

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

JUSTICE JUDICIAIRE ET ACCÈS AU DROIT

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffét, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE AUGMENTATION DU BUDGET EN TROMPE L'ŒIL ?	10
A. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION QUINQUENNALE QUI NE SEMBLE PAS À LA HAUTEUR D'UN VÉRITABLE REDRESSEMENT DE LA JUSTICE	13
B. UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 EN AUGMENTATION MAIS EN PARTIE CONTRAINT PAR DES DÉPENSES RIGIDES	17
1. <i>Le programme « Justice judiciaire »</i>	17
a) Une trajectoire budgétaire en progression, sur laquelle pèse fortement l'ouverture du nouveau palais de justice de Paris.....	17
b) Une moindre ambition qu'en 2017 en matière de créations nettes d'emplois	20
2. <i>Le programme « Accès au droit et à la justice »</i>	23
a) Une augmentation des ressources budgétaires de l'aide juridictionnelle indispensable au financement des mesures intervenues entre 2015 et 2017, mais l'absence d'une véritable réforme du système.....	24
b) Une relative stabilité de la politique judiciaire de proximité	31
c) La poursuite de l'effort budgétaire en faveur de l'aide aux victimes et la mise en place d'une nouvelle organisation ministérielle.....	32
d) Une augmentation notable des crédits dédiés à la médiation familiale et aux espaces de rencontre.....	34
3. <i>Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »</i>	35
a) Une année 2017 marquée par la réforme du secrétariat général	36
b) Une nouvelle impulsion dans le pilotage et la programmation des projets informatiques et numériques.....	37
c) Une politique immobilière de l'administration centrale coûteuse dont l'efficience sera à évaluer	39
4. <i>Le programme « Conseil supérieur de la magistrature »</i>	39
a) Une activité de nomination marquée par la mobilité des magistrats.....	40
b) Une diminution préoccupante de l'attractivité des fonctions de chef de cour ou de juridiction.....	40
II. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES QUI PERDURENT DANS LES JURIDICTIONS	41
A. UNE DÉGRADATION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT PRÉOCCUPANTE	41
1. <i>La poursuite de la dégradation des délais de traitement en matière civile, pour tous les niveaux de juridiction à l'exception des tribunaux d'instance</i>	42
2. <i>L'accroissement continu de délais, déjà excessifs, en matière pénale</i>	43
B. L'INSUFFISANCE DES EFFECTIFS, UNE DIFFICULTÉ MAJEURE POUR LES JURIDICTIONS	44
1. <i>La persistance de la sous-consommation des emplois en 2016, malgré une légère amélioration</i>	44
2. <i>Des vacances de postes qui demeurent à un niveau élevé</i>	46

C. UNE SOUS-DOTATION DES FRAIS DE JUSTICE PERSISTANTE.....	47
1. La sous-dotation des frais de justice	47
2. L'augmentation apparente de la dotation pour 2018	48
D. UNE AUGMENTATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DES JURIDICTIONS PRESQUE ENTIÈREMENT ABSORBÉE PAR L'OUVERTURE DU NOUVEAU PALAIS DE JUSTICE DE PARIS.....	50
III. LA JUSTICE AU MILIEU DU GUÉ : UN BILAN NUANCÉ DES RÉFORMES RÉCENTES ET L'INCERTITUDE POUR L'AVENIR.....	52
A. UN BILAN NUANCÉ DES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 18 NOVEMBRE 2016 DE MODERNISATION DE LA JUSTICE DU XXI ^E SIÈCLE.....	52
1. Des réformes d'organisation judiciaire en cours de mise en œuvre qui nécessiteraient un accompagnement renforcé	52
a) La suppression des juges et des juridictions de proximité	52
b) Le transfert des audiences du tribunal de police au tribunal de grande instance au 1 ^{er} juillet 2017	53
c) L'attribution au tribunal de grande instance des compétences du tribunal des affaires de sécurité sociale, du tribunal du contentieux de l'incapacité et de certaines compétences de la commission départementale d'aide sociale, à compter du 1 ^{er} janvier 2019	54
d) La mise en place du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ).....	55
2. Des réformes visant à déjudiciariser le contentieux civil ou pénal qui n'ont pas encore produit d'effet notable.....	56
a) Le divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire	56
b) L'application d'une amende forfaitaire à certains délits routiers	58
B. LES CHANTIERS DE LA JUSTICE : UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION TRÈS COURTE QUI DEVRAIT DÉBOUCHER SUR PLUSIEURS PROJETS DE LOI AU PRINTEMPS 2018.....	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	63

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 28 novembre 2017, la commission des lois, réunie le mercredi 29 novembre 2017 sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Yves Détraigne**¹ les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2018 à la justice judiciaire et à l'accès au droit, au sein de la mission « Justice »**.

Le rapporteur a tout d'abord souligné que la trajectoire d'augmentation des crédits de la mission « *Justice* » engagée par le Gouvernement pour la période 2018-2022 (+ 19 %) était bien moins ambitieuse que celle prévue par la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017 (+28,9 %).

S'il a relevé l'augmentation des crédits de paiement alloués par le projet de loi de finances pour 2018 aux programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » (+ 5,4 %, dont + 4,1 % pour le programme « *Justice judiciaire* »), il a également déploré plusieurs lacunes.

S'agissant plus particulièrement des moyens dévolus aux juridictions judiciaires, le rapporteur a constaté que seules 148 créations nettes d'emplois étaient prévues en 2018 (contre 600 en 2017), dont aucune création nette d'emploi de greffier, et dénoncé la sous-dotation persistante des frais de justice, avec près de 122,65 millions d'euros de dettes et charges à payer non budgétés.

Il a souligné que la situation demeurerait préoccupante dans les juridictions, avec des délais de traitement qui s'allongent et une situation chronique de sous-effectif liée aux vacances de postes.

Enfin, il a dénoncé une progression en trompe-l'œil de leurs crédits de fonctionnement et d'investissement, absorbée pour l'essentiel par l'ouverture du nouveau palais de justice de Paris, alors que le piètre état de l'immobilier de certaines juridictions tout comme l'insuffisance de leurs moyens de fonctionnement sont régulièrement dénoncés.

Sur sa proposition, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » de la mission « *Justice* », inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

¹ Les comptes rendus de ces réunions sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits dévolus, dans le projet de loi de finances pour 2018, à quatre programmes de la mission « *Justice* », dont le responsable est la garde des sceaux, ministre de la justice :

- 166 « *Justice judiciaire* » ;
- 101 « *Accès au droit et à la justice* » ;
- 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » ;
- 335 « *Conseil supérieur de la magistrature* ».

Deux autres programmes de la mission « *Justice* » font l'objet d'avis spécifiques : le programme 107 « *Administration pénitentiaire* » et le programme 182 « *Protection judiciaire de la jeunesse* »¹.

Votre rapporteur a analysé les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018 et les perspectives tracées par le projet de loi de programmation des finances publiques, en cours d'examen par le Parlement, à l'aune des constats dressés et des propositions formulées, après plusieurs mois d'auditions et de déplacements, par la mission d'information pluraliste constituée en son sein par votre commission, présidée par notre collègue Philippe Bas² et dont les travaux ont donné lieu au dépôt, au mois de juillet dernier, puis à l'adoption par le Sénat, le 24 octobre dernier, de deux propositions de loi pour le redressement de la justice, l'une organique³, l'autre d'orientation et de programmation⁴.

¹ Ces deux derniers programmes sont respectivement étudiés au nom de la commission des lois par nos collègues M. Alain Marc et Mme Josiane Costes.

² Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, par la mission d'information sur le redressement de la justice, déposé le 4 avril 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

³ Le texte de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice adopté par le Sénat est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-640.html>

⁴ Le texte de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adopté par le Sénat est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-641.html>

Plutôt que de s'appuyer sur ces travaux et ceux de ses prédécesseurs, notamment les groupes de travail et le débat national sur la justice du XXI^{ème} siècle, pour promouvoir les réformes ambitieuses et urgentes dont la justice a besoin, l'actuelle garde des sceaux, ministre de la justice, a préféré ouvrir de nouveaux chantiers de la justice, les 5 et 6 octobre derniers¹ qui devraient s'achever au début de l'année 2018.

2018 sera également l'année de la poursuite de la mise en œuvre de certaines des mesures contenues dans la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle², dont le Gouvernement attend un allègement de la charge des juridictions, sans que celle-ci soit pour l'instant très probante.

Par rapport à 2017, à périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2018 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale présentait une progression de 3,9 % des crédits de paiement alloués à la mission « *Justice* ». Ces derniers augmentaient de 329,45 millions d'euros, pour atteindre un total de 8,739 milliards d'euros. Les autorisations d'engagement diminuaient en revanche de 15,3 %, soit -1,634 milliard d'euros, et s'établissaient à 9,029 milliards d'euros.

Les crédits de paiement des quatre programmes faisant l'objet du présent avis augmentaient en moyenne de 5,4 %, soit davantage que l'ensemble des crédits de la mission « *Justice* », tandis que leurs autorisations d'engagement progressaient de 11,3 %. Quant aux crédits de paiement alloués au programme « *Justice judiciaire* », c'est-à-dire principalement aux juridictions, ils augmentaient de 4,1 %, soit près de 134,42 millions d'euros supplémentaires, pour un total de 3,446 milliards d'euros.

En première lecture, l'Assemblée nationale a réduit de 1,7 million d'euros le montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission « *Justice* », en augmentant ceux de la justice judiciaire de 3,3 millions d'euros mais en diminuant ceux de l'administration pénitentiaire de 1,4 million d'euros, ceux de la protection judiciaire de la jeunesse de 3,1 millions d'euros ainsi que ceux des autres programmes dans une moindre proportion.

Malgré cette augmentation de moyens, ce budget présente de nombreuses lacunes, comme la faiblesse des créations d'emplois et la persistance de la sous-dotation des frais de justice. En outre, une partie non négligeable de l'effort budgétaire consenti résulte de mesures antérieures et de dépenses contraintes comme le financement de l'aide juridictionnelle ou l'ouverture du nouveau palais de justice de Paris, ce dernier absorbant, *in fine*, l'essentiel de la hausse des crédits de fonctionnement et d'investissement alloués aux juridictions.

¹ La remise des conclusions des chantiers de la justice a été annoncée pour le 15 janvier 2018. La présentation des chantiers est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.gouvernement.fr/argumentaire/lancement-des-grands-chantiers-de-la-justice>

² Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

De même, s'il semble que le programme de transformation numérique marque une prise de conscience du ministère de la justice de son retard en matière informatique, une grande partie des crédits de paiement et autorisations d'engagement prévus sur le quinquennat reviendra à la finalisation et l'adaptation de la plateforme nationale des interceptions judiciaires.

La situation demeure extrêmement difficile et préoccupante dans les juridictions, avec des délais de traitement qui s'allongent, tant en matière civile que pénale, une situation chronique de sous-effectif liée aux vacances de postes qui commence tout juste à s'améliorer pour les magistrats mais se détériore pour les greffiers, et des moyens matériels, tant immobiliers que mobiliers, qui demeurent insuffisants, voire pour certaines juridictions, se dégradent.

Il est à noter qu'un article rattaché à la mission « *Justice* »¹ a été introduit à l'initiative du Gouvernement lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale². Il a pour objet de réformer le mode de financement du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, créée par la loi en 2003³ et autorité de régulation de la profession de commissaire aux comptes en France.

Cet article substitue un mode de financement plus lisible via des cotisations sur le chiffre d'affaires réalisé par la profession de commissaire aux comptes, à un ancien mode de financement rigide et peu clair, qui posait aussi des difficultés juridiques de recouvrement des sommes dues.

Le nouveau mode de financement ainsi institué⁴ a également pour but d'assurer des recettes dynamiques pour permettre au Haut conseil de faire face à un accroissement de ses missions, notamment depuis l'entrée en vigueur le 17 juin 2016 de la réforme de l'audit issue du renforcement du cadre prudentiel européen opérée, à la suite de la crise financière de 2007, par l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes.

Tout en prenant acte de l'augmentation de moyens alloués à la justice judiciaire et à l'accès au droit, votre commission les juge insuffisants et émet de sérieuses réserves sur les choix structurants du projet de loi de finances pour 2018.

¹ Il s'agit de l'article 57 ter du projet de loi de finances pour 2018.

² Amendement n° II-54 (Rect) au PLF pour 2018. Cet amendement est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/0235C/AN/54.asp>

³ Loi n° 2003-706 du 1 août 2003 de sécurité financière.

⁴ Par la modification des articles L. 821-5, L. 821-6-1 et L. 821-7 du code de commerce.

I. UNE AUGMENTATION DU BUDGET EN TROMPE L'ŒIL ?

Dans le projet de loi de finances pour 2018 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, les crédits de paiement de la mission « *Justice* » augmentaient, à périmètre constant¹, de 3,9 % (+ 329,45 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, après avoir augmenté de 4,27 % (+ 349,8 millions d'euros) l'an passé.

Les crédits de paiement des quatre programmes étudiés dans le présent avis progressaient en moyenne de 5,4 %, soit davantage que ceux de la mission « *Justice* » et une hausse globale de 222,66 millions d'euros, après une progression de 4,4 % et de 174,4 millions d'euros entre 2016 et 2017. Les autorisations d'engagement progressaient quant à elles de 11,3 % et de 473,55 millions d'euros, pour s'établir à 4,665 milliards d'euros.

Leur part dans le montant total des sommes allouées à la mission « *Justice* » progressait ainsi pour s'établir à 49,5 % s'agissant des crédits de paiement, contre 48,8 % en 2017, et à 51,7 % s'agissant des autorisations d'engagement, contre 39,3 % en 2017.

En première lecture, l'Assemblée nationale a réduit de 1,7 million d'euros le montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission « *Justice* »².

Les crédits initialement prévus ont été amputés de 23,5 millions d'euros en conséquence du report d'une année de l'entrée en vigueur de mesures catégorielles au bénéfice des agents du ministère de la justice (protocole « *Parcours professionnels, carrière et rémunérations* »³). Ce report permet de financer une partie de la compensation de la hausse de la cotisation sociale généralisée pour ces agents (coût total de 31,6 millions d'euros), le surcoût lié à la compensation de la CSG (7,6 millions d'euros) étant financé par des économies complémentaires.

Au total, les crédits de paiement et autorisations d'engagement de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse baissent respectivement de 1,4 et 3,1 millions d'euros, tandis que ceux de la

¹ En 2018, la mission « *Justice* » est concernée par une importante mesure de périmètre, puisque les dépenses de santé des personnes détenues (cotisations sociales, ticket modérateur et forfait journalier), jusqu'alors prises en charge par la mission « *Justice* », sont transférées à la sécurité sociale. Cette mesure concerne uniquement le programme 107 « *Administration pénitentiaire* ». Les quatre programmes suivis dans le présent avis ne font l'objet que de mesures de périmètre de faible importance.

² L'Assemblée nationale avait diminué de 42 millions d'euros les crédits de paiement et autorisations d'engagement alloués à la mission « *Justice* » lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2017.

³ Ce report vaut par ailleurs pour tous les agents publics puisque le protocole PPCR est un accord qui concerne les trois fonctions publiques et porte réforme de l'architecture statutaire, des grilles de rémunération et de la gestion des fonctionnaires.

justice judiciaire augmentent de 3,3 millions d'euros¹. Les crédits des autres programmes diminuent de façon plus minime.

Les développements qui suivent sont réalisés à partir du projet de loi de finances initial pour 2018.

Votre rapporteur pour avis alerte d'ores et déjà sur les écarts entre les annonces et les faits, eu égard à la pratique systématique des gels, surgels et autres annulations de crédits, qui conduisent en partie à ce que les crédits réellement consommés par le ministère de la justice soient en moyenne près de 100 millions d'euros inférieurs aux crédits votés (159,5 millions d'euros en 2016).

Pour l'année 2017, près de 284,2 millions d'euros du budget voté de la mission, dont 90 millions d'euros au titre de l'autorité judiciaire², ont ainsi été gelés en début de gestion, soit 81 % de l'augmentation budgétaire allouée. Par la suite, le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé 159,8 millions d'euros de crédits de paiement sur le budget de la mission « Justice », ce à quoi il faut ajouter les 78 millions d'euros de crédits qui seront prochainement annulés, comme l'annonce le rapport annexé au second projet de loi de finances rectificative pour 2017³.

Pour 2018, le Gouvernement s'est engagé à revenir à une pratique plus conforme au principe de l'autorisation parlementaire et a indiqué que le taux des crédits gelés s'élèverait à 3 % (hors dépenses de personnel), alors que ce taux avait pu atteindre jusqu'à 8 % les années précédentes. Le Sénat, à l'initiative de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, a d'ailleurs intégré au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 une disposition encadrant le taux de mise en réserve entre 3 % et 6 % des crédits ouverts⁴.

Même avec cet encadrement, le gel des crédits s'élèverait à près de 44,8 millions d'euros pour l'autorité judiciaire, ce que votre rapporteur pour avis ne juge pas pertinent eu égard au redressement des moyens dont la justice a besoin.

¹ Afin de financer la compensation de la hausse de la cotisation sociale généralisée (CSG) pour les agents publics, dont le coût pour le programme 166 est évalué à 12,7 millions d'euros, le Gouvernement a annulé les 5,7 millions d'euros de crédits dédiés au « Parcours professionnels, carrières, et rémunérations » (PPCR), ainsi que 3,3 autres millions d'euros de dépenses de fonctionnement, d'investissement ou d'intervention du programme. Au final, suite à cette seconde délibération, la hausse des crédits du programme s'élève à 3,3 millions d'euros, dont 6,946 millions d'euros pour les dépenses de personnel – titre 2.

