

N° 108

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

### JUSTICE

*Rapporteur spécial : M. Antoine LEFÈVRE*

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33**

**Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »</b>	
<b>I. LA MISSION « JUSTICE » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 : UNE PRIORITÉ</b> .....	7
<b>A. LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE</b> .....	7
1. <i>Depuis 2012, une augmentation continue des moyens du ministère de la justice</i> .....	7
2. <i>Une mission prioritaire sur le triennal 2018-2020</i> .....	8
<b>B. 1 000 EMPLOIS ET 332 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES EN 2018</b> .....	9
1. <i>À périmètre constant, en 2018, une hausse des moyens de 3,95 %, notamment pour financer des recrutements</i> .....	9
2. <i>1 000 créations de postes en 2018, concernant tous les domaines d'activité du ministère de la justice</i> .....	11
3. <i>Outre des dépenses de personnel dynamiques, un renforcement des moyens de fonctionnement et un effort particulier en faveur des juridictions</i> .....	13
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	16
1. <i>Un chantier essentiel : la transformation numérique du ministère (328 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP)</i> .....	16
2. <i>Une mutation technologique qui modifie la structure des emplois</i> .....	20
3. <i>Malgré une politique volontariste, un risque de vacances de postes en raison notamment du manque d'attractivité de certains métiers</i> .....	22
4. <i>Une progression dynamique des dépenses de l'immobilier judiciaire (+ 74 millions d'euros, soit 17,5 %) justifiée notamment par l'ouverture du nouveau Palais de justice de Paris</i> .....	27
5. <i>Immobilier pénitentiaire : un budget 2018 en baisse, marqué par l'achèvement de grands chantiers et les prémices des futurs projets</i> .....	30
6. <i>Les frais de justice : d'ambitieuses économies prévues grâce à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)</i> .....	31
7. <i>Le coût des réformes de 2016 et 2017 de l'aide juridictionnelle : une augmentation du budget de 31,7 millions d'euros, soit 7 %</i> .....	34
8. <i>La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) : un renforcement du milieu ouvert grâce au recrutement de 40 éducateurs supplémentaires</i> .....	35
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ À LA MISSION « JUSTICE »</b>	
• <b>ARTICLE 57 ter (Art. L. 821-5, L. 821-6-1, L. 821-7 du code de commerce) - Réforme du financement du Haut Conseil du commissariat aux comptes</b> .....	37
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	47
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	49
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	57



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le présent projet de loi de finances propose l'ouverture de 8,739 milliards d'euros en crédits de paiement et 9,029 milliards d'euros en autorisations d'engagement au titre de la mission « Justice ». À périmètre constant, **il s'agit d'une augmentation des crédits de paiement de 3,95 % (soit 332 millions d'euros), qui vise principalement à financer des recrutements.**

**Cette mission, prioritaire, bénéficiera d'une augmentation de son budget de 6,9 % en volume sur la période triennale 2018-2020, après une hausse continue de ses moyens lors du précédent quinquennat.**

**Pour autant, les résultats demeurent mitigés, avec une surpopulation carcérale en hausse, notamment dans les maisons d'arrêt et un allongement des délais de traitement des contentieux, en matières civile comme pénale, particulièrement préoccupant s'agissant des cours d'appel.**

Par ailleurs, selon le dernier tableau de bord publié par la Commission européenne, en 2014 la France a consacré 72 euros par habitant au financement des juridictions, contre 146 euros en Allemagne ou 95 euros en Italie. Plus précisément, on observe que la France est particulièrement mal classée par rapport aux autres pays européens s'agissant du nombre de juges : 10 par habitant en France, contre 24 en Allemagne ou 19 au Portugal.

**La création de 1 000 postes prévue en 2018, si elle pourrait contribuer à améliorer la situation, ne suffira pas :**

**- d'une part, le manque d'attractivité de certains métiers du ministère de la justice (en particulier celui de surveillant pénitentiaire) pourrait être un obstacle à ce plan ambitieux de recrutement ;**

**- d'autre part, ce sont désormais des réformes d'organisation et de procédures qui sont attendues. À ce titre le présent projet de loi de finances constitue certes un premier pas grâce au plan de transformation numérique du ministère, mais ce chantier, seul, ne saurait assurer le désengorgement des juridictions et la modernisation de la justice.**

**Logiquement, le dynamisme des dépenses en informatique et surtout de la masse salariale contribue à l'augmentation du budget de la mission « Justice ». Par ailleurs, l'immobilier des juridictions s'avère particulièrement dynamique (+ 74 millions d'euros), résultant principalement du versement, pour la première fois, des loyers dus au titre du nouveau Palais de justice de Paris sur le site des Batignolles. Au contraire, les principaux projets immobiliers de l'administration pénitentiaire sont désormais achevés et les futurs établissements n'en sont encore qu'au stade des études de faisabilité.**

Les dépenses dites « de guichet » de la mission (aide juridictionnelle et frais de justice) augmenteraient respectivement de 32 millions d'euros et de 10 millions d'euros en 2018. **S'agissant de l'aide juridictionnelle, ce renchérissement s'explique principalement par le coût des réformes conduites par le précédent Gouvernement (augmentation de l'unité de valeur pour le calcul de la rétribution de l'avocat). Quant aux frais de justice, la prévision (+ 10 millions d'euros, soit 479 millions d'euros en 2018) paraît assez ambitieuse, puisque le Gouvernement prévoit de réaliser 37 millions d'euros d'économies, dont 15 millions d'euros grâce à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).**



## LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »

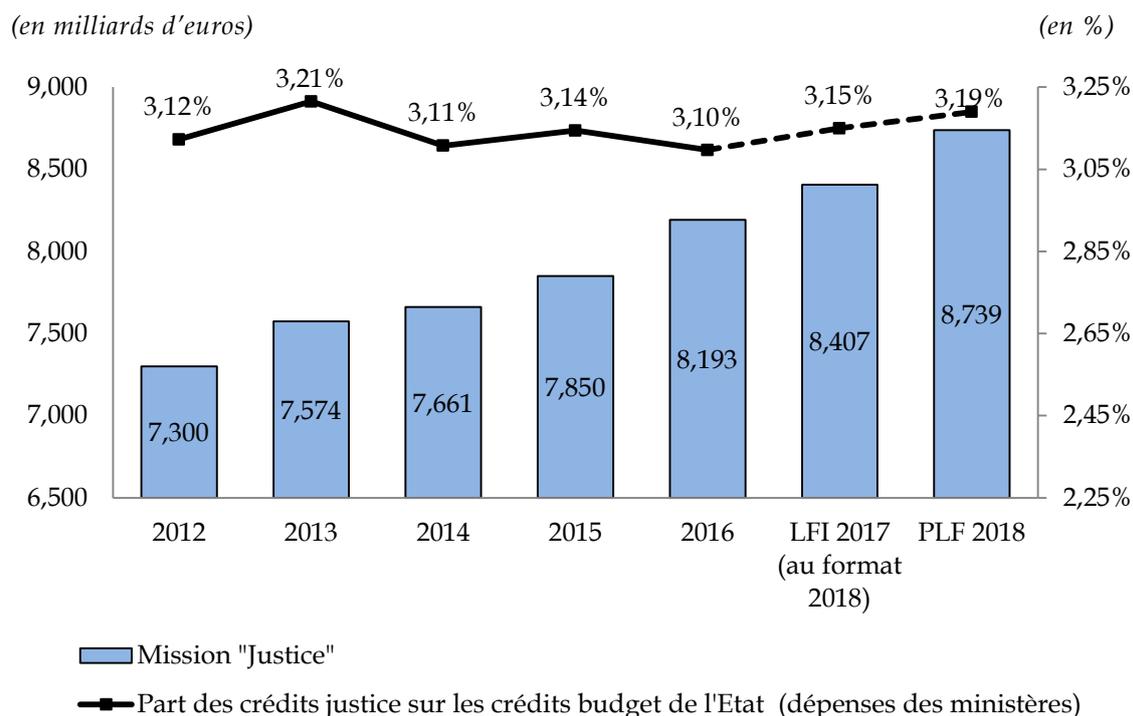
### I. LA MISSION « JUSTICE » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 : UNE PRIORITÉ

#### A. LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

##### 1. Depuis 2012, une augmentation continue des moyens du ministère de la justice

Depuis 2012, les crédits de paiement de la mission « Justice » ont augmenté de 1,4 milliard d'euros, soit + 19,7 %. Ainsi, en 2018, le budget du ministère de la justice représenterait 3,19 % du total des dépenses des ministères, contre 3,12 % en 2012.

#### Évolution des crédits de paiement de la mission « Justice » depuis 2012 et de la part que la mission représente dans le budget de l'État



N.B. : Les dépenses des ministères comprennent le budget général de l'État, hors dépenses relatives aux missions « Engagements financiers de l'État », « Régimes sociaux et de retraite », « Relations avec les collectivités territoriales » et « Remboursements et dégrèvements ».

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses du ministère de la justice

Pour autant, selon une étude de la commission européenne d'avril 2016<sup>1</sup>, la dépense publique totale consacrée aux juridictions s'élève, en 2014, à 72 euros par habitant en France, contre 179 euros par habitant au Luxembourg, 146 euros par habitant en Allemagne ou 95 euros en Italie. Surtout, alors qu'on trouve 29 juges pour 100 000 habitants en République Tchèque, 24 en Allemagne ou 19 au Portugal, ce ratio est seulement de 10 en France.

En outre, **les principaux indicateurs de performances de la mission ne s'améliorent que très lentement, voire se dégradent :**

- le taux d'occupation des places en maison d'arrêt a augmenté, passant de 131 % en 2012 à 136 % en 2016 ;

- alors qu'en 2013, 18 % des tribunaux de grande instance et des cours d'appel dépassaient de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles, en 2016, ce sont 29 % des tribunaux de grande instance et 40 % des cours d'appel qui sont dans cette situation ;

- enfin, le délai moyen de traitement des procédures pénales en matière criminelle est passé de 37,9 mois en 2013 à 40,6 mois en 2015<sup>2</sup>.

## **2. Une mission prioritaire sur le triennal 2018-2020**

Sur la période triennale 2018-2020, les crédits de paiement de la mission « Justice »<sup>3</sup> augmenteraient de 9,6 % en valeur – contre 3 % pour le budget général de l'État<sup>4</sup> et de 6,9 % en volume – contre 0,5 % pour le budget de l'État.

Contrairement aux missions « Défense » et « Sécurités », également prioritaires, **les efforts budgétaires en faveur de la mission « Justice » seraient à la fois durables sur la période triennale et renforcés en fin de période.**

---

<sup>1</sup> « Le tableau de bord 2016 de la justice dans l'Union européenne », communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Conseil économique et social européen et au comité des régions, COM(2016)199 final, 11 avril 2016.

<sup>2</sup> Les données relatives à l'année 2016 ne sont pas disponibles.

