escompte dégager avec la mise en œuvre de certaines réformes du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle précitée.

• S'agissant du **programme 182 Protection judiciaire de la jeunesse**, la programmation 2017 se fonde sur une augmentation attendue des effectifs de 271 ETPT (à 9 092 ETPT).

Ce chiffre inclut la création de 145 ETPT au titre du plan d’action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) – dont 30 psychologues dans les zones où apparaissent des risques de radicalisation – et 115 éducateurs en complément du plan de lutte contre le terrorisme mis en œuvre en 2016. Il convient également de prendre en considération la création de 43 ETP, (par l’extension en année pleine du schéma d’emplois 2016 sur 2017), emplois auxquels doivent s’ajouter 16 ETPT (correspondant à 20 emplois supplémentaires) destinés à la poursuite du renforcement du milieu ouvert.

• Le PLF pour 2017 comporte également **un relèvement des plafonds d’emplois et des effectifs de l’ensemble des opérateurs de la mission**, notamment afin de répondre aux besoins nés de la mise en œuvre des deux plans de lutte anti-terroriste. Il en va tout particulièrement ainsi pour l’École nationale de la magistrature (ENM) et l’École nationale de l’Administration pénitentiaire (ENAP), ainsi que le montre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS  
RÉMUNÉRÉS PAR LA MISSION JUSTICE ENTRE 2012 ET 2017**

*(en ETPT)*

<b>Opérateur (réalisation constatée)</b>	<b>LFI+LFR 2012</b>	<b>LFI 2013</b>	<b>LFI 2014</b>	<b>LFI 2015</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>PLF 2017</b>	<b>PLF 2017/ LFI 2016</b>	<b>PLF 2017/ LFI 2012</b>
<b>École nationale de la magistrature (ENM)</b>	508 (469)	666 (568)	701 (669)	711 (710)	829	983	<b>+ 154</b>	+ 475
<b>École nationale de l’Administration pénitentiaire</b>	234 (232)	233 (226)	231 (221)	239 (223)	236	239	<b>+ 3</b>	+ 6

*Source : Rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.*

La hausse des effectifs de l’ENM rémunérés par la mission, soit 983 ETP prévus au PLF pour 2017, se justifie objectivement par la croissance assez spectaculaire de la demande de formation adressée à cet établissement. Dans le seul cadre des deux plans de lutte anti-terroriste (PLAT 1 et 2) mis en place depuis 2015, 40 emplois lui ont été attribués (10 en 2015, 30 en 2016), alors que l’École doit faire face à une augmentation sans précédent de son activité dans l’ensemble de ses champs d’actions (formation initiale, formation continue, département international, formations professionnelles spécialisées, services supports). Après un recrutement déjà important en 2015 (262 auditeurs de justice), elle aura ainsi accueilli la promotion la plus importante de l’histoire récente, avec 365 auditeurs de justice (contre 262 en 2015).

Or, ainsi que l’a relevé au cours de son audition par le Rapporteur spécial, M. Jean-Philippe Vachia, Président de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, l’évolution des besoins ne semble pas avoir été mesurée, les écoles de formation n’ayant pas encore suffisamment développé une capacité de projection en ce qui concerne les effectifs à former.

## **B. UN SERVICE PUBLIC QUI PEUT TOUTEFOIS APPARAÎTRE ENCORE SOUS-FINANCÉ AU REGARD DE SES MISSIONS**

Le projet de loi de finances pour 2017 propose de consacrer à la mission *Justice* 3,40 % des autorisations d'engagement et 2,70 % des crédits de paiement <sup>(1)</sup> demandé pour budget général de l'État en 2017. En 2016, la part de la mission s'élevait à respectivement 2,77 % en AE et à 2,65 % en CP (contre 2,34 % en 2007).

Si cette augmentation est significative, le rapprochement de ces chiffres donne cependant un ordre de grandeur utile pour juger, au-delà de l'exercice budgétaire, l'importance exacte des ressources que la France accorde à sa justice. Dans cette remise en perspective, deux faits doivent être pris en considération : d'une part, une relative faiblesse des moyens alloués par rapport au système judiciaire de pays comparables ; d'autre part, l'existence de tensions récurrentes dans l'exercice des missions.

### **1. Une justice qui reste sous-dotée par rapport à ses homologues étrangères**

Telle est la conclusion mise en exergue par nombre d'études qui, à l'exemple des travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)<sup>(2)</sup>, comparent le fonctionnement et les ressources des différents systèmes judiciaires. Fondé sur des données datant de 2014, le dernier rapport en la matière de la commission montre ainsi la place relativement moyenne qu'occupe la France dans les classements internationaux en comparaison de sa richesse.

D'après cette analyse, en 2014, la France consacrait 64 euros par habitant au financement de son système judiciaire <sup>(3)</sup>. En hausse par rapport à 2012 (61 euros), ce montant se révèle proche de la moyenne des pays européens étudiés (soit 65 euros par habitant). En revanche, la dépense consacrée à la justice française apparaît nettement inférieure à celles recensées en Angleterre et au Pays de Galles (92 euros en 2014), en Allemagne (114 euros par habitant en 2012), ou encore en Suisse (219 euros par habitants). Elle dépasse à peine celle observée au Portugal alors que ce pays dispose d'une richesse inférieure à la moitié de la richesse française.

L'étude de la CEPEJ met également en évidence une relative faiblesse des effectifs des magistrats du siège et du parquet par rapport aux autres systèmes judiciaires étudiés. Selon ces statistiques, la France disposait de 10 juges pour 100 000 habitants en 2014 alors que la moyenne européenne s'établissait à 21 juges pour 100 000 habitants (médiane 18 juges). Pourtant moins peuplés ou

---

(1) Les crédits servant au calcul de ce ration sont ceux du budget général.

(2) Commission européenne pour l'efficacité de la Justice, *Systèmes judiciaires européens –Efficacité et qualité de la justice, études de la CEPEJ n° 23, éditions 2016 (données 2014).*

(3) Au sens de la CEPEJ, la notion de « système judiciaire » inclut les tribunaux, le ministère public et l'aide judiciaire.

riches, des pays comme la Belgique, le Portugal ou la Grèce présentaient à cette même date des ratios plus élevés (de respectivement 14 juges, 19 juges ou 221 juges pour 100 000 habitants).

Un constat similaire peut être dressé en ce qui concerne les magistrats du parquet. Le rapport de la CEPEJ établit ainsi qu'en 2014, on comptait trois procureurs pour 100 000 habitants, contre une moyenne et médiane européenne de respectivement de 11 et de 10 procureurs. Par comparaison, ce ratio atteignait 8 procureurs pour 100 000 habitants en Belgique et 14 procureurs pour 100 000 habitants au Portugal. Or, il apparaît par ailleurs que le parquet français supporte une charge de travail nettement plus lourde que ses homologues européens. Suivant l'étude de la CEPEJ, le nombre d'affaires reçues pour 100 habitants en 2014 s'élevait en France à 7,4 contre une moyenne pour les autres États étudiés de 3,4 et une médiane de 2,7.

Au-delà des différences culturelles perceptibles dans le nombre des litiges portés devant les juges, **cette nouvelle illustration des disparités de moyens entre la justice française et ces homologues ne peut qu'inciter à une réflexion sur les modalités de son financement.** Les travaux de la CEPEJ montrent que de fait, suivant les pays, l'équilibre entre le financement assuré par les crédits budgétaires et les ressources tirées de la participation apporté par les justiciables peut considérablement varier. Aujourd'hui, la France et le Luxembourg sont les seuls États en Europe à maintenir le principe de la gratuité de l'action en justice.

## **2. Une programmation malgré tout exposée aux aléas de la régulation budgétaire et supportant le poids de restes à payer encore important**

De fait, si le Garde des Sceaux a – de manière exceptionnelle – obtenu un dégel de la réserve de précaution pour trois programmes en mai 2016<sup>(1)</sup> **la mission « Justice » n'en pâtit pas moins d'annulations ou de mises à disposition des crédits souvent tardives (à la clôture de l'exercice)** qui, suivant l'analyse de nombreuses personnes auditionnées, compliquent sensiblement l'exécution des programmes et des projets.

Ce constat corrobore l'analyse qui ressort de l'examen par la Cour des comptes de l'exécution de la loi de finances initiale pour 2015. Dans sa note sur l'exécution, la Cour estime ainsi que *« les taux réels de mise en réserve de certaines briques paraissent trop élevés pour permettre une exécution sereine des crédits »*. Elle relève en outre que *« la mission connaît d'ailleurs une forte accélération de sa consommation de crédits au dernier trimestre qui pourrait, au moins en partie, trouver son origine dans l'importance ou le rythme des dégels. »*

---

(1) Décret n° 2016-674 du 25 mai 2016 portant transfert de crédits.

À cet égard, les réponses au questionnaire budgétaire fournissent **plusieurs d'exemples concrets de reports ou de retards dans la conduite d'opérations liées à ces mesures de régulation budgétaire qui montrent hélas que Bercy ne respecte pas les choix du Parlement.**

Il en va tout particulièrement ainsi pour **l'administration pénitentiaire**. En 2015, des annulations en cours de gestion, des redéploiements de crédits vers les moyens de fonctionnement et l'absence d'un dégel lors du schéma de fin de gestion expliquent la réduction de 64,5 millions d'euros du budget consacré à l'immobilier dans le programme 107. Pour l'exercice 2016, les crédits ouverts par l'arrêté de report du 31 mars 2016 (31 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP) ont été annulés (partiellement s'agissant des AE) par le décret du 2 juin 2016<sup>(1)</sup>. Or, ces mesures de régulation semblent se répercuter très directement sur le programme de l'administration pénitentiaire, avec le décalage d'opération portant sur des centres pénitentiaires (de Troyes en 2015, de Faa'a Nuutania, en Polynésie française, en 2016).

Le même constat d'une tension dans l'exécution budgétaire peut être établi pour d'autres programmes. Ainsi, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le responsable du **programme 182 Protection judiciaire de la Jeunesse** se verrait dans l'obligation de demander un dégel de crédits d'ici à la fin de l'exercice, faute de crédits disponibles suffisants à la suite d'une mesure de surgel, puis de l'annulation d'une partie de la réserve de précaution, décidée en juin 2016.

Pour ce qui concerne le **programme 166 Justice judiciaire**, on notera que l'annulation d'autorisation d'engagement décidée en 2015 (soit environ 6,52 millions d'euros) a entraîné le décalage de certaines opérations déconcentrées et que pour la deuxième année consécutive, l'Agence publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) a enregistré des charges à payer. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, à ce stade de la gestion 2016, le BOP immobilier n'aurait pas subi d'annulation de crédits et aurait bénéficié du dégel intégral de sa réserve de précaution en application du décret précité du 25 mai 2016, à l'exception des AE destinées à l'opération relative à la construction du nouveau Palais de justice de Paris et au réaménagement des locaux de l'Île de la Cité. Ce dégel aurait permis d'engager le lancement ou l'accélération de plusieurs opérations.

Or, le budget de la mission pour 2017 ne lève pas toutes les incertitudes sur cette contrainte récurrente pour la réalisation des projets et l'exécution des marchés publics dans la mesure où les restes à payer demeurent à un niveau relativement important.