² L'autorité judiciaire comprend les crédits alloués aux programmes « Justice judiciaire » et « Conseil supérieur de la magistrature ».

³ Projet de loi de finances rectificative pour 2017, rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire et exposé général des motifs, p. 10. Ce document est consultable à l'adresse suivante : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/lfi/pdf/PLFR2_2017.pdf

⁴ Article 19 bis du Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-040.html>

Évolution des crédits des programmes de la mission « Justice » examinés dans le présent avis
(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Exécution 2016	LFI 2017	LFI 2017 au format 2018	PLF 2018	Ecart 2018/2017 à périmètre constant entre 2017 et 2018 (en % et en €)	Exécution 2016	LFI 2017 au format 2018	PLF 2018	Ecart 2018/2017 à périmètre constant entre 2017 et 2018 (en % et en €)	
166 - Justice judiciaire	3 227 074 617	3 421 449 116	3 418 264 788	3 449 998 692	0,9%	3 225 108 603	3 312 061 118	3 446 478 692	4,1%	134 417 574
101 - Accès au droit et à la justice	338 832 767	403 104 196	402 844 196	438 184 402	8,8%	338 963 452	402 844 196	438 184 402	8,8%	35 340 206
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	345 164 031	361 370 348	366 295 124	772 029 579	110,8%	334 915 416	381 910 620	434 591 116	13,8%	52 680 496
335 - Conseil supérieur de la magistrature	3 549 207	3 773 574	3 773 574	4 510 619	19,5%	4 388 826	4 545 098	4 767 119	4,9%	222 021
Total des programmes suivis dans cet avis	3 914 620 622	4 189 697 234	4 191 177 682	4 664 723 292	11,3%	3 903 376 297	4 101 361 032	4 324 021 329	5,4%	222 660 297
Total des crédits de la mission "Justice"	7 759 422 381	10 795 869 854	10 662 970 847	9 028 720 586	-15,3%	8 042 486 662	8 410 046 057	8 739 496 042	3,9%	329 449 985
Total des crédits de la mission "Justice" hors CAS pensions	-	9 104 274 443	8 970 302 132	7 268 900 352	-19,0%	-	6 717 377 342	6 979 675 808	3,9%	262 298 466
Montant du CAS pensions	-	1 691 595 411	1 692 668 715	1 759 820 234	4,0%	-	1 692 668 715	1 759 820 234	4,0%	67 151 519
Part des crédits du présent avis dans la mission "Justice"	50,4%	38,8%	39,2%	51,7%	31,4%	48,5%	48,8%	49,5%	1,5%	

Sources : Commission des lois du Sénat à partir du rapport annuel de performances pour 2016, des réponses au questionnaire budgétaire, et des projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2018

A. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION QUINQUENNALE QUI NE SEMBLE PAS À LA HAUTEUR D'UN VÉRITABLE REDRESSEMENT DE LA JUSTICE

Le projet de loi de finances pour 2018 n'est que la première étape du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹ proposé par le Gouvernement, qui prévoit en tendance une hausse des moyens affectés à la justice.

Le Gouvernement a en effet choisi de ne présenter son projet de loi quinquennale de programmation de la justice qu'au premier semestre 2018, bien après le vote de la programmation pluriannuelle des finances publiques. Il est peu probable que les plafonds de crédits par mission ainsi votés soient remis en cause.

Dans cette logique, nos collègues députés ont d'ailleurs adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, un amendement prévoyant, à l'occasion du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation sectorielle, la remise d'un rapport permettant de « *s'assurer de la cohérence du projet de loi avec la trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur* »².

Fort heureusement, un large débat a déjà pu se tenir au Sénat au cours de l'année 2017, puisque notre assemblée a adopté, le 24 octobre dernier, sur le rapport de nos collègues Jacques Bigot et François-Noël Buffet, deux propositions de loi organique³ et ordinaire⁴ présentées par le président de votre commission des lois, notre collègue Philippe Bas. Celles-ci visent tant à augmenter les moyens de la justice, qu'à réformer profondément l'organisation, le fonctionnement et la gestion des juridictions.

Ces textes sont issus des travaux de la mission d'information sur le redressement de la justice, dont le rapport a été présenté devant votre commission le 4 avril dernier⁵.

¹ *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-040.html>*

² *Article 18 bis du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-040.html>*

³ *Le texte de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice adopté par le Sénat est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl16-640.html>*

⁴ *Le texte de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adopté par le Sénat est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl16-641.html>*

⁵ *Rapport précité.*

Votre rapporteur présente dans le tableau ci-après la comparaison entre les trajectoires respectives prévues par le Gouvernement dans son projet de loi de programmation des finances publiques, et par la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice.

Le plafond des crédits de la mission « *Justice* » prévu par la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice a été retraité afin d'être présenté dans le même format que celui du projet de loi de programmation du Gouvernement, hors contribution directe de l'État aux pensions des fonctionnaires civils et militaires¹.

En outre, les augmentations de crédits sont présentées en valeur pour les deux trajectoires comparées, c'est-à-dire sans tenir compte de l'inflation (crédits non déflatés).

¹ À cette fin, les montants des crédits du compte d'affectation spéciale « Pensions » pour 2017 à 2020 sont ceux transmis par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis dans le cadre du triennal. Le taux d'évolution de ces crédits pour 2021 et 2022 est estimé à partir de la moyenne arithmétique des taux d'évolution 2018 à 2020.

Comparaison des trajectoires d'augmentation du budget de la mission "Justice" 2018 à 2022
(en milliards d'euros)

	Loi de finances initiale 2017 "format 2018"	PLF 2018	2019	2020	2021	2022	Ecart 2020/2018	Ecart 2022/2018	Ecart 2022/2017
Projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022	Montant en mds d'€	6,98	7,28	7,65	-	8,31	0,67	1,33	1,59
	Evolution année N/N-1 en %	3,9%	4,3%	5,1%	-	-	9,6%	19,0%	23,6%
Proposition de loi redressement justice estimée hors compte d'affectation spéciale "Pensions"	Montant en mds d'€	6,97	7,19	7,60	8,20	8,99	0,63	2,02	2,27
	Evolution année N/N-1 en %	3,8%	3,2%	5,6%	7,8%	9,7%	9,0%	28,9%	33,8%
Contribution au compte d'affectation spéciale "Pensions"	Montant en mds d'€	1,69	1,78	1,82	1,86	1,91	-	-	-
	Evolution année N/N-1 en %	4,0%	1,1%	2,3%	2,47%	2,47%	-	-	-

Sources: projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, réponses au questionnaire et dossier de presse du projet de loi de finances pour 2018.

Si les objectifs chiffrés du Gouvernement ne sont formellement présentés que jusqu'en 2020, votre rapporteur pour avis a toutefois relevé que le dossier de présentation du projet de loi de finances pour 2018 faisait état d'une hausse des crédits de la justice de 19 % au cours de la période 2018-2022, soit plus d'un milliard d'euros¹. Cet objectif a été confirmé par le secrétariat général du ministère de la justice, entendu en audition. Les crédits 2021 et 2022 du ministère de la justice ont donc été reconstitués à cet aune.

À la lumière de ces différents éléments, votre rapporteur constate que les deux trajectoires sont convergentes entre 2018 et 2020, avec une augmentation respective des crédits de 9,2 % pour la proposition de loi d'orientation et de programmation adoptée par le Sénat et de 9,6 % pour le projet de loi de programmation des finances publiques du Gouvernement.

Toutefois, l'effort prévu par la proposition de loi est bien plus ambitieux sur l'ensemble du quinquennat, en permettant une augmentation des moyens de près de 28,9 % sur la période 2018-2022², presque de dix points supérieure à celle de 19 % projetée par le Gouvernement.

Par ailleurs, comme l'a justement relevé notre collègue Albéric de Montgolfier dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022³, seuls les plafonds 2018 et 2019 constituent un engagement ferme du Gouvernement. Les plafonds de l'année 2020 seront actualisés pour intégrer « *les économies complémentaires issues du processus Action publique 2022 nécessaires au respect de la trajectoire globale* ». Les économies de dépenses attendues de ce processus sont chiffrées à 4,5 milliards d'euros pour l'année 2020⁴. Comme l'affirme notre collègue, « *il est donc quasiment certain que les hausses de crédits seront pour certaines missions, moindres (...)* ».

L'effort du Gouvernement aura donc tendance à diminuer à compter de 2020. Sans cet effort, il semble tout simplement impossible de concilier le double objectif de redressement des moyens des juridictions judiciaires et de l'administration pénitentiaire, en particulier compte tenu du projet du Président de la République de construction de 15 000 nouvelles places d'emprisonnement.

¹ PLF Les moyens de l'action 2018, Dossier de presse de présentation du projet de loi de finances pour 2018, fiches missions du PLF 2018, Justice, p. 120. Ce document est consultable à l'adresse suivante : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/images/actualite/PLF2018/DP_PLF2018_WEB.pdf

² L'analyse des évolutions est faite ici à partir du tableau exposé qui ne comprend pas les crédits affectés au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Les taux d'évolution sont donc nécessairement différents de ceux réalisés à partir des tableaux de chiffres de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice.

³ Rapport n° 56 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, déposé le 31 octobre 2017, p. 154. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l17-056/l17-056.html>

⁴ Ibid, p. 43.

B. UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 EN AUGMENTATION MAIS EN PARTIE CONTRAINT PAR DES DÉPENSES RIGIDES

1. Le programme « Justice judiciaire »

Ce programme comprend l'ensemble des dépenses des juridictions judiciaires, du personnel affecté au sein du réseau judiciaire de proximité¹, ainsi que celui du casier judiciaire national. Il comprend également les crédits correspondant au budget de l'École nationale des greffes (ENG) et la subvention versée à l'École nationale de la magistrature (ENM).

a) Une trajectoire budgétaire en progression, sur laquelle pèse fortement l'ouverture du nouveau palais de justice de Paris

Le programme « Justice judiciaire », dont les crédits de paiement avaient déjà augmenté en 2017 par rapport aux crédits votés en 2016 (+ 105,1 millions d'euros), connaît une nouvelle augmentation en 2018 (+ 134,4 millions d'euros), plus importante que celle de l'année passée.

En 2017, ce programme progresse toutefois dans une proportion moins importante (+ 4,1 %) que la moyenne des programmes suivis dans cet avis (+ 5,4 %). Ses crédits de paiement (CP) atteignent ainsi 3,446 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, contre 3,312 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2017, à périmètre constant. Quant aux autorisations d'engagement du programme, elles progressent de 0,9 % sur la même période, pour atteindre 3,450 milliards d'euros.

Évolution 2017-2018 des crédits du programme « Justice judiciaire » (en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018	Évolution 2018/2017 (en %)	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018	Évolution 2018/2017 (en %)
1- Traitement et jugement des contentieux civils	967 106 325	1 003 205 954	3,7	967 106 325	1 003 205 954	3,7
2- Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 202 743 714	1 207 279 602	0,4	1 202 743 714	1 217 279 602	1,2
3- Cassation	50 371 552	50 498 470	0,3	50 371 552	50 498 470	0,3
5- Enregistrement des décisions judiciaires	11 830 030	12 347 989	4,4	11 830 030	12 347 989	4,4
6- Soutien	1 011 880 365	985 976 569	- 2,6	905 676 695	972 456 569	7,4
7- Formation	151 115 099	163 119 636	7,9	151 115 099	163 119 636	7,9
8- Support à l'accès au droit et à la justice	23 217 703	27 570 472	18,7	23 217 703	27 570 472	18,7
Total	3 418 264 788	3 449 998 692	0,9	3 312 061 118	3 446 478 692	4,1

Source : Commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance pour 2018

¹ Maisons de la justice et du droit, conseils départementaux d'accès au droit et bureaux d'aide juridictionnelle.

La hausse des crédits profite à l'ensemble des actions du programme et tant aux dépenses de personnel (+ 40 millions d'euros), qu'aux dépenses de fonctionnement et d'investissement (+ 49,4 et + 42,9 millions d'euros), mais pas aux dépenses d'intervention (- 1,1 million d'euros).

La masse salariale, qui représente plus de 68 % des crédits du programme, augmente près de deux fois moins qu'entre 2016 et 2017, où elle avait augmenté de 76,4 millions d'euros. Il convient à ce sujet de distinguer les crédits dédiés au compte d'affectation spéciale « *Pensions* » des magistrats et fonctionnaires, qui représentent 36,4 % de la hausse des crédits (+ 14,58 millions d'euros), tandis que ceux correspondant aux rémunérations des personnels en activité en 2018 représentent 63,6 % de la hausse des crédits (+ 25,45 millions d'euros).

Évolution 2017-2018 de la masse salariale du programme « Justice judiciaire »
(en euros)

	Loi de finances initiale 2017	Projet de loi de finances 2018	Évolution 2018/2017		
			En euros	En %	Part de la hausse (en %)
Crédits de paiement hors CAS¹ pensions	1 613 494 779	1 638 945 606	25 450 827	1,5	63,6
dont impact du schéma de création d'emplois	35 500 000	9 000 000	- 26 500 000	- 74,6	-
dont mesures catégorielles	15 900 000	11 500 000	- 4 400 000	- 27,6	-
dont variation du point d'indice fonction publique	11 900 000	700 000	- 11 200 000	- 94,1	-
Crédits de paiement CAS pensions	692 277 365	706 852 562	14 575 197	2,1	36,4
Total	2 305 772 144	2 345 798 168	40 026 024	1,7	-

Source : Commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance pour 2018

¹ Compte d'affectation spéciale « *Pensions* ».

Parmi ces crédits hors CAS pensions, c'est à dire ceux sur lesquels le Gouvernement dispose d'une réelle capacité d'arbitrage¹, l'impact financier du schéma d'emplois ne représente que 9 millions d'euros, quand celui de 2017 atteignait près de 35,5 millions d'euros, reflétant la moindre ambition du Gouvernement en matière de créations nettes d'emplois pour 2018.

Il en est de même pour les mesures catégorielles, prévues en 2017 à hauteur de 15,9 millions d'euros, contre seulement 11,5 millions d'euros pour 2018, dont près de 5,7 millions d'euros correspondent à la mise en œuvre du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR)², qui seront donc annulés³, puisque le Gouvernement a annoncé le report d'une année des mesures de ce protocole qui devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018, ce que n'ont pas manqué de regretter les organisations syndicales de greffiers et fonctionnaires des services judiciaires entendus par votre rapporteur.

Concernant les crédits de fonctionnement et d'investissement, si votre rapporteur salue une augmentation bienvenue de ces deux postes de dépenses, trop souvent délaissés, il relève néanmoins que le seul coût du nouveau palais de justice de Paris, qui s'élève à près de 73,1 millions d'euros en 2018 – et seulement pour la redevance au titre du contrat de partenariat public-privé - contre 24,7 millions d'euros en 2017, représente à lui seul les deux tiers de l'augmentation des crédits d'investissement et un tiers de ceux de fonctionnement⁴ du programme « *Justice judiciaire* ».

Enfin, la subvention versée au Conseil national des barreaux (CNB) au titre de la formation des élèves avocats diminue sensiblement, de 2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017 à 1,1 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018. Entendu par votre rapporteur, le CNB a pu détailler l'utilisation de cette subvention, dont le montant réel après un gel suivi de l'annulation de 17 % du montant des crédits s'établissait à 1,665 million d'euros en 2017 : 556 000 euros sont versés aux écoles de formation des avocats et 1,1 million d'euros financent une bourse pour 375 élèves avocats en difficulté. Dans l'hypothèse d'une telle baisse de sa subvention, le CNB serait contraint de diminuer le montant des bourses et le nombre de leurs bénéficiaires. Interrogée par votre rapporteur sur ce point lors de son audition par votre commission, la garde des sceaux, ministre de la justice, Nicole Belloubet, a indiqué que le montant de 1,1 million d'euros était une « *erreur de plume* », et que le montant de 1,665 million d'euros serait bien rétabli en gestion.

¹ Les dépenses liées aux pensions des magistrats et fonctionnaires sont rigides dans la mesure où elles correspondent chaque année aux montants des pensions à verser aux personnels qui ont cotisé au ministère de la justice et qui sont à la retraite une année donnée.

² Le protocole PPCR est un accord qui concerne les trois fonctions publiques et porte réforme de l'architecture statutaire, des grilles de rémunération et de la gestion des fonctionnaires.

³ Voir page 11, développements sur la seconde délibération intervenue à l'Assemblée nationale.

⁴ Toutes dépenses de fonctionnement confondues.

b) Une moindre ambition qu'en 2017 en matière de créations nettes d'emplois

Le plafond d'emplois du programme « *Justice judiciaire* » passerait de 32 748 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2017 à 33 327 ETPT en 2018. Cette augmentation de 579 ETPT (contre 666 ETPT supplémentaires entre 2016 et 2017) résulte de trois facteurs :

- l'extension en année pleine des recrutements intervenus en 2017 (+ 342 ETPT) ;

- l'effet en année courante en ETPT des créations d'emplois prévues en 2018 (+ 277 ETPT) ;

- et le transfert d'emplois à d'autres programmes de la mission « *Justice* » (- 40 ETPT).