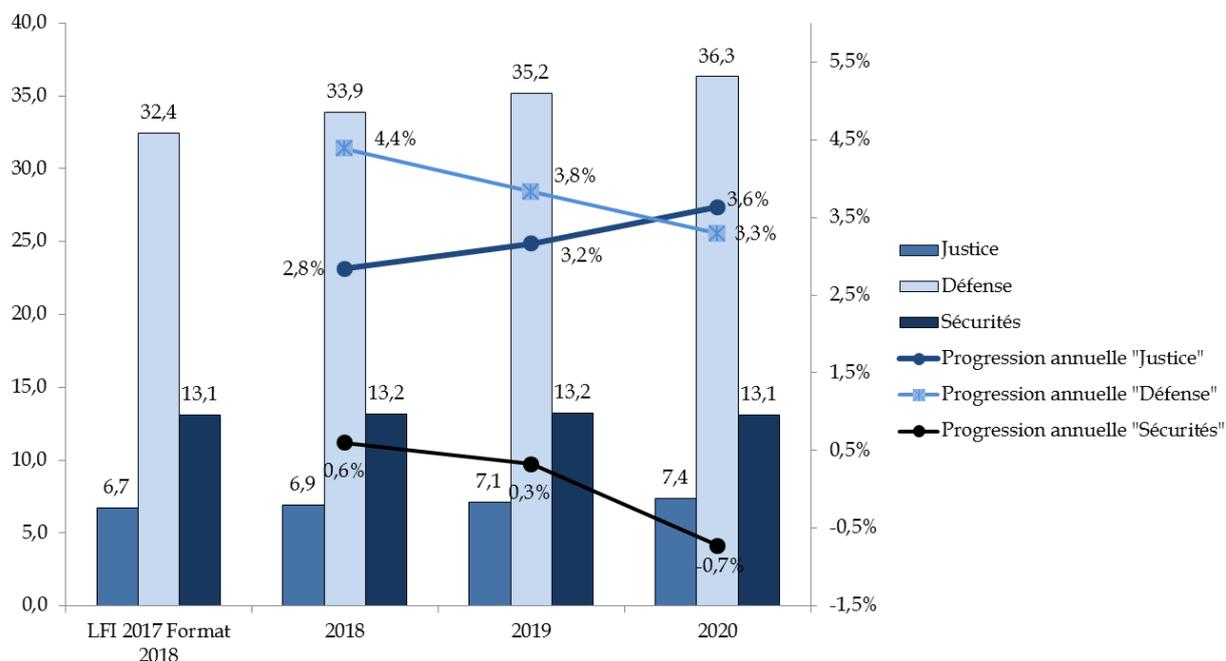
<sup>3</sup> Il s'agit des crédits de paiement hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

<sup>4</sup> Il s'agit des crédits de paiement du budget général, hors dette, remboursements et dégrèvements et pensions.

### Évolution (en volume) sur la période 2018-2020 des missions « Justice », « Défense » et « Sécurités »

(en milliard d'euros)

(en %)



**N.B. :** crédits de paiement hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses de la direction du budget

## B. 1 000 EMPLOIS ET 332 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES EN 2018

### 1. À périmètre constant, en 2018, une hausse des moyens de 3,95 %, notamment pour financer des recrutements

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 prévoit d'ouvrir 8,739 milliards d'euros en 2018 en crédits de paiement (CP) et 9,029 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) au titre de la mission « Justice ».

En 2018, la mission « Justice » est concernée par une importante mesure de périmètre, puisque les dépenses de santé des personnes détenues<sup>1</sup> (cotisations sociales, ticket modérateur et forfait journalier) jusqu'alors prises en charge par la mission « Justice » sont désormais transférées à la sécurité sociale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information « Soigner les détenus : des dépenses sous observation », de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la commission des finances n° 682 (2016-2017), déposé le 26 juillet 2017.

<sup>2</sup> Par l'article 26 du présent projet de loi de finances.

### **Le financement des dépenses de santé des personnes détenues**

Jusqu'à présent, les dépenses de santé des personnes détenues était prise en charge par le budget du ministère de la justice, par le biais :

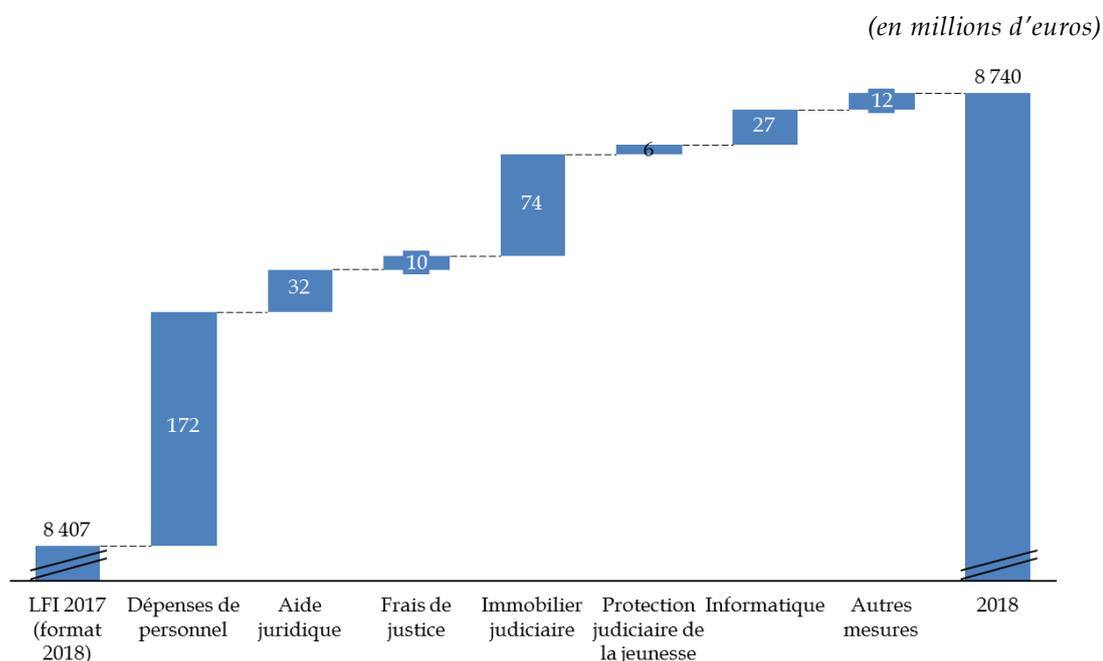
- du versement à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) des cotisations sociales ;
- du remboursement du ticket modérateur et du forfait journalier aux établissements de santé jusqu'en 2016, et depuis directement à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

À partir de 2018, ces dépenses seront directement financées par l'assurance maladie. La question des dettes du ministère de la justice envers les établissements de santé, la CNAM et l'Acoss n'est toutefois pas réglée. En 2016, elle s'élevait à 72 millions d'euros, dont 17 millions d'euros au bénéfice de l'Acoss.

**À périmètre constant, le budget augmente de 332 millions d'euros (+ 3,95 %) en crédits de paiement mais diminue de 1,769 milliard d'euros (- 16,39 %) en autorisations d'engagement.** Cette diminution s'explique par le niveau particulièrement élevé des autorisations d'engagement ouvertes en 2017 par le précédent Gouvernement dans la perspective du plan de construction de places de prison supplémentaires.

L'augmentation des crédits de paiement résulte essentiellement du dynamisme de la masse salariale (tous programmes confondus) mais également d'importantes dépenses immobilières (hors immobilier pénitentiaire), liées notamment à l'ouverture, en 2018, du nouveau site des Batignolles. En outre, les dépenses informatiques du ministère bénéficient d'une importante enveloppe complémentaire, évaluée à 27 millions d'euros.

### Les principales évolutions de dépenses (crédits de paiement) entre 2017 et 2018 (à structure constante)



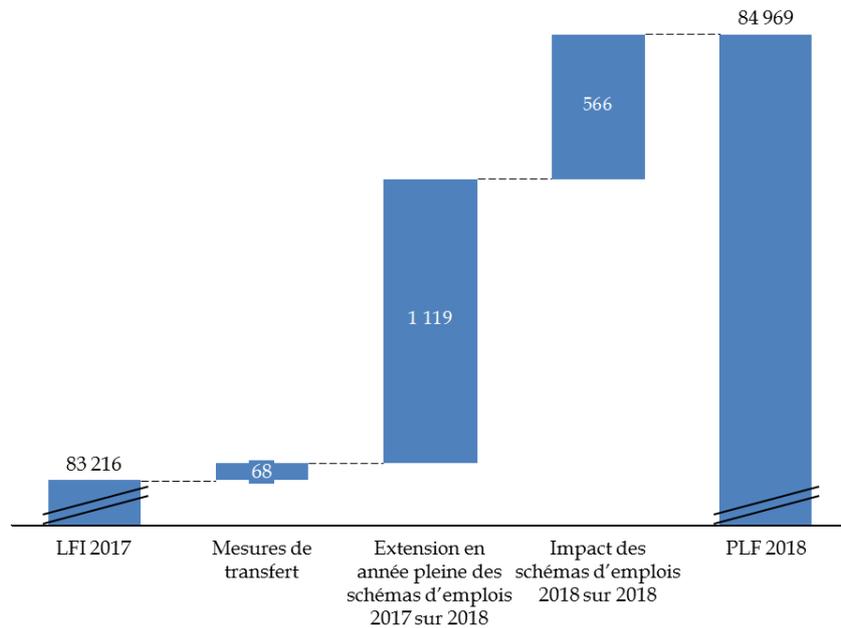
Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

## 2. 1 000 créations de postes en 2018, concernant tous les domaines d'activité du ministère de la justice

Le plafond d'emplois autorisé par le présent projet de loi de finances passerait de 83 216 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2017 à 84 969 ETPT en 2018. Cette augmentation de 1 753 ETPT correspond principalement à l'extension en année pleine des recrutements intervenus en 2017.

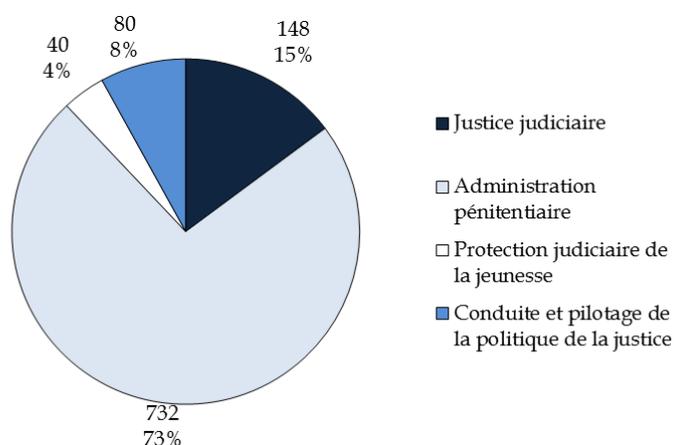
Décomposition de l'évolution du plafond d'emplois (2017-2018)

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Les 566 ETPT ainsi créés sur l'exercice 2018 correspondent à la **création nette de 1 000 emplois supplémentaires** - en équivalents temps plein (ETP), concernant principalement l'administration pénitentiaire à la suite de l'ouverture de nouveaux établissements ou d'établissements rénovés, mais aussi la justice judiciaire afin d'augmenter les effectifs de magistrats et de greffiers.

**Répartition du schéma d'emplois 2018 par programme de la mission***(en ETP)*

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

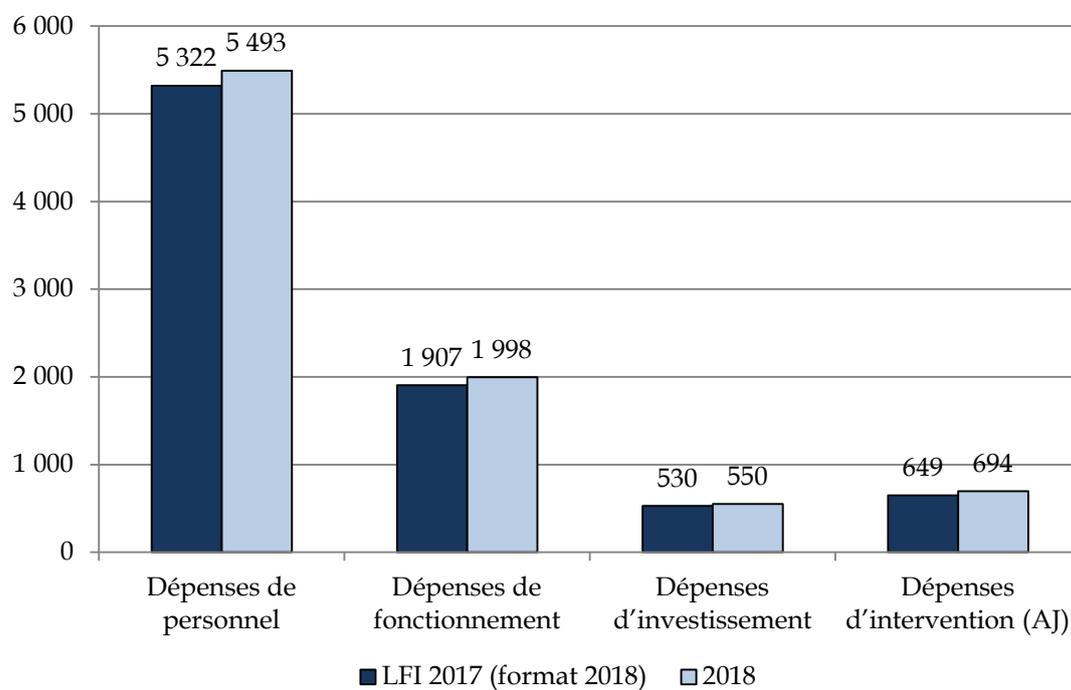
**3. Outre des dépenses de personnel dynamiques, un renforcement des moyens de fonctionnement et un effort particulier en faveur des juridictions**

Plus de 60 % du budget de la mission « Justice » correspond à des dépenses de personnel. Les dépenses d'intervention de la mission sont consacrées quasi-exclusivement au financement de l'aide juridictionnelle (AJ).