---

(1) Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

En effet, pour l'ensemble de la mission, dans le PLF pour 2017, le montant des **engagements non couverts par des paiements est évalué au 31 décembre 2016, à environ 6 128,47 millions d'euros**. Ce chiffre enregistre certes un recul de 1,86 % par rapport au niveau constaté à la fin de l'exercice 2015 (environ 6 244,70 millions d'euros). Toutefois, il représente encore 71,39 % du montant des crédits de paiement prévu par le PLF pour 2017. Cette part varie assez considérablement entre les programmes, de 111,14 % pour celui de l'Administration pénitentiaire à 0,23 % pour *l'Accès à la Justice et au droit*, en passant par 52,09 % pour *Justice judiciaire* et 77,02 % pour *Conduite et pilotage de la politique de la Justice*.

L'évolution prévue par le PLF pour 2017 résulte pour l'essentiel de la baisse attendue des restes à payer pour le programme 107 *Administration pénitentiaire* : ses engagements non couverts devraient régresser de 5,26 % à la fin de l'exercice 2016 (avec un montant estimé à 4 041,64 millions d'euros) en raison du travail de révision des engagements juridiques relatifs aux marchés de gestion déléguée parvenus à échéance au 31 décembre 2015.

Le PAP pour 2017 fait également état d'une diminution assez sensibles des restes à payer pour les programmes 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse* (– 39,04 %), 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice* (– 5,69 %) et, accessoirement, pour le programme 335 *Conseil supérieur de la Magistrature* (– 42,80 %).

On notera que les engagements non couverts pour le programme 310 résultent pour l'essentiel de l'achèvement de l'opération de regroupement des services de l'administration centrale du ministère de la justice sur deux sites. Ces restes à payer portent ainsi sur :

- le crédit-bail signé en mars 2015 pour l'acquisition du second site ayant vocation à accueillir les services de l'administration centrale, le Parc du Millénaire – Millénaire 3, dont le terme est prévu en 2031 ;

- les baux immobiliers des sites conservés (essentiellement à partir de 2017 pour les services de l'administration centrale délocalisés que sont les 9 plates-formes interrégionales de services du secrétariat).

En revanche, d'après les prévisions du PAP pour 2017, les programmes 166 *Justice judiciaire* et 101 *Accès à la Justice et au droit* devraient enregistrer des progressions assez importantes de leur reste à payer. Dans le cas du programme 166, leur augmentation attendue de 9,43 % s'explique essentiellement par la hausse des restes à payer du BOP immobilier, résultante directe du retard pris par certaines opérations en 2016, voire en 2015. L'évolution des restes à payer du programme 182 (+ 181,46 %) tient quant à elle à la création d'autorisations d'engagement qui ne pourront donner lieu à paiement en 2017 et qui visent à financer des subventions aux collectivités territoriales pour la création de maisons de la justice et du droit.

### 3. Des dépenses soutenables ?

En conclusion de ses travaux sur les crédits du projet de loi de finances pour 2016, notre collègue Étienne Blanc avait exprimé des doutes quant à la soutenabilité de la mission « Justice » au vu de l'évolution des dépenses sur les quatre postes de dépenses suivants : la masse salariale, les frais de justice et les moyens de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses d'aide juridictionnelle. S'agissant de la masse salariale, il relevait que la part croissante des rémunérations empêchait durablement l'augmentation significative des effectifs et constituait le premier facteur de rigidification du budget de la Justice.

Cette interrogation sur l'existence d'un effet d'éviction demeure en ce qui concerne le PLF pour 2017, même si la forte hausse des crédits contribue à relativiser le poids de dépenses qui conduisent à des arbitrages dans l'exécution budgétaire.

Ainsi, suivant les dotations prévues par le projet de loi, la part des dépenses de personnel (5 322,87 millions d'euros demandés en AE et CP) passerait de 59,24 % en 2016 à 49,12 % des crédits inscrits en 2017. Malgré une augmentation des montants inscrits liés notamment aux recrutements programmés (+ 3,57 % en AE et CP par rapport à 2016), ce chiffre peut traduire un desserrement relatif de la contrainte que faisaient peser les dépenses de personnels sur l'exécution budgétaire. Cette évolution présente toutefois un caractère relatif car il convient de prendre en compte le renforcement de la part des autres types de dépenses.

Ainsi, les crédits pour dépenses de fonctionnement (2 625,83 millions d'euros demandés en AE et 1 928,62 millions d'euros en CP) connaissent une stabilisation relative (24,23 % des crédits contre 24 % en 2016). Les crédits pour dépenses d'investissement prévues (soit 2 082,97 millions d'euros en AE et 532,19 millions d'euros) comptent pour 19,22 % des crédits (contre 11,09 % en 2016).

On notera que dans l'ensemble, le montant des mesures catégorielles progresse de manière relativement modérée. Ces mesures ont pour objet commun : la mise en œuvre engagements pris dans le cadre du Protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), avec la revalorisation des grilles des catégories et l'intégration d'une partie des indemnités dans le traitement indiciaire ; l'extension progressive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans le cadre de l'action interministérielle destinée à simplifier l'architecture des régimes indemnitaires ; la mise en œuvre de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016, puis au 1<sup>er</sup> février 2017).

## **C. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DONT LA PORTÉE DEMEURE TRIBUTAIRE D'EFFORTS DE RATIONALISATION DE LEUR EMPLOI**

Il s'agit là d'un des enseignements que le Rapporteur spécial tire de ses auditions. Ainsi que l'a encore récemment montré la note de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2015, il existe un problème récurrent d'évaluation de l'efficacité des ressources mobilisées en faveur du service public de la justice. Dans cette optique, il convient d'examiner la manière dont le PLF pour 2017 répond à deux enjeux aujourd'hui identifiés par le ministère : d'une part, la réduction des délais de paiement et la maîtrise des frais de justice ; d'autre part, la démarche de performance suivie.

### **1. Vers une réduction des délais de paiement et une maîtrise des frais de justice ?**

• **La réduction des délais de paiement** demeure aujourd'hui un des chantiers importants pour le ministère de la justice.

On relèvera que l'un des motifs de la levée d'une partie de la réserve de précaution obtenue en mai 2016 était d'accélérer le règlement de dépenses non exécutées en raison de crédits indisponibles pour les responsables de programme.

D'après les indications fournies au cours de son audition par M. Philippe Burdet, sous-directeur au secrétariat général chargé de la synthèse budgétaire et comptable, on assiste à une lente amélioration de la performance du ministère de la justice, la dégradation apparente des indicateurs tenant à l'intégration dans leur champ du paiement des frais de justice. Cette évolution résulte notamment de l'achèvement du déploiement de l'application Chorus. Depuis 2016, à l'exception des dépenses relatives aux jurés et aux témoins, toutes les dépenses passent par ce portail. Les prestataires peuvent y saisir directement leurs mémoires en défense. Le service centralisateur peut réaliser la vérification et les transmettre pour règlement dans Chorus.

En 2016, sur les mémoires déposés au 1<sup>er</sup> janvier, le délai s'établit à 31 jours. Le stock des mémoires déposés antérieurement a été réduit d'un tiers, avec pour résultat de permettre le règlement des dépenses dans un délai moyen de trois mois. D'après les éléments fournis par le secrétaire général du ministère, le ministère de la justice se donnerait pour objectif de ramener cette moyenne à deux mois dès la fin de l'exercice 2016.

Compte tenu de l'obligation légale d'assurer les paiements en 20 jours à compter de 2017, le ministère se voit dans l'obligation de réaliser assez rapidement des progrès. C'est la raison pour laquelle a été mis en place un plan ministériel d'action, validé dans le cadre d'un comité ministériel de pilotage. Ce plan repose sur trois axes :

– l'amélioration de l'utilisation de la plateforme d'achats PLACE, en réduisant les cas de ressaisie entre cette application et Chorus ;

– la généralisation de « Chorus formulaires » pour fluidifier les échanges dans le règlement des dépenses ;

– la dématérialisation des paiements, pratiquée aujourd’hui par quatre centres de paiement.

● **La maîtrise des frais de justice** constitue un autre enjeu de l’exécution des crédits du ministère de la justice en général et du programme 166 en particulier.

D’après les réponses au questionnaire budgétaire, l’ensemble des frais de justice correspond à une dépense évaluée pour 2017 à 485,9 millions d’euros (hors reports de charge résultant de l’insuffisance des dotations), soit une diminution de 3,15 % par rapport à la prévision 2016. S’agissant des frais de justice pénale, cette évolution s’inscrit dans le mouvement de baisse entamé en 2011 et concerne l’ensemble des postes de dépenses, ainsi que le décrit le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE DE FRAIS DE JUSTICE PÉNALE  
(2011-2015)**

Nature de dépense	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2015/2014
Actes médicaux et analyses génétiques	149,60	159,27	152,44	125,70	138,90	+ 10,50 %
Réquisitions opérateurs (hors location de matériel)	68,20	40,45	43,40	42,93	29,70	- 30,82 %
Enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité contrôle judiciaire	68,20	21,21	22,81	22,47	21,05	- 6,32 %
Huissiers de justice	13,55	13,20	14,64	14,63	14,93	+ 0,02 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour 2017.

On peut sans doute y voir l’effet des diverses mesures prises par le ministère de la justice depuis quelques années, notamment sur le plan du circuit du paiement des mémoires de frais des différents prestataires des juridictions.

La mise en place de modalités dérogatoires de paiement en administration centrale pour certains prestataires à forte volumétrie, fondées sur un contrôle par sondage de prestations regroupées mensuellement, a permis en 2012 la suppression de plus de 500 000 mémoires. Le décret n° 2014-461 du 7 mai 2014 <sup>(1)</sup> relatif aux frais de justice et à la dématérialisation des mémoires de frais a rendu obligatoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l’établissement de mémoires regroupant les frais de plusieurs missions pour les experts et collaborateurs réguliers. L’objectif de cette disposition est de passer de 1,5 million à 500 000 mémoires à traiter.

---

(1) Décret n° 2014-461 du 7 mai 2014 relatif aux frais de justice et à la dématérialisation des mémoires de frais.

En 2016, le décret n° 2016-479 du 18 avril 2016<sup>(1)</sup> a généralisé le dispositif expérimental d'établissement, de transmission et de certification des mémoires de frais sous forme dématérialisée. La mise en œuvre de ce projet a permis la mise en place d'un portail web au profit des prestataires, déchargeant les services centralisateurs de leurs tâches de saisie et améliorant le contrôle de l'exécution des frais de justice. Les données saisies par le fournisseur, une fois contrôlées par le service centralisateur, sont envoyées directement dans Chorus cœur pour mise en paiement. L'ensemble des dépenses de frais de justice est désormais visible dans les données restituées par le progiciel Chorus, ce qui doit en faciliter l'analyse, le contrôle mais surtout la prévision.