Les 579 ETPT ainsi créés en 2018 permettront de créer 148 emplois supplémentaires en équivalents temps plein (ETP), contre 600 en 2017, soit quatre fois moins que l'année passée. Il s'agit de créations d'emplois de magistrats (+ 100) et de juristes assistants¹ (+ 48). La création de 108 emplois de greffiers n'est en outre permise que par la conversion d'emplois de catégorie C, non remplacés (- 108).

Unité de décompte des emplois

Plusieurs unités permettent de mesurer les emplois :

- les effectifs physiques, qui correspondent au nombre d'agents rémunérés à une date donnée ;

- les équivalents temps plein (ETP), qui correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail ;

- les équivalents temps plein travaillé (ETPT), qui correspondent aux ETP en année pleine, c'est-à-dire prenant en compte des agents aux régimes de travail différents, ainsi que la période d'activité dans l'année.

Ces différences de périmètre expliquent les écarts entre le nombre d'ETP créés par le schéma d'emplois en 2018 (+ 148) et l'augmentation du plafond d'emplois en ETPT (+ 579), qui seul fait l'objet d'un vote du Parlement. Ainsi, les effets en ETPT du schéma d'emplois (lui-même présenté en ETP), sont mesurés grâce à ses modalités de réalisation dans l'année, c'est-à-dire le détail mensuel des entrées et sorties des différentes catégories d'emplois. À titre d'illustration, un recrutement à temps plein le 31 août de l'année N représente 1 ETP pour cet exercice budgétaire, mais seulement 0,3 ETPT d'« effet en année courante » sur le même exercice, tandis que l'« extension en année pleine » impliquera 0,7 ETPT supplémentaire pour l'exercice budgétaire N+1.

Source : inspection générale des finances².

¹ Les juristes assistants ont été créés par l'article 24 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (art. L. 123-4 du code de l'organisation judiciaire).

² Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, rapport établi par l'inspection générale des finances, février 2017, p. 2 du rapport. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000149.pdf>

La moindre ambition en matière de créations d'emplois explique que l'augmentation des dépenses de personnel ne corresponde qu'à moins d'un tiers de la hausse des crédits du programme (40 millions d'euros sur 134,4 millions d'euros d'augmentation), contre les deux tiers en 2017 (76,4 millions d'euros sur 105,1 millions d'euros d'augmentation).

**Évolution du schéma d'emplois¹ du programme
« Justice judiciaire » entre 2017 et 2018
(en équivalents temps plein)**

Catégorie d'emploi	Entrées prévues		Sorties prévues		Solde des emplois du programme	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Magistrats de l'ordre judiciaire	547	419	309	319	+ 238	+ 100
Personnels d'encadrement (juristes assistants notamment)	249	162	115	114	+ 134	+ 48
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	851	500	386	392	+ 465	+ 108
B administratifs et techniques	101	31	28	31	+ 73	0
C administratifs et techniques	462	605	772	713	- 310	- 108
Total	2 210	1 717	1 610	1 569	+ 600	+ 148

Sources : projet annuel de performance pour 2018 et commission des lois du Sénat

**Évolution du schéma d'emplois du programme
« Justice judiciaire » depuis 2012
(en équivalents temps plein)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde des emplois proposés en loi de finances initiale	+ 282	+ 142	+ 45	+ 183	+ 157	+ 600	+148

Sources : projets annuels de performances pour 2017 et 2018, ministère de la justice et commission des lois du Sénat

Le schéma d'emplois correspond en outre au solde entre des créations d'emplois (+ 331 ETP) et des économies d'emplois (- 183 ETP), ce qui implique qu'outre la création nette de 148 ETP, le ministère prévoit le redéploiement de 183 ETP sur des missions nouvelles.

¹ Le schéma d'emploi, non prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), fixe, pour chaque ministère, le niveau des créations et des suppressions de postes (solde net). L'unité de compte est ici l'équivalent temps plein (ETP).

**Répartition des créations nettes de 148 emplois
du programme « Justice judiciaire » pour 2018
(en équivalents temps plein)**

	Destination des emplois	Nombre d'emplois concernés
Créations d'emplois	Amélioration des délais de traitement et résorption des vacances de postes	+ 173
	Renforcement de l'équipe du magistrat	+ 98
	Mesures législatives nouvelles : expropriations liées au grand Paris, généralisation de l'audition de l'enfant, formation des conseillers de prud'hommes, allongement des délais de prescription en matière pénale, juridiction unifiée des brevets, répertoire des données à caractère personnel et réforme statutaire du juge des libertés et de la détention	+ 60
Total des créations d'emplois		+ 331
Économies d'emplois	Rôle du notaire en matière d'envoi en possession	- 4
	Amende forfaitaire délictuelle pour défaut d'assurance et de permis de conduire	- 36
	Retrait des magistrats de certaines commissions administratives	- 20
	Extension de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants	- 55
	Économies induites par la dématérialisation	- 68
Total des économies d'emplois		- 183
SOLDE NET DE CRÉATION D'EMPLOIS		+ 148

Sources : projet annuel de performance pour 2018

Votre rapporteur note avec satisfaction que les créations de 100 postes de magistrats et de 108 postes de greffiers devraient permettre de réduire d'autant le solde de vacances de postes de ces deux corps, bien que l'entrée en fonction de ces personnels nouvellement recrutés n'ait pas vocation à intervenir en 2018, en raison des phases de formation correspondantes¹. Compte tenu du nombre de départs de magistrats prévus en 2018², il faut donc recruter 419 magistrats pour réaliser le schéma d'emplois, dont il est prévu que 193 soient recrutés via le concours d'auditeurs de justice de l'École nationale de la magistrature.

Votre rapporteur regrette toutefois, comme en 2017, la présentation d'économies contestables : comment peut-on économiser 36 emplois grâce à la mise en place de l'amende forfaitaire délictuelle en matière de délits routiers, alors que son entrée en vigueur est suspendue en raison de l'incompatibilité des applicatifs actuels entre les ministères de la justice et de l'intérieur ? Dans le même esprit, comment peut-on économiser 55 emplois par l'extension de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants alors que cette mesure

¹ La durée de la formation est de 31 mois pour les magistrats à l'École nationale de la magistrature (ENM), de 18 mois pour les greffiers à l'École nationale des greffes (ENG).

² 319 départs prévus dont 279 départs en retraite.

nécessite une modification législative pour entrer en vigueur ? Les autres économies envisagées ne paraissent guère plus réalistes : - 20 ETP suite au retrait des magistrats de certaines commissions administratives, alors que l'ordonnance devant le permettre n'est toujours pas parue¹, - 68 ETP grâce à la dématérialisation des procédures qui est encore loin d'être aboutie...

Déjà, en 2017, le ministère de la justice avait annoncé des économies d'emplois, dont il est difficile de vérifier si elles ont été réalisées ou non, étant rappelé que certaines, sans même être surestimées, correspondaient à des mesures qui n'auraient de toute façon pu produire leurs effets en 2017².

2. Le programme « Accès au droit et à la justice »

Le programme « Accès au droit et à la justice » voit sa dotation budgétaire progresser de 8,8 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit près de 35,34 millions d'euros supplémentaires, ce qui est légèrement inférieur à l'augmentation déjà intervenue entre 2016 et 2017 (+ 12,2 % en crédits de paiement, soit près de 44,75 millions d'euros).

Les crédits de paiement (CP) de ce programme atteignent ainsi 0,438 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, contre 0,402 milliard d'euros dans la loi de finances pour 2017, à périmètre constant.

Évolution 2017-2018 des crédits du programme « Accès au droit et à la justice » (en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018	Évolution 2018/2017 (en %)	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018	Évolution 2018/2017 (en %)
1- Aide juridictionnelle	364 196 004	395 934 152	8,7	364 196 004	395 934 152	8,7
2- Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	8 475 350	8 292 350	- 2,2	8 475 350	8 292 350	- 2,2
3- Aide aux victimes	25 806 500	27 705 000	7,4	25 806 500	27 705 000	7,4
4- Médiation familiale et espaces de rencontre	4 366 342	6 252 900	43,2	4 366 342	6 252 900	43,2
Total	402 844 196	438 184 402	8,8	402 844 196	438 184 402	8,8

Source : Commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance pour 2018

¹ La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a habilité le Gouvernement à supprimer par ordonnance la participation des magistrats de l'ordre judiciaire et administratif aux commissions administratives lorsque leur présence n'est pas indispensable au regard des droits ou des libertés en cause.

² Il en est ainsi du transfert aux officiers de l'état civil de la gestion des pactes civils de solidarité (PACS), qui n'est entré en vigueur que le 1^{er} novembre 2017 (- 70 ETP prévus), et de la suppression de l'homologation obligatoire par le juge des plans de surendettement, qui n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2018 (- 38 ETP prévus).

a) *Une augmentation des ressources budgétaires de l'aide juridictionnelle indispensable au financement des mesures intervenues entre 2015 et 2017, mais l'absence d'une véritable réforme du système*

Selon le projet de loi de finances pour 2018, les dépenses de l'action n° 1 « Aide juridictionnelle » devraient atteindre 478,9 millions d'euros et être financées par 395,9 millions d'euros de crédits budgétaires (soit une augmentation de 31,7 millions d'euros par rapport à 2017), et 83 millions d'euros de ressources extra-budgétaires, dont le montant est inchangé par rapport à 2017, et qui sont affectées au Conseil national des barreaux¹ (45 millions d'euros au titre de la taxe sur les contrats d'assurance² et 38 millions d'euros au titre du prélèvement forfaitaire sur le produit d'une partie des amendes prononcées en application du code pénal et du code de procédure pénale³).

Les dépenses comprises dans le périmètre de l'action « Aide juridictionnelle »

Elles comprennent l'aide juridictionnelle *stricto sensu*, qui sert à rétribuer :

- les avocats, y compris pour leur intervention dans certains cas de médiation, via les caisses de règlement pécuniaire entre avocats (CARPA) ;
- et d'autres auxiliaires de justice (avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, huissiers, experts, médiateurs, enquêteurs sociaux ou de personnalité, traducteurs, autres).

Elles comprennent aussi l'aide aux interventions non juridictionnelles des avocats :

- au cours d'une garde à vue, d'une audition libre, d'une retenue douanière ou d'une retenue d'une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation ;
- lors de procédures en présence du procureur de la République ;
- ou en assistance d'un détenu au cours d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure d'isolement par exemple.

Enfin, elles comprennent également des crédits dédiés à la contractualisation locale des juridictions et des barreaux, celle-ci reposant sur deux types de protocoles :

- les protocoles conclus avec une quarantaine de barreaux ayant souscrit des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique ;
- les subventions versées à une soixantaine de barreaux pour l'organisation matérielle de l'assistance auprès des personnes placées en garde à vue.

Source : projet annuel de performance pour 2018

¹ Celui-ci a pour mission de reverser ces fonds aux caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA), qui assurent le règlement aux avocats des rétributions correspondant à l'aide juridictionnelle, via l'union nationale des CARPA.

² Cette taxe est prévue par le a) du 6° de l'article 1001 du code général des impôts.

³ V de l'article 42 de la loi n° 2015-1735 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Les crédits budgétaires dévolus à l'aide juridictionnelle, abondés de 31,7 millions d'euros, représentent ainsi 89,8 % de la hausse du programme « Accès au droit et à la justice ».

**Évolution 2017-2018 des crédits budgétaires et ressources extra-budgétaires
consacrés à l'aide juridictionnelle**
(en euros)

	Crédits budgétaires	Ressources extra-budgétaires	Dépenses couvertes
LFI 2017 (format 2018)	364 196 004	83 000 000	447 196 504
PLF 2018	395 934 152	83 000 000	478 934 152
Écart en euros	+ 31 738 148	0	+ 31 738 148
Variation en %	+ 8,7 %	0 %	7,1 %

*Sources : réponse du ministère de la justice au questionnaire
et commission des lois du Sénat*

Le projet de loi de finances prévoit une nouvelle hausse du nombre de personnes éligibles à l'aide juridictionnelle en 2018, qui s'approche du million. Ce nombre, en augmentation continue ces dernières années (+ 9,6 % entre 2014 et 2018), est en effet estimé à près de 983 000 personnes¹ pour 2018.

L'augmentation des dépenses relatives à l'aide juridictionnelle s'explique essentiellement par l'exigence de financement des réformes intervenues entre 2015 et 2017 et dont le coût en année pleine est estimé à 132,4 millions d'euros par le Gouvernement².

¹ Pour 2018, les deux tiers de ces admissions correspondent aux affaires en matière civile et administrative (633 000 admissions), quand les affaires pénales ne représentent qu'un tiers des admissions à l'aide juridictionnelle (360 000).

² Projet annuel de performance, mission « Justice », p. 168. Ce document est consultable à l'adresse suivante :

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018_BG_Justice.pdf

**Estimation du coût complet annuel des principales mesures (2015 à 2017)
ayant eu un impact sur les dépenses d'aide juridictionnelle**
(en millions d'euros)

Augmentation de la rétribution des avocats (hausse de l'unité de valeur) et suppression de la modulation géographique	91,9
Relèvements successifs du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle	21,4
Coût supplémentaire des mesures en année pleine ¹	7,1
Assistance obligatoire d'un avocat lors de la garde à vue d'un mineur	12
Rétribution de l'avocat et du médiateur en cas d'injonction de rencontrer un médiateur ou d'homologuer un accord	Non chiffré
Revalorisation de la rétribution de l'avocat assistant une personne faisant l'objet de soins sans consentement lors d'une audience	
Possibilité d'accorder l'aide juridictionnelle en matière de divorce par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire	
Total	132,4

Sources : projet annuel de performance pour 2018 et réponses du ministère au questionnaire

La Cour des comptes, dont les représentants avaient été entendus par la mission d'information sur le redressement de la justice² présidée par notre collègue Philippe Bas, a rappelé que ces mesures avaient conduit à une croissance rapide et soutenue du coût de l'aide juridictionnelle³ (+ 95 millions d'euros entre 2015 et 2017), et estimé à 35 millions d'euros supplémentaires pour 2018, le coût des réformes décidées les années précédentes.

Dans la mesure où le budget progresse de 31,7 millions d'euros par rapport à 2017, il manquerait ainsi 3,3 millions d'euros au budget prévu en 2018 pour que le besoin estimé par la Cour des comptes soit intégralement financé.

En comparant l'évolution des crédits exécutés en 2015 à ceux prévus par le projet de loi de finances pour 2018, par catégorie de dépense, votre rapporteur relève effectivement que le besoin de financement de l'aide juridictionnelle ne semble pas totalement couvert. Il constate un écart de 7,64 millions d'euros entre l'évolution des dépenses résultant du projet de loi de finances (+ 124,76 millions d'euros entre 2015 et 2018) et le coût des mesures supplémentaires intervenues à compter de 2015 que le Gouvernement lui-même évalue à 132,4 millions d'euros.

¹ Application conjuguée de la revalorisation de l'unité de valeur de base, de la suppression de la modulation géographique et du relèvement du plafond de l'aide juridictionnelle.

² Rapport précité.

³ La gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat, référé du 23 décembre 2016 adressé par le Premier président de la Cour des comptes au garde des sceaux, ministre de la justice, p. 3. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170320-refere-S2016-4074-gestion-financement-aide-juridictionnelle.pdf>

Évolution de la dépense d'aide juridique entre 2015 et 2018
(en millions d'euros)

	Catégorie de dépense	Exécution 2015	LFI 2017	PLF 2018	Écart 2018/2015
Dépenses d'aide juridictionnelle	Rétribution de base des avocats (dont médiation) y/c ressources extra-budgétaires	274,29	359,2	380,4	106,11
	Rétribution des autres auxiliaires de justice	22,27	23	23,7	1,43
	Sous-total	296,56	382,2	404,1	107,54
Dépenses d'aide aux interventions non juridictionnelles des avocats	Assistance lors d'une garde à vue, d'une audition libre, d'une retenue douanière ou d'une retenue d'une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation	44,64	43,5	56,9	12,26
	Assistance lors de procédures en présence du procureur de la République	1,51	2	2,4	0,89
	Assistance d'un détenu au cours d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure d'isolement par exemple	4,87	4,6	4,6	-0,27
Sous-total		51,02	50,1	63,9	12,88
Contractualisation avec les barreaux		6,77	7,9	10,9	4,13
Crédits de fonctionnement dédiés à l'agence nationale des timbres sécurisés		0,07	0,06	0,06	-0,01
TOTAL DÉPENSE		354,42	440,3	478,96	124,54
TOTAL RÉEL DÉPENSE¹		354,2	447,2	478,96	124,76
dont crédits budgétaires		313,7	364,2	396,0	82,3
dont ressources extra-budgétaires		40,5	83	83	42,5

Sources : rapport annuel de performance pour 2015, projet annuel de performance pour 2018 et réponse du ministère de la justice au questionnaire.

¹ Le total est retraité pour 2017.

Concernant les années à venir, il s'agit en tout état de cause d'une dépense dynamique dont le besoin de financement continuerait de croître et qui requerrait, selon la Chancellerie, une augmentation globale des crédits budgétaires de 7 % entre 2018 et 2020.

**Estimation du besoin de financement
de l'aide juridictionnelle en 2019 et 2020**
(en millions d'euros)

	2019	2020
Besoin de financement	506,86	514,84
Crédits budgétaires	423,86	431,84
Ressources extra-budgétaires	83,00	83,00

Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire

Les représentants de la profession d'avocats, entendus par votre rapporteur, tout comme les bâtonniers des barreaux d'Évry et de Béthune, qu'il a rencontrés lors de ses déplacements, sont très inquiets quant à l'avenir du financement de l'aide juridictionnelle. Ils ont jugé insuffisante la rémunération versée au regard du travail effectué par les avocats et souligné que, dans certains barreaux, les cabinets ont une très forte proportion de clientèle admissible à l'aide juridictionnelle, ce qui réduit d'autant les possibilités de revenus basés sur des honoraires libres.