En phase avec les recrutements annoncés, ce sont d'abord les dépenses de personnel qui augmentent en 2018 (+171 millions d'euros, soit 3,2 %). La hausse de 91 millions d'euros (+ 4,8 %) des dépenses de fonctionnement s'explique par un effort particulièrement marqué en faveur des programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire ».

**Décomposition, par titre, de l'évolution des dépenses de la mission « Justice »**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

## Évolution (2016 - 2018) des crédits de la mission "Justice"

	(en millions d'euros)									
	Exécution 2016		LFI 2017 (format 2018)		PLF 2018		Variation (2017-2018) en CP		Variation (2017-2018) en AE	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	en M€	en %	en M€	en %
<b>TOTAL de la mission « Justice »</b>	<b>7 759,45</b>	<b>8 042,49</b>	<b>10 795,87</b>	<b>8 407,04</b>	<b>9 026,92</b>	<b>8 739,50</b>	<b>332,45</b>	<b>3,95%</b>	<b>-1 768,95</b>	<b>-16,39%</b>
<b>Justice judiciaire</b>	<b>3 227,10</b>	<b>3 225,11</b>	<b>3 421,45</b>	<b>3 315,24</b>	<b>3 450,00</b>	<b>3 446,48</b>	<b>131,24</b>	<b>3,96%</b>	<b>28,55</b>	<b>0,83%</b>
Traitement et jugement des contentieux civils	946,96	957,72	967,22	967,22	1 003,21	1 003,21	35,98	3,72%	35,98	3,72%
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	996,00	1 020,11	1 203,37	1 203,37	1 207,28	1 217,28	13,91	1,16%	3,91	0,33%
Cassation	60,04	60,04	50,37	50,37	50,50	50,50	0,13	0,25%	0,13	0,25%
Enregistrement des décisions judiciaires	12,43	12,43	11,83	11,83	12,35	12,35	0,52	4,38%	0,52	4,38%
Soutien	1 065,10	1 028,26	1 014,32	908,12	985,98	972,46	64,34	7,08%	-28,35	-2,79%
Formation	122,80	122,78	151,12	151,12	163,12	163,12	12,00	7,94%	12,00	7,94%
Support à l'accès au droit et à la justice	23,77	23,77	23,22	23,22	27,57	27,57	4,35	18,75%	4,35	18,75%
<b>Administration pénitentiaire</b>	<b>3 041,80</b>	<b>3 340,92</b>	<b>5 763,10</b>	<b>3 478,42</b>	<b>3 486,83</b>	<b>3 558,23</b>	<b>79,80</b>	<b>2,29%</b>	<b>-2 276,26</b>	<b>-39,50%</b>
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	2 003,94	2 073,38	3 626,17	2 145,26	2 325,05	2 163,61	18,35	0,86%	-1 301,11	-35,88%
Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	686,37	927,87	1 788,59	994,17	763,46	1 050,86	56,69	5,70%	-1 025,13	-57,32%
Soutien et formation	351,49	339,67	348,34	339,00	398,33	343,76	4,76	1,40%	49,98	14,35%
<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b>	<b>803,00</b>	<b>798,18</b>	<b>843,07</b>	<b>828,74</b>	<b>875,36</b>	<b>857,25</b>	<b>28,51</b>	<b>3,44%</b>	<b>32,29</b>	<b>3,83%</b>
Mise en oeuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants	664,63	660,10	709,87	700,59	733,68	723,74	23,15	3,30%	23,82	3,36%
Soutien	110,07	109,81	35,59	33,54	47,08	44,76	11,22	33,46%	11,49	32,28%
Formation (Ecole nationale de Protection judiciaire de la jeunesse)	28,30	28,27	97,61	94,61	94,60	88,75	-5,87	-6,20%	-3,02	-3,09%
Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%
<b>Accès au droit et à la justice</b>	<b>338,83</b>	<b>338,97</b>	<b>403,10</b>	<b>403,10</b>	<b>438,18</b>	<b>438,18</b>	<b>35,08</b>	<b>8,70%</b>	<b>35,08</b>	<b>8,70%</b>
Aide juridictionnelle	305,23	305,24	364,20	364,20	395,93	395,93	31,74	8,71%	31,74	8,71%
Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	7,05	7,07	8,48	8,48	8,29	8,29	-0,18	-2,16%	-0,18	-2,16%
Aide aux victimes	21,86	21,97	26,07	26,07	27,71	27,71	1,64	6,29%	1,64	6,29%
Médiation familiale et espaces de rencontre	4,69	4,69	4,37	4,37	6,25	6,25	1,89	43,21%	1,89	43,21%
<b>Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>	<b>345,17</b>	<b>334,92</b>	<b>361,37</b>	<b>376,99</b>	<b>772,03</b>	<b>434,59</b>	<b>57,61</b>	<b>15,28%</b>	<b>410,66</b>	<b>113,64%</b>
État major	9,83	9,83	11,12	11,12	11,38	11,38	0,26	2,30%	0,26	2,30%
Activité normative	24,69	24,69	25,25	25,25	26,28	26,28	1,03	4,10%	1,03	4,10%
Évaluation, contrôle, études et recherche	15,12	14,43	18,90	18,90	19,42	19,69	0,79	4,19%	0,52	2,74%
Gestion de l'administration centrale	100,82	114,36	114,58	124,21	130,19	145,97	21,76	17,52%	15,61	13,62%
Action informatique ministérielle	155,47	133,69	154,45	160,43	544,21	190,72	30,28	18,88%	389,77	252,36%
Action sociale ministérielle	39,24	37,92	37,07	37,07	40,55	40,55	3,48	9,38%	3,48	9,38%
<b>Conseil supérieur de la magistrature</b>	<b>3,55</b>	<b>4,39</b>	<b>3,77</b>	<b>4,55</b>	<b>4,51</b>	<b>4,77</b>	<b>0,22</b>	<b>4,88%</b>	<b>0,74</b>	<b>19,53%</b>
Conseil supérieur de la magistrature	3,55	4,39	3,77	4,55	4,51	4,77	0,22	4,88%	0,74	19,53%

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires et des réponses au questionnaire

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Un chantier essentiel : la transformation numérique du ministère (328 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP)

Selon Henri Verdier, le directeur de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), le ministère de la justice est l'un des ministères les moins bien équipés, disposant de peu de matériel, souvent obsolète, rendant nécessaire un investissement massif dans ce domaine.

**Outre cette difficulté initiale, les projets du ministère de la justice ont d'abord concerné les agents du ministère eux-mêmes (on parle alors de logiciels « métiers ») avant d'envisager de s'adresser, plus récemment, au justiciable.**

#### Principaux systèmes d'information du ministère de la justice suivis par la DINSIC

(en années et en millions d'euros)

Nom du projet	Description et objectifs du projet	Début	Durée prévue	Coût estimé
ASTREA	Refonte du système d'information du casier judiciaire national (enregistrement des condamnations pénales et de certaines décisions judiciaires, gestion de ces données conformément aux règles légales, délivrance des bulletins de casier judiciaire).	2012	8,0	20,5
PORTALIS	Programme global de modernisation et de simplification de la justice, PORTALIS est décomposé en 6 étapes. Il apporte une transformation progressive jusqu'à la dématérialisation de bout-en-bout de la chaîne civile et permet aux justiciables de disposer d'un accès très large aux informations qui le concernent en matières civile et pénale : - 1ère étape : le portail informatif du justiciable - mai 2016 - 2ème étape : le portail applicatif du justiciable et le portail du Service d'Accueil Unique du Justiciable (SAUJ) - décembre 2017 - 3ème étape : le portail des auxiliaires de justice - novembre 2018 - 4ème étape : le Bureau Virtuel Métier - 2019 - 5ème étape : mise en place du nouvel applicatif de la chaîne civile - 2021 - 6ème étape : dématérialisation de bout-en-bout de la justice civile - 2022	2014	11,8	52,4

Nom du projet	Description et objectifs du projet	Début	Durée prévue	Coût estimé
CASSIOPEE V2	L'application CASSIOPEE, en tant que support du bureau d'ordre national instituée par le décret en Conseil d'État n° 2009-528 du 11 mai 2009, Application d'architecture centralisée elle couvre désormais l'ensemble des services de la chaîne pénale des tribunaux de grande instance. CASSIOPEE a été conçue pour être interopérable avec d'autres applications, non seulement internes au ministère de la justice comme le casier judiciaire et APPI, mais également externes, comme avec les services enquêteurs	2014	6.0	9,9
GENESIS V2	Gestion nationale des personnes écrouées : refonte de l'application GIDE (gestion des services qui règlent la vie d'une personne en milieu fermé : le greffe, la détention, les comptes nominatifs, la gestion des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et celle des activités, du travail et de la formation)		En cadrage	En cadrage
COMEDDEC	Dématérialisation de la communication des données d'état civil Prévu dans le cadre du décret n°2011-167 du 10 février 2011, le dispositif COMEDDEC de dématérialisation sécurisée des actes d'état civil répond à deux principaux enjeux : simplifier les démarches administratives des usagers en assurant une transmission directe des actes d'état civil entre les communes et les administrations et lutter contre la fraude documentaire (falsification des actes d'état civil présentés à l'appui des démarches administratives). Grace à ce dispositif 53 % des demandeurs de passeport ou de CNI n'ont plus avoir à fournir leur acte d'état civil à l'appui de leur démarche. Le dispositif est aussi utilisé par les notaires qui peuvent ainsi utiliser directement les données d'état civil pour la rédaction de leurs actes notariés.	2008	13.0	21,0
Enrichissement du SI Harmonie et fusion des métiers RH	Avec le déploiement d'Harmonie, achevé depuis 2012, le ministère de la justice est doté d'un système d'information (SI) en matière de gestion des ressources humaines pour l'ensemble de ses agents, et en capacité de s'interfacer avec le système de gestion des retraites. (les coûts initiaux du SIRH Harmonie ne figurent pas dans les couts complets de cette MAREVA ce qui explique en partie les écarts avec les coûts du PAP). Les objectifs sont désormais d'intégrer la pré-liquidation de la paye afin de permettre la convergence des métiers de la gestion administrative et de la gestion financière, qui est génératrice d'économies de fonctionnement (déploiement du pilote à l'administration centrale depuis août 2016), et de permettre l'interconnexion au futur SI-Paie de l'État; En parallèle de mettre en place la déclaration mensuelle des données retraite pour le SRE et d'enrichir les fonctionnalités communes : gestion de la formation continue, de gestion des congés et des temps, d'interfacer le système avec l'annuaire LDAP du ministère qui délivre les identités numériques et les habilitations permettant les accès au système d'information; enfin, d'étudier la prise en compte des collaborateurs occasionnels du service public lorsqu'ils ont vocation à être rémunérés en titre 2.	2014	5.2	34,2
PNIJ	Création d'une plateforme nationale des interceptions judiciaires : le système fonctionne comme un guichet unique transmettant par voie électronique les réquisitions judiciaires reçues des enquêteurs et les réponses fournies par les opérateurs. Il comprend également des outils d'aide à l'investigation.	2005	12.8	121,2

Source : tableau de suivi de la DINSIC

C'est le cas en particulier du projet Portalis, pour la justice civile et qui devrait permettre, à terme, au justiciable de saisir la justice directement à travers un portail Internet.

S'agissant de la justice pénale, le logiciel Cassiopée, moins abouti à ce jour, devrait permettre, à terme, une dématérialisation complète de toute la chaîne pénale, c'est-à-dire dès l'enregistrement de l'affaire par les services de police ou de gendarmerie.