**L'évolution du montant des frais de justice anticipée par le PLF pour 2017 parait conditionnée par la réalisation d'un certain nombre d'économies, dont le montant global est évalué à 53,8 millions d'euros.** Celles-ci doivent résulter de :

– la mise en place du recouvrement des frais de justice commerciale et civile, en application des préconisations du rapport rendu en avril 2015 dans le cadre de la revue des dépenses de frais de justice (– 7 millions d'euros) ;

– la dématérialisation des avis de rétablissement personnel et des avis des procédures commerciales publiés par le Bulletin Officiel Des Annonces Civiles et Commerciales (pour les TGI à compétence commerciale des départements et collectivités d'outre-mer, ainsi que d'Alsace-Moselle, avec une économie attendue de 0,5 million d'euros) ;

– l'achèvement de la mise en service de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires – PNIJ – (pour une économie attendue de 35 millions d'euros) et la réorganisation du schéma de la médecine légale (– 7 millions d'euros) ;

– la réalisation d'économies complémentaires (de l'ordre de 3,5 millions d'euros), par l'assistance aux prescripteurs, la mise en concurrence accrue dans les domaines à forts enjeux (traduction et interprétariat, analyses génétiques, analyses toxicologiques, expertises financières, informatiques), ainsi que le développement des bonnes pratiques en juridiction (frais de gardiennage de véhicules et frais de conservation et de transport des scellés biologiques).

**Toutefois, rien n'assure que le programme 166 puisse dégager de telles économies.** De fait, l'examen de l'exécution budgétaire 2015 par la Cour des comptes montre un assez substantiel écart s'agissant des économies effectives. Il en va ainsi s'agissant de la médecine légale ou des analyses toxicologiques.

---

(1) Décret n° 2016-479 du 18 avril 2016 relatif au traitement des états et mémoires des frais de justice.

D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial aux cours de ses auditions, 40 % des frais de justice ont pour origine la prescription d'officiers de police judiciaire. Ces dépenses résultent aussi souvent de la seule application de dispositions légales. Les frais de justice pénale représentent plus de la moitié de la dépense globale.

Dès lors qu'elles revêtent un caractère souvent obligatoire et engagent les ressources du ministère de la justice, le Rapporteur spécial estime que **sans remettre en cause la liberté de prescription des magistrats et des officiers de police judiciaire, le développement du recours à la procédure de passation de marchés publics devrait être poursuivi**. De telles procédures sont déjà utilisées pour des prestations telles que les analyses génétiques ou les transports de corps. Les suites de l'enquête portant sur le crash de l'avion de la *German Wings* ont montré l'intérêt d'une procédure de négociation centralisée des prestations qui permette une baisse du coût et le recours à des compétences spécialisées non disponibles dans un ressort judiciaire donné. Ainsi que le montre le bilan du marché alloti en matière d'analyse « individus », conclu en 2013 et en passe d'être renouvelé, les économies réalisées sont d'autant plus importantes que les volumes de prestations du marché sont élevées.

## **2. Une démarche de performance à conforter**

On remarquera que le PLF pour 2017 comporte une augmentation assez sensible des crédits de paiement du programme 310. De l'ordre de 6,94 % par rapport à 2016, ce renforcement des ressources se concentre notamment sur les fonctions d'*état-major* (objet de l'action 1 en augmentation de 8,37 %), sur l'*action informatique ministérielle* (action 3, en hausse de 8,78 %).

Cette orientation paraît d'autant plus pertinente que depuis plusieurs exercices, les travaux de la Cour des comptes tendent à souligner le caractère perfectible du pilotage des politiques du ministère et un relatif manque d'efficacité de l'utilisation des ressources. Dans sa note sur l'exécution budgétaire pour 2015, la Cour en vient ainsi à conclure que « *[L]es moyens additionnels de la justice n'améliorent pas encore sa performance* ».

Renouvelé au cours des auditions par M. Jean-Philippe Vachia, Président de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, ce constat invite à considérer trois enjeux complémentaires pour la programmation 2017 : un développement encore nécessaire des instruments d'évaluation ; des progrès à consolider dans l'organisation de la chaîne de dépenses ; le renforcement du secrétariat général.

### ***a. Un développement encore nécessaire des instruments d'évaluation***

Ce besoin ressort très nettement de l'examen des résultats de l'exercice 2015 par la Cour des comptes.

Tout en relevant la simplification et l'amélioration de la mesure de la performance, la note sur l'exécution budgétaire souligne également l'absence d'informations décisives telles que le résultat d'activité de la chaîne pénale, le taux de récidive, le taux de réponse pénale, ou la valeur des confiscations en matière pénale. La Cour estime par ailleurs que de nombreux indicateurs se révèlent inexploitablement en raison de ruptures dans les séries de données, de modification du périmètre, ou en raison des modalités de présentation de certaines informations importantes comme le nombre d'évasions sous forme de *ratio*.

Ce jugement peut aujourd'hui paraître sévère dans la mesure où, ainsi que le faisait remarquer M. Renaud Le Breton de Vannoise, président du Tribunal de grande instance de Bobigny, par comparaison avec les décennies précédentes, le fonctionnement du service public de la justice tend à développer une véritable culture de l'évaluation. Toutefois, les éléments recueillis par le Rapporteur spécial dans le cadre de ses auditions donnent également à penser que les instruments dont disposent les responsables de programme demeurent à un stade relativement embryonnaire. À certains égards, l'absence renouvelée de chiffres s'agissant d'indicateurs aussi importants pour le programme 166 que le taux de mise à exécution des peines (indicateur 2.3) ou le délai moyen de mise à disposition (indicateur 2.4) constitue une illustration de progrès encore à accomplir. Il serait souhaitable qu'ils interviennent rapidement.

De fait, les réponses au questionnaire budgétaire mettent en lumière la multiplicité des applications métiers et des infocentres que possède chacune des directions du ministère de la justice, ainsi que l'existence d'outils informatiques développés par les juridictions.

Dans le cas précisément des services judiciaires, l'infocentre PHAROS se présente comme le premier système d'information transverse mis à la disposition des juridictions. Créé en 2009, cet infocentre apparaît aujourd'hui très centré sur le métier des magistrats. D'après la sous-direction de la Synthèse budgétaire et comptable, il offre un outil de comptabilité analytique qui permet de répondre à certaines interrogations de la Cour des comptes, ainsi qu'au pilotage stratégique de l'activité des juridictions (mesure de l'adéquation besoins / moyens, à l'appui des dialogues de gestion). Il pourrait servir de modèle au projet qu'élabore actuellement la direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse en vue du développement d'un outil de comptabilité analytique.

Cela étant, malgré les convergences opérées, le **ministère de la Justice manque encore d'un certain nombre d'outils, notamment dans le domaine des ressources humaines**. C'est la raison pour laquelle le développement des fonctionnalités d'H@Rmonie, système d'information des ressources humaines (SIRH) du ministère entré en service en 2008 pour le Secrétariat général et la DPJJ puis généralisé aux autres directions <sup>(1)</sup> représente un enjeu prioritaire.

---

(1) À l'exception du corps de la magistrature qui a nécessité des développements spécifiques complémentaires (qui ont abouti en 2012.)

De ces auditions, le Rapporteur spécial tire en outre la conclusion que le développement des instruments d'évaluation ne saurait se résumer aux renforcements et à la convergence des ressources informatiques. Il s'agit également **d'entretenir des compétences d'ingénierie propres afin d'assurer un suivi administratif au long cours d'opérations parfois complexes.**

**Il en va notamment ainsi de la conduite des partenariats publics-privés, compte tenu de l'impact de ces opérations sur la gestion des crédits de la justice.**

Ainsi que l'établissent les réponses au questionnaire budgétaire, si la conclusion de ce type de contrats comporte, en théorie, l'avantage de lisser l'investissement sur le long terme et de reporter sur les sociétés privées son coût initial, ils présentent à l'usage des inconvénients, telle que la difficulté à adapter les prestations offertes par le co-contractant sans renchérissement des paiements dus. Le caractère relativement rigide des partenariats a ainsi pu être constaté lors de la mise en place d'unités de vie familiale, de portiques à ondes millimétriques, de cellules de protection d'urgence ou de modernisation du dispositif de vidéosurveillance ou de brouillage. En outre, le ministère de la justice observe que si les délais de livraisons ont toujours été respectés, plusieurs établissements ont été livrés avec des réserves et des non-conformités qui ont dégradé le dialogue entre l'administration pénitentiaire et le partenaire privé. Ainsi, au cours des cinq dernières années, les PPP et autres contrats de ce type ont-ils fait l'objet de 8,7 millions d'euros de pénalités.

Au-delà des différences possibles d'appréciation sur leur coût complet, ces opérations contribuent à rigidifier les dépenses de la justice dès lors que le versement de loyers s'échelonne sur des durées assez longues. Elles impliquent du reste une mobilisation assez importante de crédits puisque, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, on peut estimer le montant des autorisations d'engagement en crédits de titre 3 à réaliser dans les années à venir à la somme de 5 444,74 millions d'euros, celui des crédits de paiement à 7 431,32 milliards d'euros (dont 5 444,74 millions d'euros en crédits de titre 3 au titre des loyers). Dans le PLF pour 2017, les crédits consacrés aux établissements relevant de ce mode de gestion s'élèvent ainsi à 162,4 millions d'euros en CP.

**Le projet de construction  
du nouveau tribunal de grande instance de Paris**

Réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé signé le 15 février 2012, cette opération a pour objet la construction d'un nouveau Palais de justice dans le quartier des Batignoles et l'emménagement en son sein de l'ensemble des services du Tribunal de grande instance de Paris. La livraison du nouvel ensemble doit intervenir en juin 2017.

Évalué initialement à 2 699 millions d’euros à la signature, le coût du projet de construction d’un nouveau Palais de justice est aujourd’hui estimé à 2 327 millions d’euros. Cette somme correspond au montant cumulé des loyers provisionnels dont l’État devra s’acquitter pendant 27 ans.

En effet, en mai 2014, le ministère de la justice a obtenu de la société Arélia qu’elle procède à la cristallisation des taux prévus par le contrat au niveau de celui du marché qui était très favorable pour l’État. Cette révision explique la réduction de près de 20 % du coût du contrat, grâce à une baisse très significative des loyers qu’il prévoit désormais. Le coût de 2 328 millions d’euros couvre aujourd’hui les dépenses prévisionnelles d’investissement, les dépenses d’exploitation – maintenance, ainsi que le coût de services complémentaires (sécurité incendie et accueil) et les dépenses de gros entretien et de renouvellement qui permettront de restituer le bâtiment à l’État.

D’après les analyses du ministère de la justice, les économies procurées par le regroupement des différents services du TGI et la fin consécutive des dépenses de location afférentes, après relogement dans le palais historique d’autres services en location, devraient couvrir l’essentiel de cette dépense.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

### ***b. Des progrès à consolider dans l’organisation de la chaîne de dépense***

Certes, les éléments fournis au cours de son audition par les représentants de la Sous-direction de la Synthèse et de la compatibilité budgétaire tendent à démontrer un effort assez important de rationalisation de la chaîne des dépenses.