La profession, par la voix du Conseil national des barreaux, dont les représentants ont été entendus par votre rapporteur, a également rappelé sa ferme opposition à tout financement de l'aide juridictionnelle grâce à la taxation de la profession d'avocat, y compris via les fonds des caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA)¹.

Comme le relevait notre collègue Philippe Bas, dans le rapport d'information sur le redressement de la justice précité, « *en l'absence de réforme d'ampleur, la question de la mise en place de ressources complémentaires, susceptibles*

¹ Pour mémoire, le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait de créer une nouvelle recette affectée au Conseil national des barreaux (CNB). Celle-ci aurait été constituée d'une partie des produits financiers perçus par les avocats sur les fonds de leurs clients déposés sur les comptes qu'ils détiennent, à cet effet, auprès des caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) constituées, en principe, auprès de chaque barreau. Devant la protestation des barreaux, Mme Christiane Taubira, alors garde des sceaux, avait dû renoncer à créer cette nouvelle recette. La ressource escomptée était de 5 millions d'euros en 2016 et de 10 millions d'euros en 2017, c'est-à-dire relativement modeste et peu dynamique compte tenu du taux de rémunération de ces fonds, par rapport aux besoins de financement.

de garantir un financement durable de l'aide juridictionnelle, permettant de mieux rémunérer les avocats et d'assurer l'accès à la justice pour les justiciables modestes et les classes moyennes, continue donc de se poser »¹.

La proposition de loi² d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée le 24 octobre dernier par le Sénat dans la continuité de ces travaux comporte plusieurs mesures visant à renforcer l'efficacité du système de l'aide juridictionnelle, sans restreindre l'accès au juge.

**Les mesures relatives à l'aide juridictionnelle
de la proposition de loi d'orientation et de programmation
pour le redressement de la justice adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017**

1) Rendre effectif le filtre actuellement prévu par l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, qui dispose que l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement, filtre aujourd'hui jamais appliqué.

La proposition de loi rend ainsi obligatoire la consultation d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, à l'exception des actions pour lesquelles le justiciable est défendeur ou, en matière pénale, des demandes relevant de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle en raison de leur caractère urgent.

2) Renforcer le contrôle des ressources des demandeurs en rendant obligatoire la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle des services ou des organismes sociaux compétents pour apprécier les ressources des demandeurs, ce contrôle n'étant en l'état du droit qu'une faculté³.

3) Améliorer le taux de recouvrement des frais avancés par l'État en le confiant au Trésor public. Il s'agit de recouvrer des sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à la suite d'une décision de retrait de l'aide, ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès, dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. En effet, en pratique, le retrait de l'aide juridictionnelle n'est que rarement ordonné – il représente environ 0,1 % du nombre annuel d'admissions – et, quand il l'est, les sommes ne sont recouvrées que dans 3 ou 4 % des cas.

*Source : Rapport n° 33 (2017-2018) de MM. Jacques Bigot et François-Noël Buffet, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi organique pour le redressement de la justice, et sur la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, p 54 et s.
Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l17-033/l17-0331.pdf>*

Le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoit aucune mesure législative permettant de répondre aux difficultés structurelles de financement de l'aide juridictionnelle. Le Premier ministre, M. Édouard Philippe, a annoncé le 20 octobre dernier devant la convention nationale des avocats qui se tenait à Bordeaux, qu'il confiait le sujet à une mission conjointe aux

¹ Rapport précité.

² Le texte de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adopté par le Sénat est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl16-641.html>

³ Article 21 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

inspections générales des finances et de la justice, dont les conclusions devront être rendues le 15 janvier. La garde des sceaux, ministre de la justice, a précisé lors des débats sur le présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale que cette mission aurait pour objet de « *repenser le fonctionnement comme le financement de [l'aide juridictionnelle] et de la doter d'une modalité de financement pérenne* »¹.

Votre rapporteur note qu'il y a déjà eu beaucoup de rapports sur le sujet de l'aide juridictionnelle... et qu'il devient urgent d'arbitrer, même si certains sujets méritent encore réflexion comme celui du rôle des assurances de protection juridique et de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle², ou celui de la création de structures dédiées.

Sur le premier sujet, la proposition de loi d'orientation et de redressement de la justice prévoyait dans son texte initial la mise en place d'un mécanisme permettant la vérification, par les bureaux d'aide juridictionnelle, de l'existence de contrats d'assurance de protection juridique bénéficiant au demandeur. Ces contrats couvrent toutefois rarement les litiges qui bénéficient de l'aide juridictionnelle, tels que le contentieux familial et le contentieux pénal, ce qui explique en partie l'absence de recours au principe de subsidiarité. Ainsi, devant le faible intérêt à périmètre constant de l'assurance de protection juridique, et les difficultés techniques avancées par les représentants des compagnies d'assurance, l'article a été supprimé à l'initiative des rapporteurs, nos collègues Jacques Bigot et François-Noël Buffet. Le sujet semble donc encore mériter réflexion.

Concernant la « *création de structures d'avocats dédiées à l'aide juridique ainsi que la possibilité de salarier des avocats pour accomplir des missions d'aide juridictionnelle* »³, votre rapporteur a noté que la profession y était très réticente, comme l'ont confirmé les représentants du Conseil national des barreaux et du barreau de Paris, lors de leur audition.

Il note toutefois avec satisfaction qu'un effort manifeste sera porté en 2018 à la dématérialisation de la procédure relative à l'aide juridictionnelle, grâce au nouveau progiciel de gestion de l'aide juridictionnelle, le projet « *SIAJ* » ou « *suivi informatisé des affaires juridiques* », qui s'inscrit dans le cadre

¹ Assemblée nationale, XVe législature, session ordinaire de 2017-2018, compte-rendu intégral, deuxième séance du mardi 31 octobre 2017. Ce compte-rendu est accessible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2017-2018/20180035.asp#P1073273>

² L'aide juridictionnelle présente un caractère subsidiaire par rapport aux contrats d'assurance juridique. Selon l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, dispose en effet qu'elle « n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection ».

³ Discours d'Édouard Philippe à la convention nationale des avocats, vendredi 20 octobre 2017. Ce discours est consultable à l'adresse suivante : <http://www.gouvernement.fr/partage/9635-discours-d-edouard-philippe-a-la-convention-nationale-des-avocats-vendredi-20-octobre-2017>

global de dématérialisation des procédures judiciaires et devrait permettre à terme au justiciable d'effectuer sa demande d'aide juridictionnelle en ligne.

b) Une relative stabilité de la politique judiciaire de proximité

L'action n° 2 du programme est consacrée au « Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité ». Elle permet principalement le financement des maisons de la justice et du droit (MJD) et des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD).

Typologie du réseau judiciaire de proximité

Type de structure	Statut	Nombre
Maisons de la justice et du droit (MJD)	Structure relevant du ministère de la justice, sans statut juridique propre, relevant de l'autorité des chefs de juridiction du ressort	141
Antennes de justice	<i>Idem supra</i>	36
Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)	Groupements d'intérêt public (loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)	101
Points d'accès au droit (PAD)	Structures de proximité mises en place par les CDAD	1515
Total		1 793

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses du ministère de la justice au questionnaire, du rapport annuel de performance pour 2015 et des projets annuels de performances pour 2017 et 2018

Les crédits de paiement dédiés à cette action baissent de 2,2 % en un an, pour s'établir à 8,29 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, contre 8,48 millions d'euros en 2017. Cette baisse s'explique par la suppression des subventions d'investissement qui avaient été versées aux collectivités territoriales en 2017 pour accompagner la création de quatre maisons de la justice et du droit. La Chancellerie entend en effet « examiner [en 2018] l'implantation et le rôle de ces établissements dans le cadre de la réflexion globale engagée sur l'organisation judiciaire »¹.

Votre rapporteur note en revanche la progression des subventions versées en soutien aux conseils départementaux de l'accès au droit qui passent de 7,24 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale 2017, à 8,04 millions d'euros dans le présent projet de budget (+ 11,05 %).

¹ *Projet annuel de performance, mission « Justice », p. 169.*

Évolution des subventions versées par le ministère de la justice aux CDAD
(crédits de paiement en euros)

Dépensés en 2014	Dépensés en 2015	Dépensés en 2016	Ouverts en LFI 2017	Inscrits au PLF 2018
4 416 134	4 920 578	6 500 904	7 240 610	8 040 000

Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire

Ces points d'accès au droit constituent des lieux privilégiés pour la mise en œuvre des modes alternatifs de règlement des litiges, comme la conciliation, devenue en principe obligatoire préalablement à la saisine du tribunal d'instance¹.

Enfin, contrairement à l'année dernière, les crédits de paiement consacrés au « *Support à l'accès au droit et à la justice* » dans le programme « *Justice judiciaire* », qui comprend l'ensemble des dépenses de masse salariale du personnel judiciaire affecté au réseau judiciaire de proximité, progressent de 18,8 %. Dans la mesure où cette action comprend également les crédits des personnels relevant des bureaux d'aide juridictionnelle, votre rapporteur ne peut déterminer avec exactitude la part de cette augmentation qui revient aux effectifs affectés au réseau judiciaire de proximité.

Il semble toutefois que l'effort du ministère en matière d'affectation de personnel judiciaire (greffiers ou fonctionnaires) dans les maisons de la justice et du droit (MJD) ou les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) soit en recul pour les premières (passant de 102,19 ETPT en 2015 à 96,4 ETPT en 2016 pour 141 MJD), et insuffisant pour les seconds (seulement 33,8 ETPT pour 101 CDAD). En effet, concernant les CDAD, près de 78 % du personnel (226 sur 290 personnes) est mis à disposition ou recruté par les collectivités territoriales membres des CDAD.

c) La poursuite de l'effort budgétaire en faveur de l'aide aux victimes et la mise en place d'une nouvelle organisation ministérielle

La dotation consacrée à l'aide aux victimes d'infractions pénales s'établit dans le projet de loi de finances pour 2018 à 27,7 millions d'euros, contre 26,06 en loi de finances initiale pour 2017 (25,81 au format 2018). La progression se poursuit (+ 6,3 %) par rapport à 2017, même si votre rapporteur observe une décélération de cette dernière (+ 65 % cumulé entre 2015 et 2017).

Cette action correspond essentiellement à des subventions versées aux associations d'aide aux victimes, qui assurent notamment les permanences au sein des bureaux d'aide aux victimes. Ces structures, qui peuvent assurer un accompagnement de proximité des victimes, ont pour mission d'informer, d'aider et d'orienter la victime tout au long de la procédure pénale et notamment au moment des audiences.

¹ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Cette action financera désormais en 2018 le dispositif « *téléphone grave danger* », qui est un dispositif de protection des personnes victimes de violences conjugales¹, auquel 1 million d'euros de crédits sont dédiés sur les 1,6 million d'euros supplémentaires, auparavant pris en charge par le programme 137 « *Égalité entre les hommes et les femmes* ».

La gouvernance de la politique de l'aide aux victimes a été modifiée par le décret n° 2017-1072 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, qui confie à ce dernier la coordination du travail gouvernemental dans le domaine de l'aide aux victimes. Il dispose à cet effet du délégué interministériel à l'aide aux victimes dont les missions sont également définies par décret², qui remplace le secrétariat général à l'aide aux victimes qui était rattaché à Matignon, et dont l'équipe est notamment composée de représentants des différents ministères intéressés : la justice, bien sûr, avec le service d'accès au droit et d'aide aux victimes, l'intérieur, la santé, l'éducation nationale et l'économie.

Si la suppression du secrétariat d'état à l'aide aux victimes (en exercice entre février 2016 et mai 2017) a pu inquiéter les associations et les familles de victimes, votre rapporteur estime que cette nouvelle organisation, si elle ne fait plus l'objet d'un portage politique aussi fort, n'en semble pas moins plus rationnelle. De plus, le comité interministériel de l'aide aux victimes, créé en février 2017, demeure présidé par le Premier ministre.

Un plan triennal d'actions en faveur des victimes d'infractions pénales et d'événements de masse a été présenté lors du deuxième comité interministériel de l'aide aux victimes du quinquennat, le 10 novembre dernier³. Le plan comprend 4 axes se déclinant en 11 actions distinctes⁴, à mettre en œuvre par tous les ministères concernés. À ce titre, le ministère de la justice doit en particulier expertiser dans les mois qui viennent la création d'une juridiction spécialisée pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme ou encore mettre en place un « *système d'information sur les victimes d'attentats et de catastrophes* » (SIVAC).

¹ L'article 41-3-1 du code de procédure pénale introduit par l'article 36 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, permet au procureur de la République, en cas de grave danger menaçant une victime de violences dans le cadre conjugal, d'attribuer à cette dernière, pour une durée de six mois renouvelable et si elle y consent expressément, un dispositif de téléprotection qui lui permet d'alerter les forces de l'ordre en cas de danger s'il n'y a pas cohabitation entre la victime et l'auteur des faits et si ce dernier a fait l'objet d'une interdiction judiciaire d'entrer en contact avec la victime.

² Décret n° 2017-1240 du 7 août 2017 relatif au délégué interministériel à l'aide aux victimes.

³ Le communiqué de presse publié à l'issue de la réunion du comité peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.gouvernement.fr/partage/9726-2eme-comite-interministeriel-de-l-aide-aux-victimes-le-parcours-de-resilience-et-la-prise-en-charge>

⁴ Le plan triennal complet est consultable à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/3_actions_171115_V3.pdf

Si votre rapporteur salue la méthodologie pluriannuelle retenue, il observe que ces annonces nécessiteront des budgets spécifiques pour être menées à bien à compter de 2019, puisqu'aucun crédit n'est prévu au titre de ce plan dans le projet de loi de finances pour 2018. Il relève également que l'instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme a fait l'objet d'une refonte visant à renforcer la coordination des services et améliorer les dispositifs de prise en charge des victimes¹. Il s'agira, dans les prochaines années, d'évaluer la mise en œuvre de cette politique publique.

d) Une augmentation notable des crédits dédiés à la médiation familiale et aux espaces de rencontre

Enfin, l'action « Médiation familiale et espaces de rencontre » voit également ses crédits progresser sensiblement, à hauteur de 43,1 % après une augmentation de 23,1 % en 2017². Ils passent ainsi de 4,37 millions d'euros en loi de finances initiale à 6,25 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

Cette augmentation est cohérente avec la poursuite de l'expérimentation, pour une durée de trois ans, de la tentative de médiation préalable obligatoire en matière familiale, prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle³. Celle-ci prévoit que la saisine du juge aux affaires familiales par les parents, aux fins de modification des modalités d'exercice de l'autorité parentale ou de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, doit être précédée, sous peine d'irrecevabilité, d'une tentative de médiation familiale⁴.

Votre rapporteur estime cette évolution des crédits plus que nécessaire, ce qui lui a été confirmé lors de son déplacement au tribunal de grande instance d'Évry, juridiction retenue parmi onze pour mettre en œuvre cette expérimentation⁵ jusqu'au 31 décembre 2019. Il souligne également que les espaces de rencontre sont insuffisamment nombreux sur le territoire.

¹ Premier ministre, instruction interministérielle relative à la prise en charge d'aide des victimes d'actes de terrorisme, publiée le 10 novembre 2017. Le texte de cette instruction est consultable à l'adresse suivante : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/11/cir_42753.pdf

² Les crédits de cette action étaient, dans le projet de loi de finances pour 2016, en baisse de 0,4 %, ce que votre rapporteur avait relevé. Il avait proposé un redéploiement de crédits en faveur de la médiation familiale permettant une hausse de 10 % de ces derniers et constate que c'est finalement une augmentation de crédits assez proche qui a été votée par le Parlement.

³ Article 7 de la loi précitée.

⁴ La tentative de médiation n'est pas imposée si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant.

⁵ Arrêté du 16 mars 2017 désignant les juridictions habilitées à expérimenter la tentative de médiation préalable obligatoire à la saisine du juge en matière familiale.

Les espaces de rencontre

Ils sont régis par les articles 373-2-1 et 373-2-9 du code civil.

Aux termes du décret n° 2012-1153 du 15 octobre 2012 relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers, « *l'espace de rencontre est un lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou à un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers.* »

Le décret n° 2012-1312 du 27 novembre 2012 précise de quelle manière le juge fixe l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre.

Source : projet annuel de performance pour 2018

Dans le département de l'Essonne, dans lequel votre rapporteur s'est rendu, seulement deux structures de ce type existent et le délai d'attente atteint parfois près de 8 mois. Cette situation semble difficilement acceptable.

3. Le programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* »

Les crédits de ce programme augmentent de 13,8 % en crédits de paiement (de 381,9 à 434,6 millions d'euros) et de 110,8 % en autorisations d'engagement (de 366,3 à 772 millions d'euros).

Ce programme, piloté par le secrétariat général du ministère de la justice, comprend l'ensemble des dépenses de l'administration centrale du ministère de la justice, ainsi que celles correspondant à des projets menés au bénéfice de plusieurs ou de l'ensemble des juridictions, comme les projets informatiques. Il intègre également les dotations aux deux opérateurs que sont l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) et l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP).

