



N° 1302

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

## 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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 29**

**JUSTICE**

Rapporteur spécial : M. PATRICK HETZEL

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET PERPÉTUANT UNE LOGIQUE EXPANSIONNISTE NON SANS D'INCERTITUDES QUANT À LA MAÎTRISE DE CERTAINES DÉPENSES</b> .....	9
<b>A. UN EXERCICE MARQUANT UN NOUVEAU SAUT DANS LA CROISSANCE DES RESSOURCES FINANCIÈRES PROGRAMMÉES</b> .....	9
1. Des crédits atteignant des niveaux inégalés et favorisant une hausse significative de l'ensemble des financements portés par la mission.....	9
a. Un nouveau dynamisme des dépenses de l'administration pénitentiaire.....	10
b. Des programmes confortés dans leurs ressources .....	11
2. Des plafonds emplois affichant une nouvelle hausse des effectifs théoriques .....	14
<b>B. DES DÉPENSES PROGRAMMÉES RÉPONDANT À DES BESOINS MAIS PRÉSENTANT DES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE ?</b> .....	19
1. Frais de justice : des efforts de rationalisation à confirmer dans le cadre d'une dotation en hausse .....	20
2. L'aide juridictionnelle : un budget soumis à la hausse des besoins de financement ? .....	23
3. L'alourdissement programmé des dépenses nécessaires aux partenariats publics privés.....	27
<b>II. UNE PROGRAMMATION PEU SUSCEPTIBLE D'IMPACTS IMMÉDIATS MALGRÉ L'OUVERTURE DE CHANTIERS DE MODERNISATION</b> .....	29
<b>A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE SUSPENDUE À LA RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME DE LA JUSTICE</b> .....	29
1. Des objectifs de performance proposant une stagnation temporaire ? .....	30
a. Des indicateurs affichant une stabilité relative des délais de jugement et une pression réelle sur la capacité de traitement des juridictions .....	30
b. Une lutte contre la surpopulation carcérale en attente de résultats ? .....	33

2. Des améliorations gagées sur l'impact des réformes procédurales et de l'organisation judiciaire à réaliser.....	35
<b>B. DES RÉFORMES À APPROFONDIR DANS LA GESTION DES RESSOURCES ET L'USAGE DES OUTILS NUMÉRIQUES.....</b>	<b>36</b>
1. Poursuivre la consolidation du rôle du secrétariat général du ministère de la justice.....	36
2. Garantir la modernisation des missions et du fonctionnement par la pleine appropriation des outils numériques.....	38
a. Régler une dette technologique « paradoxale ».....	39
b. Améliorer la conduite des projets informatiques.....	42
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>47</b>

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 2018, 72 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission *Justice* du projet de loi de finances propose **un budget fondé sur la poursuite d'une logique d'expansion des crédits et des emplois de l'ensemble des programmes.**

Il prévoit de lui affecter **près de 9 037 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et près de 9 055 millions d'euros en crédits de paiement.** Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, ces montants représentent **une hausse des ressources programmées de respectivement 0,28 % en AE mais surtout de 3,81 % en CP.** Hors CAS Pensions, les crédits de paiement demandés s'élèvent à près de 7,29 milliards d'euros. Ce chiffre apparaît en cohérence avec les prévisions du projet de loi de programmation 2019-2022 et pour la réforme de justice dont le Sénat vient d'achever l'examen en première lecture.

**Le plafond d'emplois est porté de 84 969 ETPT à 86 629 ETPT (+ 1 660 ETPT).** Cet accroissement des effectifs potentiels correspond à **la création de 1 300 emplois (dont 959 pour l'Administration pénitentiaire ; 192 au sein des juridictions ; 51 à la Protection judiciaire de la Jeunesse ; 98 au Secrétariat général du ministère).**

Pour autant, rien n'assure que la programmation retenue contribue réellement au renforcement de l'efficacité de la Justice. **Les objectifs de la maquette de performance demeurent assez limités et pour l'essentiel gagés sur les réformes dont le Gouvernement demande l'adoption dans le cadre du projet de loi de programmation 2018-2022.** Par ailleurs, **la programmation ne dissipe pas toutes les incertitudes quant à la maîtrise de certains postes de dépenses** qui, sans nécessairement mettre en cause la soutenabilité budgétaire, révèle des problèmes de budgétisation ou de pilotage des crédits.

En revanche, le projet de loi de finances comporte des chantiers de modernisation qu'il convient d'approfondir et que constituent le renforcement du secrétariat général et la réalisation du plan de transformation numérique du ministère de la justice.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial recommande :

– de dégager les moyens qui permettent au Secrétaire général du ministère de la justice, sur le long terme, d'assumer pleinement le rôle d'instance de pilotage que lui assigne le décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 ;

– de mettre pleinement en œuvre la transformation numérique du ministère de la justice et du système judiciaire, ce qui suppose une remise à niveau des équipements et des outils informatiques mais également un renforcement des capacités du ministère de la justice en maîtrise d'ouvrage et la préservation des compétences informatiques ;

- d’engager de véritables réformes procédurales et de l’organisation du système judiciaire de nature à diminuer les délais de jugement ;
- d’évaluer l’impact des programmes immobiliers engagés ;
- de fonder la maîtrise des dépenses pour frais de justice sur la poursuite de l’amélioration du circuit des dépenses, ainsi que sur ses actions de sensibilisation menées auprès des officiers de police judiciaire (premiers prescripteurs de frais de justice) et des chefs de cours ;
- de repenser le dispositif de l’aide juridictionnelle de sorte d’assurer une meilleure régulation de la dépense et la viabilité de son financement ;
- d’encourager les réflexions engagées afin de valoriser les projets et les carrières à l’interministériel des personnels des services informatiques.

## 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), des services pénitentiaires (programme 107), ainsi que des services de la Protection judiciaire de la Jeunesse (programme 182). 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.

Depuis le vote en 2002 de la loi Perben <sup>(1)</sup>, la mission *Justice* jouit du statut de mission prioritaire du budget général de l'État. Ce « statut », confirmé pour la période triennale 2018-2020, lui vaut depuis 2012 une augmentation constante de ces moyens. Pourtant, l'expérience des derniers exercices budgétaires porte nécessairement, aujourd'hui, à s'interroger sur la réalité du volontarisme budgétaire qui, désormais, caractérise chacun des projets de lois de finances initiales. Ce questionnement se nourrit très directement du constat renouvelé d'un écart persistant entre d'une part, l'importance des crédits et emplois votés et, d'autre part, la persistance des maux et contre-performances dont souffre la justice de notre pays.

Comme le rappelle l'étude de la Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) publiée en octobre 2018 <sup>(2)</sup>, du point de vue des financements accordés au fonctionnement des juridictions judiciaires, la France occupe un rang moyen voire médiocre : la dépense par habitant s'élève à 65,90 euros par an quand elle atteint 122 euros en Allemagne, 119,20 euros aux Pays-Bas ou 75 euros en Italie. Sur le plan de l'efficacité, le système judiciaire français pâtit de la surcharge des ministères publics : moins nombreux en proportion que leurs homologues européens (2,9 procureurs pour 100 000 habitants), les procureurs assument des tâches d'une tout autre ampleur et reçoivent un nombre plus important d'affaires (7,5 affaires reçues pour 100 000 habitants). Or, deux tiers des affaires dont ils sont saisis ne connaissent aucune suite procédurale.

---

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

(2) Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Systèmes judiciaires européens Efficacité et qualité de la Justice, études de la CEPEJ n° 26.*

Certes, l'analyse de la CEPEJ ne porte que sur les données 2016. Mais elle n'en comporte pas moins des éléments de comparaison utiles en ce qu'elle démontre que le niveau des crédits et des emplois ne constituent pas les seules conditions d'un système judiciaire efficace.

À l'initiative de la garde des sceaux, le Gouvernement a résolu d'inscrire la réalisation de « cinq grands chantiers de la Justice » dans le cadre d'une loi de programmation pluriannuelle couvrant la période 2018-2022. Sous réserve de l'adoption du projet de loi dont le Sénat vient d'achever l'examen en première lecture <sup>(1)</sup>, le projet de loi de finances pour 2019 devrait fournir le cadre de sa première année d'exécution.

Si le rapporteur spécial souscrit toujours à cette démarche, il ne peut que renouveler les réserves et questionnements qu'ils avaient exprimés en conclusion de ses travaux sur le budget de la mission *Justice* proposé pour 2018. De fait, le présent projet de loi de finances encourt les mêmes critiques ou doutes à deux titres : d'une part, la poursuite d'une logique budgétaire expansionniste, non dénuée d'incertitudes quant au pilotage de certaines dépenses ; d'autre part, l'absence d'impact immédiat malgré l'ouverture de quelques chantiers de modernisation.

C'est d'ailleurs en considération de l'effort programmé et des doutes quant aux résultats que l'on peut en attendre que le rapporteur spécial est conduit à émettre un avis réservé sur les crédits et emplois proposés pour la mission *Justice*.

---

(1) *Projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, n° 1349, déposé à l'Assemblée nationale le mercredi 24 octobre 2018.*

## I. UN BUDGET PERPÉTUANT UNE LOGIQUE EXPANSIONNISTE NON SANS D'INCERTITUDES QUANT À LA MAÎTRISE DE CERTAINES DÉPENSES

Pour l'essentiel, le budget présenté pour la mission *Justice* repose sur une nouvelle croissance des crédits et des emplois qui, d'après le projet de loi de programmation des finances publiques actuellement en discussion, a vocation à se poursuivre sur la période 2018-2022 <sup>(1)</sup>.

### A. UN EXERCICE MARQUANT UN NOUVEAU SAUT DANS LA CROISSANCE DES RESSOURCES FINANCIÈRES PROGRAMMÉES

Par rapport à 2018, le projet de loi de finances propose pour la mission *Justice* une revalorisation des autorisations d'engagement (AE) de 0,28 % et une hausse des crédits de paiement (CP) de 3,81 %. Hors CAS pensions et à périmètre courant, la progression atteint 4,5 % contre 3,9 % entre les lois de finances pour 2017 et 2018.

Ce faisant, le projet de loi de finances contribue nettement à l'accentuation du mouvement de hausse ininterrompue observée depuis au moins quinze ans. La croissance des ressources programmées porte tant sur les crédits – qui atteignent des niveaux inégalés – que sur les personnels – dont le plafond d'emploi est de nouveau substantiellement revu à la hausse.

#### 1. Des crédits atteignant des niveaux inégalés et favorisant une hausse significative de l'ensemble des financements portés par la mission

Les AE et des CP demandés atteignent respectivement **9 036,78 millions d'euros et 9 054,59 millions d'euros**. Hors CAS Pensions, la mission *Justice* se verrait affecter 7 290,80 millions d'euros en crédits de paiement. Ce montant, en hausse de 313,20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, correspond aux prévisions du triennal 2018-2020 et du projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la *Justice*.

En tenant compte des fonds de concours et des attributions de produits prévus par le projet de loi de finances pour 2019, la dotation porterait sur 9 046,57 millions d'euros en AE et 9 064,38 millions d'euros en CP, ce dernier montant apparaissant nettement majoré par rapport aux inscriptions de l'exercice 2018 (soit 8 722,11 millions d'euros).

Ainsi, la mission *Justice* devrait représenter, en 2019, **3,01 % des dépenses du budget général de l'État** <sup>(2)</sup> (contre 2,34 % en 2007, 2,67 % en 2015 et 2,89 % en 2017). Rappelons qu'en 2012, le budget général lui consacrait un peu plus de

---

(1) D'après les plafonds figurant à l'article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques, les crédits de paiement devraient connaître une hausse de 4,2 % en 2019, puis de 5,08 % en 2020.

(2) Hors remboursement et dégrèvements, dette et contributions au CAS Pensions.

7 300,24 millions d'euros en crédits de paiement, soit des montants inférieurs de 23,50 %, abstraction faite des changements de périmètre intervenus <sup>(1)</sup>.

**a. Un nouveau dynamisme des dépenses de l'administration pénitentiaire**

Après la diminution enregistrée en 2018, l'évolution des crédits demandés au titre du programme 107 joue un rôle prépondérant. Le projet de finances pour 2018 propose de lui consacrer **3 324,90 millions d'euros en AE et 3 749,89 millions d'euros en CP**. Si les AE enregistrent un recul de 4,41 % – conséquence de la baisse des engagements prévisionnels au titre des investissements immobiliers (hors AOT-LOA et partenariats publics privés) –, **les CP augmentent de 5,69 %**.

• **Le premier facteur de la hausse des crédits (hors titre II) du programme 107 réside dans la dynamique des dépenses d'investissements en matière immobilière** portées par l'action 01 *Garde et contrôle des personnes placées sous-main de justice*, notamment à raison des opérations confiées à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ). Elle vise à financer en 2019 deux types de dépenses :

– le financement d'études préalables, de programmation ou de conception, ainsi que les phases de travaux dans **des opérations portant sur un certain nombre de centres pénitentiaires existants** ;

– **le lancement d'opérations ayant pour objet la construction de quartiers d'accompagnement vers la sortie, ainsi que la réalisation de cinq nouvelles maisons d'arrêts** dans les zones où la densité carcérale se révèle la plus forte.