**Le Gouvernement propose, dans le présent projet de loi de finances, de consacrer 328 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65 millions d'euros en crédits de paiement aux dépenses d'investissement en matière informatique (hors plateforme nationale des interceptions judiciaires), soit une augmentation de 24 millions d'euros des crédits de paiement par rapport à 2017 (+ 60 %).**

Ce plan ambitieux vise d'abord à répondre aux enjeux matériels (réseau, équipement), à renforcer les projets applicatifs et enfin à accompagner les usagers - c'est-à-dire principalement les agents du ministère - pour prendre en main les nouveaux outils qui leur sont destinés.

### Le plan de transformation numérique

« Le premier axe intitulé «Adaptation du socle technique et des outils de travail » recouvre principalement les projets suivants :

- « • le renforcement substantiel des réseaux et des capacités de traitement des serveurs nationaux, indispensable à la dématérialisation avancée des échanges et des procédures, l'année 2018 correspondant à la déclinaison aux sites prioritaires ;
- « • le développement des outils de communication mobiles sécurisés (ultra-portables, téléphonie mobile), à l'instar de ceux dont disposent les forces de sécurité intérieure, indispensables notamment à l'action du parquet ; cette action se poursuivra en 2019 ;
- « • la consolidation et le renforcement du dispositif de visioconférence, source d'économies de déplacement ; les sites prioritaires sont concernés en 2018 ;
- « • le passage progressif à la téléphonie sous IP en remplacement de dispositifs de téléphonie fixe obsolètes.

« Au travers du deuxième axe, des projets applicatifs seront accélérés ou mis en place en assurant, dans le respect de la protection des données personnelles, le décloisonnement des systèmes d'information et en intégrant le cas échéant le niveau de sécurité requis (authentification, signature et archivage électroniques). Cet axe porte en particulier les projets suivants nouveaux ou renforcés :

- « • la dématérialisation de la chaîne civile (projet Portalis) au travers du remplacement progressif des applications actuelles, couplé à une simplification des procédures, permettant par étapes au justiciable d'accéder à l'état de sa procédure (prévue en 2018), de communiquer électroniquement avec la totalité des juridictions en vue d'une dématérialisation totale ;
- « • la dématérialisation de la chaîne pénale autour du développement des fonctionnalités de Cassiopée, des échanges inter-applicatifs avec les forces de sécurité intérieure et de la communication électronique dans le domaine pénal ;
- « • la refonte de l'application du Casier judiciaire en intégrant les besoins échanges européens ;
- « • la dématérialisation de l'aide juridictionnelle ;
- « • l'open data des décisions juridictionnelles ;
- « • le portail numérique en détention (services en ligne pour les détenus et leurs familles) ;
- « • le déploiement du SI du renseignement pénitentiaire ;
- « • la rénovation du SI de la PJJ ;
- « • l'adaptation des SI des directions législatives ;
- « • l'adaptation des SI de gestion tels que le SIRH, SI Immobilier, SI décisionnel (infocentres, outils de pilotage) ;
- « • la saisine par voie électronique.

« Ces projets seront progressivement mis en œuvre tout au long du plan de transformation numérique. La transformation numérique implique enfin des **actions d'accompagnement et de soutien des usagers internes** (conduite du changement, assistance, soutien de proximité) et des usagers externes (accompagnement en ligne dans le cadre de téléservices, assistance aux usagers ne maîtrisant pas les technologies nouvelles...) qui **trouvent leur place dans le troisième axe.** »

*Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire*

**Si ce chantier paraît indispensable pour moderniser le ministère de la justice et est susceptible à la fois d'augmenter la productivité des agents et d'améliorer le service offert aux justiciables, il ne saurait suffire à lui seul à assurer le désengorgement des juridictions et la réduction des délais de jugements.** Comme l'ont notamment souligné les magistrats rencontrés lors d'un déplacement de votre rapporteur spécial au tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, d'autres réformes, concernant les procédures et l'organisation des juridictions paraissent indispensables. **Ce chantier devra donc s'articuler avec le projet de réforme qui devrait être présenté par la ministre de la justice, Nicole Belloubet, au printemps 2018.**

## **2. Une mutation technologique qui modifie la structure des emplois**

Selon la DINSIC, le ministère de la justice se caractérise également par ses difficultés à recruter des informaticiens, en raison non seulement de la concurrence face au secteur privé, mais aussi au sein même du secteur public.

En 2018, sur les 80 emplois supplémentaires dont devrait bénéficier le secrétariat général, 50 ETP seraient dédiés à la transformation numérique<sup>1</sup>. En 2019 puis 2020, ce sont chaque année 80 emplois affectés à la transformation numérique qui seraient de nouveau créés au profit du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Outre le secrétariat général, le plan de transformation numérique devrait avoir des conséquences en termes de structures d'emplois dans les juridictions :

- d'une part, il est prévu de créer 62 ETP en 2019 et 68 en 2020 pour assurer l'informatique et la maintenance dans les juridictions ;

- d'autre part, des réductions d'effectifs sont prévus : dès 2018, le programme « Justice judiciaire » enregistre ainsi la suppression de 68 EPT grâce à la dématérialisation des procédures.

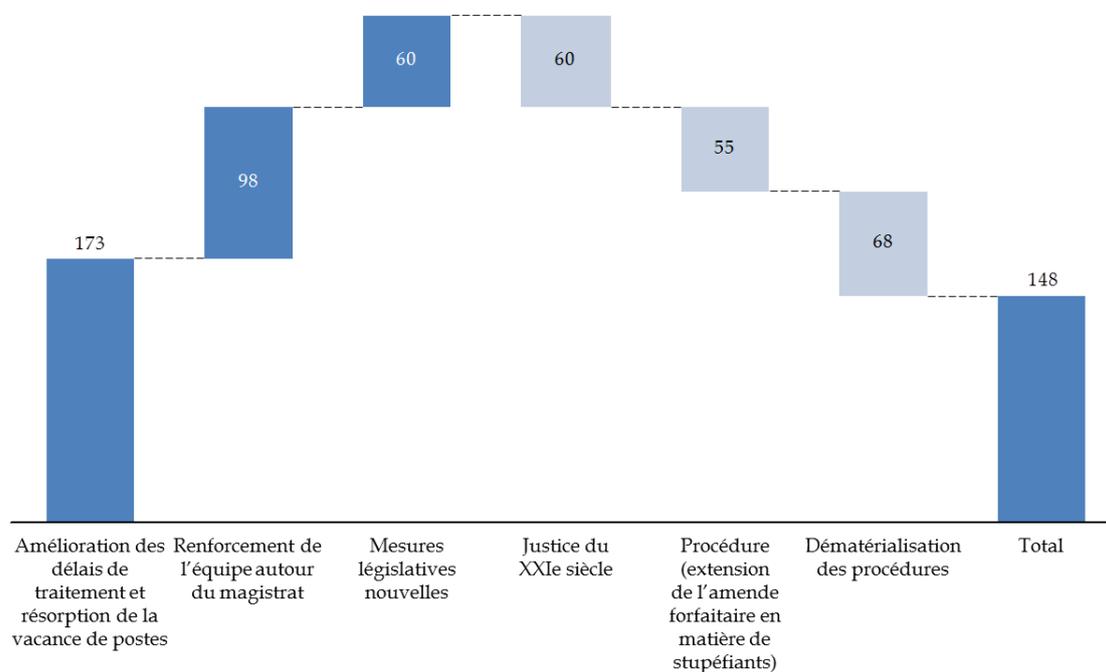
**En effet, la création nette de 148 emplois au profit du programme « Justice judiciaire » résulte de deux mouvements contraires : la création de 331 emplois et la suppression de 183 postes.**

---

<sup>1</sup> Les 30 autres emplois seraient affectés au renforcement de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) et au renforcement de l'équipe chargée du suivi du partenariat public-privé du nouveau Palais de justice de Paris (cf. infra).

### Décomposition du schéma d'emplois du programme « Justice judiciaire »

(en ETP)



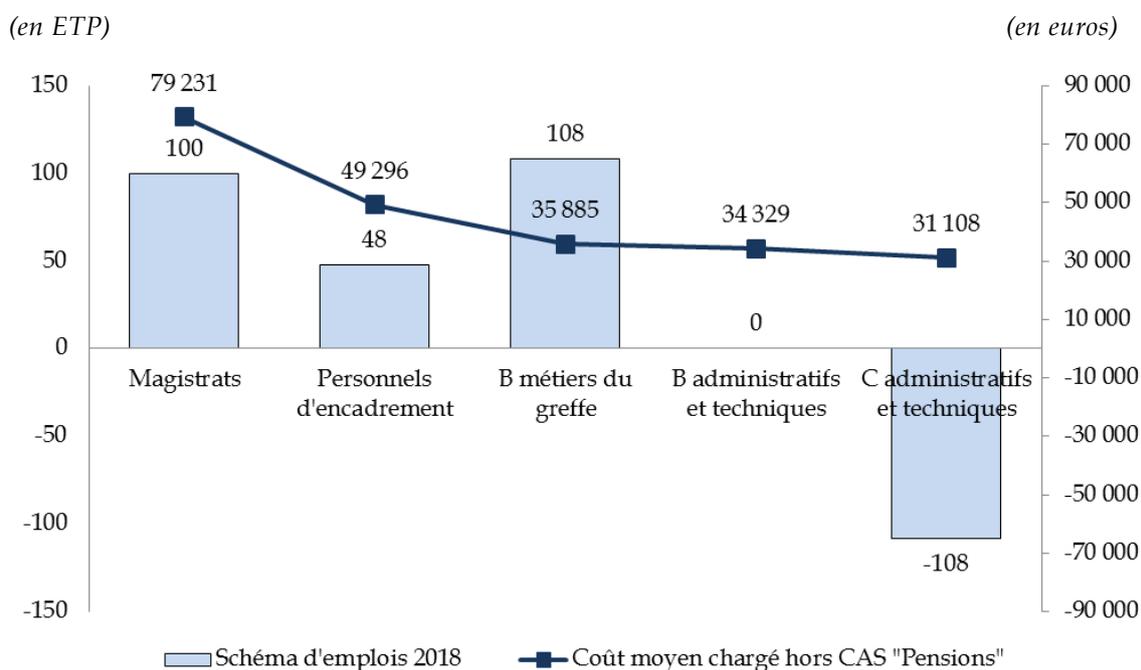
Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Outre les effets de la dématérialisation des procédures, qui devraient permettre 68 suppressions de postes, certaines réformes de la procédure ou de l'organisation permettent une réduction des effectifs. Les créations de postes visent à améliorer le fonctionnement de la justice et à combler les vacances de postes, mais aussi à renforcer l'équipe autour du magistrat (50 greffiers pour l'assistance des magistrats du parquet et 48 juristes assistants pour le renforcement de l'équipe juridictionnelle des magistrats).

Aussi, les suppressions de postes concernent uniquement les personnels de catégorie C, tandis que les créations de postes permettent un renforcement des effectifs de magistrats et de personnels de catégorie B et principalement de personnels des greffes.