Cette politique consiste en une démarche de formalisation et de standardisation qui se traduit par deux principales mesures :

– la conclusion de contrats de services avec les différents protagonistes de la chaîne de la dépense ; il s’agit de déterminer le rôle de chaque intervenant à chaque étape de la procédure ; à ce jour, trois contrats ont été conclus dont un avec l’administration centrale et un avec les centres de paiement de Dijon et de Nancy ;

– le déploiement du modèle facturier, avec des plateformes chargées d’assurer le règlement des factures transmises par les services qui réalisent la dépense : ce dispositif vise à réduire les délais de paiement en diminuant le nombre de contrôles comptables et en favorisant le dialogue entre service sur le rythme des procédures.

Compte tenu des répercussions de la réforme de l’administration territoriale liée à la nouvelle carte des régions, le déploiement du modèle facturier devrait s’achever en 2020.

Du point de vue du Rapporteur spécial, au regard des gains d'efficacité qu'il semble permettre, ce vaste mouvement de réorganisation de la chaîne de dépenses doit nécessairement conduire à **reprendre la réflexion en ce qui concerne l'existence d'un réseau comptable des juridictions distinctes de celui du ministère.**

En l'état actuel, la Cour de cassation et seize cours d'appel (dont dix en métropole), gèrent en effet chacune un BOP spécifique, rattaché au programme 166 *Justice judiciaire*. Les juridictions de l'ordre judiciaire disposent en outre d'un pôle Chorus propre, l'application financière de la Cour de cassation présentant la particularité d'assurer les dépenses du programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature*.

Les magistrats font valoir que l'existence de deux réseaux comptables séparés se justifie par l'indispensable préservation du principe d'indépendance de l'autorité judiciaire<sup>(1)</sup>. C'est d'ailleurs sur la base de ce principe qu'en 2011, la Conférence des présidents de cours d'appels s'était opposé à une réforme tendant à un rapprochement entre les deux chaînes de dépenses.

Aux yeux du Rapporteur spécial toutefois, l'indépendance de l'autorité judiciaire ne saurait suffire à justifier le refus de tout rapprochement dès lors que confier l'apurement des dépenses à des centres uniques n'implique pas de s'immiscer dans la gestion des juridictions ou dans la prescription des dépenses par les magistrats. **Dès lors, il ne paraît pas hors d'atteinte d'envisager les modalités pratiques qui, tout en préservant l'autonomie de gestion des cours, permettent au système judiciaire de s'appuyer sur le réseau des plateformes interrégionales et des centres de paiement du ministère de la justice.**

### *c. Étoffer les services du secrétariat général*

Cette nécessité découle très directement de l'existence, au sein du ministère de la justice, de directions « métiers » qui, historiquement, possèdent un personnel dédié, un fonctionnement propre et poursuivent des objectifs spécifiques en rapport avec leurs compétences.

Or, il ressort des auditions réalisées par le Rapporteur spécial que le Secrétariat général du ministère ne dispose pas nécessairement des moyens qui lui permettraient d'assumer, dans toutes les dimensions, le rôle de coordination et d'impulsion attendue de cette instance, notamment dans le domaine des ressources humaines et de pilotage des fonctions supports<sup>(2)</sup>.

---

(1) Dans les éléments de réponse communiqués au Rapporteur spécial, la Cour de cassation invoque par ailleurs les capacités d'initiative et de pilotage budgétaire plus étendues que l'ensemble des autres juridictions que lui procurerait la mise à disposition d'un BOP propre. Elle étaye cet argument en rappelant que dans le schéma d'organisation budgétaire les cours d'appel ont perdu le rang de BOP pour devenir simples UO (unités opérationnelles).

(2) Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, complétant le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale.

Il en va de même dans le domaine budgétaire : compte tenu de leurs effectifs, les agents du Secrétariat général ne peuvent suivre l'ensemble des dialogues de gestion relatifs à l'exécution budgétaire et à la formalisation des demandes de crédits suivant les programmes ; l'essentiel de ces procédures se déroule entre les responsables de programme et les responsables de budgets opérationnels, du reste suivant des modalités et avec des périodicités variables. Au-delà des échanges avec les responsables de programme, la transparence qui prévaut entre responsables budgétaires et responsables financiers tiendrait beaucoup aujourd'hui à la qualité des relations professionnelles, ainsi qu'à la solidarité à laquelle peut inciter la faiblesse des moyens d'une petite structure.

Compte tenu de la fonction stratégique du Secrétariat général, il convient de saluer son renforcement. En effet, le PLF pour 2017 prévoit la création de 50 emplois qui doivent accompagner la réforme annoncée par le garde des Sceaux.

## **II. DES PROGRAMMES S'EFFORÇANT DE RÉPONDRE À DES ENJEUX QUI, PAR DELÀ LES CLIVAGES, APPELLENT UN EFFORT DE LONG TERME**

Dans plusieurs déclarations à la presse consacrées à la présentation du rapport remis au Parlement sur l'encellulement individuel <sup>(1)</sup>, le garde des Sceaux a exprimé le souhait de parvenir, s'agissant de la politique carcérale, à « *une démarche non partisane, qui doit enjamber les élections et les éventuelles alternances* » car à ses yeux, « *seul un diagnostic partagé conduira au rassemblement dans la décision* ».

**Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire au principe de cette démarche car pour répondre aux demandes de nos concitoyens, la justice dans son ensemble doit aujourd'hui relever d'assez lourds défis. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il retient volontiers l'idée, avancée par le ministre de la justice, de créer une nouvelle catégorie de lois de programmation qui en « sanctuarise » le budget. Au-delà de la planification pluriannuelle des crédits et des emplois, il importe en effet de forger au plus tôt l'instrument d'un consensus sur l'effort et les moyens que la Nation doit fournir afin de traiter des sujets essentiels qui dépassent le seul exercice budgétaire des programmes de la mission.**

### **A. JUSTICE JUDICIAIRE : RÉPONDRE À LA JUDICIARISATION DE LA SOCIÉTÉ ET À L'ÉVOLUTION DES NÉCESSITÉS DE L'ORDRE PUBLIC**

Ainsi que le révèlent les indicateurs fournis à l'appui de l'étude de la CEPEJ, la France se caractérise par l'importance des litiges portés devant sa justice. Or, les indicateurs fournis à l'appui du projet annuel de performance pour 2017 renvoient l'image de performances plutôt contrastées dans le traitement des contentieux suivant la juridiction qui les examine.

---

(1) Voir l'entretien accordé au Journal « le Monde », « Urvoas : « L'enfermement n'est pas incompatible avec la dignité », publié dans l'édition datée du 20 septembre 2016.

Il en va ainsi du point de vue **des délais de jugement**, en matière civile comme en matière pénale. L'indicateur 1.1 du programme 166 *Délai moyen de traitement des procédures civiles* fait état pour l'ensemble des juridictions, au mieux d'un « tassement », au pire d'un léger allongement des délais par rapport aux résultats de l'exercice 2014. Seul le délai des décisions rendues par le juge des enfants établis auprès du TGI atteint quasiment la cible fixée initialement pour 2017. À un moindre degré, la lecture de l'indicateur 1.3 *Délai moyen de traitement des procédures pénales* conduit à des conclusions relativement similaires.

Les derniers travaux de la CEJPEJ <sup>(1)</sup> ne livrent pas un autre diagnostic. Indicateur mesurant la capacité d'un tribunal à faire face au flux des affaires entrantes, le « clearance rate » accuse en France une baisse continue entre 2010 et 2014, passant de 98 % à 94 %. Ceci signifie que dans leur ensemble, le nombre des affaires enregistrées au rôle croît plus vite que celui des affaires jugées ou traitées.

Afin de remédier à cette dégradation de la qualité du service, le ministère de la Justice a engagé plusieurs actions dont il convient d'assurer le financement dans le cadre du PLF pour 2017 et, sans doute au-delà : améliorer l'accueil du justiciable et moderniser les rapports entretenus avec les auxiliaires de justice ; donner aux juridictions les moyens d'un fonctionnement efficace ; faire face aux évolutions de la délinquance et aux formes nouvelles de la menace terroriste.

### **1. Améliorer l'accueil du justiciable et moderniser les rapports entretenus avec les auxiliaires de justice**

Nonobstant la question difficile de l'implantation des juridictions et des cours sur le territoire national, l'amélioration de l'accueil des justiciables, notamment face à des procédures de plus en plus complexe, exige de revoir l'agencement même des locaux des bâtiments de la justice afin de favoriser l'accomplissement des démarches.

Dans cette optique, le Rapporteur spécial note la généralisation annoncée <sup>(2)</sup>, dans les tribunaux de grande instance et d'instance, d'un **service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)**. Ce service doit, au sens propre, constituer le point d'accueil des juridictions et être le premier service auquel les justiciables – ainsi que les auxiliaires de justice – auront affaire pour le traitement de leur demande ou de leur requête. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, son déploiement en quatre phases permettra l'implantation, fin 2017, de 342 SAUJ sur le territoire national, auxquels s'ajouteront 7 SAUJ dans des chambres détachées, sections détachées de tribunaux de première instance, greffes détachés ou maison de la justice et du droit.

---

(1) *Commission européenne pour l'efficacité de la Justice, Systèmes judiciaires européens –Efficacité et qualité de la justice, études de la CEPEJ n° 23, éditions 2016 (données 2014).*

(2) Cf. *le projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, adopté définitivement en lecture définitive par l'Assemblée nationale, le 12 octobre 2016, TA n° 824. L'article 2 consacre l'institution des SAUJ en complétant le code de l'organisation judiciaire.*

La modernisation des rapports établis entre les juridictions et les auxiliaires de justice (avocats, huissiers, experts, *etc.*) suppose à l'évidence **la poursuite des travaux tendant à la dématérialisation des chaînes civiles mais également pénale.**

La dématérialisation de la chaîne civile repose aujourd'hui sur le rythme de progression du projet PORTALIS. Engagée en 2014, cette application vise à offrir aux justiciables ainsi qu'aux auxiliaires de justice la possibilité d'accomplir un certain nombre d'actes et d'obtenir des informations sur l'état d'avancement de leur dossier. Progressivement déployé et donnant lieu à des versions successives, PORTALIS prend aujourd'hui la forme d'un portail informatif ouvert aux justiciables et destiné à leur permettre d'obtenir des renseignements sur leurs droits et les procédures applicables à leur situation. Mise en service en mai 2016, l'application est accessible sur justice.fr. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les versions suivantes du portail devraient comporter des outils dévolus aux auxiliaires de justice, et ouvriront progressivement la faculté d'interagir avec les applications civiles existantes (avant de remplacer celles-ci petit à petit à partir de la version 5 programmée en 2021) et même avec CASSIOPEE.

Cette application constitue l'instrument essentiel de la politique du ministère de la Justice en faveur de la dématérialisation de la chaîne pénale. En effet, CASSIOPEE a vocation à couvrir l'ensemble des activités des services des juridictions pénales de premier degré (hors tribunaux de police et application des peines).