Ces dépenses doivent contribuer à la réalisation du programme de construction de 15 000 nouvelles places de prison annoncé en 2017, avec pour objectifs la création de 7 000 places nettes à horizon 2022, ainsi que 8 000 places nettes dans une seconde phase. Suivant les réponses au questionnaire budgétaire, la programmation immobilière intègre les effets attendus du projet de réforme pénale, qui vise à favoriser les alternatives à l'incarcération pour les courtes peines. On peut ici déplorer que la promesse présidentielle d'ouvrir (et non pas de programmer) durant le quinquennat 15 000 places supplémentaires de prison ne sera pas tenue.

Dans cette programmation de l'action 01, il convient en outre de signaler le lancement de l'opération d'extension des locaux de l'École nationale d'Administration pénitentiaire (ENAP) sur son site d'Agen, projet dont le coût estimé s'élève à 60 millions d'euros et qui devrait comporter trois phases.

---

(1) La loi de finances initiale pour 2018 a ainsi procédé au transfert à la Sécurité sociale des crédits destinés au financement des dépenses de santé des détenus, soit 135 millions d'euros.

• **Le second facteur de la croissance des crédits demandés tient à l'évolution des dépenses de fonctionnement prévues pour les établissements en gestion déléguée.** Du point de vue des autorisations d'engagement, la programmation 2019 intègre la nécessité de financer les avenants aux marchés conclus en 2015 et 2017, afin de prendre en compte la mise en service de structures ou d'installations nouvelles.

Les établissements en gestion publique et le poste « *prévention de la récidive et réinsertion des personnes placées sous main de justice* » participent à parts égales à l'augmentation des crédits de paiement.

• **S'agissant de l'action 04 *Soutien et formation***, si la programmation 2019 se caractérise par une baisse des autorisations d'engagement (-4,02 %), elle comporte une hausse des crédits de paiement contribuant pour l'essentiel au financement de trois mesures : **le développement des systèmes d'information ou des applicatifs informatiques** propres à l'administration pénitentiaire ; **le renforcement du renseignement pénitentiaire** (avec l'achat de nouveaux matériels et la fourniture aux agents recrutés de leur équipement en dotation) ; **la revalorisation du financement des pôles régionaux d'extractions judiciaires (PREJ)**.

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit **une augmentation de la charge de subvention pour charge de service public de l'ENAP** de 5,31 %. Ce renforcement de la dotation vise pour l'essentiel à couvrir les dépenses inhérentes au transfert de 20 équivalents temps plein, mesure destinée à permettre à l'établissement de répondre à deux exigences : d'une part, l'accueil d'un nombre d'élèves en forte augmentation sur la période 2018-2022 ; d'autre part, la mise en œuvre de la réforme initiale des surveillants pénitentiaires.

#### ***b. Des programmes confortés dans leurs ressources***

• **Le programme 166 *Justice judiciaire*** se voit doter de **3 885,41 millions d'euros en AE et de 3 487,34 millions d'euros en CP**, montants en hausse de respectivement 12,63 % et 1,19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

La forte croissance du montant des AE résulte d'abord de la hausse des crédits d'investissement nécessaire au **lancement d'une nouvelle programmation immobilière**. Celle-ci consiste en la réalisation d'opérations (confiées à l'APIJ) de construction ou restructuration pour le parc judiciaire, pour une dépense prévisionnelle de 299 millions d'euros dans le cadre de la programmation 2019 (qui comporte notamment la réalisation d'études préalables).

Par rapport à 2018, la hausse des AE demandées vise ensuite à financer **des opérations déconcentrées** ayant pour objet de répondre à plusieurs besoins : en premier lieu, la réalisation des projets immobiliers prévus dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la Justice ; en second lieu, la mise à niveau du parc immobilier (sécurité des personnes, mises aux normes

réglementaires), la mise en sécurité des palais de Justice et des travaux de gros entretien et de mise en sécurité ; enfin, la poursuite des opérations de mise en accessibilité des bâtiments, conformément aux agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP).

Du point de vue des crédits de fonctionnement, la programmation 2019 intègre plusieurs mesures nouvelles parmi lesquelles il convient de signaler : l'adaptation de l'organisation territoriale ; les opérations liées au déménagement et à l'installation du Tribunal de Grande Instance de Paris sur le site des Batignoles, dont la création d'une chambre internationale spécialisée dans le traitement du contentieux international des affaires ; **le transfert du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux de contentieux de l'incapacité (TCI) aux futurs pôles sociaux des tribunaux de grande instance.**

D'après le projet annuel de performance, le programme table également sur des **économies dont, principalement, la rationalisation des baux permise par l'ouverture du nouveau Palais de Justice de Paris** (avec une baisse de la dépense estimée à 18,49 millions d'euros).

On notera par ailleurs l'augmentation des crédits de fonctionnement demandés au titre du règlement des frais de justice (sur les actions 1 *Traitement et jugement des contentieux civils* et 2 *Conduites de la politique pénale et jugement des affaires pénales*).

• En ce qui concerne le **programme 182 Protection judiciaire de la Jeunesse (PJJ)**, les crédits demandés portent sur **903,67 millions d'euros en AE (+ 3,97 %) et à 875,36 millions d'euros en CP (+ 2,85 %)**. Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2019 accorde à la Protection judiciaire les ressources budgétaires les plus importantes dont elle ait pu disposer depuis 2013.

En dehors de la progression des dépenses de personnel, le renforcement des ressources programmées obéit à deux facteurs : d'une part, la croissance très soutenue des crédits demandés en investissement (+ 87,99 % en AE et + 24,39 % en CP) et d'autre part, la progression dynamique des dépenses d'intervention (+ 3,96 % en AE et CP).

Les crédits demandés sur le titre VI visent à engager **la construction de cinq nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) relevant du secteur public (pour 13,5 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP)**. Les exercices 2019 et 2020 devraient donner lieu à l'acquisition des emprises nécessaires et la réalisation des premières études. Par ailleurs, la programmation immobilière comprend en 2019 des travaux de maintenance lourde.

L'augmentation des dépenses prévisionnelles en crédits de titre VI vise, avec une dotation de 239,1 millions d'euros (en AE et CP), à couvrir **l'évolution du coût des établissements du secteur associatif habilité (SAH)**. Cette progression des crédits demandés est le fait, au sein du SAH, des établissements et

services financés exclusivement par l'État (219,1 millions d'euros contre 210 millions d'euros aux termes de la loi de finances initiale pour 2018).

En outre, la programmation 2019 comporte une mesure de périmètre, à savoir le débasage des loyers budgétaires (pour un montant de 4,75 millions d'euros).

• **Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*** bénéficie d'une hausse de ses crédits de paiements de 8,34 %, dont le montant atteint 470,38 millions d'euros. Ce renforcement trouve son explication principale dans **la mise en œuvre du Plan de Transformation numérique (PTN)**, qui conduit à une augmentation des crédits d'investissements (+ 30,26 %). La programmation 2019 prévoit ainsi d'affecter à ce dernier 97,3 millions d'euros en crédits de paiement. Elle prend également en compte **les premières dépenses à réaliser dans le cadre grand plan d'investissement** et vise à permettre **l'accroissement des services proposés aux utilisateurs** en matière de mobilité et de couverture permanente (informatique et télécommunication) – objectifs à l'origine de la hausse programmée des crédits de fonctionnement du programme (+ 3,87 %).

En revanche, on notera la **baisse de 3,24 % des crédits de paiement affectés à l'action 04 *Gestion de l'administration centrale*** (soit un peu plus de 140,59 millions d'euros contre près de 145,30 millions d'euros en LFI 2018). Cette baisse résulte en premier lieu de la suppression des loyers budgétaires. Elle reflète également la légère réduction du budget en fonctionnement courant dans le cadre des efforts de maîtrise de la dépense publique.

Il convient par ailleurs de signaler l'affectation de nouveaux crédits en fonctionnement afin de procéder aux engagements nécessaires **à la location d'un site supplémentaire à proximité du Bâtiment Olympe de Gougues**. Cette mesure se justifierait par la perspective d'une hausse continue des effectifs sur plusieurs exercices, ainsi que par la relocalisation de l'ANTEN-J.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES  
DE LA MISSION JUSTICE ENTRE 2013 ET 2017**

*(en millions d'euros)*

PROGRAMMES		2014 (exec)	2015 (exec)	2016 (exec)	2017 (exec)	2018 (exec)	2019 (exec)	▲ PLF 2019/LFI 2018
166 – Justice judiciaire	AE	3 186,99 (2 992,68)	2 998,21 (2 846,51)	3 253,85 (3 227,07)	3 428,88 (3 273,65)	3 449,69	<b>3 885,41</b>	+ 12,63 %
	CP	3 115,10 (3 053,58)	3 068,30 (3 089,39)	3 216,39 (3 225,11)	3 322,68 (3 291,91)	3 446,17	<b>3 487,34</b>	+ 1,19 %
107 – Administration pénitentiaire	AE	2 842,81 (2 943,07)	4 703,54 (3 992,61)	3 727,32 (3 041,81)	5 763,50 (4 247,41)	3 478,31	<b>3 324,90</b>	- 4,41 %
	CP	3 229,94 (3 171,29)	3 374,98 (3 322,22)	3 464,13 (3 340,93)	3 614,72 (3 531,96)	3 547,90	<b>3 749,90</b>	+ 5,69 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	AE	779,18 (758,66)	779,88 (780,09)	809,21 (803,00)	843,07 (821,76)	869,20	<b>903,67</b>	+ 3,97 %
	CP	783,18 (757,90)	777,38 (774,92)	803,94 (798,18)	828,74 (812,94)	851,09	<b>875,36</b>	+ 2,85 %
101 – Accès au droit et à la justice	AE	368,00 (381,71)	359,15 (338,85)	365,94 (338,83)	403,10 (380,74)	438,04	<b>466,81</b>	+ 6,57 %
	CP	368,00 (381,57)	357,73 (338,73)	366,56 (338,96)	403,10 (379,31)	438,04	<b>466,81</b>	+ 6,57 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	AE	407,38 (308,83)	357,60 (308,92)	414,37 (345,16)	364,22 (329,04)	771,59	<b>451,12</b>	- 41,53 %
	CP	314,26 (293,36)	318,94 (320,45)	346,64 (334,92)	379,84 (354,98)	434,15	<b>470,38</b>	+ 8,34 %
335- Conseil supérieur de la Magistrature	AE	3,79 (3,22)	3,62 (3,18)	3,45 (3,55)	3,77 (3,26)	4,50	<b>4,87</b>	+ 8,17 %
	CP	4,18 (3,49)	4,34 (3,90)	4,41 (4,39)	4,55 (4,17)	4,76	<b>4,81</b>	+ 1,06 %
TOTAL	AE	7 588,06 (7 388,16)	9 202,00 (8 270,15)	8 574,54 (7 759,42)	10 806,55 (9 055,86)	9 011,33	<b>9 036,78</b>	+ 0,28 %
	CP	7 814,67 (7 661,18)	7 901,67 (7 849,60)	8 202,07 (8 042,49)	8 553,63 (8 375,27)	8 722,11	<b>9 054,60</b>	+ 3,81 %

*Source : rapports annuels de performance 2013 à 2017 ; projet annuel de performance pour 2019.*

## 2. Des plafonds emplois affichant une nouvelle hausse des effectifs théoriques

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de fixer l'effectif maximal autorisé par le Parlement pour la mission *Justice* à **86 629 équivalents temps plein travaillés – ETPT–** (contre 84 969 ETPT en loi de finances initiale pour 2018). Ce renforcement de 1 660 ETPT équivaut à **la création de 1 300 emplois**.

Même s'il se révèle de moindres ampleurs que ceux programmés en 2017 et 2018, le relèvement du plafond d'emplois n'en aboutit pas moins à porter l'autorisation parlementaire à un niveau inédit depuis 2013, au terme d'un mouvement ininterrompu des effectifs inscrits au budget général.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION *JUSTICE* (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2013 <sup>(1)</sup>

(en équivalents temps plein travaillés)

	LFI 2013 (exécution)	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016 (exécution)	LFI 2017	LFI 2018	PPLF 2019	▲ PLF 2019/ LFI 2018	▲ PLF 2019/ LFI 2013
<b>166 – Justice judiciaire</b>	31 455 (30 671)	31 641 (31 036)	31 642 (30 787)	32 082 (31 607)	32 748	33 327	<b>33 574</b>	+ 247	+ 2 119
<b>107– Administration pénitentiaire</b>	35 709 (35 130)	35 821 (35 271)	36 772 (36 212)	38 085 (37 561)	39 197	40 226	<b>41 514</b>	+ 1 288	+ 5 805
<b>182 – Protection judiciaire de la jeunesse</b>	8 493 (8 183)	8 538 (8 312)	8 598 (8 480)	8 852 (8 695)	9 092	9 108	<b>9 156</b>	+ 48	+ 663
<b>310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>	1 895 (1 830)	1 970 (1 872)	1 953 (1 884)	1 989 (1 942)	2 157	2 286	<b>2 263</b>	+ 77	+ 368
<b>335- Conseil supérieur de la Magistrature</b>	22 (19)	22 (18)	22 (18)	22 (19)	22 (20)	22	<b>22</b>	+ 0	+ 0
<b>TOTAL</b>	77 580 (75 833)	77 992 (76 509)	78 987 (77 381)	81 030 (79 824)	83 216 (82 204)	84 969	<b>86 629</b>	+ 1 660	+ 9 049

Sources : d'après les rapports annuels de performances 2013 à 2016 et le projet annuel de performances pour 2019.