Évolution 2017-2018 des crédits du programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » (en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018	Évolution 2018/2017 (en %)	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018	Évolution 2018/2017 (en %)
1- État-major	11 120 200	11 376 319	2,3	11 120 200	11 376 319	2,3
2- Activité normative	25 248 686	26 283 414	4,1	25 248 686	26 283 414	4,1
3- Évaluation, contrôle, études et recherche	18 899 890	19 417 350	2,7	18 899 890	19 692 350	4,2
4- Gestion de l'administration centrale	119 504 969	130 187 239	8,9	129 134 969	145 972 659	13
9- Action informatique ministérielle	154 447 370	544 214 566	252,4	160 432 866	190 715 683	18,9
10- Action sociale ministérielle	37 074 009	40 550 691	9,4	37 074 009	40 550 691	9,4
Total	366 295 124	772 029 579	110,8	381 910 620	434 591 116	13,8

Sources : projet annuel de performance pour 2018
et commission des lois du Sénat

a) Une année 2017 marquée par la réforme du secrétariat général

Le budget 2017 prévoyait la création de 50 emplois destinés à renforcer les effectifs du secrétariat général dans le cadre de sa réforme compte tenu de l'organisation antérieure qui présentait de nombreuses marges de progrès, comme l'a démontré le rapport d'information sur le redressement de la justice précité¹.

Une année après, bien que contestée², la réforme est faite. S'il est bien sûr trop tôt pour en évaluer les effets, votre rapporteur forme le vœu que cela améliore, à tout le moins, la capacité stratégique du ministère, sa coordination, et la conduite de projet.

Entrée en vigueur le 2 mai 2017³, la réforme était fondée sur trois objectifs :

- améliorer la qualité du service rendu par le secrétariat général aux autres directions ;
- restaurer une capacité de pilotage stratégique et de coordination transversale ;
- mutualiser les compétences techniques.

Elle s'est traduite par une évolution de la gouvernance et la reprise de certaines compétences auparavant confiées aux directions dites « métiers »⁴ ou « normatives »⁵, au titre desquelles le projet de loi de finances pour 2018 procède d'ailleurs au transfert de 86 ETPT des autres programmes de la mission « Justice » vers le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Votre rapporteur note également la création de 15 emplois destinés à former une équipe de gestion du partenariat public-privé relatif au nouveau palais de justice de Paris.

¹ Rapport précité.

² L'Union syndicale des magistrats (USM) a formé le 9 mai 2017 un recours devant le Conseil d'État tendant à l'annulation du décret n° 2017-634 modifiant l'organisation du ministère. Dans le cadre de ce recours, l'USM a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur le statut du parquet, que le Conseil d'État a transmise au Conseil constitutionnel le 29 septembre 2017. Celui-ci a trois mois pour se prononcer sur la QPC. L'audience publique se tenant le 28 novembre 2017, veille de la présentation du présent rapport, votre rapporteur n'aura pu prendre connaissance de la décision du Conseil constitutionnel, rendue en principe quelques jours après. Le Conseil d'État se prononcera sur la légalité du décret attaqué une fois la décision du Conseil constitutionnel rendue.

³ 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 et arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice.

⁴ Les directions des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

⁵ Les directions des affaires civiles et du sceau ainsi que des affaires criminelles et des grâces.

b) Une nouvelle impulsion dans le pilotage et la programmation des projets informatiques et numériques

L'action informatique ministérielle est celle qui fait l'objet de l'effort le plus important au sein du programme : ses crédits de paiement augmentent de 18,9 % (+ 30,2 millions d'euros, atteignant 190,7 millions d'euros), et ses autorisations d'engagement de 252,4 % (+ 389,8 millions d'euros, atteignant 544,2 millions d'euros).

Cette augmentation notable s'explique par la mise en œuvre sur cinq ans d'un « programme de transformation numérique », annoncé par la Chancellerie comme « ambitieux [et] au service d'une justice simplifiée, plus lisible, plus accessible et plus efficace »¹.

Le programme de transformation numérique

1) L'adaptation du socle technique et des outils de travail, qui se compose de quatre axes principaux :

- le renforcement substantiel des réseaux et des capacités de traitement des serveurs nationaux ;
- le développement des outils de communication mobiles sécurisés ;
- le renforcement du dispositif de visioconférence ;
- le remplacement de dispositifs de téléphonie fixe obsolètes.

2) Quatre grands projets d'applications informatiques :

- la dématérialisation de la chaîne civile (projet *Portalis*) ;
- la dématérialisation de la chaîne pénale via le développement des fonctionnalités de *Cassiopée* et des échanges inter-applicatifs avec les forces de sécurité intérieure ;
- la dématérialisation de l'aide juridictionnelle ;
- la création d'un portail numérique en détention (services en ligne pour les détenus et leurs familles).

Il est précisé que ces projets prennent en compte la protection des données personnelles, le découplage des systèmes d'information et intègrent le niveau de sécurité requis (authentification, signature et archivage électroniques).

3) L'accompagnement du changement et le soutien des usagers

Source : projet annuel de performance pour 2018

Entendu par votre rapporteur, le secrétariat général du ministère de la justice a insisté sur l'idée d'une nouvelle vision stratégique en matière d'informatique et de numérique qui se fonde non pas sur des nouveaux projets, mais plutôt sur une nouvelle cohérence d'ensemble donnée aux projets et pistes déjà existants, en accélérant leur mise en œuvre ou en les rendant plus efficaces.

¹ Projet annuel de performance pour 2017, mission « Justice », p. 194.

Il s'agit en effet de « rattraper la dette technologique » du ministère de la justice, expression utilisée par l'une des personnes que votre rapporteur a entendue et qu'il fait sienne.

Évolution 2017-2018 du budget dédié à l'informatique ministérielle
(crédits de paiement en euros)

	2017	2018	Écart 2018/2017
Dépenses de personnel - titre 2	29 847 370	33 271 390	3 424 020
Dépenses de fonctionnement	58 400 000	61 457 793	3 057 793
Dépenses d'investissement	72 185 496	95 986 500	23 801 004
<i>dont plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)</i>	<i>31 200 000</i>	<i>30 500 000</i>	<i>- 700 000</i>
<i>Total hors titre 2</i>	<i>130 585 496</i>	<i>157 444 293</i>	<i>26 858 797</i>
Total	160 432 866	190 715 683	30 282 817

Source : commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance pour 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit ainsi les crédits nécessaires au recrutement de 50 emplois pour la mise en œuvre de ce plan. Il prévoit également la création de 15 emplois pour l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ), créée en avril 2017 et qui supervise la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

Votre rapporteur constate, que sur 95,9 millions d'euros de dépenses d'investissement prévues, une part importante est dédiée à la PNIJ (30,5 millions d'euros) en 2018, et que cette tendance demeure pour les années 2019 et suivantes, en termes d'autorisations d'engagement.

Évolution 2017 à 2019 du coût estimé des projets informatiques existants
(crédits de paiement ou autorisations d'engagement en millions d'euros)

	2017 (CP)	2018 (CP)	2019 et années suivantes (AE)
Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) (V1) (2005-2017)	31,2	13,9	
Projet de maintien en condition opérationnelle de la PNIJ V1 (2018-2024)		15,1	104
Projet de développement de la PNIJ de nouvelle génération (V2) (2018-2025)		1,5	107,8
Sous-total PNIJ	31,2	30,5	211,8
<i>Cassiopée V2</i>	4,7	3,5	54,8
ASTREA (casier judiciaire national)	3,5	3	16
SI Harmonie et fusion métiers RH	6,6	4,3	17,6
<i>Portalis</i>	3,8	5	68,3
Sous-total projets hors PNIJ	18,6	15,8	156,7
TOTAL	49,8	46,3	368,5
Part PNIJ au sein des projets existants dont le financement est détaillé dans le PLF 2018	62,7%	65,9%	57,5%

Source : commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance pour 2018

510,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus pour 2018, hors crédits de personnel (c'est-à-dire en matière d'investissement et de fonctionnement).

Le besoin de financement lié à l'évolution de la plateforme nationale des interceptions judiciaires est toutefois estimé à près de 211,8 millions d'euros pour l'année 2019 et les suivantes, soit 57,5 % du coût total des projets présentés dans le bleu budgétaire pour cette même période.

Dans la perspective de la mise en œuvre quinquennale de ce plan, votre rapporteur souligne la nécessité d'une estimation des coûts initiaux au plus juste par rapport aux besoins réels, en essayant d'anticiper les éventuelles évolutions, qu'elles soient technologiques, législatives, règlementaires ou pratiques, afin d'éviter des écarts préjudiciables entre les coûts estimés et le coût final.

c) Une politique immobilière de l'administration centrale coûteuse dont l'efficience sera à évaluer

S'agissant de la politique immobilière de l'administration centrale, l'opération de regroupement de ces services sur deux sites distincts¹ devait permettre de mettre fin à la trop grande dispersion des équipes et, *in fine*, de réaliser des économies de fonctionnement.

Votre rapporteur émet des doutes quant à la réalisation du second objectif, comme le met en évidence notre collègue Albéric de Montgolfier dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques². Le coût total d'acquisition du site « *Olympe de Gouges* » acquis en 2015 pour le compte du ministère de la justice s'élève ainsi à 241,5 millions d'euros sous forme d'un crédit-bail, pour une valeur de l'actif estimée à 180,5 millions d'euros. À cette disproportion entre la valeur de l'actif et le coût d'acquisition s'ajoute l'insuffisance de la capacité d'accueil des locaux, puisque le secrétariat général a budgété 3,8 millions d'euros supplémentaires en 2018 aux fins notamment de loger les effectifs nouvellement affectés au sein de ses services.

4. Le programme « *Conseil supérieur de la magistrature* »

Le projet de loi de finances pour 2018 dote le programme 335 « *Conseil supérieur de la magistrature* » de 4,767 millions d'euros de crédits de paiement et 4,511 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Ces montants correspondent à une hausse de plus de 19,5 % en autorisations d'engagement

¹ Parc du Millénaire dans le 19^{ème} arrondissement de Paris et Place Vendôme.

² Rapport n° 56 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, déposé le 31 octobre 2017, p. 200. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l17-056/l17-056.html>

(+ 737 045 euros) et de 4,9 % en crédits de paiement (+ 222 021 euros). L'augmentation du budget correspond essentiellement à la révision à la hausse du loyer du bâtiment qu'occupe le Conseil supérieur de la magistrature.

a) Une activité de nomination marquée par la mobilité des magistrats

Selon les éléments indiqués à votre rapporteur par M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, les formations du Conseil ont examiné 1 793 propositions de nominations du garde des sceaux (1 272 pour le siège, 521 pour le parquet) au cours de l'année 2017, auxquelles se sont ajoutés 488 dossiers de magistrats ayant formulé des observations sur certains de ces projets de mouvements. Le Conseil a ainsi eu à connaître de la situation de près de 27 % des membres du corps judiciaire en une seule année.

La mobilité dans la magistrature a fait l'objet d'une étude approfondie remise au Conseil supérieur de la magistrature en septembre 2017 par le professeur Jean Danet¹. Selon le Conseil supérieur de la magistrature, le phénomène de mobilité croissante ainsi mis en exergue est accentué par le fort taux de vacance de postes constaté à l'heure actuelle, ainsi que par une gestion des ressources humaines tendant à répartir la charge de cette vacance entre les juridictions.

b) Une diminution préoccupante de l'attractivité des fonctions de chef de cour ou de juridiction

Le Conseil supérieur de la magistrature alerte également dans son rapport annuel pour 2016² sur la baisse significative de l'attractivité des fonctions de chef de juridiction dans certains territoires, qui se traduit par un moindre nombre de candidatures. Les appels à candidatures sont désormais systématiques pour pourvoir l'ensemble des postes relevant du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Pour les postes de premier président de cour d'appel, 13 personnes se sont en moyenne portées candidates en 2017. La difficulté semble surtout se poser pour les chefs de juridiction, car pour les postes de président de tribunal de grande instance (TGI), si la moyenne pour les huit TGI classés hors hiérarchie a été de 11 candidats pour la même année, elle n'est plus que de 4 pour les 27 autres TGI du premier grade. Toutefois, dans certains cas, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas jugé possible de retenir l'une de ces candidatures. Aussi

¹ « Mouvements et mobilités d'un corps », une étude des « transparences », au siège et au parquet (années 2015 et 2016), par Jean Danet, 12 septembre 2017. Cette étude est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/publication-dune-etude-du-csm-sur-la-mobilite-des-magistrats>

² Conseil supérieur de la magistrature, rapport d'activité 2016, la documentation française. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000541.pdf>

a-t-il été, plus d'une fois, contraint d'aménager ses critères de nomination et de proposer, par exemple, contrairement à sa doctrine, des magistrats qui n'avaient pas deux années d'exercice dans la même juridiction.

Selon le Conseil supérieur de la magistrature, plusieurs facteurs pourraient expliquer cette désaffection :

- la situation des juridictions concernées, dont la taille modeste implique pour le chef de juridiction un surcroît de travail immédiat dans son activité juridictionnelle à chaque vacance de poste ;

- l'isolement géographique et le classement dans le dernier groupe de juridiction de la nomenclature établie par la direction des services judiciaires, dont dépend le niveau de rémunération des chefs de juridiction ;

- les fortes contraintes budgétaires auxquelles se trouvent confrontées les juridictions, qui limitent la conduite de projets et peuvent donner l'impression de cantonner les fonctions de chef de juridiction à une gestion de la pénurie.

Parmi les pistes évoquées par le Conseil supérieur de la magistrature pour répondre à cette situation, peut être mentionnée la revalorisation du statut des chefs de juridiction ou l'attention particulière devant être portée à la gestion des carrières des magistrats s'investissant dans de telles fonctions.

II. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES QUI PERDURENT DANS LES JURIDICTIONS

Dans ce contexte d'augmentation budgétaire, le constat posé par votre rapporteur dans ses précédents rapports pour avis demeure.

La situation des juridictions reste difficile, tant en termes de personnel, en raison du taux de vacance de postes chez les magistrats comme chez les fonctionnaires, que de l'augmentation des dépenses de frais de justice, dont l'enveloppe budgétaire est toujours sous-dotée.

Les budgets de fonctionnement et d'investissement des juridictions augmentent, certes, mais au prix d'une rigidité excessive résultant des dépenses liées à l'ouverture du nouveau palais de justice de Paris.

Dans ce contexte, l'activité des juridictions ne cesse d'augmenter et les délais de traitement des affaires de se dégrader de manière inquiétante.

A. UNE DÉGRADATION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT PRÉOCCUPANTE

La plupart des juridictions civiles ou pénales voient augmenter le délai moyen de traitement des affaires dont elles sont saisies.

1. La poursuite de la dégradation des délais de traitement en matière civile, pour tous les niveaux de juridiction à l'exception des tribunaux d'instance

En presque 10 ans, entre 2007 et 2016, le délai moyen de traitement des procédures des tribunaux de grande instance est passé de 7,5 mois à 11,1 mois.

Les tribunaux de grande instance sont, de l'aveu même du bleu budgétaire, « *la juridiction la plus en difficulté qui ne parvient pas à couvrir ces affaires nouvelles, avec une hausse des délais de traitement, du stock et des délais de traitement qui augmentent sans pouvoir être maîtrisés* »¹.

En une seule année (2015 à 2016), les délais de traitement passent de 10,8 à 11,1 mois, et cette tendance devrait se poursuivre avec un délai prévisionnel de 11,5 mois pour 2017. Le stock des affaires à traiter a ainsi augmenté de plus de 29 % en presque dix ans (770 819 affaires restant à traiter fin 2016 contre 595 481 en 2007), conséquence logique du retard cumulé chaque année dans le traitement des affaires nouvelles.

Pour les cours d'appel, ce délai est passé de 12,7 à 13,9 mois entre 2007 et 2016, avec une moyenne de 18,2 mois pour les chambres sociales, et une augmentation du stock d'affaires à traiter de plus de 30 % sur la même période.

En une année (2015 à 2016), les cours d'appel passent d'un délai de traitement de 13,3 mois à 13,9 mois et voient leur stock d'affaires augmenter de presque 4 %. Pour les seules chambres sociales, ce délai est passé de 15,8 mois en 2013 à 18,2 mois en 2016. Deux cours d'appel seulement connaissent une réduction de leurs délais de traitement et de leur stock, celles de Paris et Versailles, qui ont signé un contrat d'objectifs avec le ministère et bénéficient de renfort d'effectifs.

Par ailleurs, les effets de la réforme de l'appel en matière civile², entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017, ne vont pas alléger la charge des juridictions à court terme puisqu'il faut au contraire gérer des dossiers qui ont connu plusieurs régimes successifs de mise en état. Il a d'ailleurs été porté à la connaissance de votre rapporteur une augmentation des incidents de mises en état, du fait de l'inadaptation des outils informatiques.

¹ Projets annuels de performances pour 2018, mission « Justice » p. 28.

² Décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 relatif aux exceptions d'incompétence et à l'appel en matière civile. Cette réforme a pour objet principal de renforcer l'effet dévolutif de l'appel, qui n'impose de statuer à nouveau en fait et en droit que dans les limites qu'il détermine, en affirmant le principe selon lequel l'appel ne défère à la cour que la connaissance des chefs de jugement qu'il critique expressément et de ceux qui en dépendent. Il instaure également un principe de concentration des prétentions et moyens dès le premier jeu de conclusions, à peine d'irrecevabilité relevée d'office ou soulevée par la partie adverse.