**Cette tendance, déjà en œuvre en 2017 mais dans des proportions moindres, conduit un repyramidage des effectifs, avec des conséquences importantes à terme sur la masse salariale, en raison des écarts de rémunération entre ces différentes catégories de personnels.**

**Décomposition du schéma d'emplois du programme « Justice judiciaire » par catégorie d'emploi et coût moyen de chaque catégorie d'emploi**



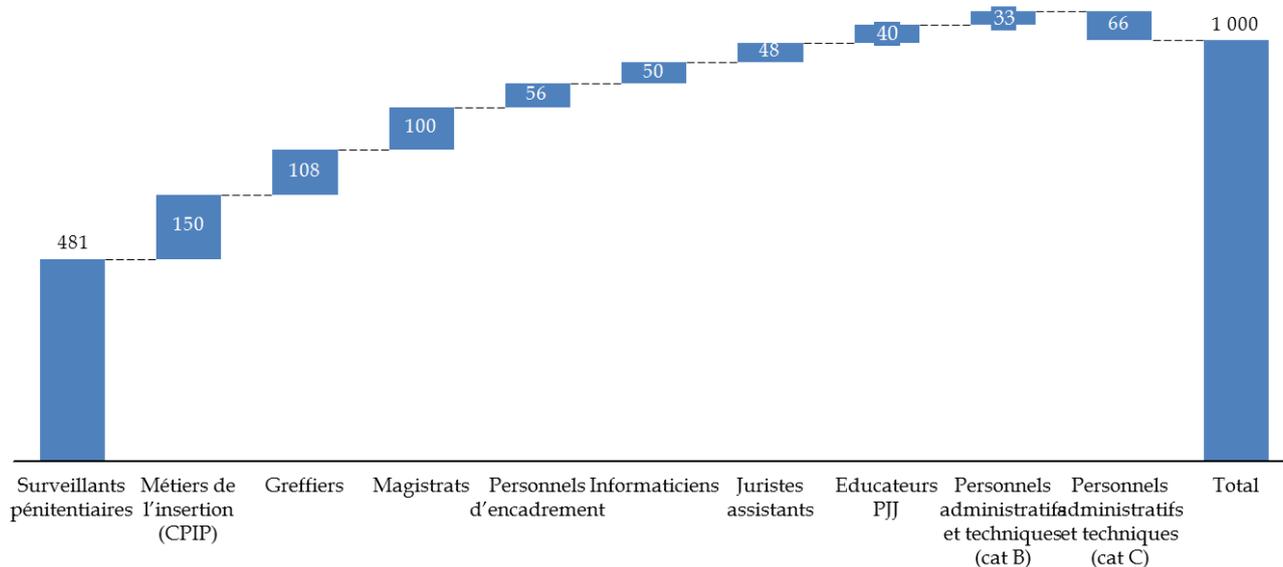
Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

**3. Malgré une politique volontariste, un risque de vacances de postes en raison notamment du manque d'attractivité de certains métiers**

Malgré le volontarisme affiché du Gouvernement qui prévoit la création de 1 000 postes supplémentaires en 2018, le manque d'attractivité de certains métiers du ministère de la justice peut conduire à d'importantes vacances sur certains types de postes. Selon le métier (informaticiens, surveillants pénitentiaires, greffiers...), les enjeux sont différents.

### Décomposition des 1 000 créations de postes de la mission en fonction de la catégorie d'emplois

(en ETP)



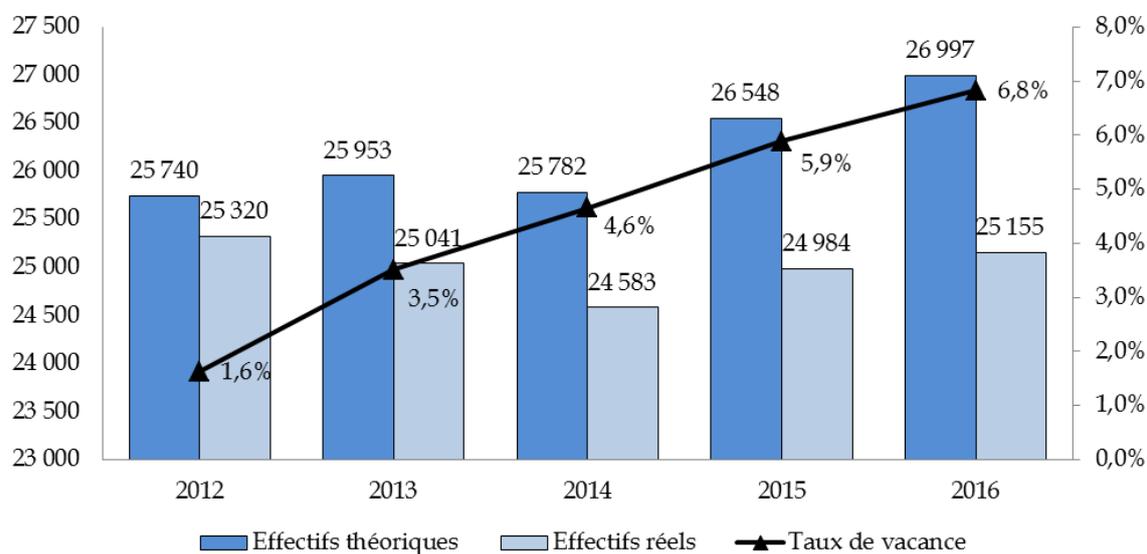
Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

En ce qui concerne le recrutement d'informaticiens supplémentaires, malgré l'intérêt que peuvent présenter les projets informatiques du ministère, le secrétariat général est conscient des difficultés qu'il pourrait rencontrer en raison de la vive concurrence dans ce secteur d'activité. De plus, la moindre attractivité du ministère de la justice résulterait du niveau de rémunération, voire, par rapport à d'autres ministères, de la localisation géographique des emplois proposés – à Aubervilliers, sur le site du secrétariat général.

S'agissant des surveillants pénitentiaires, malgré l'effort important consenti par l'État en faveur de l'administration pénitentiaire (les 732 postes créés en 2018 représentent 13 % des créations d'emploi des ministères), il ne permettra pas de résorber les vacances de postes de surveillants pénitentiaires mais uniquement d'assurer l'ouverture de nouveaux établissements.

### Évolution (2012-2016) des effectifs réels et théoriques de surveillants pénitentiaires et du taux de vacance

(en ETP)



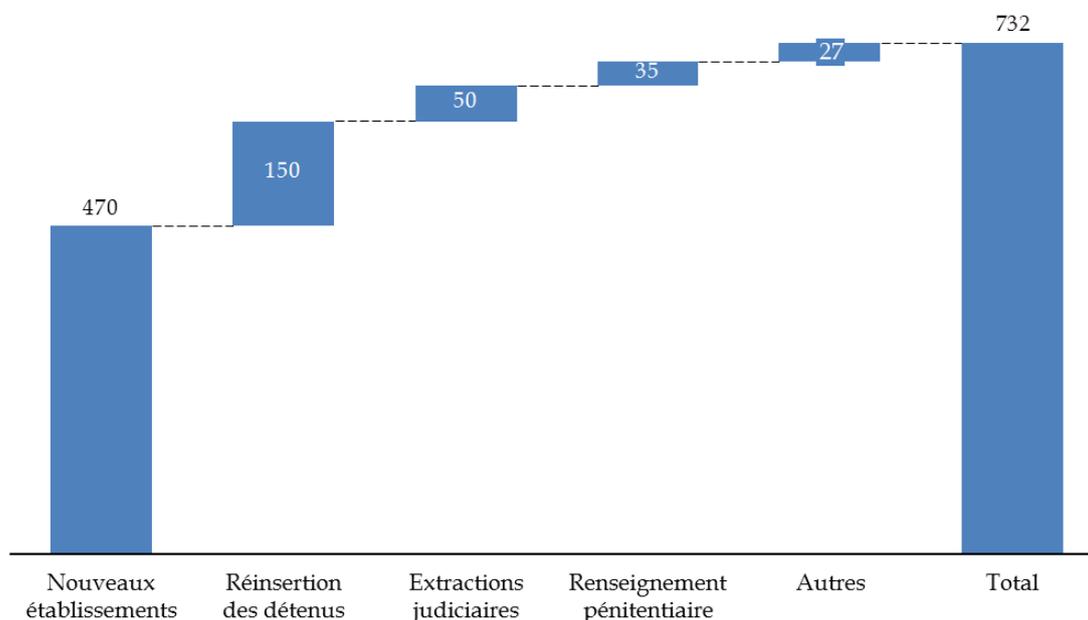
Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

En effet, sur les 732 créations d'emplois prévues en 2018, 481 concernent des surveillants pénitentiaires dont 470 sont directement nécessaires pour assurer l'ouverture des établissements pénitentiaires de Draguignan, Aix-Luynes 2 et Paris La Santé.

Selon la direction du budget, face à ces difficultés de recrutements de surveillants pénitentiaires, le ministère de la justice a eu tendance à recruter d'autres types de personnel - en l'occurrence des personnels de catégorie A. Un tel risque existe également s'agissant des informaticiens que souhaite recruter le secrétariat général.

### Décomposition du schéma d'emplois du programme « Administration pénitentiaire »

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Pour les fonctionnaires des services judiciaires et les magistrats, c'est d'abord l'attractivité de certaines juridictions, notamment en région parisienne, qui pose problème.

**S'agissant des fonctionnaires des services judiciaires (directeurs de service de greffe, greffiers), le taux de vacance s'élève, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à 7,44 % – contre 4,55 % en 2008.** Selon les informations transmises par le ministère de la justice, « *les cours d'appel les plus confrontées à des difficultés liées à leur défaut d'attractivité pour les fonctionnaires, toutes catégories confondues, sont les cours d'appel de Paris et de Versailles* »<sup>1</sup>.

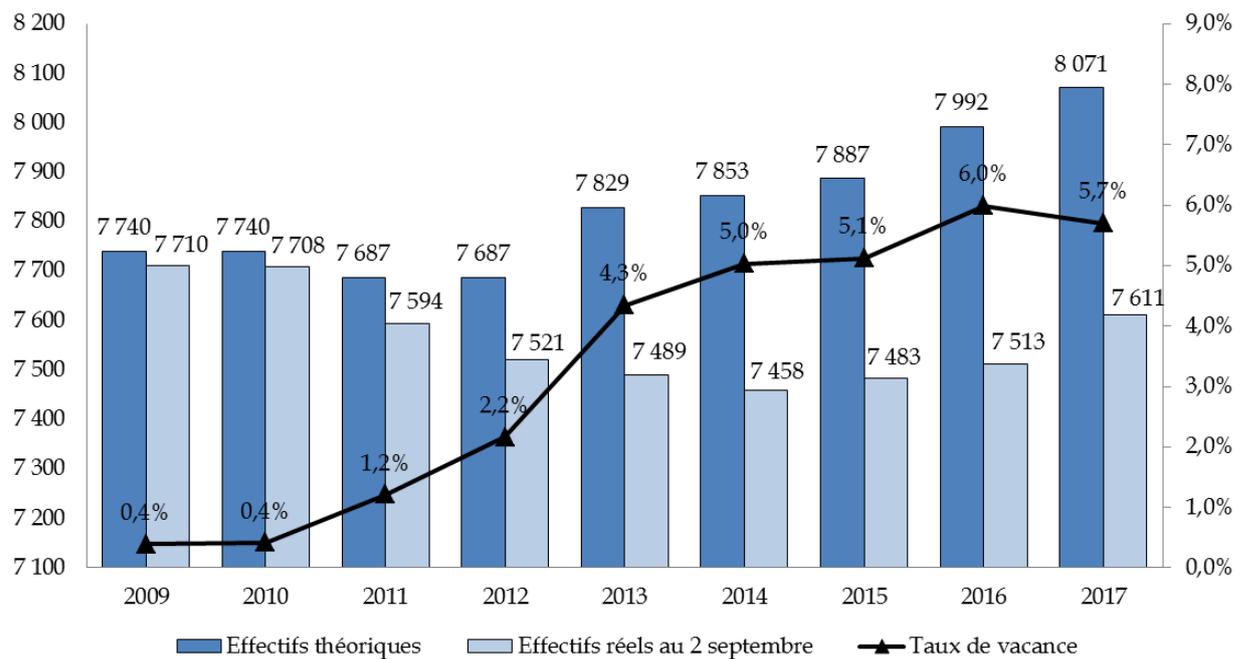
Par exemple, le président, le procureur-adjoint et la directrice des services de greffe du tribunal de grande instance de Bobigny ont souligné qu'en raison d'effectifs insuffisants et de départs non remplacés, le tribunal d'instance d'Aubervilliers était fermé depuis le mois de septembre. En effet, alors que 378 greffiers sont localisés au tribunal de grande instance de Bobigny, l'effectif réel est compris entre 330 et 350 et, compte tenu des congés (maladie, vacances), chaque jour, ce sont entre 280 et 290 greffiers qui sont effectivement présents. **Ils soulignent que leur défi quotidien consiste à assurer la continuité du service de l'action judiciaire**, et que c'est désormais le manque de greffiers (et non plus de magistrats), qui limite le traitement des affaires.

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire.

En ce qui concerne les magistrats affectés en juridiction, en 2017, plus de 450 postes étaient vacants. En 2016 et 2017, alors qu'environ 5 % des postes de magistrats du siège étaient vacants, ce taux atteint plus de 7 % pour les magistrats du parquet.