Comme au plan financier, le projet de loi de finances pour 2019 ne change pas fondamentalement l'équilibre de la répartition des agents entre les différents programmes de la mission.

● **l'Administration pénitentiaire** voit ses effectifs maximaux passer de 40 226 à **41 514 équivalents temps plein**. La programmation pour 2019 repose sur l'affectation de 959 emplois supplémentaires, en conséquence des créations nettes prévues pour l'exercice (soit 733 ETPT) et de l'extension en année pleine du schéma d'emplois pour 2018 (492 ETPT).

D'après le projet annuel de performance, les créations d'emplois poursuivent cinq objectifs :

– **améliorer l'efficacité des peines** (par l'affectation de 400 équivalents temps plein dans les services d'insertion et de probation) : cette mesure participe à la réalisation du plan de recrutement portant sur la période 2018-2022 et engagé afin de permettre l'application de la loi du 15 août 2014 <sup>(1)</sup> ;

– **réduire les vacances de postes de personnel de surveillance** (400 ETP) ;

– **développer les équipes locales de sécurité pénitentiaires** (70 ETP) pour permettre le déploiement de nouvelles équipes au sein de structures prioritaires avec trois missions : prendre en charge certains détenus, assurer la sécurité au sein et dans le périmètre des établissements pénitentiaires, enfin, assurer les extractions judiciaires et médicales ;

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

– **favoriser l'amélioration des extractions judiciaires (50 ETP)**, alors que l'administration pénitentiaire est engagée dans la dernière phase de reprise des missions d'extractions judiciaires qui incombait précédemment aux forces du ministère de l'Intérieur (police et gendarmerie) ;

– **développer le renseignement pénitentiaire (39 ETP)** : après la création en 2018 de cellules régionales, l'année 2019 devrait voir la mise en place d'un service de renseignement pénitentiaire à compétence nationale, rattachée directement au directeur de l'administration pénitentiaire.

**Le relèvement du plafond d'emploi explique pour l'essentiel la progression des crédits pour dépenses prévisionnelles de personnel (titre II)**, lesquelles s'établissent à 2 534,49 millions d'euros (+ 3,91 %).

**Les crédits demandés en titre II concourent également au financement de 50 millions d'euros de mesures catégorielles.** Parmi celles-ci, on trouve des mesures statutaires, l'application du Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) mais surtout **les engagements pris aux termes du relevé de conclusions du 29 janvier 2018.**

Cet accord visait à mettre un terme à la grève des personnels des établissements pénitentiaires, mouvement déclenché à la mi-janvier 2018 à la suite de plusieurs agressions contre des surveillants et s'étant prolongé jusqu'en mars. Il prévoit la revalorisation de plusieurs éléments indemnitaires (primes de sujétion spéciale – PSS –, indemnités dimanches et jours fériés, indemnité pour charges pénitentiaires), ainsi qu'une prime de fidélisation. D'après le projet annuel de performance, la dépense nécessaire à la mise en œuvre du relevé de conclusions en 2019 peut être estimée à environ 6,18 millions d'euros. Le coût en année pleine s'élèverait à 22,09 millions d'euros.

• Le plafond d'emplois demandé pour le **programme 166 Justice judiciaire** porte sur **33 574 équivalents temps plein travaillés**, ce qui représente un relèvement des effectifs maximaux de 1 288 ETPT (contre une hausse prévue de 479 ETPT aux termes de la loi de finances pour 2018).

La programmation 2019 comporte en effet la **création nette de 192 emplois dans les juridictions**, avec pour objectifs :

– d'une part, **le renforcement des équipes constituées autour du magistrat**, avec la création de 50 emplois de juristes assistants et de 50 greffiers assistants du magistrat (GAM) ;

– d'autre part, **la réduction des vacances de postes**, par la création nette de 100 emplois de magistrats et le redéploiement de 50 emplois grâce aux mesures envisagées dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la Justice ; d'après le projet annuel de performance, cette mesure permettrait de combler la vacance de l'équivalent de 100 EPT ;

– enfin, **l'augmentation des emplois de correspondants informatiques au sein des juridictions** : l'objectif étant de disposer d'agents en mesure de se consacrer pleinement à la formation aux outils informatiques, à l'assistance de proximité aux utilisateurs et à la conduite du changement.

On notera que la programmation pour 2019 prévoit à cette fin une augmentation de 0,27 % des crédits demandés en titre (soit 2 355,45 millions d'euros). Elle intègre également le financement du transfert au programme 166 de 170 équivalents temps plein, dont 152 en vue de la mise en œuvre de la réforme des juridictions sociales. L'essentiel des mesures catégorielles découle de l'application du Protocole PPCR.

• La forte croissance des effectifs affectés au **programme 310 Conduite de la politique de la Justice** (+ 368 ETPT, après une augmentation de 129 ETP en 2018) correspond à **98 emplois créés au Secrétariat général du ministère**. Ces créations doivent permettre :

– la poursuite de la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère (80 ETP) :

– la montée en puissance de l'Agence nationale des techniques d'enquête numériques judiciaires – ANTEN – J, ainsi que le déploiement des interceptions judiciaires (10 ETP).

– le recrutement de psychologues du travail (8 ETP).

Hors CAS pension et transferts, le montant des crédits demandés pour les dépenses de personnel (titre II) augmente de 6,3 % par rapport à 2018.

• S'agissant du **programme 182 Protection judiciaire de la Jeunesse, le nouvel accroissement des effectifs maximaux** (fixés à 9 156 ETPT) s'explique par la création de **51 emplois**. La mesure vise, en premier lieu, à **permettre l'ouverture de centres éducatifs fermés (CEF) dans le secteur public**, conformément au projet de loi de programmation pour 2018-2022. Elle donne lieu à l'affectation au programme de 34 équivalents temps plein, ce qui représente deux postes de directeurs de service et 32 éducateurs pour 2 CEF.

En second lieu, la programmation vise à favoriser le développement de pratiques pluridisciplinaires dans les services en milieu ouvert (avec 17 ETP supplémentaires de personnels d'encadrement).

**En soi, la hausse générale des crédits et des emplois prévue pour 2019 ne paraît pas incohérente au regard du constat d'une sous-dotation du service public de la Justice par rapport à ses homologues étrangers.** Pour autant, l'inflation des moyens programmés suffit-elle nécessairement à améliorer le fonctionnement du système judiciaire ?

Le rapporteur spécial renverra ici aux conclusions de ses travaux sur le projet de loi de règlement des comptes 2017.

Certes, le dernier exercice connu se caractérise par la hausse des montants consommés, ainsi que par des taux d'engagement élevés <sup>(1)</sup> – ce qui, en soi, peut être le signe d'une budgétisation plus pertinente. Mais les résultats de l'exécution de la loi de finances 2017 illustrent aussi **la difficulté persistante des programmes de la mission à saturer un plafond d'emplois en hausse constante**. Sur ce plan, l'écart par rapport à l'autorisation parlementaire traduit l'existence de vacances de postes (en ce qui concerne les services judiciaires), de problèmes de recrutements (pour ce qui concerne l'Administration pénitentiaire) ou de maintien en poste (pour ce qui est de certaines structures de la Protection judiciaire de la Jeunesse).

Auditionnée par la Commission des Lois, la garde des sceaux a estimé publiquement, le 24 octobre 2018, que les emplois inscrits en loi de finances seraient pourvus grâce aux mesures prises afin d'assurer l'efficacité des procédures de recrutement.

Sans vouloir mettre en doute la volonté de la ministre, le rapporteur spécial remarque que leur efficacité reste à démontrer. S'agissant des services judiciaires, il convient de reconnaître une résorption lente des vacances de postes de magistrats. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le taux de vacances des postes dans la magistrature devrait passer de 5,77 % au 1<sup>er</sup> septembre 2017 à 3 % cette année, pour devenir « frictionnel » (soit inférieur à 0,5 %) à horizon 2020. Il s'agit là d'une conséquence très mécanique de la succession de promotions comportant un nombre important d'auditeurs de justice depuis 2014. La perspective d'une amélioration des recrutements ne paraît pas aller de soi en ce qui concerne l'administration pénitentiaire, même si depuis plusieurs exercices, ses services renouvellent les modalités d'information au sujet des concours (en recourant davantage à Internet) et réfléchissent à une évolution des modalités de recrutement (nature des épreuves, durée des concours, territorialisation des modes de recrutement).

Sur le principe, ces mesures ou réflexions peuvent contribuer à renforcer l'efficacité des procédures de recrutements par une plus grande publicité assurée aux concours de l'administration pénitentiaire. Mais elles ne règlent pas *a priori* la question de l'attractivité des métiers qui conditionne le maintien en poste.

Si le rapporteur spécial conçoit la nécessité d'une loi de programmation des moyens de la Justice, c'est que l'effort nécessaire en faveur de la Justice exige de fixer un cap et, surtout, de s'inscrire dans une véritable perspective pluriannuelle partagée. Mais dans cette démarche, il importe tout autant de se préoccuper des moyens que de se fixer des objectifs au regard de l'évolution des besoins ce qui, dans le cadre, du présent projet de loi de finances amène de nouveau à s'interroger sur le pilotage de certaines dépenses.

---

(1) Rapport n° 1055 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n°980), pp. 6-11.

## **B. DES DÉPENSES PROGRAMMÉES RÉPONDANT À DES BESOINS MAIS PRÉSENTANT DES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE ?**

De fait, l'expérience montre que l'efficacité – voire la sincérité – des budgets alloués au ministère de la justice ne se mesure pas qu'à l'aune des moyens proposés dans le cadre des projets de lois de finances. Elle est tout autant affaire d'exécution.

**On donnera acte au Gouvernement de reconduire le principe d'une réserve de précaution réduite à 3 % en ce qui concerne les crédits hors titre II et de 0,5 % s'agissant des crédits de personnel.** En effet, il ressort de l'ensemble des auditions réalisées par le rapporteur spécial que cette mesure accorde aux responsables de programmes non seulement de réelles marges de manœuvre et une certaine prévisibilité quant aux ressources disponibles pour la conduite de leurs actions, mais aussi accroît **la crédibilité de la programmation. Celle-ci sort également renforcée de la quasi-absence de mesure de régulation budgétaire au cours des trois premiers semestres de l'exercice 2018** – au-delà de la mise en réserve initiale des crédits et des éventuelles réserves complémentaires constituées à l'échelle des programmes. Il s'agit là d'un changement majeur par rapport à l'exercice 2017 qu'il conviendra de confirmer, compte tenu de l'impact déjà signalé sur la Mission *Justice* <sup>(1)</sup>.

Toutefois, **le projet de loi de finances pour 2019 ne dissipe pas certaines préoccupations quant à la maîtrise de postes de dépenses dont l'évolution révèle des problèmes d'exécution ou une inflation des besoins en crédits.**

D'après le projet annuel de performance, **les restes à payer au 31 décembre 2018 pour l'ensemble de la mission atteignent la somme de près de 6 934,37 millions d'euros, en hausse de 8,79 %** par rapport aux montants constatés au terme de l'exercice 2017. En soi, cette dynamique ne paraît pas injustifiée au regard de la relance opérée dans le cadre de la loi de finances pour 2017, ainsi que des choix retenus dans l'établissement de l'échéancier des crédits de paiement, mais elle tend nécessairement à obérer les marges de manœuvre des responsables de programme.

Sans aller jusqu'à mettre en cause la soutenabilité financière de la programmation, trois enjeux – déjà signalés au fil des différents travaux du rapporteur spécial – méritent à nouveau une attention particulière en ce qu'ils constituent des facteurs de rigidification ou de non-maîtrise des dépenses : la maîtrise des frais de justice ; le financement de l'aide juridictionnelle ; l'exécution des partenariats publics-privés.

---

(1) Rapport n° 1055 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n°980), pp. 27-28.

## **1. Frais de justice : des efforts de rationalisation à confirmer dans le cadre d'une dotation en hausse**

La programmation 2019 réaffirme deux objectifs : d'une part, réduire les charges à payer sur les frais de justice ; d'autre part, parvenir à des délais de paiement conformes aux engagements pris auprès des fournisseurs de la justice lors de la mise en service du portail Chorus.

À cet effet, elle propose de poursuivre la hausse des crédits alloués aux frais de justice en les portant de 478,5 millions d'euros à **505,23 millions d'euros (soit une hausse de 5,6 %)**. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette prévision de financement intègre :

- la prévision **d'une dépense tendancielle de 539,72 millions d'euros** ;
- l'anticipation **des mesures d'économies, pour un montant estimé à 60,35 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2017**.