En outre, selon les derniers chiffres disponibles (année 2016), ce sont près de 29 % des tribunaux de grande instance et 40 % des cours d'appels qui dépassent de plus de 15 % ces délais moyens, alors qu'ils n'étaient que 18 % de chaque catégorie en 2013.

Quant aux conseils des prud'hommes, il fallait 17 mois en moyenne pour voir son affaire jugée en 2016, contre 12,5 mois en 2007, alors pourtant que l'on peut constater une baisse significative du nombre de saisines (- 19 % entre 2015 et 2016)¹.

Seuls les tribunaux d'instance voient leurs délais se stabiliser (5,8 mois en 2016, contre 5,9 en 2015), le champ de leurs compétences ayant été réduit.

Conséquences de ces délais de jugement excessifs, d'après les éléments indiqués à votre rapporteur par la Chancellerie, le nombre annuel des actions en responsabilité pour fonctionnement défectueux du service public de la justice est passé de 173 à 658 entre 2003 et 2015, traduisant une augmentation de 280,35 % entre ces deux dates.

En 2016, 526 décisions mettant en cause la responsabilité de l'État pour dysfonctionnement du service public de la justice judiciaire ont été recensées. La matière civile représente la majorité des décisions rendues, en raison de l'important contentieux généré par les délais non raisonnables de procédure en matière prud'homale, qui représente 237 des 264 condamnations prononcées en 2016 et un coût de 821 727 euros pour l'État.

2. L'accroissement continu de délais, déjà excessifs, en matière pénale

Votre rapporteur regrette tout d'abord que les données relatives aux délais de traitement en matière pénale ne soient pas disponibles pour l'année 2016, presque une année après la fin de l'année civile concernée.

Il n'en reste pas moins qu'il constate là encore une dégradation des délais de traitement des affaires. Celle-ci est particulièrement marquante en matière criminelle sur la période 2007-2015, puisque le délai moyen de traitement en première instance passe de 34,6 mois à près de 40,1 mois, soit une augmentation de près de 15,9 %. Le délai de traitement de la cour d'assises d'appel passe quant à lui de 18,4 mois en 2007 à 21,8 mois en 2015.

Un procès pénal, en cas d'appel, peut donc durer près de 61,9 mois en moyenne, soit une durée complète de plus de 5 ans, ce qui semble difficilement acceptable, tant pour les victimes que pour les prévenus.

En matière correctionnelle, le délai de traitement diminue légèrement entre 2007 et 2015, passant de 11 mois à 10,9 mois, ce qui peut s'expliquer par la diminution de la part des affaires complexes, au profit des procédures

¹ Celle-ci serait principalement liée à la complexification du formulaire à compléter pour saisir la juridiction.

simplifiées telles les ordonnances pénales et les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité.

27 condamnations de l'État pour dysfonctionnement du service public de la justice ont été rendues en 2016, dont 11 au titre du déni de justice, en raison du délai non raisonnable de la procédure pénale.

B. L'INSUFFISANCE DES EFFECTIFS, UNE DIFFICULTÉ MAJEURE POUR LES JURIDICTIONS

1. La persistance de la sous-consommation des emplois en 2016, malgré une légère amélioration

Le plafond d'emplois¹ du programme 166 « *Justice judiciaire* » pour 2018 serait fixé à 33 327 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en augmentation de 579² ETPT par rapport au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale pour 2017, qui était de 32 748 ETPT.

Chaque année, votre rapporteur dénonce le problème récurrent de la sous-consommation du plafond d'emplois : tous les ETPT ne sont pas consommés en fin d'année, certains étant reportés l'année suivante et d'autres tout simplement supprimés. Le taux de consommation de ce plafond, pour l'ensemble des emplois judiciaires, est de 98,5 % en 2016, ce qui représentait, pour cette dernière année, la non-consommation de 475 ETPT.

Évolution du plafond d'emplois du programme « *Justice judiciaire* » entre 2009 et 2016 (en équivalents temps plein travaillé)

	Nombre par année							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Plafond d'emplois voté (PAP³)	29 295	29 653	31 018	31 137	31 455	31 640	31 641	32 082
Effectifs réels⁴	29 467	29 567	30 525	30 575	30 671	31 036	30 787	31 607
Solde entre le plafond voté et les effectifs réels⁵	+ 172	-86	-493	-562	-784	-604	-854	-475
Écart entre les effectifs réels⁶ par rapport à l'année N-1	-	+100	+ 958	+ 50	+ 96	+ 365	- 249	+ 820

Sources : ministère de la justice et commission des lois du Sénat

¹ Voir encadré page 20 sur les unités de décompte des emplois.

² Le différentiel entre le nombre de créations d'emplois proposé par le ministère dans le schéma d'emplois (148 ETP) et le nombre d'emplois autorisés dans le plafond annuel (579 ETPT) résulte d'une différence de périmètre comptable entre ces deux outils et des effets sur 2018 des recrutements intervenus en 2017.

³ Correspond au nombre d'emplois proposés au moment du vote de la loi de finances. Sources : projets annuels de performances « Justice » 2009 à 2016.

⁴ Correspond à l'effectif réel mesuré en exécution budgétaire et issu des rapports annuels de performances « Justice » 2009 à 2016.

⁵ Différence entre les effectifs réels et le plafond voté.

⁶ Écart entre les effectifs réels d'une année sur l'autre.

Le décalage systématique entre les crédits ouverts et les crédits effectivement dépensés affecte la sincérité de la programmation budgétaire.

Votre rapporteur note toutefois que la consommation du plafond d'emplois s'est améliorée en 2016 puisque l'année 2015 faisait état d'un taux de consommation inférieur de plus d'un point, à hauteur de 97,3 %.

Ainsi, sur l'exercice 2016, le plafond net d'emplois a augmenté de 820 ETPT, après une baisse de 249 ETPT en 2015.

Toutefois, le plafond d'emplois des magistrats demeure celui qui présente le taux de consommation le moins satisfaisant, avec seulement 96,8 % de réalisation, et celui des greffiers baisse de près de trois points, de 100,6 % en 2015 à 97,8% en 2016. La progression du taux de consommation du plafond d'emplois est donc essentiellement due au recrutement de fonctionnaires de catégories B et C administratifs et techniques.

Consommation 2016 du plafond d'emplois du programme « Justice judiciaire »
(en équivalents temps plein travaillé)

	Plafond d'emplois voté	Plafond d'emplois réalisé	Écart
Magistrats	9 277	8 980	- 297
Personnel d'encadrement	2 995	2 933	- 62
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducation	9 413	9 205	- 208
B administratifs et techniques	512	595	83
C administratifs et techniques	9 885	9 894	9
Total	32 082	31 607	- 475

Source : réponse du ministère au questionnaire

En dépit de cette relative amélioration, votre rapporteur s'interroge sur la crédibilité du plafond d'emplois pour 2018 qui, comme les années précédentes, ne tient aucun compte de sa sous-exécution chronique, rendant l'exercice de prévision quelque peu fictif.

Ainsi, près de 33 327 ETPT sont prévus pour 2018, alors que le plafond d'emplois réalisé pour 2016 n'est que de 31 607 ETPT. Même en créant l'intégralité des ETPT prévus en 2017 et 2018, c'est-à-dire 1 245, le ministère ne pourrait pas créer le nombre d'ETPT suffisant (1 720) pour atteindre le plafond d'emplois proposé pour 2018.

Comparaison de l'évolution du plafond d'emplois prévu et réel entre 2016 et 2018

(en équivalents temps plein travaillé)

	Réalisé 2016	Voté 2017	Prévu 2018	Total variation 2018/2016
Plafond d'emplois	31 607	32 748	33 327	1 245
Variation N/N+1 prévue	-	666	579	1 245
Variation N/N+1 nécessaire pour atteindre le plafond d'emplois	-	1 141	579	1 720

Source : commission des lois du Sénat

2. Des vacances de postes qui demeurent à un niveau élevé

Une nouvelle fois, le constat des années précédentes peut être reconduit à l'identique : les vacances de postes demeurent à un niveau élevé, en dépit des créations d'emplois intervenues. Ces vacances correspondent aux postes affectés en juridictions par la circulaire de localisation des emplois dite circulaire « CLE », qui n'ont pas été pourvus, faute d'un effectif suffisant¹.

Votre rapporteur relève toutefois que pour la première fois depuis 2011, le nombre de vacances de postes baisse très légèrement, de 39 postes, et s'établit à 5,70 % des effectifs théoriques affectés en juridiction.

Cette diminution est toutefois minime en comparaison des créations d'emplois de magistrats prévues par le budget 2017 (+ 238 par rapport à 2016) ce qui, à ce stade est logique puisque ceux-ci sont encore en formation. Toutefois, cette augmentation devrait apparaître dans l'augmentation de l'effectif théorique, qui pourtant n'évolue que de 79 magistrats entre 2016 et 2017, ce qui implique que l'ensemble des postes créés n'ont pas été intégrés à la « CLE » ou que celle-ci a été revue.

Comparaison entre les effectifs réels et théoriques des magistrats affectés en juridictions, hors Cour de cassation
(au 1^{er} septembre de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs théoriques	7 844	7 740	7 740	7 687	7 687	7 829	7 853	7 887	7 992	8 071
Effectifs réels	7 630	7 710	7 708	7 594	7 521	7 489	7 458	7 483	7 513	7 611
Solde	- 214	- 30	- 32	- 93	- 166	- 340	- 395	- 404	- 479	- 460
Taux de vacance d'emploi	2,73 %	0,39 %	0,41 %	1,21 %	2,16 %	4,34 %	5,03 %	5,12 %	5,99 %	5,70 %

Sources : ministère de la justice et commission des lois du Sénat

La situation se dégrade également pour les fonctionnaires, puisque le taux de vacance passe de 7,23 % en 2016 à 7,44 % en 2017, soit près de 1 614 postes vacants pour un effectif théorique de 21 699 fonctionnaires.

Votre rapporteur signale que les chiffres des effectifs théoriques et réels des fonctionnaires ont été modifiés dans les réponses du ministère au questionnaire, par rapport à ceux qui figuraient jusqu'alors pour les années 2008 à 2016. Afin de ne pas faire de rupture de série avec 2017, il a repris les chiffres figurant dans les réponses relatives au projet de loi de finances pour 2018.

¹ Ne sont pas comptées dans ces vacances les absences temporaires, pour raisons médicales ou autres.

**Comparaison entre les effectifs réels et théoriques des fonctionnaires affectés
en juridictions ou en service administratif régional**
(au 1^{er} janvier de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs théoriques	21 584	21 499	21 210	21 083	21 238	21 329	21 404	21 480	21 511	21 699
Effectifs réels	20 602	20 403	20 317	20 143	19 810	19 730	19 744	19 937	19 956	20 085
Solde	- 982	- 1 096	- 893	- 940	- 1 428	- 1 599	- 1 660	- 1 543	- 1 555	- 1 614
Taux de vacance d'emploi	4,55 %	5,10 %	4,21 %	4,46 %	6,72 %	7,50 %	7,76 %	7,18 %	7,23 %	7,44 %

Sources : ministère de la justice et commission des lois du Sénat

Le taux de vacance des greffiers est même plus important, s'élevant à 8,46 %, ce qui représente 843 postes vacants, pour un effectif localisé de 9 962 greffiers. Ce taux est néanmoins en amélioration puisqu'il s'élevait à 9,14 % en 2016, soit 881 postes pour un effectif localisé de 9 640 greffiers.

Lors de son intervention devant votre commission à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué à ce sujet qu'elle s'engageait à ce que les vacances de postes de magistrats et de greffiers soient comblées d'ici la fin du quinquennat, soit en 2022.

Dans les juridictions dans lesquelles votre rapporteur s'est déplacé, les vacances de postes constituent le principal sujet évoqué par l'ensemble des personnes entendues. Ces juridictions rencontrent également un problème d'attractivité, qui auto-entretient le phénomène des vacances de postes. L'absence de modulation significative du régime indemnitaire, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires, en fonction de la charge d'activité de la juridiction ou de son isolement, explique aussi sans doute une partie du problème.

C. UNE SOUS-DOTATION DES FRAIS DE JUSTICE PERSISTANTE

1. La sous-dotation des frais de justice

Les montants de la dotation initiale en matière de frais de justice sont régulièrement et parfois sensiblement sous-estimés.

Selon le rapport annuel de performance pour 2016¹, le montant des restes à payer en fin d'année auprès des fournisseurs était de 37,5 millions d'euros, contre 73,8 millions d'euros en 2015 soit une nette diminution. Cette amélioration résulte d'un dégel de la réserve de précaution intervenu en

¹ Rapport annuel de performance pour 2016, mission « Justice », p. 59.

novembre 2016¹ pour 40 millions d’euros. Ce à quoi il faut ajouter les dettes à payer mutualisées, qui s’élèvent à 72 millions d’euros. Ainsi, les engagements non payés en fin d’année demeurent, contribuant ainsi à reporter d’une année sur l’autre les paiements en retard.

L’exécution du budget pour 2016 s’élève, quant à elle, à 550,5 millions d’euros, ce qui représente un écart de 18,90 % par rapport à la dotation initiale, et de 15,80 % par rapport à la dotation de l’année 2015. En réponse à votre rapporteur, la Chancellerie a indiqué ne pas pouvoir donner de prévision d’exécution pour l’année 2017, en raison des arbitrages de fin de gestion non encore connus.

**Évolution de la dotation initiale des frais de justice
et de sa consommation réelle entre 2009 et 2018**
(crédits de paiement en millions d’euros)

	2009	2010	2011 ²	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation initiale	409	393,3	459,6	470	475,9	455,3	449,8	463	474,6	478,48
Consommation réelle	432,5	467,8	537,5	454,5	473,7	469,9	475,4	550,5	-	-
Écart entre la consommation finale et la dotation initiale	5,75 %	18,94 %	16,95 %	- 3,30 %	- 0,46 %	3,21 %	5,69 %	18,90 %	-	-
Évolution de la consommation réelle par rapport à l’année N-1	-	8,16 %	14,90 %	- 15,44 %	4,22 %	- 0,80 %	1,17 %	15,80 %	-	-

Sources : ministère de la justice et commission des lois du Sénat

2. L’augmentation apparente de la dotation pour 2018

Pour 2018, le Gouvernement prévoit de consacrer aux frais de justice une enveloppe de 478,48 millions d’euros, en augmentation de 3,88 millions d’euros par rapport à la dotation initiale de 2017, mais en recul de 72,02 millions d’euros par rapport à la consommation réelle de 2016, dernière année connue.

La part des charges restant à payer au titre de l’année 2017 est par ailleurs estimée à 37,5 millions d’euros, d’un montant équivalent à celui finalement exécuté en 2016, auquel il convient d’ajouter les dettes n’ayant pas encore fait l’objet d’un engagement juridique mais qui n’en sont pas moins dues,

¹ Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

² Jusqu’en 2011 les frais postaux étaient inclus dans le périmètre des frais de justice. Ils sont depuis l’exercice 2012 rattachés aux crédits de fonctionnement courant des juridictions. Le montant hors frais postaux pour l’exercice 2011 équivaut à 481,8 millions d’euros.

d'un montant total de 85,15 millions d'euros¹, soit un cumul de 122,65 millions d'euros, non budgétés.

La sous-budgétisation chronique des frais de justice a des conséquences sur les juridictions : elles accumulent les dettes et ne peuvent ensuite diligenter les expertises requises, faute de pouvoir payer les auxiliaires de justice. Ce sont ainsi des analyses génétiques, des expertises informatiques, comptables ou financières, des traductions d'écritures, pourtant indispensables à la manifestation de la vérité, qui ne peuvent être réalisées et ont pour effet de retarder le cours de la justice. Certains experts ne veulent plus se déplacer, notamment des psychiatres ou des traducteurs-interprètes, comme votre rapporteur a pu le constater lors de son déplacement au tribunal de grande instance d'Évry, juridiction en cessation de paiement pour les frais de justice depuis le mois de septembre, quand d'autres le sont dès l'été.

Certes, le ministère de la justice justifie ce chiffre par 36,5 millions d'euros d'économies, dont 14,5 millions d'euros sont liés à la mise en œuvre complète de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ). Or une partie de ces économies semble largement incertaine, du moins à court terme. La montée en régime de la PNIJ, si elle commence à porter ses fruits, ne suffit pas. Par exemple, des difficultés demeurent en matière d'écoutes téléphoniques qui empêchent de réaliser toutes les économies escomptées. Depuis plusieurs années, les projets de loi de finances surestiment les économies liées à la PNIJ : 1 million d'euros d'économies réalisées contre 7,5 attendues en 2015 et 12 millions d'euros d'économies réalisées pour 25 millions d'euros attendues en 2016. En 2017, sur 35 millions d'euros d'économies qui étaient attendues, 16 millions d'économies seraient réalisés. Comme l'a indiqué Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, lors de son intervention devant votre commission à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, le ministère attend, à terme, 50 millions d'euros d'économies annuelles à ce titre.

En conséquence, votre rapporteur réitère son constat des deux dernières années, selon lequel l'inflation continue des frais de justice risque, au moins à court terme, de se poursuivre, et déplore la sous-dotation importante de l'enveloppe budgétaire correspondante, comme on l'observe depuis la loi de finances pour 2015.

¹ Ce montant est composé de 55 millions d'euros au titre de la réforme de la médecine légale et de 30,15 millions d'euros au titre des cotisations patronales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice.