### Évolution (2008-2017) des effectifs réels et théoriques de magistrats en juridictions

(en ETP)



N.B. : Sont comptabilisés dans la circulaire de localisation des emplois (C.L.E.), les postes de magistrats localisés dans les tribunaux et les cours d'appel (c'est-à-dire hors École nationale de la magistrature, École nationale des greffes et administration centrale). La Cour de cassation ne s'intègre pas dans ce dispositif.

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

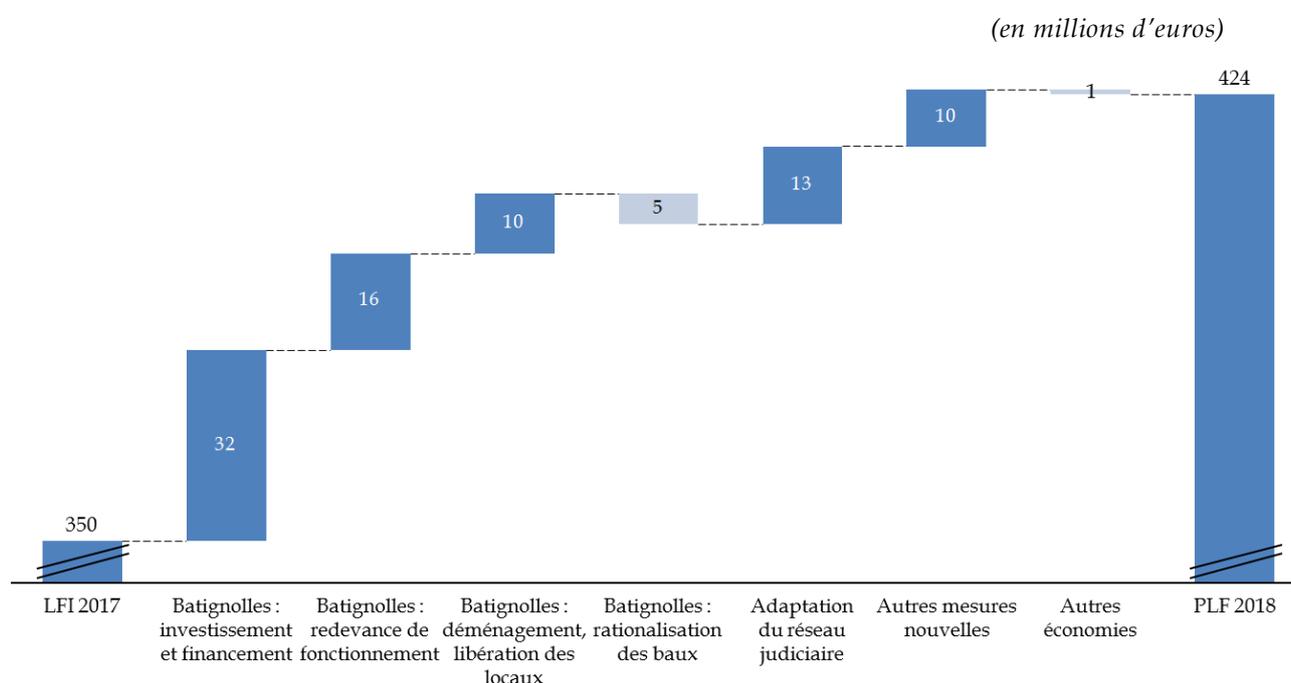
Comme pour les greffiers, on constate le manque d'attractivité de certaines juridictions, qui emportent des conséquences en termes de turn-over. Alors que l'ancienneté moyenne des magistrats est de 6 ans et 10 mois au tribunal de grande instance d'Aurillac, elle s'élève à moins d'un an et demi aux tribunaux de grande instance de Montbéliard ou de Mende.

Cette situation conduit à une dégradation de la qualité du service rendu – les professionnels rencontrés à Bobigny disent avoir l'impression « de sauver les procédures tous les jours » – et pose également la question de l'efficacité et du sens des décisions prises : cinq ans après les faits, quel sens donner à la peine prononcée par le tribunal pour enfants à l'encontre d'un mineur désormais majeur ?

#### 4. Une progression dynamique des dépenses de l'immobilier judiciaire (+ 74 millions d'euros, soit 17,5 %) justifiée notamment par l'ouverture du nouveau Palais de justice de Paris

L'augmentation de 74 millions d'euros des dépenses en matière d'immobilier judiciaire est notamment justifiée par l'ouverture du nouveau palais de justice de Paris sur le site des Batignolles et par l'adaptation du réseau judiciaire.

#### Décomposition de l'augmentation des dépenses relatives à l'immobilier judiciaire



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

En 2018, les dépenses liées au partenariat public-privé relatif au nouveau palais de justice de Paris s'élèveront au total à 73,1 millions d'euros. Le coût total du PPP, conclu sur une période de 27 ans, est de 2,3 milliards d'euros.

**Coût du partenariat-public privé relatif au nouveau palais de justice de Paris***(en millions d'euros)*

	2017	2018	2019	2020	2021 et suivantes	Total
Investissement	6	17	17	18	668	726
Fonctionnement	6	22	25	25	858	936
Financement	13	34	34	33	529	643
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>73</b>	<b>75</b>	<b>76</b>	<b>2 055</b>	<b>2 304</b>

Source : projet annuel de performances

**Le nouveau Palais de Justice de Paris : calendrier et coût**

Après la signature du contrat de partenariat le 15 février 2012, qui concluait la phase de mise en concurrence lancée en 2010, l'opération a été activement engagée, permettant d'obtenir le permis de construire le 30 janvier 2013, puis d'ouvrir le chantier en juin 2013.

Ce chantier a cependant dû être interrompu en raison des difficultés de la société Arélia, le partenaire privé du contrat, à mobiliser les prêts bancaires. (...)

Le chantier a toutefois repris depuis avril 2014. (...)

L'établissement public pour le palais de justice de Paris (EPPJP), avec l'aval du Gouvernement, a accepté le nouveau calendrier de réalisation de l'opération consécutif à l'interruption de chantier en contrepartie de l'accord du partenaire privé à procéder sans délai à la fixation des taux d'intérêts des prêts bancaires. Cette opération, très favorable aux finances publiques du fait du niveau bas des taux, est intervenue en mai 2014 et a permis de faire baisser significativement le montant des loyers prévisionnels.

La livraison du bâtiment a été fixée contractuellement au 30 juin 2017. (...)

Les Opérations Préalables à l'Occupation des Lieux (OPOL), phase durant laquelle la personne publique vérifie la conformité de l'ouvrage tant au niveau de son programme que de ses performances ont débuté le 15 février 2017. Elles devaient aboutir le 15 juin 2017 sur un constat au vu duquel l'EPPJP devrait proposer à la chancellerie de prendre ou non possession de l'ouvrage à la date du 30 juin 2017.

Ces OPOL n'ont pas pu être totalement terminées à temps, et par courrier du 13 juin 2017, Arélia a officiellement annoncé à la personne publique qu'il repoussait la date de mise à disposition. Celle-ci a finalement été proposée le 28 juillet 2017, avec environ un mois et demi de décalage. La personne publique a pris possession de l'ouvrage le 11 août 2017.

Dès sa livraison, l'exploitation du bâtiment sera assurée, dans le cadre du contrat de partenariat par les équipes d'exploitation et de maintenance de la société Arélia.

La mise en service n'aura cependant lieu qu'au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre 2018.

En effet, un ensemble de modifications du programme est intervenu au tournant du premier semestre 2016 et devra être mis en œuvre dans le bâtiment, après prise de possession, au cours du deuxième semestre 2017. Il s'agit principalement de travaux liés à la garde du tribunal (passage de gendarmerie à police), au contexte sécuritaire créé par les attentats qui a conduit la chancellerie à déployer des mesures de sûreté en complément de celles qui avaient été initialement envisagées, et à des évolutions dans l'ensemble de la juridiction consécutives aux textes relatifs à la modernisation de la justice du 21<sup>ème</sup> siècle.

La continuité de service de l'action judiciaire devant être parfaitement assurée à l'occasion du déménagement, des tests, condition indispensable de la réussite de l'installation dans le nouveau bâtiment, se feront au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2018. La mise en service est prévue mi-avril 2018, avec une montée en charge progressive des audiences en lien avec le déménagement qui se prolongera jusqu'à fin juin 2018.

**Dépenses engagées depuis 2010 :**

À la suite de la fixation favorable des taux, **le coût global prévisionnel des loyers sur la période de 27 ans, durée du contrat, s'élèvera à 2 304 M€ TTC.** Cette somme couvre :

- l'investissement pour 725 M€ ;
- le financement pour 643 M€ ;
- le fonctionnement (les dépenses liées à l'exploitation-maintenance, consommation de fluides et gros entretien-renouvellement) pour 936 M€. Les économies procurées par le regroupement des différents services du TGI et la fin consécutive des dépenses de location afférentes, après relogement dans le palais historique d'autres services en location, devraient couvrir l'essentiel de cette dépense.

Les modifications mises en œuvre depuis la mi-2016 (voir supra) ont entraîné des dépenses excédant le montant du compte de réserve provisionné à cette effet prévu dans le cadre du contrat de partenariat. Certaines fiches modificatives sont ainsi financées sur crédits budgétaires, en sus du contrat de partenariat. Au 31 juillet 2017, 10,4 M€ ont été engagés à ce titre. **À terme, ces modifications devraient représenter un impact financier maximal de 25 M€, payé à l'avancement.**

**Le déménagement du tribunal de grande instance et des tribunaux d'instance vont engendrer des dépenses 0,25 M€ en 2017 et 4,5 M€ en 2018.**

Par ailleurs les dépenses engagées par l'EPPJP depuis 2010 sur ce projet se sont élevées à **10,7 M€** (...).

Ces dépenses concernent :

- les assistances à maîtrise d'ouvrage techniques, juridiques et financières qui ont été nécessaires à la réalisation du programme et du contrat de partenariat, à la conduite de l'appel d'offres et au suivi de l'exécution du contrat de partenariat et des contentieux depuis sa signature ;
- l'indemnisation du candidat non retenu.

Les prévisions de dépenses budgétaires du budget initial de l'EPPJP, pour 2017 s'élèvent à 1,6 M€ de crédits de paiement et concernent l'accompagnement à la mise en service, les expertises techniques, les expertises juridiques et financières, la communication, l'accompagnement du projet et sa logistique. Pour 2018, le besoin prévisionnel est de **1,1 M€.**

Pour le projet de la construction du tribunal de Paris sur le site des Batignolles, l'État a en outre procédé aux dépenses suivantes, relatives au foncier :

- acquisition du terrain destiné à accueillir le futur Tribunal de Paris (64 M€) ;
- participation au projet mitoyen de base fret de la SNCF pour assurer sa compatibilité avec le futur Tribunal de Paris (5 M€) ;
- participation aux dépenses d'aménagement de la ZAC Clichy-Batignolles (54 M€).

*Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire*

## 5. Immobilier pénitentiaire : un budget 2018 en baisse, marqué par l'achèvement de grands chantiers et les prémices des futurs projets

### Évolution (2017-2018) des crédits de paiement relatifs à l'immobilier pénitentiaire

(en millions d'euros)

	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2017- 2018	
			en M€	en %
Partenariats public-privé (PPP)	160,9	198,0	37,1	23,1%
Dépenses du propriétaire (hors PPP)	245,7	182,3	- 63,4	- 25,8%
Gestion déléguée	331,4	314,6	- 16,8	- 5,1%
Gestion publique	244,2	266,7	22,5	9,2%
<b>Total immobilier</b>	<b>982,2</b>	<b>961,6</b>	<b>- 20,6</b>	<b>- 2,1%</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

La diminution du budget dédié à l'immobilier pénitentiaire s'explique par l'achèvement et la livraison de plusieurs projets, réduisant ainsi les dépenses dites « du propriétaire », alors que les nouveaux établissements qu'il est prévu de construire dans les prochaines années sont encore à l'état de projet.

**L'augmentation des crédits dédiés aux partenariats public-privé s'explique principalement par le début du versement des loyers pour la livraison de la prison de la Santé, prévue en juin 2018 (23 millions d'euros).**

La réduction importantes des crédits destinés aux établissements en gestion déléguée (- 17 millions d'euros) résulte des effets du renouvellement des marchés.