Elle est déployée sur l'ensemble des tribunaux de grande instance de l'hexagone et des départements d'outre-mer depuis mai 2013, et en Nouvelle-Calédonie depuis avril 2015. Les premières évaluations techniques de la faisabilité du déploiement de Cassiopée à Mayotte ont été réalisées à la fin de l'année 2015, à la suite à l'implantation du réseau interministériel de l'État (RIE) qui a permis d'obtenir dans ce département des débits nettement supérieurs à ceux jusque-là disponibles, levant ainsi le principal obstacle technique existant. Néanmoins, le déménagement du TGI dans de nouveaux locaux a retardé son déploiement effectif. Enfin, l'extension de cette application à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie Française et à Saint-Pierre-et-Miquelon est toujours à l'étude en raison des particularités juridiques et/ou techniques de ces sites.

De nouvelles fonctionnalités de l'application sont par ailleurs en cours de développement pour doter les cours d'appel et cours d'assises de CASSIOPEE. Il est actuellement prévu que le déploiement des premiers modules de cette version intervienne sur trois sites pilotes début 2017.

D'après l'état des lieux dressé par les représentants du Conseil national des Barreaux, si la dématérialisation de la chaîne civile apporte de réelles avancées, il semble exister davantage de réticences en matière pénale. Cela étant, ainsi que l'admet l'ordre des avocats, une telle démarche suppose de régler au

préalable des questions aussi décisives que la sécurisation de l’envoi de données, l’organisation de systèmes de messagerie ou non cryptés, ou encore la transparence de l’information relative au dépôt des actes de procédures.

Ces enjeux nécessiteront sans doute un travail de fond afin de rapprocher les points de vue et de permettre – sous des formes à définir – des échanges entre les applications du ministère de la justice et les outils développés par les avocats, à l’exemple du Réseau privé virtuel des avocats (RPVA)<sup>(1)</sup> ou encore la création d’une plateforme collaborative comme envisagé par la profession.

## **2. Donner aux juridictions les moyens d’un fonctionnement efficace**

Le renforcement de l’efficacité des juridictions soulève à la fois des questions relatives aux effectifs mais également à l’organisation du travail de ses personnels. À cet égard, le ministère de la justice a ouvert un certain nombre de chantiers utiles qu’il convient de mener à bien grâce aux ressources nouvelles que le projet de loi de finances pour 2017 entend dégager.

La première de cette action nécessaire porte sur **la stabilisation du nombre des magistrats et le développement d’une gestion prévisionnelle des emplois.**

Ainsi que le montrent les réponses au questionnaire budgétaire, la baisse du nombre de magistrats en juridiction constatée pour la période 2011-2013 résulte en effet de la faiblesse des recrutements des années 2009 à 2011 et à l’augmentation du nombre de sorties définitives du corps (dont 300 départs à la retraite).

D’après l’analyse développée devant le Rapporteur spécial par les représentants de la Direction des services judiciaires, la reprise des recrutements à partir de 2012 permettrait aujourd’hui d’aboutir à un effectif des magistrats en progression par rapport au niveau constaté au début de la législature. Cette hausse devrait se poursuivre compte tenu de la taille des promotions accueillies à l’ENM ces dernières années. Ainsi, ce sont 366 auditeurs qui ont débuté leur formation à l’École en février 2016. Par ailleurs, 63 lauréats issus des concours complémentaires 2015 ont été reconnus aptes par le jury de sortie. S’agissant de l’année 2017, un concours complémentaire pour le second grade a d’ores et déjà été ouvert avec 88 places offertes.

---

(1) Le Réseau privé virtuel des avocats (RPVA) se présente comme un réseau informatique sécurisé permettant la communication entre avocats et les juridictions.

### ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF DES MAGISTRATS DEPUIS 2007

Année	femmes	hommes	total
2007	4 516	3 479	7 995
2008	4 663	3 458	8 121
2009	4 801	3 468	8 269
2010	4 871	3 387	8 258
2011	4 867	3 305	8 172
2012	4 873	3 187	8 060
2013	4 949	3 059	8 008
2014	5 062	2 961	8 023
2015	5 153	2 862	8 015
2016*	5 260	2 808	8 068

Source : réponse aux questionnaires budgétaires.

Compte tenu des délais nécessaires à la formation d'un magistrat (soit trente et un mois), **il importe de poursuivre cet effort, mais également de permettre aux magistrats de mieux se consacrer à l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.**

À cette fin, le ministère de la Justice a entrepris de constituer autour des magistrats – malgré les réticences initiales du corps – une équipe dont les membres ont pour tâche de seconder les juges et, en particulier, les chefs de juridiction – dans l'accomplissement de tâches de gestion ou en réalisant des travaux préparatoires. Cette orientation nécessite aujourd'hui l'affectation de nouveaux emplois, tels que les postes d'attachés-chefs de cabinet auprès des chefs de cour et de juridiction afin de décharger les magistrats de ces fonctions administratives. Elle implique également des mesures statutaires dont le PLF pour 2017 devra permettre la mise en œuvre.

Il s'agit en premier lieu de **l'application de la réforme statutaire des personnels de greffe**. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2015, elle vise à repositionner le greffier en chef – dénommé « directeur des services de greffe » – sur des fonctions d'encadrement supérieur au sein des services judiciaires. La réforme renforce par ailleurs les missions dévolues aux greffiers, en matière d'assistance au magistrat, d'encadrement et d'accueil des justiciables.

La seconde mesure statutaire significative consiste en la création d'une nouvelle fonction auprès des magistrats : celle des juristes assistants. Ceux-ci ont vocation à apporter aux magistrats une expertise technique spécialisée et à réaliser des travaux préparatoires pour les dossiers les plus techniques et complexes (recherche de documentation, rédaction de notes de synthèse ou de projets de décisions). En leur qualité de contractuels, les juristes assistants ne peuvent participer ni aux actes de procédure, ni aux audiences <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. le projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, adopté définitivement en lecture définitive par l'Assemblée nationale, le 12 octobre 2016, TA n° 824. L'article 2 consacre l'institution des SAUJ en complétant le code de l'organisation judiciaire. L'article 24 consacre cette fonction en complétant le code de l'organisation judiciaire.

### **3. Faire face aux évolutions de la délinquance et aux formes nouvelles de la menace terroriste**

Depuis les attentats de janvier 2015, deux plans de lutte contre le terrorisme (PLAT) et la radicalisation ont été successivement mis en place afin d'accroître les ressources humaines et matérielles des juridictions.

Ainsi qu'évoqué précédemment, l'École nationale de la magistrature et l'École nationale des greffes ont également bénéficié d'un renforcement de leurs moyens afin de permettre la formation d'un nombre particulièrement important de stagiaires. La hausse de ces recrutements doit permettre de faire face aux besoins considérables de magistrats de l'ordre judiciaire et de fonctionnaires de greffe que connaissent les juridictions.

En outre, il ressort des éléments communiqués au Rapporteur spécial que les services judiciaires ont entrepris de s'adapter à ce contexte inédit en renforçant les services chargés des dossiers terroristes et en développant de nouvelles fonctions, telles que celles des « référents lutte contre le terrorisme et la radicalisation » déployés dans les cours d'appel. Elles ont par ailleurs mis en place des cellules de crise et ont adapté le dispositif de sécurité des juridictions.

Le PLF pour 2017 comporte objectivement des ressources nouvelles qui paraissent de nature à assurer le financement de cet effort qu'il convient de poursuivre. **Toutefois, le renforcement de moyens ne saurait dispenser d'une réflexion sur l'efficacité des procédures et l'adéquation des moyens qui leur sont consacrés.**

Ainsi, plusieurs personnes auditionnées par le Rapporteur spécial se sont interrogées sur la pertinence de la formation des cours d'assises spéciales chargées de juger des crimes en rapport avec une entreprise terroriste. Cette cour d'assises spécialement composée, ne réunit que des magistrats professionnels : 7 en première instance, et 9 en appel. Elle siège à Paris et juge de l'ensemble des crimes terroristes commis sur le territoire national.

D'après l'analyse de la direction des Services judiciaires, le coût des procès en la matière pourrait être deux à trois fois plus élevé que pour un procès ordinaire. Compte tenu des effectifs nécessaires pour assurer le traitement d'affaires dont le nombre risque de croître dans les prochaines années, il paraît envisageable, sous réserve d'une étude d'impact, de réduire la taille de la formation des cours d'assise spéciale.

## B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : GARANTIR L'EXÉCUTION DES PEINES ET UN SUIVI EFFICACE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE

Au 1<sup>er</sup> juillet 2015, on comptait en France 69 375 personnes écrouées ou détenues dans les différents établissements du parc pénitentiaire. Ce chiffre marque un nouveau record de la surpopulation carcérale, avec une densité équivalente à 119 % des places disponibles.

### ÉVOLUTION DE LA POPULATION CARCÉRALE EN FRANCE DEPUIS 2006

Année	Grande région	Prévenus	Condamnés (y compris les contraintes par corps)	Ensemble	Taux de prévenus (%)
2006	Hexagone	17 465	38 133	55 598	31,4 %
	Outre-mer	1 081	2 809	3 890	27,8 %
	<b>Ensemble</b>	<b>18 546</b>	<b>40 942</b>	<b>59 488</b>	<b>31,2 %</b>
2007	Hexagone	17 005	40 470	57 475	29,6 %
	Outre-mer	1 218	3 087	4 305	28,3 %
	<b>Ensemble</b>	<b>18 223</b>	<b>43 557</b>	<b>61 780</b>	<b>29,5 %</b>
2008	Hexagone	16 184	43 561	59 745	27,1 %
	Outre-mer	1 311	3 194	4 505	29,1 %
	<b>Ensemble</b>	<b>17 495</b>	<b>46 755</b>	<b>64 250</b>	<b>27,2 %</b>
2009	Hexagone	14 949	43 610	58 559	25,5 %
	Outre-mer	1 225	3 405	4 630	26,5 %
	<b>Ensemble</b>	<b>16 174</b>	<b>47 015</b>	<b>63 189</b>	<b>25,6 %</b>
2010	Hexagone	14 870	42 875	57 745	25,8 %
	Outre-mer	1 093	3 275	4 368	25,0 %
	<b>Ensemble</b>	<b>15 963</b>	<b>46 150</b>	<b>62 113</b>	<b>25,7 %</b>
2011	Hexagone	15 731	44 532	60 263	26,1 %
	Outre-mer	1 058	3 405	4 463	23,7 %
	<b>Ensemble</b>	<b>16 789</b>	<b>47 937</b>	<b>64 726</b>	<b>25,9 %</b>
2012	Hexagone	15 976	46 802	62 778	25,4 %
	Outre-mer	1 162	3 433	4 595	25,3 %
	<b>Ensemble</b>	<b>17 138</b>	<b>50 235</b>	<b>67 373</b>	<b>25,4 %</b>
2013	Hexagone	16 184	47 708	63 892	25,3 %
	Outre-mer	1 134	3 543	4 677	24,2 %
	<b>Ensemble</b>	<b>17 318</b>	<b>51 251</b>	<b>68 569</b>	<b>25,3 %</b>
2014	Hexagone	16 637	47 047	63 684	26,1 %
	Outre-mer	1 136	3 475	4 611	24,6 %
	<b>Ensemble</b>	<b>17 773</b>	<b>50 522</b>	<b>68 295</b>	<b>26,0 %</b>
2015	Hexagone	16 450	45 186	61 636	26,7 %
	Outre-mer	1 152	4 076	5 228	28,3 %
	<b>Ensemble</b>	<b>17 602</b>	<b>49 262</b>	<b>66 864</b>	<b>26,3 %</b>
2016	Hexagone	18 834	45 472	64 306	29,3 %
	Outre-mer	1 201	3 868	5 069	23,7 %
	<b>Ensemble</b>	<b>20 035</b>	<b>49 340</b>	<b>69 375</b>	<b>28,9 %</b>

Source : statistique mensuelle de la population écrouée et détenue (DAP/Me5).