D. UNE AUGMENTATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DES JURIDICTIONS PRESQUE ENTIÈREMENT ABSORBÉE PAR L'OUVERTURE DU NOUVEAU PALAIS DE JUSTICE DE PARIS

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation de 7,6 % des crédits dédiés au fonctionnement¹ des juridictions par rapport à 2017, à hauteur de 381,30 millions d'euros en crédits de paiement (400,92 millions d'euros en autorisations d'engagement). C'est moins qu'en 2017 où la hausse était de 10 %.

Les dépenses d'investissement² augmentent plus nettement, de 27,6 % en crédits de paiement (avec une hausse de 198,34 millions d'euros), mais diminuent de 21 % en autorisations d'engagement (à 192,24 millions d'euros).

L'ouverture du nouveau palais de justice de Paris, livré le 11 août 2017, ne sera pleinement effective qu'au deuxième trimestre 2018. Ce poste rigidifie une partie importante de la dépense, en raison tant de la montée en puissance de la redevance liée au partenariat public-privé, que de dépenses complémentaires indispensables à la prise de possession du site. Le montant total des dépenses consacrées au nouveau site des Batignolles s'élève ainsi à 92,95 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018.

Évolution de la dépense consacrée au nouveau palais de justice de Paris entre 2017 et 2018

(crédits de paiement en millions d'euros)

	2017	2018	Écart 2018/2017
Dépenses de fonctionnement	5,7	32,15	26,45
<i>dont déménagement (non inclus dans le PPP³)</i>	-	9,75	-
Dépenses d'investissement	19	60,8	41,8
<i>dont dernières échéances travaux (non inclus dans le PPP)</i>	-	10,1	-
Total	24,7	92,95	68,25

Sources : projet annuel de performance pour 2018 mission « Justice » et commission des lois du Sénat

¹ Le fonctionnement traité ici correspond aux dépenses quotidiennes des juridictions (fonctionnement courant) concernant la logistique, l'équipement informatique, les frais de déplacement. Sont également incluses dans ce périmètre les dépenses relatives à l'immobilier (immobilier occupant) : les fluides, le nettoyage, le gardiennage, l'entretien courant, la maintenance, ainsi que les loyers lorsque la juridiction est locataire. Ne sont donc pas incluses les autres dépenses de fonctionnement du programme « Justice judiciaire », c'est-à-dire principalement les frais de justice et les dépenses de fonctionnement de l'École nationale de la magistrature.

² Concerne toutes les dépenses de travaux et de programmation immobilière, y compris les dépenses liées aux partenariats publics-privés conclus dans le cadre de construction de nouveaux tribunaux.

³ Partenariat public-privé.

Au final tant en fonctionnement qu'en investissement, ce sont respectivement près de 98,66 % et 97,35 % de l'augmentation budgétaire qui sont dédiés au nouveau palais de justice de Paris.

**Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement
des juridictions dont part consacrée au nouveau palais de justice de Paris**
(crédits de paiement en millions d'euros)

	LFI 2017	PLF 2018	Écart 2018/2017		Dont augmentation résultant de l'ouverture du nouveau Palais de justice de Paris	
			En €	En %	En €	En %
Dépenses de fonctionnement	354,49	381,3	26,81	7,6	26,45	98,66
<i>dont fonctionnement courant</i>	150,93	155,75	4,82	3,2	<i>Non précisé</i>	<i>Non précisé</i>
<i>dont immobilier occupant</i>	197,76	225,57	27,81	14,1	26,45	98,66
Dépenses d'investissement	155,4	198,34	42,94	27,6	41,8	97,35

*Sources : projet annuel de performance pour 2018
mission « Justice » et commission des lois du Sénat*

Si votre rapporteur souhaite que ce nouveau bâtiment permette de meilleures conditions de travail pour les personnels et d'accueil pour les justiciables, il ne faudrait pas que son coût rende ces mêmes objectifs impossibles pour les autres juridictions, d'autant plus que le coût global prévisionnel des loyers sur la période de 27 ans, durée du contrat, s'élèvera à 2,3 milliards d'euros¹.

Une mission conjointe récente des inspections générales des finances et de la justice² avait notamment préconisé le maintien du rythme d'augmentation des crédits initié en loi de finances pour 2017, afin de permettre une remise à niveau des crédits des juridictions en la matière. Il est en effet indispensable de ne pas faire de l'immobilier judiciaire une variable d'ajustement budgétaire, comme pourrait le laisser penser l'annulation prochaine de 78 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement relatifs à l'immobilier sur le budget 2017, annoncée dans le second projet de loi de finances rectificative³.

¹ Selon les réponses du ministère au questionnaire.

² Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, rapport établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice, revue de dépenses, janvier 2017, page 12. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2016-M-088.pdf>

³ Projet de loi de finances rectificative pour 2017, rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire et exposé général des motifs, p. 10. Ce document est consultable à l'adresse suivante : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/lfi/pdf/PLFR2_2017.pdf

III. LA JUSTICE AU MILIEU DU GUÉ : UN BILAN NUANCÉ DES RÉFORMES RÉCENTES ET L'INCERTITUDE POUR L'AVENIR

A. UN BILAN NUANCÉ DES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 18 NOVEMBRE 2016 DE MODERNISATION DE LA JUSTICE DU XXI^E SIÈCLE

1. Des réformes d'organisation judiciaire en cours de mise en œuvre qui nécessiteraient un accompagnement renforcé

a) *La suppression des juges et des juridictions de proximité*

Les articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ont prévu la suppression des juridictions de proximité. Cette échéance a été reportée à trois reprises¹, pour finalement entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

En parallèle, le législateur organique a prévu de supprimer le statut de juge de proximité, tout en permettant aux juges dont le mandat était en cours à la date de publication de la loi organique d'être nommés, à leur demande et pour le reste de leur mandat, dans le corps des magistrats exerçant à titre temporaire². Les juges de proximité disposaient d'un délai d'un mois pour opter pour cette solution.

Le domaine de compétences des magistrats exerçant à titre temporaire, dont la création a été prévue en 1995, a en outre été étendu par cette même loi pour recouvrir plus largement celui qui revenait aux anciens juges de proximité.

Conformément aux missions qui lui sont confiées par la loi³, le Conseil supérieur de la magistrature a examiné la candidature de 563 juges de proximité aspirant aux fonctions de magistrat exerçant à titre temporaire, soit 95 % des juges de proximité en fonction. Seuls 23 d'entre eux ont fait l'objet d'un avis non conforme du Conseil supérieur de la magistrature. L'ensemble des juges de proximité devenus magistrats exerçant à titre temporaire ont fait l'objet d'un décret de nomination et ont été installés dès le 1^{er} juillet 2017 au sein de leur tribunal de grande instance d'affectation.

Entendu par votre rapporteur, le Conseil supérieur de la magistrature a toutefois pointé la faiblesse des moyens mis à sa disposition pour s'assurer de la compétence effective des candidats à des fonctions nécessitant des compétences plus étendues que celles de juge de proximité. Les évaluations professionnelles constituent le support principal de l'examen des

¹ Lois n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité, n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 et article 15 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

² Loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

³ Ibid.

candidatures par le Conseil. Or, dans le cas des juges de proximité, ces éléments ont très souvent fait défaut. De très nombreux juges de proximité se trouvaient en effet en position de disponibilité à la date de cet examen, parfois depuis plusieurs années, certains ayant anticipé les effets de la réforme. Le Conseil n'a donc pas pu disposer d'éléments actualisés relatifs à leurs capacités professionnelles.

En outre, le Conseil aurait souhaité pouvoir assortir son avis de recommandations limitant à certains contentieux l'exercice des fonctions d'un magistrat à titre temporaire ou exigeant l'accomplissement d'un stage probatoire pour les juges de proximité bénéficiant du régime transitoire, ce que la loi organique ne lui permettait pas. Il a toutefois préconisé une formation préalable dans certaines situations. Des formations spécifiques seront d'ailleurs mises en place par l'École nationale de la magistrature au 1^{er} janvier 2018.

La Chancellerie précise que cette réforme devrait permettre une économie de 46 juges d'instance.

b) Le transfert des audiences du tribunal de police au tribunal de grande instance au 1^{er} juillet 2017

Ont été plusieurs fois évoquées devant votre rapporteur, lors de ses auditions et à l'occasion de ses déplacements dans les tribunaux de grande instance de Béthune et d'Évry, les difficultés techniques et matérielles liées au transfert du contentieux du tribunal de police au tribunal de grande instance¹, effectif depuis le 1^{er} juillet 2017.

En réponse à une question de votre rapporteur, la Chancellerie indique que la réforme s'accompagne d'un redéploiement d'effectifs des tribunaux de police autonome de Lyon, Marseille et Paris vers les tribunaux de grande instance désormais compétents. La situation semble plus complexe dans les autres juridictions. En effet, les redéploiements d'effectifs des tribunaux d'instance vers les tribunaux de grande instance ne seraient pas encore intervenus, faute de pouvoir modifier réellement l'organisation de travail des agents concernés, principalement des fonctionnaires de catégorie B (greffiers) ou C.

De plus, ce transfert de la tenue des audiences pose des problèmes immobiliers et informatiques. Sur ce dernier point, le logiciel *Minos* qui permettait de gérer les affaires du tribunal de police est tombé en panne juste au moment du transfert, alors qu'il est incompatible avec *Cassiopée*, le bureau d'ordre pénal informatique de la première instance.

Interrogée par votre commission des lois, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a bien confirmé cette difficulté

¹ Article 15 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

technique, et a indiqué que ses services travaillaient à sa résolution la plus rapide possible.

c) L'attribution au tribunal de grande instance des compétences du tribunal des affaires de sécurité sociale, du tribunal du contentieux de l'incapacité et de certaines compétences de la commission départementale d'aide sociale, à compter du 1^{er} janvier 2019

L'article 12 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle précitée prévoit le transfert définitif vers les futurs pôles sociaux des tribunaux de grande instance, à compter du 1^{er} janvier 2019, du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale (CDAS), qui sont actuellement placés sous l'autorité du ministère des solidarités et de la santé.

Le contentieux des juridictions d'appel¹ sera transféré à des cours d'appel spécialement désignées.

Les TASS, les TCI et les CDAS représentent 239 juridictions et comptent plus de 700 personnels de greffe (personnels de l'État des services déconcentrés du ministère des solidarités et de la santé et personnels des organismes de sécurité sociale), 63 magistrats du siège, des magistrats honoraires et des personnalités qualifiées. Leur activité est estimée à près de 170 000 nouvelles affaires chaque année.

Si le Sénat était favorable à cette réforme² qui a pour objet de rationaliser une organisation trop éclatée et peu lisible, les inquiétudes des personnels concernés sont fortes et légitimes. Il s'agit en effet, pour les tribunaux de grande instance, d'absorber chaque année un flux de 170 000 affaires (soit 18% du flux actuel annuel en plus) d'une grande technicité.

La Chancellerie a mis en place un comité de pilotage national d'appui au transfert des contentieux sociaux³ et prévoit une mise en œuvre en trois étapes d'ici à 2021. La résorption des stocks existants et le transfert au ministère de la justice de l'ensemble des supports d'emplois correspondants, évalués à 541 ETP comme l'a indiqué Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, devant notre commission, constituent deux sujets qui préoccupent fortement votre rapporteur.

Le ministère annonce également avoir prévu le recrutement de 30 juristes assistants en 2018 pour assurer la résorption des stocks. Cet objectif représente toutefois un défi considérable dans la mesure où le stock moyen d'affaires est de plus de 18 mois.

¹ Notamment la cour nationale de l'incapacité et de la tarification des accidents du travail pour les TCI.

² Rapport n° 839 (2015-2016) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, déposé le 21 septembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/15-839/15-839.html>

³ Présidé par Monsieur François Pion, conseiller à la Cour de cassation.

Concernant le transfert des personnels actuels des secrétariats des TASS et TCI, la Chancellerie indique que son caractère définitif interviendra en 2021, délai que votre rapporteur estime tardif par rapport à l'entrée en vigueur de la réforme, même si le principe de mise à disposition des personnels a été retenu entre 2019 et 2021. Il a en effet été alerté sur le très faible intérêt des personnels actuels des secrétariats des TASS et TCI, qui bénéficient d'un régime indemnitaire plus avantageux que celui des fonctionnaires du ministère de la justice, à venir travailler au sein des tribunaux de grande instance. Sur le ressort d'Évry par exemple, un seul greffier sur les 14 qui composent le secrétariat du TASS a accepté de rejoindre le TGI d'Évry au 1^{er} janvier 2019.

Alors que le contentieux social est très technique, le recrutement et la formation de nouveaux greffiers spécialisés dans ce contentieux, si les greffiers expérimentés sont minoritaires, pourra induire un risque de retard dans le délai de traitement des dossiers. De plus, ce contentieux des TASS et TCI n'est adossé à aucun outil applicatif informatique, ce qui ne manque pas d'inquiéter votre rapporteur.

d) La mise en place du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)

Le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ), créé par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle précitée, est supposé permettre au justiciable, quelle que soit la juridiction saisie, de se renseigner sur son affaire et de faire certains actes¹.

Entendue par votre commission, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué que les SAUJ seraient opérationnels partout sur le territoire en 2018. La fin de leur déploiement devra aller de pair avec la possibilité pour le justiciable de suivre l'avancée de sa procédure en ligne, en matière civile, dans le cadre du projet *Portalis*, dont la bonne réalisation constitue l'une des conditions de succès des SAUJ.

La mission d'information sur le redressement de la justice a pu relever des difficultés dans la mise en place des SAUJ, faute d'effectif de greffiers spécifiquement affectés. À l'occasion des déplacements de votre rapporteur, il est apparu que, sans création d'effectifs, les SAUJ ne peuvent aisément se mettre en place que dans des juridictions qui disposent d'un effectif suffisamment important pour dégager des marges de manœuvre dans l'organisation des personnels et affecter spécifiquement des agents au SAUJ.

Dans les tribunaux de grande instance de Béthune et d'Évry, le SAUJ est opérationnel ou en voie de l'être, du moins dans la mesure de ce que les outils informatiques permettent. Votre rapporteur constate que ce sont deux personnes en service civique qui assurent l'accueil du SAUJ à proprement

¹ Conformément au décret n° 2017-897 du 9 mai 2017 relatif au service d'accueil unique du justiciable et aux personnes autorisées à accéder au traitement de données à caractère personnel « Cassiopée ».

parler à Béthune, tandis que deux greffiers de la juridiction assurent les rendez-vous plus confidentiels avec les justiciables. Qu'en sera-t-il si la juridiction ne dispose plus de la possibilité de recruter des personnes en service civique ?

La direction des services judiciaires prévoit la création de 84 postes de greffiers fonctionnels pour accompagner la mise en place des SAUJ, sans que cela couvre l'ensemble des 320 SAUJ que le ministère entend mettre en service au 1^{er} janvier 2018.

Tout en saluant les progrès notables dans la mise en place des SAUJ, votre rapporteur souligne que des difficultés demeureront dans les juridictions qui n'atteignent pas une taille critique permettant de s'organiser en conséquence. Cet état de fait doit être pris en compte eu égard à l'objectif de long terme du SAUJ, une fois *Portalis* totalement opérationnel en 2022, que tout justiciable puisse consulter l'état de sa procédure ou effectuer certains actes depuis n'importe quel lieu de justice sur le territoire¹.

2. Des réformes visant à déjudiciariser le contentieux civil ou pénal qui n'ont pas encore produit d'effet notable

a) *Le divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire*

Le divorce par consentement mutuel « *sans juge* », institué par l'article 50 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, constitue l'une des principales mesures de déjudiciarisation prévues par cette loi².

Article 229 du code civil

« Les époux peuvent consentir mutuellement à leur divorce par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire.

Le divorce peut être prononcé en cas :

- soit de consentement mutuel, dans le cas prévu au 1^o de l'article 229-2 ;
- soit d'acceptation du principe de la rupture du mariage ;
- soit d'altération définitive du lien conjugal ;
- soit de faute. »

¹ Aujourd'hui le SAUJ ne permet in fine de renseigner un justiciable sur sa procédure que si elle est traitée dans la juridiction même ou une juridiction du même ressort.

² Cette procédure non judiciaire devient ainsi la procédure de droit commun en matière de divorce par consentement mutuel. Elle est régie par les articles 229-1 à 229-4 nouveaux du code civil. Le divorce par consentement mutuel se fait donc désormais uniquement par acte sous seing privé contresigné par avocats et constaté par un notaire, ce dernier donnant force exécutoire à la convention. Le seul cas dans lequel un juge peut être amené à prononcer un divorce par consentement mutuel est celui où l'un des enfants mineurs du couple, capable de discernement, demande à être entendu.

Article 229-2 du code civil

« Les époux ne peuvent consentir mutuellement à leur divorce par acte sous signature privée contresigné par avocats lorsque :

1° Le mineur, informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge dans les conditions prévues à l'article 388-1, demande son audition par le juge ;

2° L'un des époux se trouve placé sous l'un des régimes de protection prévus au chapitre II du titre XI du présent livre. »

Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat s'était fermement opposé à cette déjudiciarisation en présence d'enfants mineurs et avait préféré rendre la procédure conventionnelle optionnelle, chaque conjoint pouvant exiger le retour à la procédure judiciaire de droit commun. Il avait estimé que la procédure proposée ne permettait pas de protéger la partie la plus faible ni, le cas échéant, les enfants du couple. Par ailleurs, en contraignant les époux à prendre chacun un avocat, le Sénat avait considéré que cette réforme renchérirait le coût du divorce et que les économies attendues pour le budget du ministère de la justice seraient annulées par l'augmentation des dépenses d'aide juridictionnelle en raison de l'intervention de deux avocats¹.