Dans l'établissement de ce chiffrage, le ministère de la justice table, d'une part, sur l'impact des mesures ou actions conduites depuis quelques exercices et ayant pour objet :

– l'achèvement de la mise en service **de la Plate-forme nationale d'interceptions judiciaires (PNIJ)** (– 40,8 millions d'euros) ;

– **le déploiement d'un logiciel de traduction automatique** (– 4 millions d'euros) ;

– **la mise en œuvre du plan d'apurement des scellés biologiques** : celui-ci vise au développement des bonnes pratiques en juridiction, avec notamment pour objectif la maîtrise pérenne des frais de gardiennage et la rationalisation des frais de conservation et de transport (– 5 millions d'euros) <sup>(1)</sup> ;

– **la réforme des procédures de redressement personnel** et surendettement : le ministère de la justice table en l'occurrence sur la baisse des dépenses permise par la gratuité des parutions des jugements au Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales <sup>(2)</sup> (– 1 million d'euros) ;

– **une rationalisation des procédures d'achat** : engagée depuis plusieurs exercices, cette politique repose sur 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) <sup>(3)</sup> (– 1 million d'euros) ;

---

(1) *Principes et objectifs rappelés par la nouvelle circulaire du 19 avril 2018 relative à la gestion des scellés.*

(2) *Acté par l'arrêté du 9 novembre 2017 fixant le montant des rémunérations dues en contrepartie des services rendus par la direction de l'information légale et administrative*

(3) *En application des en application des préconisations contenues dans le rapport de l'Inspection générale des services judiciaires et du Contrôle général économique et financier, réalisé dans le cadre de la revue des dépenses de frais de justice réalisée en avril 2015.*

– **la poursuite du recouvrement des frais de justice commerciale et civile** <sup>(1)</sup> (– 3 millions d’euros) ;

– **la réduction de l’assiette de calcul des cotisations sociales dues aux collaborateurs occasionnels du service public du ministère de la justice** (– 5,35 millions d’euros) ;

– la mise en place d’un marché public destiné au transport de scellés à température dirigée (– 0,2 million d’euros).

En outre, la programmation pour 2019 prévoit de dégager **des crédits supplémentaires, d’un montant global de 25,86 millions d’euros, afin de financer les dépenses suivantes :**

– **la généralisation de l’audition de l’enfant par un tiers** dans le cadre des procédures en matière matrimoniale et de responsabilité parentale (+ 1,59 million d’euros) ;

– la prise en charge des frais des greffiers de tribunaux de commerce <sup>(2)</sup> affectés en 2019 aux tribunaux mixtes de commerce de Mayotte, de Guyane, de Martinique, de Guadeloupe et de la Réunion (+ 0,4 million) ;

– **la résorption des charges à payer** (+ 23,87 millions d’euros).

En soi, l’ensemble de ces mesures et l’effort budgétaire renouvelé témoignent de la volonté du ministère de la justice d’amplifier les premiers résultats obtenus dans la maîtrise des délais de paiement et l’apurement des frais de justice. Ces progrès résultent notamment de l’ensemble des mesures prises afin de moderniser et de fluidifier le circuit de la dépense <sup>(3)</sup>, ainsi que la généralisation de l’utilisation de Chorus Pro pour la saisie, le suivi et le règlement des mémoires pour paiement des frais de justice <sup>(4)</sup>.

D’après les réponses au questionnaire budgétaire, **le délai moyen de règlement des frais de justice serait aujourd’hui d’un peu plus de 30 jours (contre 40 jours en 2016). Le ministère de la justice entend amener les juridictions à respecter le délai d’un mois en 2019** et diminuer la dette héritée des exercices antérieurs. Constituée en grande partie au titre de la médecine légale, des cotisations des collaborateurs du service public (COSP) et des factures d’opérateurs d’interception, celle-ci était estimée à plus de 30 millions d’euros au 1<sup>er</sup> août 2018.

Pour autant, le rapporteur spécial relève une fois de plus que dans la programmation 2019, **le financement des frais de justice accorde encore une**

---

(1) Procédure prévue par les articles R.91 et R 93 I du code de procédure pénale.

(2) Imputés sur frais de justice en application de l’article L 663-1 du code de commerce.

(3) Le décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice, prévoit ainsi la révision du périmètre des frais de justice, le développement du contrôle hiérarchisé, une extension de la procédure de certification.

(4) Décret n° 2016-479 du 18 avril 2016.

**large place à des mesures d'économies déjà évoquées et dont l'impact peut paraître incertain – pour ne pas dire surévalué** – au regard des conclusions de l'exercice 2017.

Ainsi que le montrent de manière récurrente les travaux de la Cour des comptes, cette question vaut en particulier s'agissant de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ). Le ministère de la justice estime que les difficultés encore signalées revêtent un caractère marginal et sont en voie de résolution. Il attend de la mise en service progressive des fonctionnalités de géolocalisation en 2019 la réalisation d'une économie estimée à 17 millions d'euros.

### **La plateforme nationale des interceptions judiciaires en 2019**

Objet d'un marché initial lancé en 2010, la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) a pour objet la centralisation des réquisitions d'interceptions des communications électroniques et des demandes de prestations annexes, ainsi que la mise à disposition des résultats au profit des magistrats et des services de police judiciaire. La loi du 3 juin 2016<sup>(1)</sup> confère à son recours un caractère obligatoire, sauf impossibilité technique.

D'après les éléments communiqués par le ministère de la justice, la PNIJ est aujourd'hui pleinement opérationnelle. Elle est utilisée par plus de 50 000 magistrats, enquêteurs et greffiers. Elle traite plus de 10 000 interceptions simultanées et 5 000 demandes de prestations annexes par jour. Elle intercepte 750 000 communications et 1,2 million de SMS par semaine.

En collaboration avec les services de police judiciaires et dans le cadre des relations contractuelles nouées entre le ministère de la justice et la société Thalès, l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ) travaille actuellement au développement d'une fonctionnalité de géolocalisation.

Les coûts de réalisation de la Plateforme atteignent 148,2 millions d'euros au terme de phase de développement, ce chiffre intégrant notamment le coût du marché avec la société Thalès et deux années d'exploitation. D'après l'analyse du ministère de la justice, le dépassement du budget prévisionnel de la plateforme (soit 42 millions d'euros) trouve principalement son origine dans les adaptations successives du projet, en rapport avec l'évolution des besoins des services d'enquêtes (utilisation obligatoire, DATA mobile, 4G, nouveaux opérateurs, etc.).

*Source : réponses au questionnaire budgétaire.*

Quoi qu'il en soit, il ressort des données fournies à l'appui de la programmation 2019 **une hausse nette du besoin de financement. La dépense tendancielle devrait croître de 4,97 % par rapport celle prévue en 2018** et excéder de près de 8,92 % la consommation effectivement constatée en crédits de fonctionnement en 2017.

---

(1) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

**Cette perspective ne peut que renforcer la nécessité – dans laquelle se trouve – le ministère d’approfondir les actions engagées.** Dans cette optique, on peut noter avec intérêt des expérimentations telles que celles portant sur le recrutement d’interprètes ou relative à la gestion régionalisée des scellés dans un centre régional. D’après les éléments exposés au rapporteur spécial dans le cadre de ses auditions, cette dernière mesure devrait permettre une réduction significative des frais de gardiennage (notamment en ce qui concerne l’entreposage des véhicules saisis dans le cadre des procédures judiciaires), ainsi qu’un meilleur suivi des scellés.

Mais il importe aussi d’associer pleinement les acteurs de la dépense aux efforts de rationalisation nécessaires à la maîtrise des frais de justice. **C’est dans cet esprit que le rapporteur spécial renouvelle ici sa recommandation de poursuivre les actions de sensibilisation menées par le ministère auprès des officiers de police judiciaire (premiers prescripteurs de frais de justice) et des chefs de cours.**

## **2. L’aide juridictionnelle : un budget soumis à la hausse des besoins de financement ?**

**Le projet de loi de finances propose de consacrer à l’aide juridictionnelle la somme globale de près 506,72 millions d’euros.** Par rapport aux montants inscrits en 2018 (478,79 millions d’euros), les ressources ainsi allouées à cette politique publique fondée par la loi du 10 juillet 1991 <sup>(1)</sup> connaissent une augmentation de 5,83 %. Ce chiffre traduit une certaine décélération au regard des croissances constatées entre 2016 et 2017 (+ 13,57 %), puis entre 2017 et 2018 (+ 7,02 %). Le projet de loi de finances n’en contribue pas moins à porter le financement de l’aide juridictionnelle à son sommet.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, depuis trois exercices, **cette progression repose plus particulièrement sur l’augmentation continue des crédits du budget général. Les ressources extra-budgétaires demeurent stables**, fixées à 83 millions d’euros à compter de la loi de finances initiale pour 2017.

En revanche, le projet de loi de finances pour 2019 planifie une nouvelle hausse des AE et CP affectés à l’action 01 du Programme 101 *Accès au droit et à la Justice*. La dotation budgétaire atteint le montant exceptionnel de 423,72 millions d’euros, en hausse de 7,06 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 et de 28,11 % en comparaison des crédits inscrits en 2016.

Au sein du programme 101, l’action juridictionnelle s’impose ainsi plus que jamais comme le tout premier poste de dépenses. On notera d’ailleurs, **qu’en dehors des ressources supplémentaires dégagées en faveur de la médiation familiale et des espaces de rencontres (en augmentation de 4,21 % et fixées à 6,52 millions d’euros), le renforcement de ses crédits joue un rôle presque exclusif.**

---

(1) Cf. loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l’aide juridique et le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

Année	LFI			Exécuté				
	Crédits budgétaires	Extra-budgétaires	Total	Crédits budgétaires	Extra-budgétaires	Ressource totale	Rétablis.	Dépense
2012	336,30	84,90	421,20	292,91	54,40	347,31	4,42	367,18
2013	318,20	60,00	378,20	317,31	51,08	368,39	0,75	370,57
2014	345,41		345,41	328,47	27,84	356,31		364,46
2015	332,36	43,00	375,36	313,73	38,90	352,63		359,30
2016	330,75	63,00	393,75	305,24	64,81	370,05		381,47
2017	364,20	83,00	447,20					
2018	395,79	83,00	478,79					
2019	423,72	83,00	506,72					

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

**L'évolution des crédits pour 2019 reflète l'augmentation des dépenses prévisionnelles au titre de la rétribution de base des avocats par l'intermédiaire des CARPA.** Le projet de loi de finances devrait lui consacrer 407,1 millions d'euros (dont 332,5 millions d'euros financés sur crédits budgétaires). Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, ces montants représentent une croissance de 7,02 % de la dépense globale attendue et de 8,78 % du financement budgétaire.

La programmation 2019 inclut également **7,8 millions d'euros supplémentaires destinés à couvrir les dépenses inhérentes :**

– **aux premiers impacts de la loi de programmation pour 2018-2022 :** le texte prévoit notamment **l'extension de la représentation obligatoire** dans un certain nombre de contentieux techniques (contentieux de l'exécution, des baux ruraux, de l'expropriation ou en matière douanière) ; il autorise le juge dans certaines hypothèses à imposer aux parties le **recours à un médiateur** en tout état de la procédure ;

– aux mesures réglementaires de **simplification de la procédure civile envisagées** (par exemple, la convocation à l'audience par un huissier).

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018 le rapporteur spécial avait estimé que dès lors que l'aide juridictionnelle s'assimilait à bien des égards à une dépense de guichet, la question de la viabilité de son financement demeurait posée. Ce jugement se fondait sur l'observation de l'évolution des dépenses, ainsi que sur les analyses développées par la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, les deux mettant en exergue **l'impact nécessairement inflationniste**

(1) Cf. Référé sur « la gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat » <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34416>.

## des fondements de la réforme de l'aide juridictionnelle conduite entre 2015 et 2018<sup>(1)</sup>.

Ce diagnostic est toujours valide. Ainsi que le montrent les tableaux ci-après, **la dépense effective connaît, depuis l'exercice 2012, une croissance quasi ininterrompue**, mouvement marqué toutefois par une certaine inflexion entre les exercices 2016 et 2017.

### ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE EFFECTIVE D'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Crédits budgétaires</b>	292,91	317,31	328,47	313,73	305,24	342,42
<b>Dépense effective</b>	367,18	370,57	364,47	359,30	381,47	431,37

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Certes, il peut être difficile à ce stade d'évaluer précisément le coût afférent à la mise en œuvre de chacun des éléments constitutifs de la réforme de l'aide juridictionnelle. Mais il convient de citer ici l'analyse développée dans les réponses au questionnaire budgétaire à propos de la loi de finances initiale 2017 : « *En raison de l'effet cumulé des revalorisations et des relèvements successifs, les versements aux acteurs de l'aide juridique ont crû de 49,90 millions d'euros entre 2016 et 2017. Cette hausse a été couverte par une augmentation des crédits budgétaires consommés (+ 37,18 millions d'euros), par l'accroissement des ressources extra-budgétaires (+ 18,28 millions d'euros) et par la poursuite des prélèvements sur les disponibilités des CARPA (5,86 millions d'euros en 2017 après 11,42 millions d'euros).* ».