Toutefois, 26 millions d'euros sont prévus au titre des dépenses du propriétaire afin de « *lancer une première vague de projets d'établissements pénitentiaires, comprenant notamment cinq maisons d'arrêt et six quartiers de préparation à la sortie* »<sup>1</sup> selon Nicole Belloubet, la ministre de la justice.

Ainsi, la fin de l'année 2016 et le début de l'année 2017 ont permis d'identifier des emplacements fonciers disponibles et des études de faisabilité technique ont déjà été engagées pour certains sites.

Si l'objectif de construction de 15 000 nouvelles places de prison sur les dix prochaines années paraît à ce jour indispensable afin de permettre un encellulement individuel et des conditions d'incarcération dignes, il semble également nécessaire, dans le cadre de la réforme annoncée de l'exécution des peines, de réfléchir aux moyens de favoriser le recours aux alternatives à

<sup>1</sup> Séance de l'Assemblée nationale du 31 octobre 2017.

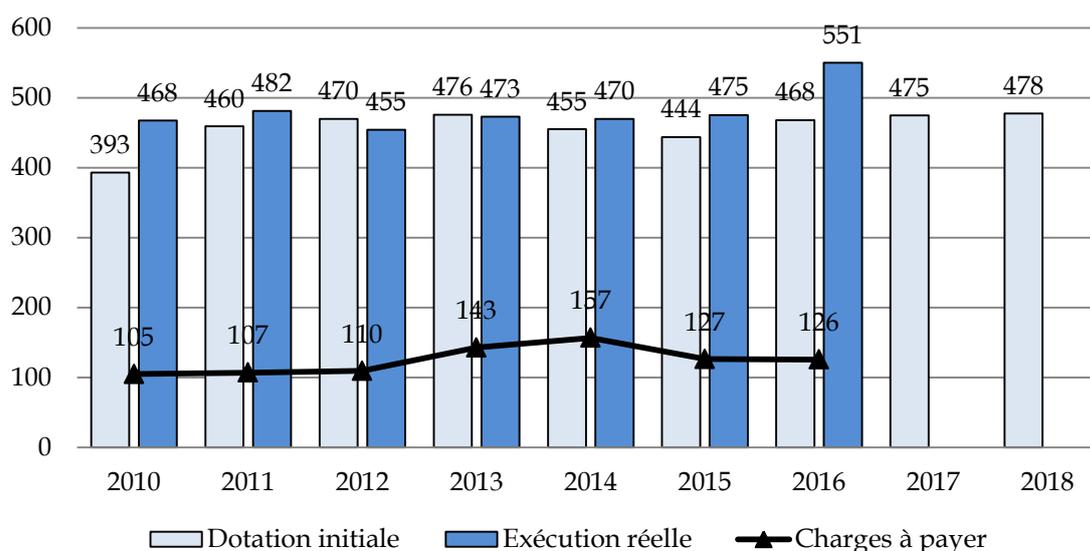
la détention provisoire et aux politiques d'aménagements de peine. Une telle réflexion paraît d'autant plus indispensable que le coût d'une journée de détention s'élève en moyenne à 102 euros en 2016 contre 95 euros pour un centre de semi-liberté ou 11 euros pour la surveillance électronique.

### 6. Les frais de justice : d'ambitieuses économies prévues grâce à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)

Les frais de justice constituent un enjeu important de la mission, en raison de leur montant (551 millions d'euros en 2016), de la difficulté à les piloter et des importantes charges à payer qui sont apparues au cours des années, en raison d'une sous-budgétisation récurrente.

#### Évolution (2010-2018) des frais de justice et des charges à payer

(en millions d'euros)

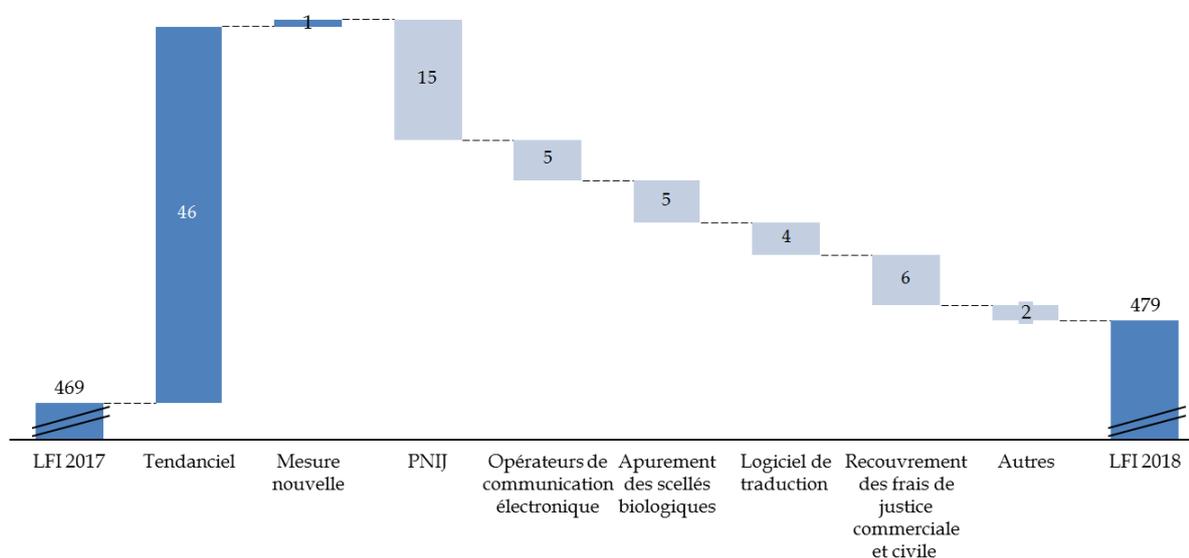


Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Pour 2018, la prévision des frais de justice paraît assez ambitieuse, notamment en ce qui concerne les économies permises par le recours à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), même si le recours à la PNIJ permet de supprimer les frais de location de matériel d'interception et de bénéficier de tarif 33 % inférieur auprès des opérateurs de communication électronique par rapport à l'utilisation d'un autre outil de réquisition.

### Décomposition de l'augmentation des frais de justice

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

En 2018, 122 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30,5 millions d'euros en crédits de paiement sont par ailleurs prévus pour financer la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ). Selon le Gouvernement, elle doit permettre la réalisation de 50 millions d'euros d'économies par an<sup>1</sup> et même plus lorsqu'elle permettra également de répondre aux demandes de géolocalisation, grâce à la renégociation des tarifs et l'arrêt de la location de matériel.

Une nouvelle version de la PNIJ est envisagée, qui vise à éviter les écueils de la première version : il s'agit d'éviter l'obsolescence, de maîtriser les parties les plus sensibles pour être moins dépendant du prestataire (Thalès) et d'assurer une meilleure mise en concurrence sur certains segments.

<sup>1</sup> Les premières économies ont été enregistrées en 2015, c'est pourquoi c'est une somme inférieure à 50 millions d'euros qui figure au titre des économies permises par la PNIJ en 2018 par rapport à 2017.

### La plateforme nationale des interceptions judiciaires

Entrée en service en novembre 2015, la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) a connu une première phase de montée en charge qui lui a permis, depuis fin 2016, d'être utilisée quotidiennement par plus de 31 000 policiers, gendarmes, douaniers, magistrats et greffiers et d'assurer la mise en œuvre de plus de 50 % des interceptions judiciaires, sur un total d'environ 10 000 interceptions simultanées, et de plus de 90 % des prestations annexes (données de connexions, facturations détaillées notamment).

L'installation fin juin 2017 d'une nouvelle version de la PNIJ capable d'absorber la totalité du besoin en interceptions permet de poursuivre en 2017 la montée en charge de la plateforme conformément à l'obligation posée par la loi rendant son utilisation obligatoire sauf impossibilité technique.

Cette généralisation de l'usage de la PNIJ se déroule en deux étapes, par groupe de zones de défense et de sécurité, assurant une mise sous tension progressive de la plateforme, avec pour objectif, qu'à l'issue de celles-ci, début 2018, l'ensemble des interceptions judiciaires soit traité par l'intermédiaire de la PNIJ.

Les économies réalisées en 2015 et 2016 par l'utilisation de la PNIJ ont été moindres qu'attendues du fait de la révision du calendrier de montée en charge de la plateforme. La croissance de l'utilisation de la plateforme a cependant permis de constater en 2015 et surtout 2016 un gain de l'ordre de 12 M€.

Celui-ci provient d'une part de la diminution du recours aux prestataires privés d'interception au profit de la PNIJ entraînant une baisse de 25 % des prestations facturées pour une économie constatée de 10,7 M€.

D'autre part, les négociations menées en commun par le commissariat aux communications électroniques de défense, le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice auprès des opérateurs de communications électroniques (OCE) ont abouti, en novembre 2016, à la prise d'un arrêté instituant une baisse de 33 % de la plupart des prestations fournies par les opérateurs en réponse aux réquisitions judiciaires émises via la PNIJ. Cette révision des tarifs a été rendue possible du fait principalement de l'automatisation de la réponse aux réquisitions d'interception, permise par la mise en œuvre de la PNIJ. Entrée en application le 21 novembre 2016, elle a permis sur fin de l'année 2016 de réaliser des économies d'environ 0,6 M€.

La croissance des économies apportées par la généralisation de l'usage de la PNIJ au-delà de l'année 2016 s'effectuera au rythme de la montée en charge de la plateforme pour atteindre environ 47 M€ supplémentaires à l'horizon 2020.

Par ailleurs, à compter de 2018, la mise à disposition de la géolocalisation dans la plateforme permettra également la fin progressive du recours aux prestataires privés. Sur ce volet, plus de 15 M€ d'économies sont attendues à terme (2020).

Au total, la fin du recours aux prestataires privés d'interception et de géolocalisation, associée à l'utilisation exclusive de la plateforme pour les réquisitions adressées aux OCE générera un gain de l'ordre de 74 M€ en année pleine.

Une économie supplémentaire sur le tarif des OCE est également envisagée (5 M€ en 2018).

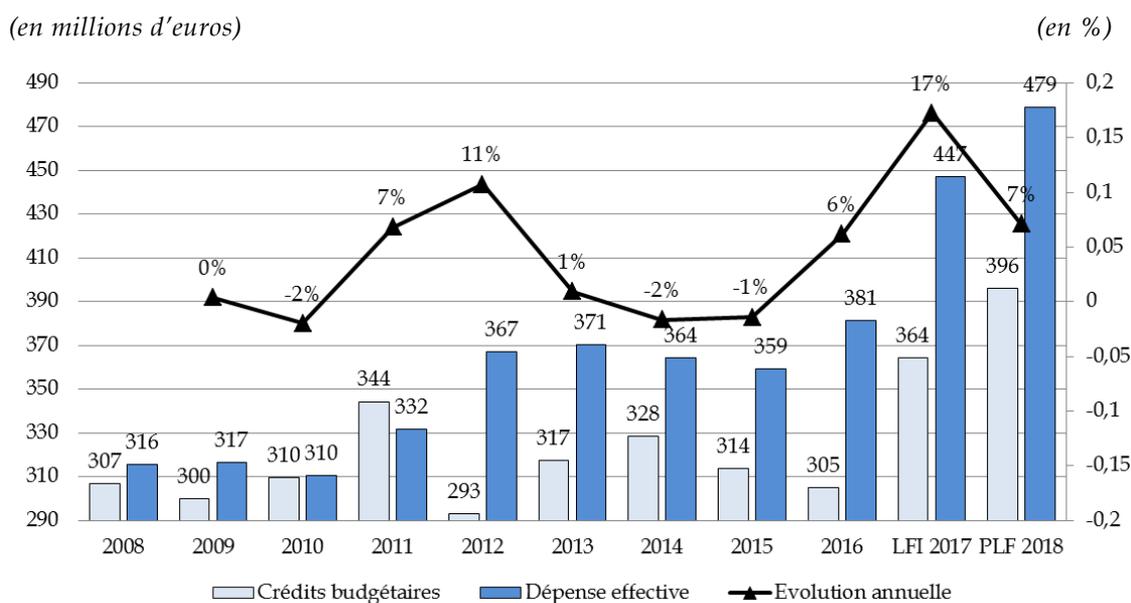
*Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire*

### 7. Le coût des réformes de 2016 et 2017 de l'aide juridictionnelle : une augmentation du budget de 31,7 millions d'euros, soit 7 %

En 2016, 971 181 admissions à l'aide juridictionnelle ont été prononcées, dont 78 621 à l'aide partielle, permettant une prise en charge des frais d'avocats pour des personnes ayant de faibles ressources.