D'après l'indicateur 2.2 de la maquette de performance du programme 107 pour 2016, le nombre de détenus par cellule devait s'établir à 1,32 (suivant la prévision actualisée), avec pour cible en 2017, un ratio de 1,31 (contre 1,35 en 2014). La lenteur des progrès enregistrés, autant que l'écho d'incidents répétés qui tendent à instiller le doute sur la sécurité des établissements pénitentiaires, montre à l'évidence toute la nécessité d'une forte mobilisation des pouvoirs publics sur au

moins trois axes : en premier lieu, l'adaptation du parc pénitentiaire aux besoins de la politique pénale ; en deuxième lieu, les moyens de l'administration pénitentiaire en ressources humaines ; en troisième lieu, l'organisation d'un suivi efficace après la prison par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

### **1. Adapter le parc pénitentiaire aux besoins de la politique pénale**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2016, le parc pénitentiaire français se compose de 186 établissements (dont l'établissement public de santé national de Fresnes) qui se répartissent en différentes catégories suivant le public détenu ou écroué, dont : 83 maisons d'arrêt (MA) ; 26 centres de détention ; 6 maison centrales ; 11 centres de semi-liberté ; 6 établissements publics pour mineurs (EPM) ; 53 centres pénitentiaires. Ce parc se caractérise par une assez grande hétérogénéité, une grande dispersion sur le territoire national, ainsi que par sa diversité architecturale. Au 1<sup>er</sup> juillet 2016, le parc pénitentiaire comporte 59 900 places théoriques.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de couvrir plusieurs types de besoins.

Il s'agit en premier lieu de **financer la poursuite des investissements immobiliers, pour un montant de 253,7 millions d'euros en 2017**. Sur cette dotation, priorité est donnée à la réalisation des opérations de maintenance et de gros entretien menées sur le parc existant par les services déconcentrés, pour un montant de 150 millions d'euros.

En outre, la programmation 2017 prévoit de dégager des crédits pour répondre aux besoins immobiliers consécutifs à la reprise par l'administration pénitentiaire des missions d'extractions judiciaires et aux recrutements prévus par les plans anti-terrorisme dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour des montants respectifs de 9 millions d'euros et de 6 millions d'euros. Une dotation de 7 millions d'euros doit permettre également de poursuivre la construction d'unités de vie familiale et de parloirs familiaux. Une dotation de 4 millions d'euros est également prévue pour financer l'extension des locaux de l'ENAP. Enfin, les opérations menées par l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) mobiliseront 99,6 millions d'euros.

En deuxième lieu, il incombe au programme 166 d'**assurer le paiement des loyers des partenariats public-privé**. Les crédits consacrés aux établissements relevant de ce mode de gestion s'élèveront ainsi à 162,4 millions d'euros en CP en 2017.

En dernier lieu, le PLF pour 2017 comporte **la programmation des crédits nécessaires à l'engagement du nouveau programme immobilier annoncé par le garde des Sceaux en septembre 2016**, soit 1 157,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,6 millions de crédits de paiement.

Ces ressources nouvelles doivent permettre de financer deux types d'opérations :

– d'une part, la construction de quartiers de préparation à la sortie, structures destinées à offrir une alternative à l'incarcération en maisons d'arrêt pour les courtes peines et les reliquats de peine (pour un investissement de 234,2 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP) : le plan comporte la reconversion de 12 structures existantes et la création de 16 nouvelles structures d'une capacité de 90 à 120 places, avec un accroissement attendu de la capacité du parc pénitentiaire de 1 740 places à horizon de 2024 ;

– d'autre part, le lancement d'une première phase de construction de maisons d'arrêts, afin de remplir à terme l'objectif de 80 % d'encellulement individuel en maison d'arrêt ; le plan prévoit ainsi la création de 4 355 places à l'horizon 2023.

**Du point de vue du Rapporteur spécial, cette relance des opérations destinées à améliorer les capacités du parc pénitentiaire doit être saluée dans la mesure où les quelques opérations lancées depuis le début de la législature n'étaient manifestement pas à la hauteur des enjeux de la surpopulation carcérale. Du reste, l'effort porté sur les maisons d'arrêt, ainsi que la préparation à la sortie paraît tout à fait pertinent si l'on considère la répartition des personnes détenues et écrouées entre les différentes catégories d'établissements du parc.**

#### RÉPARTITION DE LA POPULATION CARCÉRALE ENTRE LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DU PARC PÉNITENTIAIRE

Type d'établissement	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues	Densité (%)
MA et QMA	33 067	46 906	141,9
CD et QCD	19 646	18 321	93,3
MC et QMC	2 335	1 760	75,4
CPA et QCPA	609	527	86,5
CSL et QSL	1 193	899	75,4
EPM et QM	1 144	758	66,3
CNE et QCNE	317	204	64,4
<b>Ensemble</b>	<b>58 311</b>	<b>69 375</b>	<b>119,0</b>

Source : réponse aux questionnaires budgétaires.

Toutefois, il convient sans doute de garder une certaine prudence quant à la portée exacte de cet effort tardif. L'expérience des programmes engagés depuis 1987 tend en effet à montrer la persistance d'un effet d'éviction entre les dépenses consacrées à la maintenance des places existantes et l'investissement dans de nouvelles places, sans amélioration significative de l'état général du parc pénitentiaire et de ses capacités.

D'après l'analyse développée devant le Rapporteur spécial par les représentants de la direction de l'Administration pénitentiaire, la création de nouvelles places a permis la fermeture d'anciens établissements mais n'ont pas nécessairement contribué à une réduction de la vétusté de l'ensemble. Les

programmes engagés depuis 1987 ont paradoxalement favorisé un sous-investissement dont on peut estimer le montant cumulé, fin 2017, à près de 970 millions d’euros. Suivant cet état des lieux, le quinquennat en cours aura vu la construction de 14 nouveaux établissements sans amélioration significative des conditions de détention, bien au contraire. À cet égard, le réveil de l’actuelle majorité est hélas bien tardif.

**Bilan des places créées dans le parc pénitentiaire  
en application des programmes lancés depuis 1987**

– « **programme 13 000** » (dit « **Chalandon** », 1987) : 25 établissements pénitentiaires (12 788 places) ont été mis en service entre 1990 et 1992 ; 24 établissements ont été fermés (1 775 places), soit un solde net de 11 013 places ;

– « **programme 4 000** » (dit « **programme Méhaignerie – Guigou** », 1995) : il a permis la construction de 6 établissements mis en service entre 2003 et 2005 pour un total de 3 736 places et la fermeture de 6 établissements pour 1 000 places, soit un solde net de 2 736 places ;

– « **programme 13 200** » (dit « **programme Perben** », 2002) : lancé dans le cadre de la loi d’orientation pour la justice de 2002<sup>(1)</sup>, ce programme comprenait initialement la construction de près de 13 200 places brutes et la fermeture de 2 485 places, soit un solde net d’environ 10 715 places. Au final, ce programme révisé prévoit désormais un accroissement du parc pénitentiaire de 10 979 places ;

– « **programme « grandes réhabilitations** » (dit « programme Perben » ? 2002) : le programme porte sur les établissements de Paris-La-Santé, Fleury-Mérogis, Marseille-les-Baumettes et le centre de détention de Nantes ;

– « **programme « dispositif d’accroissement des capacités** » (2004) : le plan vise la construction de 1 748 places nettes construites, ou à construire, au sein des établissements existants ;

– **programme NPI** (« **nouveau programme immobilier** ») : le plan prévoit l’ouverture de 5 136 places et la fermeture de 2 848 places, soit un solde net de 2 288 places.

– « **programme 3200** » (2014) : le plan vise la création de 3 200 places nettes. Il est en cours et s’étalera jusqu’en 2023 ; les critères retenus pour le choix des 16 sites ont été la vétusté, la sur-occupation, les conditions de sécurité et de travail et l’optimisation du maillage territorial. L’outre-mer bénéficie d’un effort de rattrapage.

**Le budget triennal 2015-2017 repose sur un objectif de 63 500 places.** Il a ainsi été décidé d’une part, de revoir la fin du programme « 13 200 » et d’autre part, de réviser le nouveau programme immobilier (NPI).

## **2. Garantir à l’Administration pénitentiaire les moyens de ses missions au plan des ressources humaines**

L’Administration pénitentiaire est en effet confrontée à deux enjeux déterminants qui touchent la gestion de ses personnels.

---

(1) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d’orientation et de programmation pour la justice.

Le premier enjeu concerne la capacité à faire face à l'ouverture de nouveaux établissements et à l'accomplissement de nouvelles missions (telles que les extractions judiciaires) par le recrutement de nouveaux agents. Au-delà du niveau des plafonds d'emplois fixés à l'occasion de la programmation 2017, se pose en l'occurrence **la question de l'attractivité des carrières**.

De fait, les éléments fournis en réponse au questionnaire budgétaire tendent à mettre en lumière la persistance des difficultés que rencontre l'administration pénitentiaire en ce qui concerne, par exemple, le recrutement des surveillants.

Malgré une sensible augmentation du nombre de candidats depuis 2013, le nombre d'élèves nommés demeure faible. De surcroît, on observe une réelle déperdition (autour de 10 %) entre le nombre d'admis et le nombre d'élèves qui entrent en formation à l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

Afin de susciter un plus grand nombre de candidatures aux concours, l'administration pénitentiaire mène, depuis janvier 2003, des campagnes de communication relatives aux métiers pénitentiaires dans différents médias : presse, télévision, radio, sur internet. Depuis 2015, une nouvelle campagne a été lancée à la télévision, sur internet mais aussi par affichage. La mise en ligne, sur un site dédié, de témoignages de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire sur leur métier et la participation à de nombreux salons et forums vise à sensibiliser les étudiants sur les métiers offerts par l'administration pénitentiaire. Le partenariat avec Pôle Emploi a été développé, avec la diffusion notamment d'affiches dans toutes les agences.

Pour l'ensemble des corps de l'administration pénitentiaire, le ministère de la justice a engagé une démarche de revalorisation des régimes indemnitaires, ainsi qu'un certain nombre d'évolutions statutaires. En conséquence, le PLF pour 2017 comporte des crédits ayant trois objets :

– d'une part, **le financement des évolutions statutaires engagées en 2016** (refonte du statut des directeurs des services pénitentiaires (DSP), réforme statutaire au bénéfice des personnels de la filière technique et revalorisation indiciaire du pied de grille du corps des adjoints techniques de l'administration pénitentiaire) ;

– d'autre part, **l'engagement de mesures statutaires nouvelles (8,6 millions d'euros)**, avec la refonte statutaire de la filière d'insertion et de probation (1 million d'euros), en application du relevé de conclusion signé le 22 juillet 2016, et la mise en œuvre du PPCR pour les corps communs (7,6 millions d'euros) ;

– enfin, **la revalorisation des régimes indemnitaires par : une augmentation de la prime de sujétions spéciales pour l'ensemble des catégories de l'administration pénitentiaire**, conformément au relevé de conclusion du 14 décembre 2015 ; **la création d'une prime de fidélisation pour les corps d'encadrement et d'application des personnels de surveillance** (dépense

évaluée à 1,85 million d'euros) ; **la mise en place du RIFSEEP** pour les corps communs (pour un montant de 0,43 million d'euros) et la filière d'insertion et de probation (pour un coût estimé de 3,61 millions d'euros).