**À lui seul, l'équilibre du dernier exercice budgétaire connu illustre les termes d'une équation qui présente une difficulté croissante pour les finances publiques.** De fait, alors qu'il avait reculé entre 2013 et 2015, le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle augmente à nouveau depuis trois exercices.

Au demeurant, on remarquera que si les décisions d'admission partielle s'établissent en 2017 à un niveau inférieur à celui constaté en 2012, celles prononçant une admission totale n'ont jamais été aussi nombreuses, ainsi que le montre le tableau ci-après.

---

(1) Rapport n° 273 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 33-35.

L'ÉVOLUTION DES DÉCISIONS  
D'ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPUIS 2012

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Toutes décisions</b>	1 065 721	1 080 203	1 056 497	1 061 668	1 122 586	1 132 581
<b>Variation annuelle en %</b>	+ 3,2	+ 1,4	- 2,2	+ 0,5	+ 5,7	+ 0,9
<b>Toutes admissions</b>	915 563	919 625	896 786	901 986	971 181	985 110
<b>Variation annuelle en %</b>	+ 3,7 %	+ 0,4 %	- 2,5 %	+ 0,6 %	+ 7,7 %	+ 1,4
<b>Admissions avec aide totale</b>	821 777	826 135	807 418	819 542	892 560	907 819
<b>Variation annuelle en %</b>	+ 4,0 %	+ 0,5 %	- 2,3 %	+ 1,5 %	+ 8,9 %	+ 1,7
<b>Aide partielle</b>	93 786	93 490	89 368	82 444	78 621	77 291
<b>Variation annuelle en %</b>	+ 1,9 %	- 0,3 %	- 4,4 %	- 7,7 %	- 4,6 %	- 1,7
<b>Rejets</b>	79 414	85 679	87 223	89 728	83 785	79 625
<b>Taux de rejet en %</b>	7,5 %	7,9 %	8,3 %	8,5 %	7,5 %	+ 7,0
<b>Autres décisions</b>	70 744	74 899	72 488	69 954	67 620	67 846

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Chacun peut évidemment porter une appréciation divergente quant à la pertinence des seuils et plafond d'admission. Mais par comparaison avec nos voisins européens, l'État permet un accès au droit et à la justice qui, à bien des égards, fait l'honneur de notre pays. Il importe cependant d'assurer la soutenabilité de cette politique publique par usage proportionné des ressources de la justice.

Dans cet esprit, **le rapporteur spécial ne peut que souligner à nouveau la nécessité d'une réforme de fond qui ne saurait avoir pour seul fondement le relèvement périodique des crédits budgétaires.** Il faut repenser le dispositif dans son ensemble, ce qui implique d'examiner les ressources de cette politique publique mais également ses objectifs et les besoins qu'il lui incombe légitimement de satisfaire.

Dans cette optique, il ne paraîtrait pas hors de propos – par exemple dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 – de mettre en œuvre la proposition n° 103 du rapport d'information de Philippe Bas au Sénat qui vise à rétablir la contribution pour l'aide juridique<sup>(1)</sup>. **Il importe sans doute également de rendre plus efficace la subsidiarité – pourtant prévue par les textes – entre les frais pris en charge par la solidarité nationale et ceux susceptibles de relever des contrats d'assurance de protection juridique.**

En dernier lieu, le rapporteur spécial estime **qu'il conviendrait de poursuivre les efforts engagés afin d'améliorer le taux de recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle.**

(1) Supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Il ressort en effet de l'indicateur 2.2 de la maquette de performance que la part des sommes recouvrées demeure assez marginale (de l'ordre de 6 % selon la prévision établie pour 2018), et de surcroît d'un niveau inférieur aux résultats obtenus en 2016. Suivant les éléments recueillis par le rapporteur spécial, le recouvrement semble en effet très largement tributaire des moyens dont disposent les juridictions et surtout de leurs priorités.

### **3. L'alourdissement programmé des dépenses nécessaires aux partenariats publics privés**

La programmation de la mission *Justice* doit désormais assurer le financement d'un certain nombre de contrats de partenariats publics privés ayant pour finalité la construction, l'entretien voire la gestion et la fourniture de prestations de fonctionnement courant d'immeubles relevant du parc des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire.

Relèvent aujourd'hui de ce dispositif les principaux établissements suivants :

– **le nouveau Palais de Justice de Paris**, construit sur le site des Batignolles (aux termes du contrat de partenariat public-privé conclu le 15 février 2012 aux fins de construction et d'exploitation du nouveau site du Tribunal de grande instance) ;

– **le nouveau Palais de Justice de Caen** (objet du contrat de partenariat conclu le 18 décembre 2012 en vue de la construction du futur Palais de Justice, livré le 16 juillet 2015) ;

– **la maison d'arrêt Paris-La Santé** (objet d'un contrat de partenariat conclu en novembre 2014 en vue de la démolition et de la reconstruction de l'établissement, lequel a été livré le 22 juin 2018) ;

– **les lots A et B des partenariats conclus en 2012 par l'administration pénitentiaire** et portant respectivement sur : les centres pénitentiaires de Valence, Riom (pour construction des établissements et fournitures des services à la personne) ; le centre pénitentiaire de Beauvais (aux fins de construction).

Dans son rapport sur le projet de loi de finances initiale pour 2018, le rapporteur spécial avait montré que si les PPP pouvaient dispenser l'État d'un investissement coûteux dans sa phase initiale, ils n'en demeuraient pas moins des instruments au coût budgétaire croissant – voire excessif<sup>(1)</sup>.

---

(1) Rapport n° 273 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 31-33.

De fait, **l'exécution des contrats de partenariats donne lieu, dans le cadre du projet de loi de finances à l'inscription d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement *a minima* stables ou légèrement revalorisés**. Il en va ainsi en ce qui concerne :

– les Palais de Justice de Paris : les AE et CP demandés sur le titre III passent de 22,4 millions à 24,5 millions d'euros, tandis que les postes « investissement » et « financement » affichent une quasi-stabilité (avec respectivement 16,9 millions d'euros et 33,8 millions d'euros) ;

– les lots A et B précités : la programmation pour 2019 intègre un relèvement du montant des CP demandés, tant en investissement (de 23,1 millions d'euros à 29,4 millions d'euros), que sur les postes « fonctionnement » (de 26 millions d'euros à 33,4 millions d'euros) et « financement (de 15,7 millions d'euros à 22,1 millions d'euros).

Certes, les partenariats auront pu favoriser la réalisation d'opérations facteurs de rationalisation des emprises judiciaires et, en conséquence, permettant de dégager des économies à l'exemple du nouveau Palais de Justice de Paris <sup>(1)</sup>. Toutefois, l'importance de ces dernières doit être reconsidérée à l'aune du coût global des contrats au terme de leur exécution.

### **L'ouverture du nouveau Palais de Justice de Paris**

Le nouveau Palais de Justice de Paris abrite désormais l'ensemble des services du Tribunal de grande instance de Paris (y compris le Parquet national financier), ainsi que le Tribunal des Affaires de sécurité sociale et le Tribunal d'instance de Paris (né du regroupement et de la fusion des vingt tribunaux d'instance d'arrondissement).

L'ouverture de l'édifice date du 9 avril 2018. Elle fait suite à la levée des réserves par le co-contractant et à la validation des tests réalisés « à blanc » après la prise de possession de l'ouvrage le 11 août 2017. Rappelons que ce premier événement marquait, outre le transfert au ministère de la justice de la gestion du contrat et de la sûreté du site, le démarrage des différentes prestations d'exploitation-maintenance et de services prévues au contrat, ainsi que le paiement, des redevances d'investissement et de fonctionnement exigibles pendant sa durée.

L'emménagement des juridictions s'est déroulé du 9 avril au 27 juin 2018, sans incident et dans les délais ; les audiences ont débuté dès l'ouverture au public le 16 avril 2018 au fur et à mesure de l'arrivée des juridictions sans interruption entre les anciens sites et le nouveau site. Les chefs de juridiction et plus particulièrement le président du Tribunal de grande instance, en ce qui concerne la sécurité incendie, se sont vus transférer la responsabilité du site, assurée jusqu'alors par les services du secrétariat général, qui assurent par ailleurs la gestion du contrat de partenariat.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire.*

---

(1) Cf. *supra* p. 12.

Sur le constat des difficultés soulevées en termes de soutenabilité budgétaire et de coût d'adaptation du service, le ministère a résolu de ne plus recourir aux partenariats publics-privés. Du point de vue du rapport spécial, **il importe désormais que le ministère de la justice se dote de tous les moyens nécessaires au suivi efficace des contrats conclus, ce qui implique d'étoffer, comme l'y engage le projet de loi de finances pour 2019, les moyens consacrés à cette tâche au sein du Secrétariat général.**

## **II. UNE PROGRAMMATION PEU SUSCEPTIBLE D'IMPACTS IMMÉDIATS MALGRÉ L'OUVERTURE DE CHANTIERS DE MODERNISATION**

Au-delà des ressources programmées, de l'évaluation des besoins et des premiers enseignements d'un exercice en cours, la pertinence d'un budget se mesure aussi à l'aune des réformes qu'ils portent et des objectifs de performances qu'il assigne au ministère chargé de son exécution. Si chacun peut convenir de la nécessité d'une action de long terme afin d'assurer le redressement de la justice, il importe néanmoins de se demander dans quelle mesure le présent projet de loi peut contribuer à améliorer l'exercice des missions et l'emploi des ressources.

De ce point de vue, **on peut être conduit à exprimer des doutes quant à la probabilité que le budget 2019 apporte beaucoup de résultats tangibles.** En effet, abstraction faite de la hausse généralisée des crédits et des emplois, **le projet de loi de finances peut être considéré, fondamentalement, comme une programmation d'attente** présentant deux traits caractéristiques : d'une part, une démarche de performance suspendue à la réalisation de la loi de programmation et de réforme de la justice ; d'autre part, des réformes à approfondir dans la gestion des ressources et l'usage des outils numériques.

### **A. UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE SUSPENDUE À LA RÉALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME DE LA JUSTICE**

En soi, cette appréciation résume assez bien la teneur des réponses que la garde des Sceaux a pu fournir au rapporteur spécial lorsqu'il l'interrogeait sur le manque d'ambition des objectifs du projet de loi de finances. Elle correspond surtout au constat du caractère finalement restreint ou précaire de la démarche de maquette de performance proposée pour 2019, au moins à deux titres : d'une part, le caractère limité des objectifs poursuivis ; d'autre part, l'importance des réformes sur laquelle ils sont gagés.

## 1. Des objectifs de performance proposant une stagnation temporaire ?

Cette question se pose à la lumière de l'évolution des indicateurs censés permettre d'évaluer la manière dont la justice s'acquitte de ses missions.

Certes, comme en 2018, **la maquette de performance comporte des prévisions laissant augurer de réels progrès obtenus par l'action des services du ministère**. On notera par exemple :

– l'évolution du « pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures » (indicateur 1.2 du programme 166) ;

– l'évolution de la « dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale » (indicateur 3.1 du programme 166) ;

– le « nombre d'échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires » (indicateur 3.2 du programme 166) ;

– le « pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve (SME) ayant respecté leur obligation d'indemniser les victimes » (indicateur 1.5 du programme 107) ;

– le « nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement) » (indicateur 1.5 du programme 107).

– le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) dont le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est supérieur à 60 jours (indicateurs 1.1 du programme 101) ;

– le « coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle » (indicateur 2.1 du programme 101).

En revanche, l'examen des résultats attendus en ce qui concerne les services judiciaires et l'administration pénitentiaire donne à penser **que la démarche de performance proposée se résumera à préserver des « acquis » bien en deçà de besoins identifiés de longue date**.

### *a. Des indicateurs affichant une stabilité relative des délais de jugement et une pression réelle sur la capacité de traitement des juridictions*

• Comme en 2018, le **délai moyen de traitement des procédures civiles**, hors procédures courtes (indicateur 1.1 du programme 166) révèle, au-delà d'améliorations conjoncturelles, **la persistance des difficultés auxquelles elles doivent faire face**.

La maquette de performance anticipe, ainsi que le montre le tableau ci-après :

– **un allongement marginal des délais devant la Cour de cassation** - après la stabilité attendue pour l'exercice 2018 – (16 mois, délai identique à la précision actualisée pour 2018 mais légèrement au-dessus du délai réalisé 2017) ;

– **des délais de jugement en léger retrait par rapport à l'exercice 2017 et, à un degré moindre en comparaison des prévisions actualisées pour l'exercice 2018**, en ce qui concerne les cours d'appel, les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, les tribunaux de commerce et, surtout, les conseils de prud'hommes (16 mois attendus contre 17,3 mois en 2017).