Alors que la loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, plusieurs points ont été portés à la connaissance de votre rapporteur.

Les magistrats qu'il a rencontrés lui ont tout d'abord fait part d'un afflux de dossiers déposés en décembre 2016 sous l'empire de l'ancien droit, dossiers qui représentent selon les cas plusieurs mois de stock (6 à 8 mois au tribunal de grande instance d'Évry par exemple) et qui, *de facto*, retardent les effets attendus par le Gouvernement de la réforme, notamment l'économie de 87 ETP prévue dans le schéma d'emplois en loi de finances initiale pour 2017.

En effet selon les données communiquées par la Chancellerie à votre rapporteur, le nombre de divorces par consentement mutuel traités par les juridictions² demeure significatif, même s'il a diminué : il s'est élevé à 31 024 au 1^{er} semestre 2017, contre 40 689 au 1^{er} semestre 2016 (soit - 24 %). En outre, les divorces par consentement mutuel continuent à représenter plus de la moitié des divorces prononcés (51 % au 1^{er} semestre 2017, pour 56 % au 1^{er} semestre 2016). Compte tenu de ces éléments, le ministère de la justice indique qu'il faut plutôt envisager les économies d'effectifs initialement prévues sur au moins deux ans, et non seulement sur la seule année 2017.

De même, sans que cela puisse encore être objectivé, la crainte du Sénat de voir les frais globaux d'avocats augmenter semble justifiée : selon le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de l'Essonne, entendu par votre rapporteur, les honoraires ne peuvent diminuer en raison d'une procédure

¹ Rapport n° 839 (2015-2016) de M. Yves Détraigne fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, déposé le 21 septembre 2016, pages 83 et s. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/115-839/115-8391.pdf>

² C'est-à-dire dont un juge a à connaître.

plus complexe à assurer pour les avocats, assortie d'une responsabilité personnelle renforcée. Certaines personnes entendues par votre rapporteur lui ont d'ailleurs fait part d'un risque de détournement de la procédure de l'audition de l'enfant à sa demande par le juge¹, dans l'objectif unique de faire revenir la procédure devant le juge.

La mission d'information pour le redressement de la justice avait également constaté une autre tendance préoccupante : celle du recours croissant à la procédure de divorce pour acceptation du principe de la rupture du mariage², que la mission jugeait davantage chronophage pour un juge aux affaires familiales que la simple homologation d'une convention de divorce par consentement mutuel, et analysait comme un phénomène « révélateur d'une certaine réticence des avocats à se passer du juge, peut-être par crainte de voir leur responsabilité mise en cause plus fréquemment »³.

Enfin, des magistrats entendus par votre rapporteur au tribunal de grande instance d'Évry lui ont fait part d'une incertitude juridique sur la reconnaissance d'un divorce qui n'aurait pas été prononcé ou homologué par le juge dans certains pays étrangers. Certains d'entre eux pourraient ne pas le transcrire ou l'exécuter dans la mesure où il ne s'agit plus d'une décision judiciaire. De nombreux avocats déconseilleraient ainsi à leurs clients de procéder au divorce par consentement mutuel sans juge dès lors que le mariage présente un élément d'extranéité⁴.

Afin d'assurer le suivi statistique de cette réforme, votre rapporteur appelle à la publication rapide du décret prévu sur la remontée par les notaires de statistiques relatives au divorce par consentement mutuel par acte sous seing privé contresigné par avocats.

b) L'application d'une amende forfaitaire à certains délits routiers

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a également introduit la possibilité d'appliquer une amende forfaitaire en matière délictuelle⁵. Le recours à cette procédure a été expressément prévu pour la répression de certains délits routiers : la conduite d'un véhicule sans permis⁶ et le défaut d'assurance¹.

¹ Article 229-2 du code civil.

² Cette procédure judiciaire concerne les époux qui sont d'accord pour divorcer, mais qui n'ont pas réussi à s'entendre sur les conséquences de leur séparation, par exemple sur la garde des enfants ou sur le partage des biens du couple. Voir art. 233 et 234 du code civil.

³ Rapport précité.

⁴ Mariage célébré à l'étranger ou mariage d'une personne française avec une personne étrangère.

⁵ Article 495-17 du code de procédure pénale : « Lorsque la loi le prévoit, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle dans les conditions prévues à la présente section. Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si le délit a été commis par un mineur ou en état de récidive légale ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. »

⁶ Article L. 221-2 du code de la route.

Fixée par décret², la procédure est largement inspirée du régime applicable aux contraventions et l'application de l'amende forfaitaire pour ces délits se fait par procès-verbal électronique, après interception du véhicule.

L'entrée en vigueur de cette procédure est toutefois suspendue jusqu'à la publication d'un arrêté précisant les modalités selon lesquelles les requêtes et réclamations peuvent être adressées de façon dématérialisée. La Chancellerie a indiqué à votre rapporteur étudier « *la faisabilité technique du dispositif, qui se heurte à l'incompatibilité actuelle des applicatifs des différents acteurs de la chaîne de traitement* » et qu'« *une réflexion est en cours entre tous les intervenants (ministère de la justice, ministère de l'intérieur, délégation interministérielle à la sécurité routière et ministère des finances), afin de prioriser les prérequis et échanges inter applicatifs indispensables à la mise en place de cette réforme dans les meilleurs délais* »³.

Cette situation montre malheureusement une nouvelle fois l'absence d'anticipation du ministère de la justice dans la mise en œuvre concrète des réformes. Ceci est d'autant plus regrettable que sont par ailleurs prévues des économies d'emplois au titre de cette réforme qui n'est donc pas prête d'être mise en œuvre (34 et 36 ETP respectivement prévus au sein des schémas d'emplois 2017 et 2018).

B. LES CHANTIERS DE LA JUSTICE : UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION TRÈS COURTE QUI DEVRAIT DÉBOUCHER SUR PLUSIEURS PROJETS DE LOI AU PRINTEMPS 2018

Le Premier ministre, M. Édouard Philippe, et la garde des sceaux, ministre de la justice, Mme Nicole Belloubet, ont lancé les 5 et 6 octobre derniers la démarche des « *chantiers de la justice* ».

Il s'agit, selon le Gouvernement, de préparer « *la loi de programmation pour la justice [qui doit] servir à lancer les réformes structurelles nécessaires pour rénover le service public de la justice d'ici 2022* ». Ainsi, les « *chantiers de la justice [...] permettront une concertation avec les acteurs de terrain sur ces réformes, afin qu'elles répondent efficacement aux attentes des justiciables et de ceux qui rendent la justice chaque jour* »⁴.

¹ Article L. 324-2 du code de la route.

² Décret n° 2017-429 du 28 mars 2017 pris pour l'application des articles 495-25 et 706-111-1 du code de procédure pénale

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ Dossier de presse de présentation des chantiers de la justice, 6 octobre 2017. Ce document est consultable à l'adresse suivante : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/10/chantier_justice_dp_170925_a5_v10_page.pdf

Les cinq chantiers de la justice

La conduite des travaux sur chacun des chantiers est confiée à deux personnalités du monde judiciaire :

1. Transition numérique : chantier conduit par M. Didier Casas (secrétaire général de Bouygues Télécom et maître des requêtes au Conseil d'État) et M. Jean-François Beynel (premier président de la cour d'appel de Grenoble et ancien directeur des services judiciaires).

Ce chantier donne lieu à une consultation spécifique sur le site internet du ministère de la justice, en lien avec le secrétariat d'État en charge du numérique, et ouverte du 15 novembre au 11 décembre 2017. Elle est destinée à recueillir l'avis des professionnels du droit et de la justice.

Des questionnaires destinés à tous les agents du ministère, dont les magistrats et fonctionnaires des services judiciaires, ont été mis en ligne dans le but de recueillir leurs réponses¹.

Tout citoyen peut également déposer un « *projet innovant pour la transformation numérique* ».

2. Amélioration et simplification de la procédure pénale, confié à M. Jacques Beaume (procureur général honoraire, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature) et M. Frank Natali (avocat au barreau de l'Essonne et ancien bâtonnier).

3. Amélioration et simplification de la procédure civile, confié à Mme Frédérique Agostini (présidente du tribunal de grande instance de Melun) et M. Nicolas Molfessis (professeur de droit privé).

L'objectif affiché est de simplifier la procédure de première instance autour de deux grandes procédures : une procédure avec avocat obligatoire pour les affaires complexes et l'autre sans avocat pour les contentieux du quotidien.

Des consultations sont menées en juridictions via l'envoi de questionnaires sur ces deux chantiers de simplification de la procédure civile et pénale, en association avec les forces de sécurité intérieure concernant le pénal.

4. Adaptation de l'organisation judiciaire, confié aux anciens députés présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale MM. Dominique Raimbourg et Philippe Houillon.

La garde des sceaux a, sur ce point, d'ores et déjà annoncé qu'il ne s'agirait pas de supprimer des sites judiciaires.

5. Sens et efficacité des peines, confié à M. Bruno Cotte (ancien président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, ancien magistrat à la cour pénale internationale) et Mme Julia Minkowski (avocate).

Source : dossier de presse de présentation des chantiers de la justice, 6 octobre 2017

Les conclusions de ces chantiers sont attendues pour le 15 janvier 2018, soit à peine trois mois après leur lancement.

¹ Ces questionnaires sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/chantiers-justice-transformation-numerique-donnez-votre-avis-31008.html>

Ce délai extrêmement court pour une consultation sur des sujets d'une telle ampleur peut expliquer une certaine précipitation dans l'association des juridictions à ce travail.

L'ensemble des personnels des juridictions ont en effet été sollicités pour répondre à trois questionnaires respectivement consacrés à la procédure civile et pénale ainsi qu'à l'exécution des peines. Les magistrats et fonctionnaires ont toutefois très peu de temps pour répondre et mener une réflexion collective sur des sujets qui les concernent au premier chef. Cette concertation fait toutefois suite à celle menée très largement dans le cadre des groupes de travail et le débat national sur la justice du XXI^{ème} siècle.

Certaines personnes entendues par votre rapporteur ont émis des doutes sur l'utilité d'une consultation menée dans de tels délais.

Entendues par votre rapporteur pour avis, les organisations syndicales représentant les greffiers ont regretté de ne faire partie d'aucun groupe de travail parmi ces cinq chantiers. En effet, ils vont simplement être auditionnés alors que pour la consultation qui avait été organisée dans le cadre de la « *Justice du XXI^e siècle* » et auquel votre rapporteur avait contribué, la profession des greffiers faisait partie intégrante des groupes de travail. Ce choix étonne votre rapporteur eu égard à la contribution de cette profession à l'œuvre de justice, et à l'implication opérationnelle qui sera la leur dans la future mise en œuvre des conclusions de ces chantiers.

Entendu par votre rapporteur, le secrétariat général de la Chancellerie a indiqué qu'un sixième chantier relatif aux ressources humaines serait lancé, ce que votre rapporteur ne peut que saluer eu égard au retard du ministère de la justice dans la mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, tel que l'a notamment montré le rapport pour le redressement de la justice précité.

Ces travaux devraient déboucher sur la présentation de plusieurs projets de loi au 1^{er} semestre 2018 : un projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022, accompagné de projets de loi de simplification de la procédure pénale et de la procédure civile.

*

* *

Depuis de nombreuses années, votre rapporteur dénonce l'insuffisance des moyens de la justice, ainsi que les dysfonctionnements de gestion préjudiciables tant aux personnels judiciaires qu'aux justiciables.

Il constate, dans ce projet de loi de finances pour 2018, la persistance des mêmes difficultés, voire leur aggravation, auquel s'ajoute un net recul de l'ambition en termes de moyens, à court et moyen terme.

Ce budget 2018 tel que nous le propose le Gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » de la mission « *Justice* », inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

Ministère de la justice

Secrétariat général

M. Stéphane Verclytte, secrétaire général

Mme Anne Duclos-Grisier, directrice, secrétaire générale adjointe

Services judiciaires

M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur

M. Lionel Paillon, sous-directeur finances, immobilier et performance

M. Pascal Morere, sous-directeur adjoint finances, immobilier et performance

Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président du CSM

M. Daniel Barlow, secrétaire général

Conseil national de l'aide juridique

Mme Agnès Martinel, présidente du CNAJ

Mme Lise Duquet, cheffe du bureau de l'aide juridictionnelle

M. Nicolas Francillon, secrétaire du CNAJ

M. Yves Badorc, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

Barreau de Paris

Mme Béatrice Brugués-Reix, membre du conseil de l'ordre

M. Arnaud Gris, membre du conseil de l'ordre

Mme Marie-Claude Defossez-Perard, directrice du service accès au droit du Barreau de Paris

Conseil national des barreaux

M. Roland Rodriguez, vice-président

Conseil supérieur du notariat

Me Jean François Humbert, premier vice-président du CSN, notaire à Paris

Mme Christine Mandelli, chargée des relations avec les institutions

Chambre nationale des huissiers de justice

M. Patrick Sannino, président de la CNHJ

M. Gabriel Mecarelli, directeur du département juridique

Union syndicale des magistrats

Mme Nathalie Leclerc Garret, trésorière nationale

Mme Pascale Loue Williaume, trésorière nationale adjointe

Syndicat de la magistrature

Mme Clarisse Taron, présidente

Mme Katia Dubreuil, secrétaire nationale

Syndicat national des magistrats FO

M. Marc Lifchitz, membre du Bureau national

Représentants des greffiers et des personnels judiciaires

CGT Chancellerie et services judiciaires

M. Henri-Ferréol Billy, secrétaire national

CFDT Services judiciaires

M. Guillaume Grassaud, représentant des services judiciaires

C.JUSTICE

M. Michel Montisci, conseil des prud'hommes de Carcassonne,
représentant national

UNSA services judiciaires

M. Hervé Bonglet, secrétaire général

M. Sofiane Bahri, secrétaire général adjoint

Syndicat des greffiers de France-FO

Mme Josette Courjol, délégué régional de Paris, greffière à
l'administration centrale

M. Jean-Jacques Pieron, greffier au TGI de Vannes

Déplacement au tribunal de grande instance d'Évry

Jeudi 16 novembre 2017

Liste des personnes rencontrées

Mme Nicole Jarno, présidente du tribunal de grande instance

M. Éric Lallement, procureur de la République

Mme Jocelyne Chabassier, vice-présidente en charge du secrétariat général
de la présidence

Mme Sophie Havard, vice-procureur en charge du secrétariat général du
parquet

Mme Geneviève Beguin, directrice de greffe

Mme Maryline Stavin, directrice des services de greffe judiciaires

M. Jean-Michel Bourles, premier vice-procureur, chef du pôle affaires général
du centre opérationnel du parquet

Mme Sophie Plassart, première vice-présidente chargée du service de
l'application des peines

M. Guillaume Bermond, substitut du procureur au service de l'application
des peines

Mme Manuelle Valerius, directrice des services de greffe judiciaires

Mme Virginie Bastien, greffier au service de l'application des peines

Mmes Sandra Orus, Catherine Feyler-Sapene, Marie-Hélène Pomarede, Sophie Plassart et Marie-Denise Pichonnier, magistrats coordonnateurs

MM. Eric Vivian et Frédéric Jappont, juges des libertés et de la détention

Mme Hélène Moutardier, bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de l'Essonne

Mme Céline Martini, juge de l'application des peines, représentante de l'Union syndicale des magistrats (USM)

Mme Sylvie Vignerte, adjoint administratif, représentante du syndicat UNSA Justice

M. Alain Richard, conseiller syndical UNSA Justice

Déplacement au tribunal de grande instance de Béthune

Vendredi 17 novembre 2017

Liste des personnes rencontrées

M. Francis Bobille, président du tribunal de grande instance

Mme Virginie Deneux, procureur de la République adjoint

M. Michel Bezé, premier vice-président en charge du service pénal

Mme Sarah Hourtoule, vice-présidente, référente nouvelles technologies

Mme Annie Bailleul, directeur de greffe

Mme Géraldine Laschinski, directeur de greffe adjoint en charge de la chaîne pénale

M. Arnaud Willemant, directeur des services de greffe judiciaires, chef de service

Mme Laurence Loones, adjoint administratif

M. Jean-Jacques Guette, adjoint technique

M. Julien Michel, substitut du procureur

M. Vianney Duquenne, greffier

Mmes Anouck Cornet, Sylvie Delbecq et Nathalie L'hommelet, adjoints administratifs

Mmes Cécile Guillo, Julie Vissault, Bénédicte Flavigny et Virginie Stefanczyk, juges d'instruction

Mmes Lisa Poissonnier, Émeline Priolet, Marie-Adeline Lectez et M. Pierrick Messiaen, greffiers

Mme Rahdia Achour, adjoint administratif en charge du secrétariat commun

Mmes Delphine Destrebecq, Julie Vantours, MM. Didier Maille et Jean-Luc Lay, greffiers

M. Christophe Hareng, bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Béthune

Mme Cécile Mamelin, première vice-présidente, représentante de l'Union syndicale des magistrats (USM)

M. Michel Bezé, premier vice-président en charge du service pénal, représentant de FO magistrats

M. Félix Delaporte, substitut du procureur de la République, représentant du Syndicat de la magistrature (SM)

Mme Lynda Derozier, greffier, conseiller syndical UNSA Justice