**Le second enjeu réside dans l'organisation même du travail et la gestion des ressources humaines.**

En décembre 2015, la Cour des comptes a adressé au ministère de la Justice un référé consacré à la gestion des personnels pénitentiaires. Suivant son analyse, du fait d'une durée supérieure à celle prévue par les obligations de service fixées à la suite du passage aux 35 heures, les cycles de travail en vigueur au sein des établissements pénitentiaires génèrent mécaniquement des heures supplémentaires qui ne favorisent pas la répartition de la charge de travail entre les agents. Par ailleurs, la Cour relève un certain absentéisme ; elle remet en cause le caractère trop centralisé de la gestion des ressources humaines, notamment sur le plan des affectations et de l'exercice du pouvoir disciplinaire.

La première recommandation de la Cour consiste à « *réduire le nombre de cycles et les postes fixes* ». Elle préconise aussi l'expérimentation de « *la mise en place d'un concours à affectation régionale pour les surveillants, afin de fidéliser les personnels et déconcentrer la gestion de concours* ».

La Cour des comptes plaide en outre en faveur d'une répartition des compétences renouvelées entre le secrétaire général du ministère, les services centraux de la direction de l'administration pénitentiaire, les directions interrégionales des services pénitentiaires et les établissements, afin notamment de renforcer le rôle confié aux directeurs d'établissements pénitentiaires.

Dans sa réponse datée du 21 mars 2016, le garde des Sceaux fait état de mesures engagées afin de répondre aux problèmes d'absentéismes inhérents à la réglementation et aux organisations du travail en vigueur depuis 2008. Il s'agit notamment d'un plan d'action de maîtrise des heures supplémentaires et de la validation des organisations de services au sein des établissements par les délégués interrégionaux à l'organisation des services. Le ministre évoque également la mise en œuvre d'expérimentations inspirées des travaux d'une mission d'analyse des rythmes de travail des personnels datant de 2014.

Le badgeage devrait également être étendu à l'ensemble des personnels de surveillance des établissements pénitentiaires. Il veillera à ce que le logiciel de gestion des temps ORIGINE soit mis en conformité avec la réglementation relative au temps de travail, aux congés et aux droits à rémunération.

D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial au cours de ses auditions, le ministère envisage également une déconcentration de la mise en œuvre de certains actes de gestion des ressources humaines, tels que le prononcé d'un avancement d'échelon, pour les catégories C (surveillants et personnels techniques). En revanche, les directeurs et fonctionnaires de catégorie A et B relèveraient encore de la compétence de l'administration centrale. Cependant,

cette évolution des compétences ne saurait intervenir à court terme et exige un renforcement des services des ressources humaines des échelons intermédiaires de l'administration pénitentiaire.

### **3. Garantir un suivi efficace après l'exécution des peines par la consolidation des moyens des SPIP**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 <sup>(1)</sup> relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont obtenu la création de 1 000 postes entre 2014 et 2018.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, à la fin de l'exercice 2016, 900 agents sur les 1 000 prévus dans le plan de renforcement des SPIP auront été recrutés et 755 emplois seront pourvus dans les services.

Pour 2017, les crédits des SPIP prévus au projet annuel de performance représentent 46,9 millions d'euros en AE et 40,9 millions d'euros en CP. Le différentiel entre les AE et CP correspond aux crédits nécessaires pour l'engagement des baux pluriannuels. Au sein de ces 40,9 millions d'euros, une enveloppe de 14,9 millions d'euros obtenue au titre du plan de lutte antiterrorisme (PLAT 2) servira à financer les nouveaux loyers des services ; 0,7 million d'euros permettront de couvrir le coût de la dotation en équipement fournie aux 100 recrutements supplémentaires accordés par le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) ; 25,3 millions d'euros sont dévolus aux dépenses d'entretien des locaux, aux frais de déplacement des SPIP ainsi qu'à leur formation.

Ainsi, entre 2012 et 2017, le budget de fonctionnement des SPIP (hors loyers) a progressé de 24 %. Il s'agit là d'une évolution nécessaire. Les dernières réformes pénales adoptées par le Parlement, notamment les peines créées par la loi du 15 août 2014, étendent en effet le champ des missions des services. Dans le cas de la mise en œuvre de la contrainte pénale, elle comporte de nouvelles exigences, par exemple sur le plan de la structuration du processus d'accompagnement des personnes condamnées, dans l'évaluation des personnes placées sous-main de justice ou par l'intensification de la préparation à la sortie des personnes détenues.

---

(1) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

### **C. AIDE JURIDICTIONNELLE ET ACCÈS AU DROIT : ASSURER UNE PRISE EN CHARGE RAISONNABLE DES FRAIS DE JUSTICE**

Suivant les prévisions du projet de loi de finances initiale pour 2017, le montant des ressources consacrées à l'aide juridictionnelle atteindra 453,90 millions d'euros (contre 393,74 millions d'euros en 2016). En augmentation de 15,03 % par rapport à la loi de finances initiale précédente, ce financement repose sur :

– les crédits de l'action 1 du programme 101, en hausse de 12,1 % dans le PLF pour 2017 (370,89 euros demandés contre 330,74 millions d'euros inscrits en LFI pour 2016) ;

– des recettes extra-budgétaires, pour un montant estimé à 83 millions d'euros (contre 63 millions d'euros en LFI pour 2016), en progression de 31,7 % par rapport à l'exercice précédent.

La programmation des crédits prévue par le PLF pour 2017 vise à poursuivre la mise en œuvre des mesures engagées en 2016. Elle poursuit ainsi deux objectifs.

Le premier consiste en la refonte du dispositif de l'aide juridictionnelle, dans la ligne de la réforme engagée en 2015, par :

– une nouvelle revalorisation de l'unité de valeur (UV) servant au calcul de la rétribution des avocats pour leurs interventions au titre de l'aide juridictionnelle : le Gouvernement a déposé un amendement qui prévoit de porter son montant de 26,50 euros HT à 32 euros HT ;

– la suppression de la modulation géographique de cette rétribution, qui induisait une inégalité entre barreaux (après avoir été restreinte en 2016) ;

– la révision progressive du barème qui détermine la rétribution versée à un avocat en fonction de la procédure où il est intervenu, avec pour objectif de rétribuer les missions accomplies de manière plus cohérente par rapport à la charge de travail qu'elles représentent ;

– l'extension progressive du dispositif de contractualisation entre juridictions et barreaux, afin de mieux prendre en compte les spécificités locales.

Le second objectif assigné au PLF pour 2017 est l'ouverture de l'aide juridictionnelle à un plus grand nombre de bénéficiaires. À cette fin, les crédits alloués au programme 101 doivent permettre de couvrir les dépenses supplémentaires qui résulteront du plein effet du relèvement du plafond de ressources, intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Du point de vue du Rapporteur spécial, la progression des ressources allouées à cette politique publique ne doit pas conduire à éluder deux questions récurrentes : d'une part, la rétribution des professionnels du droit intervenant dans l'aide juridictionnelle ; d'autre part, la soutenabilité de la dépense.

## **1. Une juste rétribution des professionnels intervenant la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle ?**

La rétribution des avocats participant à la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle procède de l'application d'une unité de valeur dont le principe est prévu à l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 <sup>(1)</sup> et de l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 <sup>(2)</sup>.

Pour chaque mission, cette rétribution est le produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur (UV) de référence déterminée chaque année par la loi de finances. Le barème est présenté à l'article 90 du décret qui détermine pour chaque type de procédure ou de mission un coefficient de base et des majorations possibles cumulables. La loi de finances initiale pour 2015 <sup>(3)</sup> a fixé le montant de l'UV à 22,50 euros HT. En l'état du texte initial déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, l'article 57 du PLF pour 2017 propose de revaloriser ce montant à 30 euros HT. Le Gouvernement a présenté à la commission des Finances un amendement destiné à porter le montant de l'unité de valeur à 32 euros HT.

D'après les représentants du Conseil national des Barreaux (CNB), le montant des unités de valeurs actuellement perçues (soit en moyenne 27,50 euros) se révèle très insuffisant. D'après une étude réalisée par la profession, le coût de l'heure de travail d'un avocat pourrait être estimé à 130 euros. C'est la raison pour laquelle depuis plusieurs années, la profession revendique la fixation de l'UV à 65 euros. Pour sa part, à l'issue de sa dernière assemblée générale, le CNB a décidé de ramener le montant demandé pour la rétribution de l'intervention dans le cadre de l'AJ à 35 euros HT.

Du point de vue du Rapporteur spécial, déterminer le niveau adéquat de la rétribution accordée aux avocats ne va pas de soi dans la mesure où deux considérations doivent être prises en compte : en premier lieu, le caractère pertinent de la rémunération suivant les diligences et missions accomplies ; en second lieu, l'impact sur les finances publiques qui supportent aujourd'hui l'essentiel de la charge d'une dépense dont l'évolution paraît peu prévisible.

## **2. Une dépense sous contrôle ?**

Cette question présente aujourd'hui d'autant plus d'acuité que la réforme engagée en 2015 comporte une revalorisation – sans doute modeste – des plafonds de ressources qui conditionne le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ou partielle. En outre, des doutes persistent quant à la solidité de son financement <sup>(4)</sup>.

---

(1) *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.*

(2) *Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.*

(3) *Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.*

(4) *Voir en ce sens le Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3996), annexe n° 31, pp. 42 à 49.*

Certes, le tableau ci-après tend à montrer une relative stabilité du niveau des demandes instruites et des admissions à l'aide juridictionnelle (partielle ou totale) sur la période 2012-2015.

**ÉVOLUTION DES DEMANDES INSTRUITES  
ET DES DÉCISIONS RELATIVES À L'OCTROI DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

	2012	2013	2014	2015
<b>Toutes décisions</b>	<b>1 065 721</b>	<b>1 080 203</b>	<b>1 056 497</b>	<b>1 061 668</b>
Variation annuelle en %	+ 3,2	+ 1,4	- 2,2	+ 0,5
<b>Toutes admissions</b>	<b>915 563</b>	<b>919 625</b>	<b>896 786</b>	<b>901 986</b>
Variation annuelle en %	+ 3,7	+ 0,4	- 2,5	+ 0,6
<b>Aide totale</b>	<b>821 777</b>	<b>826 135</b>	<b>807 418</b>	<b>819 542</b>
Variation annuelle en %	+ 4,0	+ 0,5	- 2,3	+ 1,5
<b>Aide partielle</b>	<b>93 786</b>	<b>93 490</b>	<b>89 368</b>	<b>82 444</b>
Variation annuelle en %	+ 1,9	- 0,3	- 4,4	- 7,7
<b>Autres décisions</b>	<b>150 158</b>	<b>160 578</b>	<b>159 711</b>	<b>159 682</b>
Rejets	79 414	85 679	87 223	89 728
Taux de rejet définitif en %	7,5	7,9	8,3	8,5

Source : réponses au questionnaire budgétaire - Répertoire de l'aide juridictionnelle – ministère de la justice, Secrétariat général, sous-direction des études et de la statistique.