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT  
DES PROCÉDURES CIVILES, HORS PROCÉDURES COURTES**

**(INDICATEUR 1.1 DU PROGRAMME 166)**

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
<b>Cour de Cassation</b>	Mois	16,4	15,9	15,5	16	16	15,5
<b>Cours d'appel</b>	Mois	13,9	14,7	13,7	15	14	13
<b>Tribunaux de grande instance</b>	Mois	11,1	11,8	11,2	12,3	11,5	10,5
<b>TGI : juge des enfants (assistance éducative)</b>	Mois	2,3	2,4	2,1	2,3	2,1	2,0
<b>Tribunaux d'instance (dont justice de proximité)</b>	Mois	5,8	5,9	5,6	5,6	5,3	5
<b>Conseils de prud'hommes</b>	Mois	17	17,3	16,7	17	16	15
<b>Tribunaux de commerce</b>		8,4	8,8	8,1	8,5	8,2	7,5

Source : projet annuel de performance pour 2019.

D'après le projet annuel de performance, cette prévision vise à tenir compte de la situation assez contrastée des différents niveaux de juridictions.

– **La Cour de cassation** devrait ainsi être confrontée à **des perspectives d'activité moins favorables en 2018** devant résultant de deux facteurs : d'une part, un fléchissement de 50 % de l'effectif des magistrats maintenus en activité en surnombre, avec pour conséquence une baisse du nombre des magistrats du siège (211 ETPT en mars 2018 contre 220 ETPT en décembre 2017, effectif à son plus bas niveau depuis 2014) ; d'autre part, une augmentation des affaires nouvelles en 2017 ;

– **S'agissant des cours d'appel**, le projet annuel de performance invoque **le poids toujours prégnant des affaires nouvelles en droit social** : ce contentieux alourdit la charge de travail des chambres sociales et résulte du déstockage opéré dans la perspective de l'entrée en vigueur de la réforme des juridictions sociales organisées par la loi du 18 novembre 2016<sup>(1)</sup>. En

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

conséquence, le délai moyen de traitement et l'âge moyen du stock devraient connaître une hausse significative. Le projet annuel de performance note toutefois un premier infléchissement en 2017, avec une première baisse des affaires nouvelles (dans leur ensemble) et un niveau de traitement de l'ensemble des contentieux à son plus haut niveau depuis 2010.

– En ce qui concerne **les tribunaux de grande instance, la cible retenue se justifierait par la persistance des grandes difficultés observées au cours des derniers exercices** et qui ont pour causes : d'une part, la hausse remarquable des affaires traitées par les juges des libertés et de la détention (JLD), en rapport avec l'extension de leur domaine de compétences ; d'autre part, l'importance des affaires transférées aux TGI à la suite de la réforme des conseils de prud'homme, et du fait de l'intégration des juridictions sociales aux futurs pôles sociaux des tribunaux de grande instance (TGI) au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

En revanche, le projet annuel de performance souligne une première diminution du volume des affaires nouvelles constatées en 2017 (– 6 %), essentiellement du fait du transfert aux notaires du règlement des divorces par consentement mutuel.

● Pour ce qui est du **délai moyen de traitement des procédures pénales** (indicateur 1.3 du programme 166), la maquette de performances propose également un maintien des délais enregistrés pour la Cour de cassation par rapport à la prévision actualisée pour 2018 et une réduction non réellement significative en ce qui concerne les autres juridictions, que ce soit pour les crimes ou pour les délits. Le rapporteur spécial ne peut que déplorer là, à nouveau, **un manque d'ambition**.

Suivant le programme annuel de performances, ce choix s'explique par la prise en compte de plusieurs facteurs :

– s'agissant des délais devant la Cour de cassation (260 jours), l'impact des nombreuses dispositions de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 sur le délai de traitement des affaires se terminant par un arrêt ;

– en ce qui concerne les autres juridictions pour les crimes et les délits, comme en 2018, la complexité des dossiers, tels les dossiers d'assises relatifs aux affaires traitées par les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), les contentieux économiques et financiers, les affaires de santé publique.

On relèvera également la faible évolution des cibles fixées en ce qui concerne le « *nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet* » (indicateur 1.5 du programme 166)

Pour le rapporteur spécial, la stabilité de ces indicateurs tend à démontrer sinon les limites du volontarisme budgétaire une nouvelle fois affiché, du moins l'absence de lien nécessaire entre la construction budgétaire et la maquette de performance. **L'amélioration du fonctionnement des services judiciaires,**

**notamment des délais de jugement, appelle en réalité des réformes procédurales et de l'organisation du système judiciaire bien plus importantes que ce qui a été entrepris jusqu'alors.**

***b. Une lutte contre la surpopulation carcérale en attente de résultats ?***

La maquette de performance pour 2019 repose en effet sur des cibles inchangées pour l'essentiel, **stabilité qui caractérise la persistance de conditions d'incarcération dégradées dans notre pays.**

Ainsi, le projet annuel de performance pour 2019 prévoit un taux d'occupation des places en maisons d'arrêt de 136 % (contre une prévision actualisée pour l'exercice 2018 de 137 % et un taux constaté en 2017 de 137,7 %).

On notera en revanche que **le taux d'occupation en centre de détention enregistre une nette dégradation**, passant de 92 % (selon la prévision actualisée pour 2018) à 97 % en 2019. Il s'agit là d'un pourcentage nettement supérieur aux résultats des exercices 2016 et 2017.

Comme en 2018, le projet annuel de performance invoque la hausse de la population carcérale plus importante que les prévisions et se place dans l'attente de l'ouverture progressive des nouveaux établissements, laquelle devrait permettre d'observer une décreue plus importante.

En cela, on ne saurait reprocher au ministère de la justice un manque de réalisme. Mais, comme en 2018, les objectifs assignés à la démarche de performance n'en conduisent pas moins à s'interroger **sur la portée des derniers programmes immobiliers pénitentiaires lancés par le ministère de la Justice depuis quelques années.**

D'après les données rendues publiques par le ministère de la justice <sup>(1)</sup>, on dénombrait **81 884 personnes placées sous écrou au 1<sup>er</sup> octobre 2018**, dont 70 174 personnes écrouées détenues. Par rapport aux effectifs recensés à la même date en 2018 (79 133 personnes), la population globale croît de 3,5 %, celle des écroués détenus de 3,1 %.

**Le nombre de places opérationnelles au sein des 186 établissements pénitentiaires s'élève à 59 891, en augmentation de 1 %** par rapport au chiffre de l'exercice 2017 (59 084 places). On signale par ailleurs 1 353 matelas au sol, chiffre en légère baisse (– 0,7 %).

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la répartition de la population carcérale entre les différents établissements ne connaît pas d'inflexion significative par rapport à 2017. **En revanche, la densité carcérale moyenne s'accroît, en conséquence de la légère augmentation du taux d'occupation dans les maisons d'arrêt et les quartiers de maison d'arrêt pour mineur.**

---

(1) [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/mensuelle\\_octobre\\_2018\\_.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_octobre_2018_.pdf).

Le 18 octobre 2018, le ministère de la justice a précisé les orientations du « Plan immobilier pénitentiaire 15 000 places » censé répondre à l'objectif fixé par le Président de la République en présentant la carte des établissements dont il propose la construction <sup>(1)</sup>. La réalisation du plan devrait aboutir, dans le cadre de la première phase allant jusqu'à 2022, à l'ouverture de 33 nouveaux établissements sur l'ensemble du territoire national, dont : 2 maisons d'arrêt (1 outre-mer) ; 9 centres pénitentiaires (1 outre-mer) ; 1 centre de détention (à Koné, en Nouvelle-Calédonie) ; deux « extensions » ; 1 centre de semi-liberté ; 16 structures d'accompagnement vers la sortie ; 2 établissements de réhabilitation.

Cela étant, ainsi que l'a montré le rapporteur spécial en conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, **la création de nouvelles places de prison ne contribue pas nécessairement à une amélioration significative des capacités d'accueil du parc pénitentiaire et encore moins de son état** <sup>(2)</sup>.

À supposer que les objectifs assignés au nouveau plan pénitentiaire soient respectés d'ici à 2022, **il importe que sa mise en œuvre donne lieu à une évaluation précise de l'impact des programmes immobiliers engagés afin de garantir le niveau des ressources consacrées à la lutte contre la surpopulation carcérale.**

#### ÉVOLUTION DE LA DENSITÉ CARCÉRALE ENTRE 2017 ET 2018

(en %)

Type d'établissement	Densité en 2017	Densité En 2018
Maison d'arrêt (MA) et quartiers maisons d'arrêt	139 %	142 %
Centres de détention (CD) et quartier CD	91 %	91 %
Maisons centrales et quartiers maisons centrales	76 %	74 %
Centres pour peines aménagées (CPA) et quartiers CPA	63 %	70 %
Centres de semi-liberté (CSL) et quartiers CSL	66 %	69 %
Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) et « quartiers mineur » QM	70 %	69 %
Centre national d'évaluation (CNE) et quartiers CNE	74 %	65 %
ENSEMBLE	116 %	118 %

Source : D'après ministère de la justice, *Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, Situation au 1<sup>er</sup> octobre 2018 et au 1<sup>er</sup> octobre 2017.*

(1) [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/carte\\_15000\\_places\\_penitentiaire.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/carte_15000_places_penitentiaire.pdf).

(2) Rapport n° 273 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 25-26.

## **2. Des améliorations gagées sur l'impact des réformes procédurales et de l'organisation judiciaire à réaliser**

De fait, le projet annuel de performance pour 2019 inscrit l'action du ministère de la justice dans la poursuite de la mise en œuvre de la loi de modernisation de la Justice du XXI<sup>e</sup> siècle <sup>(1)</sup>. Les quelques perspectives d'amélioration apparaissent pour l'essentiel conditionnées aux effets supposés d'un certain nombre de mesures dont il appartiendra au Parlement de discuter dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation pour 2018-2022.

Il en va particulièrement ainsi pour l'amélioration de la qualité de la justice civile. Afin d'améliorer la capacité de traitement des litiges, la démarche de performance « mise » sur des mesures visant à déjudiciariser certains contentieux et simplifier des procédures civiles, ainsi que sur des évolutions de l'organisation judiciaire. On citera par exemple :

– en ce qui concerne les cours d'appel : la proposition d'établir la représentation obligatoire aux appels interjetés contre les décisions des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) ; l'habilitation demandée par le Gouvernement de permettre la délivrance des apostilles par un guichet unique qui, par une procédure dématérialisée, déchargerait les parquets généraux et les greffes d'une tâche purement administrative ;

– en ce qui concerne les tribunaux de grande instance : le développement progressif des modes de règlement amiable des différends (conciliation, médiation), l'accélération de la procédure de divorce ; la fusion des tribunaux d'instance et de grandes instances, la possibilité de créer des pôles spécialisés dans les départements disposant de plusieurs TGI.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, l'amélioration des résultats obtenus dans la lutte contre la surpopulation carcérale repose assez logiquement sur l'accroissement des capacités d'accueil dans les établissements pénitentiaires. On notera toutefois que cette politique semble devoir accorder également une place non négligeable à la révision de l'échelle des sanctions pénales, ainsi qu'au développement des peines alternatives et des aménagements de peine. Si ces mesures peuvent présenter leur utilité à raison du profil des personnes placées sous main de justice, elles exigent néanmoins un débat afin d'en déterminer le juste périmètre au regard des infractions commises.

---

(1) Rapport n° 273 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 20-21.

## **B. DES RÉFORMES À APPROFONDIR DANS LA GESTION DES RESSOURCES ET L'USAGE DES OUTILS NUMÉRIQUES**

Au terme de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial avait jugé à propos de mettre en exergue deux orientations lui paraissant susceptibles de rendre plus efficace le pilotage des politiques et la gestion des ressources du ministère de la justice. La première portait sur le renforcement du secrétariat général, la seconde sur la mise en œuvre du plan de transformation numérique.

De son point de vue, l'approfondissement de ces deux axes de modernisation de la Justice constitue toujours aujourd'hui des nécessités objectives au regard des premiers résultats obtenus et des perspectives ouvertes. Dans le cadre de l'exécution du projet de loi de finances pour 2019, cette politique justifie l'octroi des ressources nouvelles au bénéfice du programme 310 mais ne prendra tout sens que dans le renouvellement de la volonté politique qui a présidé à sa définition.

Parmi les conclusions du rapporteur spécial à propos du projet de loi de finances pour 2018, figuraient deux recommandations : d'une part, dégager les moyens qui permettent au secrétaire général du ministère de la justice, sur le long terme, d'assumer pleinement le rôle d'instance de pilotage que lui assigne le décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 ; d'autre part, mettre pleinement en œuvre la transformation numérique du ministère et du système judiciaire.

### **1. Poursuivre la consolidation du rôle du secrétariat général du ministère de la justice**

Ainsi que le relevait le rapporteur spécial au terme de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, 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.

À la suite du décret n° 2017-634 du 25 avril 2017<sup>(1)</sup>, le projet de loi de finances pour 2018 a renforcé les effectifs du secrétariat général par l'affectation de 80 ETPT, avec pour objectifs essentiels : la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère (50 ETP) ; le suivi de l'exécution du contrat de partenariat public-privé (PPP) relatif à la construction et à la maintenance des locaux du Tribunal de Paris sur le site des Batignolles (15 ETP).

---

(1) Décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice et le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice. Outre la description des responsabilités confiées au secrétaire général, le décret prévoit que le secrétaire général sera désormais assisté de deux secrétaires généraux adjoints.