Pour sa part, le niveau des dépenses budgétaires suit une courbe ascendante sur la même période et une assez forte consommation des crédits peut être observée.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT VOTÉS  
ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS DEPUIS 2012**

(en millions d'euros)

Année	En millions d'euros courants			Variation annuelle dépense budgétaire	Déflateur (2)  Valeur 1 € courant en € 2015	En millions d'euros 2015		
	Dotation LFI (1)	Dotation finale (1)	Dépense budgétaire			Dotation LFI (1)	Dotation finale (1)	Dépense budgétaire
2012	336,30	293,25	292,91	-15,0%	1,014	341,05	297,39	297,04
2013	319,00	318,20	317,31	8,3%	1,005	320,73	319,92	319,03
2014	345,40	329,28	328,47	3,5%	1,000	345,54	329,41	328,60
2015	332,36	313,74	313,73	-4,5%	1,000	332,36	313,74	313,73
2016	330,75					330,75		

(1) Ensemble du chapitre 46.12 aide juridique en 2005, puis titre VI de l'action aide juridictionnelle à partir de 2006 (aide juridictionnelle, aides à l'intervention de l'avocat, et autres dépenses)

(2) Source INSEE

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

**Par comparaison avec des systèmes juridiques comparables, la dépense consacrée à l'aide juridictionnelle peut, à certains égards, s'assimiler à une dépense de guichet.** Ainsi que l'a relevé M. Stéphane Leyenberger, secrétaire exécutif de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

(CEPEJ) et chef de la division de la Justice au Conseil de l'Europe, dans un certain nombre d'États européens, les montants accordés aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont nettement plus généreux. En revanche, il arrive que ces mêmes pays limitent le nombre d'affaires dont les dépenses peuvent être prises en charge par ce type de dispositif.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial estime **qu'il conviendrait de réexaminer l'ensemble des paramètres déterminant la dépense consentie pour assurer le bon fonctionnement de l'aide juridictionnelle.**

Si les plafonds de revenus conditionnant son bénéfice peuvent paraître assez restreints (eus égard au revenu médian déterminé par l'INSEE), il pourrait être pertinent de reconsidérer la nature et le montant des dépenses prises en charges (notamment dans le cas d'appels dilatoires), de sorte que l'aide juridictionnelle réponde mieux aux besoins. De fait, la loi fondamentale du 10 juillet 1991 qui consacre le droit de nos concitoyens à l'accès à la justice n'a pas été réellement actualisée depuis son entrée en vigueur. Or, l'évolution des contentieux pourrait faire que le Parlement évalue les conditions de son application de manière plus fréquente.

Il paraît également nécessaire d'accentuer les efforts du ministère de la justice en faveur d'une amélioration du taux de recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle. Suivant les données fournies par la maquette de performance du programme 101 pour 2017 (indicateurs 2.2), les sommes ainsi recouvrées sont relativement limitées et connaissent une assez faible progression entre les exercices 2015 et 2016 (de 6,9 % à 7,5 % suivant la prévision actualisée pour 2016).

Du point de vue du Rapporteur spécial, **une autre piste à explorer pourrait être celle d'une mobilisation des contrats d'assurance de protection juridique. Suivant le constat déjà établi par plusieurs travaux parlementaires** <sup>(1)</sup>, l'assurance de protection juridique reste de faible portée en raison du manque d'information, du flou sur les garanties et des multiples cas d'exclusion. Or, l'article 2 de la loi du 19 février 2007 <sup>(2)</sup> visait bien à faire ces contrats un outil de prise en charge des dépenses couvertes par l'aide juridictionnelle pour ceux qui ne pouvaient en bénéficier. Dès lors, il importe que le législateur envisage les moyens qui permettraient d'étoffer le dispositif de l'aide juridictionnelle en favorisant le recours à ces contrats.

---

(1) *Rapport d'information n° 3319 déposé par la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information (1) en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice*, et présenté par M. Philippe Gosselin et Mme George Paul Langevin, pp. 34 à 41.

(2) *Loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique.*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Jean-Jacques Urvoas, ministre de la justice (voir le compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2016 à 9 heures 30<sup>(1)</sup>), la commission des finances examine les crédits de la mission Justice et l'article 57, rattaché (M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial).*

*La commission **adopte** les crédits de la mission Justice, le rapporteur spécial ayant indiqué qu'il s'abstenait.*

*La commission examine ensuite l'article 57 rattaché.*

\*

\* \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/)



## *Article 57* **Revalorisation de l'aide juridictionnelle**

### *Texte du projet de loi :*

I.– L'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi modifié :

1° Le quatrième alinéa est supprimé ;

2° Au dernier alinéa, les mots : « 2016, à 26,50 € » sont remplacés par les mots : « 2017, à 30 € ».

II.– Le présent article est applicable en Polynésie française.

### *Exposé des motifs :*

Le présent article approfondit la réforme de l'aide juridictionnelle, conformément au protocole d'accord signé entre la Chancellerie et les représentants de la profession d'avocats le 28 octobre 2015. Les discussions avec la profession se sont poursuivies afin de faire converger les trois montants d'unité de valeur (UV), qui sert au calcul de la rétribution des avocats, vers une UV unique revalorisée. Ainsi, après un relèvement de l'UV de référence de 17,8 % en LFI pour 2016 à la suite de l'accord d'octobre 2015 (de 22,5 € HT à 26,5 € HT), celle-ci sera de nouveau revalorisée en 2017 de 13,2 %. Entre 2015 et 2017, l'UV de référence sera ainsi passée de 22,5 € HT à 30 € HT, soit une progression de 33,3 %.

Cet article met ainsi définitivement fin au système de la modulation géographique et fixe une UV unique revalorisée à 30 € HT.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article porte la revalorisation de l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution à laquelle peuvent prétendre les avocats qui assistent une personne bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Cette mesure fait suite au premier relèvement de 17,8 % décidé dans le cadre de la loi de finances pour 2016.

En application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, le montant perçu au titre de chaque mission accompli est le résultat du produit d'un coefficient (par type de procédure) et d'une unité de valeur (UV) de référence, déterminée chaque année par la loi de finances. L'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 fixe le barème qui, à chaque type de procédure ou de mission, affecte un coefficient de base et des majorations possibles cumulables.

L'article 57 du présent projet de loi de finances propose de **porter le montant de l'unité de valeur de 22,50 euros à 30 euros hors taxe (HT)**. À cette fin, il apporte deux modifications à l'article 27 de la loi précitée du 10 juillet 1991.

D'une part, le projet de loi de finances donne un caractère forfaitaire au montant de l'unité de valeur : il supprime l'alinéa 4 de l'article qui prévoyait la possibilité d'une modulation de son montant, à raison du volume des missions effectuées l'année précédente et au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau.

D'autre part, le texte modifie les valeurs inscrites au dernier alinéa de l'article 27 de la loi de 1991. En outre, conformément au principe de spécialité législative, il prévoit expressément l'application de la revalorisation de l'unité de valeur à la Polynésie française, collectivité d'outre-mer dont le statut relève des dispositions de l'article 74 de la Constitution.

L'article 57 du projet de loi de finances met ainsi un terme définitif au système de modulation géographique et, ce faisant, concrétise l'un des engagements pris par l'État dans le cadre du protocole d'accord signé le 28 octobre 2015 entre la Chancellerie et les représentants de la profession d'avocats.

\*

\* \*

*La commission est saisie de l'amendement II-92 du Gouvernement qui revalorise l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle pour la porter à 32 euros.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, elle **adopte** l'amendement et l'article 57, **ainsi modifié**.*

*Après l'article 57*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF80 de M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial, demandant au Gouvernement de remettre un rapport sur les évolutions susceptibles de faciliter le recours effectif aux contrats d'assurance de protection juridique*

**M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial.** La loi du 10 juillet 1991 consacre le droit à l'accès à l'aide juridictionnelle et à l'aide juridique. Force est de constater que les besoins excèdent les ressources mobilisées par l'État pour la prise en charge des frais de justice. Dès lors que l'état des finances publiques ne permet pas une augmentation indéfinie des ressources publiques allouées à cette politique, il faudrait que tous les dispositifs permettant à nos compatriotes d'accéder à la justice puissent être mobilisés. Or, les contrats d'assurance de protection juridique ne le sont pas systématiquement.

*La commission **rejette** l'amendement.*

**ANNEXE :**  
**PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Cour des comptes**

- M. Jean-Philippe Vachia, président de la 4<sup>e</sup> chambre
- M. Jean-Pierre Lafaure, conseiller maître
- Mme Esther Ma Namara, auditrice

**Direction des services judiciaires**

- Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires
- M. Thomas Lesueur, chef de service, adjoint à la directrice des services judiciaires
- M. Hervé Machi, sous-directeur des finances, de l’immobilier et de la performance

**Direction de l’administration pénitentiaire**

- M. Charles Giusti, directeur-adjoint
- M. Stéphane Bredin, sous-directeur du pilotage et de la sécurité des services

**Conseil national des barreaux\***

- M. Roland Rodriguez, vice-Président du Conseil national des barreaux
- M. Yves Tamet, président de la commission Accès au droit et à la Justice
- M. Jacques-Édouard Briand, directeur des affaires législatives et réglementaires du Conseil national des barreaux

**Direction du cabinet du garde des Sceaux**

- M. Thomas Andrieu, directeur de cabinet
- M. Samuel Laine, conseiller services judiciaires et réformes statutaires
- M. Romain Peray, conseiller pénitentiaire
- M. David Rey, conseiller parlementaire
- M. Romuald Gilet, conseiller budget

**Ministère de la Justice – Sous-direction de la synthèse budgétaire et comptable**

– M. Philippe Burdet, sous-directeur au secrétariat général

– M. Arnaud Bompas, adjoint au secrétariat général

**Tribunal de grande instance de Bobigny (TGI)**

– M. Renaud Le Breton de Vannoise, président

**Secrétariat général du ministère de la Justice**

– M. Stéphane Verclytte, secrétaire général

– Mme Anne Duclos-Grisier, directrice, secrétaire générale adjointe

**Barreau de Paris**

M. Frédéric Sicard, bâtonnier de l'Ordre des Avocats de Paris

M. Xavier Autain, avocat à la Cour, membre du Conseil de l'Ordre et délégué du bâtonnier aux affaires publiques

**Conseil de l'Europe**

– M. Stéphane Leyenberger, secrétaire exécutif de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et chef de la division de la Justice au Conseil de l'Europe

– M. Yannick Meneceur, administrateur de la CEPEJ, division de la Justice au Conseil de l'Europe

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*