Au cours de l'exercice 2018, **le secrétariat général a étayé ses structures sur le fondement du décret précité du 25 avril 2017**. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette démarche a notamment donné lieu à :

– la mise en place **des délégations interrégionales** au 1<sup>er</sup> janvier 2018 : à l'exception de la DIR Ile-de-France où le recrutement est encore en cours, tous les délégués ont pris leurs fonctions ;

– la création **d'un service unique pour la gestion des ressources humaines**, avec pour objectif l'acquisition des compétences nécessaires à l'intégration de tous les enjeux des actions relevant de la compétence du secrétariat général (gestion des ressources humaines de l'administration centrale, gestion des corps communs, mutualisation de certaines ressources des directions et pilotage sur d'autres aspects de leur politique RH) ;

– la création du **service des systèmes d'information et communication** : destinataire d'une part importante des créations d'emplois décidées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018 et dans le projet de loi de finances pour 2019, le service devrait superviser la réalisation du plan de transformation numérique.

Certes, il paraît prématuré de dresser le bilan de cette réorganisation. Cela étant, les éléments recueillis par le rapporteur spécial fournissent quelques indices **d'un renforcement du poids du secrétariat général, au moins dans l'exercice des fonctions support**.

**Cette influence nouvelle semble, en premier lieu, pouvoir s'appuyer sur la conclusion de contrats de service** entre, d'une part, les délégations interrégionales et, d'autre part, les cours d'appel et les directions interrégionales des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les représentants des trois réseaux achèvent actuellement une concertation destinée à définir à un modèle de ce document.

En second lieu, elle tend à se manifester dans **l'extension des responsabilités assumées par le secrétariat général**. D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, on peut en trouver une illustration dans la part prise dans la définition **d'une stratégie ministérielle des ressources humaines**, ainsi que dans **la coordination des directions dans la préparation du projet de loi de programmation 2018-2022** et de réforme de la Justice.

On relèvera également que le service de l'immobilier ministériel pilote désormais **les opérations d'investissement de la protection judiciaire de la jeunesse et les nouvelles opérations tertiaires de l'administration pénitentiaire**. Il gère en outre le contrat de partenariat public privé du tribunal de Paris depuis le 11 août 2017. L'exercice 2019 devrait comporter la poursuite de l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'administration centrale intégrant les délégations interrégionales du Secrétariat général pour la période 2019-2022.

Il ressort par ailleurs des analyses développées par ses représentants que **le secrétariat général paraît aujourd’hui en mesure d’offrir des postes attractifs**, notamment dans les services supervisant les questions financières.

Tous ces éléments donnent à penser que la réforme engagée en 2016 remplit ses objectifs. Le secrétariat général semble occuper une place de plus en plus conforme à celle attendue. Du reste, il paraît avoir établi des rapports de coopérations fructueux avec les « directions métiers », même s’il arrive que la légitimité de son nouveau rôle n’aille pas encore toujours de soi aux échelons locaux.

**Dans ces conditions, le rapporteur spécial ne peut que se féliciter de ce que le PLF pour 2019 poursuive le renforcement des ressources du Secrétariat général, même si pour l’essentiel, ces ressources nouvelles sont consacrées à la mise en œuvre du plan de transformation numérique.** Il importe que le Secrétariat général soit en mesure de démontrer toute son utilité afin d’exercer pleinement, auprès de l’ensemble des services centraux et « déconcentrés » le rôle que lui assignent les textes en matière de coordination et de mise en œuvre des politiques de modernisation du ministère de la justice.

## **2. Garantir la modernisation des missions et du fonctionnement par la pleine appropriation des outils numériques**

Au-delà de l’avancée du plan de transformation numérique – dont le projet de loi de finances accroît justement les ressources –, **le développement des téléprocédures et des outils numériques employés par le ministère de la justice pour sa propre administration répond à un besoin identifié de longue date.**

C’est la raison pour laquelle il convient de se féliciter de ce que le plan de Transformation numérique fasse partie des « Cinq grands chantiers de la Justice » et que par ses trois axes, et qu’il propose d’engager un effort pluriannuel sur trois axes : en premier lieu, l’« *adaptation du socle technique et des outils de travail* » ; en deuxième lieu la réalisation accélérée d’un certain nombre de projets informatiques ; en dernier lieu, la construction d’un service public et l’élaboration d’une offre complète de téléservices <sup>(1)</sup>.

Mais, ainsi que le montrent de manière récurrente les travaux de la Cour des comptes et des commissions parlementaires, **les problèmes rencontrés par le ministère de la justice invitent à s’interroger non pas seulement sur les ressources disponibles mais également sur la conduite des projets.**

---

(1) Rapport n° 273 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 22-23.

**a. Régler une dette technologique « paradoxale »**

Par cette expression, le rapporteur spécial entend **la nécessité pour le ministère de la justice de remettre à niveaux ses infrastructures et applications mais également de mieux exploiter les ressources dont il dispose.** Cette nécessité vaut en particulier pour les services judiciaires

Ainsi que l'ont remarqué les représentants du Conseil national des Barreaux et de l'Ordre des Avocats de Paris, **la France a pu jouer le rôle précurseur dans l'usage des nouvelles technologies**, avec la mise en place du Réseau privé des avocats (RPVA)<sup>(1)</sup>. De fait, il ressort des questionnaires budgétaires que s'agissant des juridictions judiciaires, **notre pays dispose en théorie d'un cadre réglementaire pour le moins étoffé, même si les éléments dont dispose le rapporteur spécial ne permettent pas d'apprécier s'il favorise le développement des échanges d'information avec les auxiliaires de justice.**

**Les éléments communiqués à propos de l'équipement des juridictions ne conduisent pas davantage à mettre en cause la réalité de l'investissement initial.**

Ainsi, Le ministère de la justice affiche en **un taux d'équipement informatique effectif des juridictions de l'ordre judiciaire<sup>(2)</sup> dépassant 100 % (ordinateurs fixes et portables)**. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, tous les sites du ministère sont par ailleurs raccordés au réseau qui donne accès à chacun, non seulement aux applications métier centralisées, mais aussi à un annuaire national de type « pages blanches » et à un service de messagerie électronique, connecté à Internet. Ce dispositif doit permettre à chaque agent de disposer d'une boîte aux lettres nominatives et d'un agenda partageable.

---

(1) Le RPVA est un réseau informatique sécurisé permettant la communication entre avocats et les juridictions.

(2) Le ministère de la justice calcule le taux à partir d'un effectif de référence d'environ 31 000 personnes, dont environ 8 000 magistrats professionnels (siège et parquet).

### **Quelques fondements juridiques de la dématérialisation des procédures devant la juridiction civile**

Depuis plusieurs années, le droit français comporte des dispositions autorisant le recours aux nouvelles technologies pour l’accomplissement d’un certain nombre d’actes touchant à la procédure civile.

**Depuis le décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005, la communication électronique** dans le procès civil fait l’objet du titre XXI du code de procédure civile (articles L. 748-1 et suivants). À la suite de ce texte, plusieurs décrets et arrêtés ont été publiés afin de définir les procédés techniques ainsi que les garanties requises pour les juridictions concernées. On citera notamment :

- en ce qui concerne les tribunaux de grande instance : l’arrêté du 7 avril 2009, autorisant la communication entre les avocats et le tribunal ;
- en ce qui concerne le tribunal d’instance : l’arrêté du 22 février 2011 autorisant la communication par voie électronique entre le tribunal et le mandataire judiciaire à la protection des majeurs ou une personne désignée dans le cadre d’une mesure de protection judiciaire des majeurs, pour tous les envois, remises et notifications des actes ; l’arrêté du 24 décembre 2012 pour les procédures d’injonction de payer.
- en ce qui concerne les cours d’appel : le décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 relatif à la procédure d’appel avec représentation obligatoire en matière civile, texte qui impose aux parties de transmettre les actes de procédure par voie électronique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;
- en ce qui concerne la Cour de cassation, l’arrêté du 17 juin 2008, qui porte application anticipée des dispositions relatives à la communication par voie électronique.

Le droit français permet également

– **la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires**. Ainsi, le décret n° 2012-366 du 15 mars 2012 <sup>(1)</sup> ouvre la possibilité d’une signification par voie électronique des actes des huissiers de justice ;

– **l’établissement et la signature électronique des jugements** : le décret n° 2012-1515 du 28 décembre 2012 <sup>(2)</sup> autorise l’établissement des jugements sur support électronique ; l’arrêté du 18 octobre 2013 prévoit la signature électronique des décisions de justice rendues en matière civile par la Cour de cassation ;

– **le recours au courriel en lieu et place d’un avis d’audience ou lors de la convocation de certaines personnes morales** : le décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 <sup>(3)</sup> autorise les justiciables – qui en auront exprimé le souhait – de recevoir par voie électronique des avis du greffe, ou pour certaines personnes morales, des convocations à l’audience par le greffe.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

---

(1) Décret n° 2012-366 du 15 mars 2012 relatif à la signification des actes d’huissier de justice par voie électronique et aux notifications internationales.

(2) Décret n° 2012-1515 du 28 décembre 2012 portant diverses dispositions relatives à la procédure civile et à l’organisation judiciaire codifiée à l’article 456 du code de procédure civile.

(3) Décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la résolution amiable des différends.

Par ailleurs, depuis 2015, le ministère de la Justice fournit à certains de ses personnels, suivant les nécessités de service s’attachant à leurs fonctions, des ultra-portables et/ou des smartphones.

À ce jour, **97 % des sites ont été raccordés au Réseau interministériel de l’État (RIE)**, au terme d’une « migration » engagée en février 2017. La trentaine de sites restant sur le RPVJ devraient être migrés vers le RIE durant le second semestre 2018.

Néanmoins ces chiffres ne sauraient dissimuler **la vétusté des matériels et une relative obsolescence des solutions applicatives employées, dont les services judiciaires peuvent fournir une illustration.**

Suivant l’état des lieux dressés par les représentants du Conseil national des Barreaux et de l’Ordre des Avocats de Paris, le fonctionnement des applications informatiques destinées à permettre la dématérialisation des pièces et moyens échangés ne peut être considéré comme satisfaisant : la capacité d’envoi des pièces demeure limitée et les applications ne possèdent pas de système de gestion des documents.

Par ailleurs, le CNB et l’Ordre des avocats de Paris jugent insuffisante les dotations en matériels des juridictions, certaines procédures requérant l’usage de matériels dont certaines juridictions (tribunaux de grande instance, cours d’appel) ne sont pas encore pourvues. D’après leur analyse, les disparités parfois constatées entre tribunaux du point de vue de l’usage des outils informatiques pourraient résulter, selon le cas, de l’inégal degré de compétences et d’engagement des greffes. À ceci, s’ajouterait l’hétérogénéité des protocoles négociés en matière de communication électronique.

Dans une certaine mesure, **cette description – volontiers pessimiste suivant ses auteurs – fait écho aux besoins que le ministère de la justice identifie lui-même dans le cadre du plan de transformation numérique** qui, notamment met l’accent sur l’accroissement des débits disponibles, des capacités de stockage, ainsi que sur le renouvellement des équipements de vidéo-conférence. **Elle ne peut qu’inciter les pouvoirs publics à assurer le plein usage des ressources nouvelles dégagées en faveur de l’équipement des juridictions judiciaires et de l’administration pénitentiaire, ainsi que la réalisation des projets informatiques lancés depuis quelques années déjà et dont une partie de la réalisation repose aujourd’hui sur la programmation 2019.**

**Le rapporteur spécial fait ici allusion à Portalis ainsi qu’à Cassiopée** dont le développement commande, ainsi que le montre le rapport annuel de performance, le franchissement d’un cap décisif dans la dématérialisation des procédures et l’accroissement des informations mises à la disposition des justiciables.

### ***b. Améliorer la conduite des projets informatiques***

Au-delà de la remise à niveau des ressources et du choix de solutions techniques adaptés aux besoins des utilisateurs et des justiciables, la réussite du Plan de Transformation numérique dépend à l'évidence des progrès que le ministère de la justice saura accomplir dans l'élaboration et la conduite de ses projets informatiques.

Il ressort en effet des analyses développées devant le rapporteur spécial que certains projets informatiques ont pu pâtir d'une insuffisante attention portée aux exigences d'une maîtrise d'ouvrage efficace. Or, l'insuffisante définition des besoins et/ou de la période nécessaire à l'expérimentation puis au déploiement des outils a pu conduire, non seulement à des dépassements du coût des projets, mais surtout à des produits inaboutis dont les lacunes éventuelles motivent le lancement de versions successives.

**Deux nécessités se dégagent à l'évidence de ce constat. La première porte sur le renforcement de la capacité du ministère de la justice en maîtrise d'ouvrage.** En matière informatique, il s'avère par exemple que les outils dont disposaient les juridictions judiciaires ont souvent reposé sur des initiatives locales. À certains égards, cette méthode a pu permettre la pleine prise en compte des besoins propres aux utilisateurs – dont certaines solutions ont ensuite été reprises à l'échelle nationale. Toutefois, elle ne paraît aujourd'hui peu adaptée à la réalisation d'investissements de grande ampleur, ainsi qu'à une uniformisation des dotations en matériels. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, il **convient dégager les ressources nécessaires au renforcement des équipes du secrétariat général – et au-delà de la direction métier – en matière de conduite de projet.**

**La seconde nécessité tient à la préservation des compétences dans le domaine de l'informatique.** D'après le projet annuel de performance, l'action 10 *Action informatique ministérielle* disposerait en 2019 de 573 équivalents temps plein – ETPT (contre 514 ETP en LFI 2018). À l'heure actuelle, les effectifs des services centraux du Secrétariat général et des départements informatiques et télécommunication des délégations interrégionales du Secrétariat général représenteraient respectivement 292 et 202 ETP.

D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, **le secrétariat général éprouverait des difficultés à favoriser le maintien en poste d'une partie de ses personnels recrutés (y compris les titulaires).** Ainsi que l'ont relevé ses représentants, la question de la fidélisation ne pose pas seulement aux administrations publiques : elle tient à la mobilité que garantit aux informaticiens sur le marché de travail la possession de compétences rares et recherchées.

Dans la mesure où cette problématique mérite d'être posée pour l'ensemble des services informatiques de l'État, **le rapporteur ne peut qu'encourager les réflexions engagées afin de valoriser les projets et les carrières à l'interministériel des personnels des services informatiques.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du jeudi 25 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Justice.*

**M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial.** S’agissant de la mission *Justice*, je m’interroge depuis plusieurs exercices sur la portée exacte du volontarisme budgétaire qui caractérise désormais les lois de finances en la matière. Ces doutes, je suis conduit à les exprimer de nouveau aujourd’hui. En effet, à bien des égards, la programmation 2019 me paraît tout à fait s’inscrire encore dans cette logique que je qualifierai d’expansionniste.

Que nous est-il proposé dans le projet de loi de finances ? Une nouvelle hausse des crédits et un relèvement du plafond d’emplois. Il est ainsi prévu de porter les autorisations d’engagement à près de 9,037 milliards d’euros et les crédits de paiement à 9,055 milliards d’euros. Dans cette progression globale bénéficiant à l’ensemble des programmes, l’évolution des crédits de paiement de l’administration pénitentiaire joue un rôle prépondérant. Elle reflète la hausse des dépenses d’investissement en matière immobilière. Les crédits supplémentaires au titre V doivent permettre notamment la construction de quartiers d’accompagnement vers la sortie et la réalisation de cinq nouvelles maisons d’arrêt dans les zones où la densité carcérale se révèle la plus forte.

Le programme 310 voit également ses moyens renforcés. La hausse des crédits de paiement vise à satisfaire les différents besoins découlant de la mise en œuvre du Plan de transformation numérique engagé en 2018.

Les ressources de la justice judiciaire bénéficient d’une augmentation plus modérée, qui trouve essentiellement son origine dans la hausse des crédits d’investissement. La hausse des crédits de titre V obéit à deux facteurs : d’une part, la poursuite des opérations immobilières déjà engagées en application de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ainsi que la réalisation des Agendas d’accessibilité programmée (Ad’AP) ; d’autre part, et surtout, l’engagement, en 2019, d’une nouvelle programmation judiciaire.

Le projet de loi de finances pour 2019 propose d’augmenter le plafond d’emplois de la mission de 1 660 équivalents temps plein. Pour autant, les dépenses de personnel, en hausse de 2,06 %, progressent moins rapidement que l’ensemble des dépenses de la mission.

Au début de mon intervention, j’ai affirmé ressentir des doutes. De fait, je constate que la maquette de performance pour 2019 vise, pour l’essentiel, une stabilisation des indicateurs sur la base desquels nous pouvons évaluer l’exercice des missions confiées à la justice. Les délais moyens de traitement des procédures civiles demeurent ceux attendus pour l’exercice 2018. Il en va de même pour le nombre d’affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet. Par ailleurs, la surpopulation pénale ne reculera pas.

Ce qui est vraiment frappant c’est le manque d’ambition des objectifs. S’agissant des plafonds d’emplois, j’ai demandé, hier, à Mme la garde des sceaux – qui était entendue par la commission des lois – si leur augmentation ne relevait pas, en définitive, du simple affichage puisque l’exécution 2018 révèle que les emplois programmés ne sont pas tous pourvus. Il existe donc un décalage entre le discours et la réalité, si bien que l’on peut se demander si nous n’avons pas affaire à une simple opération de communication.

Par ailleurs, la programmation pour 2019 ne dissipe pas les préoccupations concernant la maîtrise de la dépense. Ce constat vaut en partie pour les frais de justice, même

s'il convient de reconnaître les efforts qui ont été consentis en la matière. Surtout, j'appelle votre attention – mais la Cour des comptes nous a déjà alertés à plusieurs reprises à ce sujet – sur la croissance très substantielle, de l'ordre de 7,06 %, des crédits alloués à l'aide juridictionnelle. Certes, on peut se féliciter que l'État permette un accès au droit et à la justice, mais cette politique publique me semble aujourd'hui exposée à un véritable risque inflationniste sur lequel il est de mon devoir de rapporteur spécial d'alerter.

Bien entendu, je ne mésestime pas les efforts de modernisation prévus en 2019 et qui sont également rappelés dans le projet de loi de programmation 2018-2022 pour la justice - dont nous aurons à débattre dans quelques mois et que le Sénat vient d'examiner. Je pense aux ressources dégagées en faveur du Plan de transformation numérique. En y consacrant 49 millions d'euros en autorisations d'engagement et 97,3 millions d'euros en crédits de paiement, la programmation me semble de nature à permettre un utile renforcement des outils applicatifs et conforter la dématérialisation des procédures. Ce sont des sujets sur lesquels les choses semblent progresser.

Cependant, répondre aux attentes de nos concitoyens vis-à-vis de la justice appelle une politique de long terme qui va au-delà d'une simple hausse continue des moyens budgétaires. Il faut veiller à réaliser les modernisations indispensables mais cela n'appelle pas nécessairement et seulement un surcroît de moyens. Le numérique, notamment, rend possibles des évolutions intéressantes à cet égard. C'est en raison de l'effort fourni et des doutes quant aux résultats que l'on peut en attendre, que je préconise l'abstention lors du vote sur les crédits de la mission.

**M. Benjamin Dirx.** J'estime, en tant que membre du groupe La République en Marche, que vos propos sur le recrutement relèvent un peu du procès d'intention. La garde des sceaux vous a indiqué hier que, pour 2018 et 2019, les processus de recrutement étaient en cours. Par ailleurs, dans l'administration pénitentiaire, le recrutement et la formation vont être réorganisés. Je ne crois donc pas que l'on puisse reprocher au Gouvernement d'afficher de faux chiffres et de ne pas vouloir recruter de nouveaux personnels pour le ministère de la justice.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Le groupe Les Républicains salue les propos du rapporteur spécial, qui a été très clair. J'entends les remarques de notre collègue du groupe La République en Marche, mais qu'en est-il des emplois inscrits dans le budget pour 2018 et qui, au 25 octobre de cette année, ne sont toujours pas pourvus ? On nous dit que le processus de recrutement est lancé, soit. Mais comment, dans ces conditions, ne pas avoir le sentiment que le relèvement des plafonds d'emplois relève de l'affichage ? Enfin, le rapporteur spécial a souligné le manque d'ambition des objectifs. Il est vrai qu'à l'ère numérique, la justice doit être plus moderne et plus accessible. Or ce n'est pas ce que ressentent les citoyens aujourd'hui.

**M. François Pupponi.** Je partage beaucoup des analyses du rapporteur spécial. Il faut, certes, recruter et moderniser, construire des places de prison mais la justice doit également être capable – et cela n'apparaît pas dans le budget – de mieux expliquer ses procédures et ses décisions aux citoyens, en particulier aux victimes. Cela n'apparaît pas dans le budget. Il se trouve que j'ai rencontré, ce matin, les parents du jeune qui a été tué à Sarcelles avant-hier : personne n'est venu leur expliquer quoi que ce soit ! C'est insupportable, pour les citoyens. Cette préoccupation devrait donc se traduire au plan budgétaire. Peut-être faut-il embaucher à cette fin des personnels spécifiques, des communicants ? En tout cas, le groupe Libertés et Territoires estime que c'est un véritable problème qu'il faut prendre en compte.

**Mme Cendra Motin.** Je tiens tout de même à rappeler les engagements qui ont été pris dans le projet de loi de programmation pour aligner la justice de notre pays sur les

standards européens, voire mondiaux, et porter son budget à 2 % du produit intérieur brut (PIB). Ces engagements se traduisent dans le projet de loi de finances pour 2019 par une augmentation des crédits de la mission *Justice*. Je mentionnerai notamment les crédits alloués à l'immobilier, qui permettront d'améliorer à la fois les conditions de détention et les conditions de travail des agents de la pénitentiaire. De fait, le taux de surpopulation dans certains établissements n'est pas loin d'être inacceptable. Nous améliorons également les conditions de travail des personnels qui servent la justice au quotidien, conditions de travail qui, dans certains tribunaux – je pense en particulier à celui de Bourgoin, que je connais bien –, sont extrêmement dégradées.

Enfin, puisque M. Pupponi a évoqué les victimes, je tiens à indiquer que le portail du justiciable, en cours de création, permettra à chacun d'obtenir des informations, que l'on ait besoin d'être pris en charge, d'être aidé, de connaître une procédure ou de rencontrer un professionnel de la justice. Les crédits alloués au numérique ont doublé, pour permettre à la justice d'être beaucoup plus proche de tous les Français.

**M. le rapporteur spécial.** Sur la question des plafonds d'emplois - qui est importante – je ne peux pas vous laisser dire que je fais un procès d'intention au Gouvernement. Je suis rapporteur spécial du budget de la justice depuis trois ans, et c'est la troisième année que l'on me dit : « Ne vous inquiétez pas ! Il n'y aura pas d'écart entre le plafond d'emplois et les recrutements ». Mme Belloubet, pour sa part, l'a affirmé l'an dernier et il se trouve que, cette année, on constate déjà un écart. Je ne fais aucun procès d'intention : les faits parlent d'eux-mêmes. Il suffit de comparer, d'un côté, le plafond d'emplois tel qu'il a été voté par la représentation nationale et, de l'autre, le nombre d'emplois effectivement pourvus pour constater que l'écart est réel.

Par ailleurs, M. Pupponi a soulevé une véritable question. Mme Motin a raison d'indiquer que le Gouvernement fait des efforts en matière d'aide aux victimes, puisqu'il a augmenté les crédits du programme 310, alloués notamment à la création du portail « justice.fr ». Il est vrai néanmoins que, comme l'a dit M. Pupponi, on ne peut pas, dans ce domaine, se contenter de développer les outils numériques.

Enfin, le projet de loi de programmation n'a pas encore été adopté par le Parlement : il a été, pour l'instant, discuté au Sénat et transmis à l'Assemblée. Il nous fournit donc pour l'instant des indications mais, vous l'aurez noté, le Sénat a clairement estimé qu'il y avait un problème lié à la programmation. Les débats ont d'ailleurs été relativement intenses. Je ne m'y attarderai pas, car ce n'est pas l'objet de notre discussion, mais la question de l'ambition se pose.

### **Article 39 et état B**

*Après que le rapporteur spécial a exprimé un avis réservé, la commission adopte les crédits de la mission Justice, non modifiés.*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) - Conseil de l'Europe**

M. Stéphane Leyenberger, secrétaire exécutif, chef de la Division de la Justice au Conseil de l'Europe

### **Conseil national des barreaux (CNB)\***

Mme Christiane Féral-Schuhl, présidente

M. Philippe Baron, vice-président de la Conférence des bâtonniers

Mme Bénédicte Mast, présidente de la mission « Accès au droit et à la justice »

M. Christophe Boré, membre élu du Conseil national des barreaux

M. Jacques-Edouard Briand, directeur des affaires législatives et réglementaires

Mme Béatrice Bruges-Reix, membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Paris

### **Cour des comptes**

Mme Mireille Faugère, conseiller maître

### **Direction de l'administration pénitentiaire**

M. Stéphane Bredin, directeur

M. Pierre Azzopardi, sous-directeur du pilotage et du soutien des services

Mme Sabrina Schpitz, cheffe du bureau de la synthèse

### **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

Mme Madeleine Mathieu, directrice

M. Ludovic Fourcroy, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

\* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*

**Direction des services judiciaires**

M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur

M. Frédéric Chastenet De Gery de Pellevoisin, directeur adjoint

M. Lionnel Paillon, sous-directeur de l'innovation et de la performance

M. Pascal Morere, adjoint au sous-directeur de l'innovation et la performance

**Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation**

M. Louis Bore, président

Mme Annie Soulhol, secrétaire générale

**Secrétariat général du ministère de la justice**

M. Stéphane Verclytte, conseiller d'État, secrétaire général

Mme Anne Duclos-Grisier, directrice, secrétaire générale adjointe

M. Stéphane Hardouin, secrétaire général adjoint

M. Arnaud Mazier, chef de service des systèmes d'information et de communication

M. Yves Bronoël, ingénieur en chef des mines, sous-directeur de la stratégie, de la performance et des moyens