L'aide juridictionnelle est financée principalement par des crédits budgétaires et, de plus en plus, par des ressources extrabudgétaires. La contribution pour l'aide juridique (CPAJ) a ainsi été remplacée par un panier de ressources : la taxe spéciale sur les contrats de protection juridique ou le produit de certaines amendes pénales, soit respectivement 45 millions et 38 millions d'euros en 2017.

#### Évolution (2008-2018) des dépenses d'aide juridictionnelle et des crédits budgétaires consacrés



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

L'augmentation des dépenses relatives à l'aide juridictionnelle en 2018 (+ 32 millions d'euros, soit 7 %) s'explique principalement par les effets des réformes menées ces dernières années notamment :

- l'augmentation de l'unité de valeur (qui détermine le montant de la rétribution versée à l'avocat) et la suppression de la modulation géographique, en 2017 - dont le coût est estimé, toutes choses égales par ailleurs, à 92 millions d'euros en année pleine ;

- et, depuis 2016, l'indexation des revenus pris en compte pour déterminer l'éligibilité du justiciable à l'aide juridictionnelle – dont le coût est estimé, toutes choses égales par ailleurs, à 21 millions d'euros en année pleine.

Désormais, le ministère de la justice travaille à la simplification des procédures mais il souhaite aussi « examiner la possibilité d'étendre la prise en charge des frais du justiciable par l'assurance de protection juridique et de d'expérimenter des structures dédiées d'avocats chargés de l'aide juridique ».

Une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration a été demandée sur ce sujet. Toutefois, **il semble que des contentieux concernant le domaine pénal ou le divorce pourraient difficilement être pris en charge par un contrat d'assurance juridique.**

#### **8. La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) : un renforcement du milieu ouvert grâce au recrutement de 40 éducateurs supplémentaires**

Hors dépenses de personnel, le budget de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est relativement stable (+ 6 millions d'euros, soit 1,9 %).

#### **Évolution des dépenses du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (hors dépenses de personnel)**

(en euros)

	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2017-2018	
			en euros	en %
<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b>	<b>328 663 483</b>	<b>335 073 104</b>	<b>6 409 621</b>	<b>1,95%</b>
Secteur associatif habilité	228 313 216	230 949 216	2 636 000	1,15%
Secteur public	54 797 247	55 910 891	1 113 644	2,03%
Dépenses de l'occupant	34 922 619	37 132 596	2 209 977	6,33%
Dépenses du propriétaire	10 630 401	11 080 401	450 000	4,23%

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Les dépenses immobilières (dépenses de l'occupant) augmentent plus fortement en raison de l'évolution du prix des loyers (+ 1,8 %) et de l'inflation – qui a des effets sur les dépenses de fluides, de nettoyage et relatives aux charges. Par ailleurs, le secteur associatif habilité (SAH) voit sa dotation augmenter en raison notamment de l'évolution de la masse salariale qui découle de l'application des conventions collectives et des effets, en année pleine, des centres éducatifs renforcés et fermés ouverts courant 2017.

Les dépenses de personnel augmenteraient de 22 millions d'euros, correspondant notamment au recrutement de 40 éducateurs pour renforcer l'accueil des jeunes en milieu ouvert, susceptible de garantir l'individualisation de la prise en charge. Ainsi, selon la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, *« les services de milieu ouvert ont pour mission de structurer l'intervention éducative et d'assurer le suivi et l'organisation de la continuité de ce parcours. Ils accompagnent le placement ou la détention en assurant les liens en amont et en aval. Ils assurent le pilotage du parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle »*.

Grâce à l'élaboration d'un plan de communication à l'attention du grand public en 2015, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a réussi à diversifier et à mieux cibler les profils des candidats : les inscriptions aux concours sont ainsi passés de 1 737 en 2014 à 6 098 en 2015 et sont désormais stabilisées autour de 4 000 en moyenne chaque année.

**La promesse du Président de la République de construire des centres éducatifs fermés (CEF) supplémentaires n'est pas budgétée en 2018<sup>1</sup>.** Ces centres, qui constituent une alternative à la détention des mineurs, enregistrent un coût de journée élevé (659 euros en moyenne) et une évaluation ainsi qu'une estimation précise des besoins devraient être réalisées avant toute décision.

Enfin, en ce qui concerne les mineurs non accompagnés, dont le nombre est évalué à 11 000 depuis le début de l'année 2017 - contre 8 000 au 31 décembre 2016 et 6 000 au 31 décembre 2015 - la protection judiciaire de la jeunesse n'intervient que par le biais de la cellule de répartition des mineurs entre les départements mis en place à partir de 2012. Ce sont en effet les conseils départementaux qui sont chargés de les mettre à l'abri dans l'attente de leur évaluation. D'après les annonces du Premier ministre le 20 octobre 2017, l'État pourrait *« assumer l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineurs entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée »*.

---

<sup>1</sup> Selon le programme présidentiel, *« notre objectif est de mettre à disposition une centaine de centres éducatifs fermés (il en existe 56 aujourd'hui), efficacement répartis sur le territoire »*.

---

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ À LA MISSION « JUSTICE »

*ARTICLE 57 ter*  
(Art. L. 821-5, L. 821-6-1, L. 821-7 du code de commerce)

### **Réforme du financement du Haut Conseil du commissariat aux comptes**

**Commentaire :** le présent article prévoit de modifier les ressources attribuées au Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) afin de lui permettre de faire face aux nouvelles missions qui lui ont été attribuées dans le cadre de la réforme européenne de l'audit en 2016.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### **A. LE RÔLE DU HAUT CONSEIL DU COMMISSARIAT AUX COMPTES (H3C)**

##### **1. Une réforme européenne de l'audit nécessitant le renforcement du rôle du H3C**

À la suite de la crise financière de 2008, la Commission européenne, sous l'impulsion du commissaire européen au marché intérieur et aux services Michel Barnier, a souhaité engager une réforme européenne de l'audit, devant remplir trois objectifs principaux<sup>1</sup> :

- une indépendance plus claire de la profession ;
- une plus grande ouverture à la concurrence du marché de l'audit ;
- une amélioration du fonctionnement du marché européen et le renforcement de la supervision.

---

<sup>1</sup> Selon la déclaration du Commissaire Barnier sur les propositions de la Commission de réforme de la politique de l'audit, MEMO/11/860, 30 novembre 2011.

La proposition de réforme présentée par la Commission européenne s'est traduite par l'adoption, en 2014, d'une directive<sup>1</sup> et d'un règlement<sup>2</sup> européens. Le règlement européen est entré en vigueur le 17 juin 2016 et les États membres avaient jusqu'en juin 2016 pour transposer la directive.

En 2016 une ordonnance<sup>3</sup> a transposé en droit français les dispositions de la directive. La réforme, entrée en vigueur le 17 juin 2016, a modifié l'exercice professionnel des commissaires aux comptes, soumis à des obligations d'indépendance accrues à l'égard des entités auditées, mais aussi les missions confiées à l'autorité de supervision des commissaires aux comptes – en France, le Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C).

En particulier, *« pour améliorer la protection des investisseurs, il est important de renforcer la supervision publique des contrôleurs légaux des comptes et des cabinets d'audit en confortant l'indépendance des autorités chargées de la supervision publique au sein de l'Union et en leur conférant les pouvoirs appropriés, y compris des pouvoirs d'enquête et de sanction dans le but de détecter, de décourager et de prévenir les infractions aux règles applicables dans le cadre de la fourniture de services d'audit par les contrôleurs légaux des comptes et les cabinets d'audit »*<sup>4</sup>. Ainsi la directive prévoit que *« les États membres veillent à ce que des systèmes efficaces d'enquêtes et de sanctions soient mis en place pour détecter, corriger et prévenir une exécution inadéquate du contrôle légal des comptes »*<sup>5</sup> ; en outre, l'autorité de supervision compétente *« assume la responsabilité finale de la supervision :*

*« a) de l'agrément et de l'enregistrement des contrôleurs légaux et des comptes et des cabinets d'audit ;*

*« b) de l'adoption de normes relatives à la déontologie et au contrôle interne de qualité des cabinets d'audit et des activités d'audit (...) ;*

*« c) de la formation continue ;*

*« d) des systèmes d'assurance qualité ;*

*« e) des systèmes d'enquête et des systèmes administratifs en matière disciplinaire »*<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Directive 2014/56/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission.

<sup>3</sup> Considérant (1) de la directive précitée.

<sup>4</sup> Article 30 de la directive précitée.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes, prise en application de l'article 30 de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ; le projet de loi ratifiant cette ordonnance a été déposé au Sénat le 6 juillet 2016.

<sup>6</sup> Article 30 septies de la directive précitée.

Or, jusqu'alors, les missions du H3C, autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, consistaient principalement à contrôler certains cabinets de commissariat aux comptes, à statuer en appel sur les procédures disciplinaires et le contentieux des honoraires.

### **Les missions du H3C avant la réforme de 2016**

- assurer la surveillance de la profession avec le concours de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes ;

- veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance des commissaires aux comptes.

Pour l'accomplissement de cette mission, le Haut Conseil du commissariat aux comptes est en particulier chargé :

- d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques professionnelles ;

- d'émettre un avis sur les normes d'exercice professionnel élaborées par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes avant leur homologation par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ;

- d'assurer, comme instance d'appel des décisions des commissions régionales [des commissaires aux comptes], l'inscription des commissaires aux comptes ;

- d'assurer, comme instance d'appel des décisions prises par les chambres régionales [des commissaires aux comptes], la discipline des commissaires aux comptes ;

- de définir le cadre et les orientations des contrôles périodiques [des commissaires aux comptes] qu'il met en œuvre soit directement, soit en en déléguant l'exercice à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et aux compagnies régionales, ou qui sont réalisés par la Compagnie nationale et les compagnies régionales (...);

- de superviser les contrôles [périodiques et occasionnels des commissaires aux comptes] et d'émettre des recommandations dans le cadre de leur suivi ;

- de veiller à la bonne exécution des contrôles [périodiques des commissaires aux comptes] et, lorsqu'ils sont effectués à sa demande, [des contrôles occasionnels des commissaires aux comptes] ;

- d'établir des relations avec les autorités d'autres États exerçant des compétences analogues.

*Source : ancien article L. 821-1 du code de commerce*

## **2. Un rôle désormais central dans le contrôle des commissaires aux comptes**

Les missions désormais confiées au H3C sont fixées par le code de commerce<sup>1</sup> ; il s'agit principalement :

- d'inscrire les commissaires aux comptes et les contrôleurs de pays tiers, en vérifiant que ceux-ci remplissent des conditions prévues par la loi (condition de nationalité, absence de condamnation pénale pour des faits

<sup>1</sup> Article L. 821-1 du code de commerce.

contraires à l'honneur ou à la probité, et de sanction disciplinaire de radiation, réussite des épreuves du certificat d'aptitude aux fonctions de commissaires aux comptes...); selon les informations transmises par le ministère de la justice, « *la population des commissaires aux comptes inscrits sur la liste est d'environ 19 300, incluant personnes physiques et morales. Le flux moyen de dossiers à traiter (inscription, modification, omission, radiation) est d'environ 300 par mois* » ;

- d'adopter les normes relatives à la déontologie des commissaires aux comptes ;

- d'orienter et de contrôler la formation continue des commissaires aux comptes ;

- de diligenter des enquêtes sur des manquements professionnels et, le cas échéant, de prononcer des sanctions ; plus de 200 dossiers ont été transmis au H3C par les parquets généraux<sup>1</sup>, auparavant chargés de cette mission ;

- de définir le cadre des contrôles auxquels sont soumis les commissaires aux comptes ;

- de contrôler certains commissaires aux comptes (notamment ceux détenant des mandats relatifs à des « entités d'intérêt public », dites EIP<sup>2</sup>) ou de superviser des contrôles délégués aux instances professionnelles.

En effet, la loi prévoit que certaines des missions du H3C peuvent être déléguées<sup>3</sup> à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes : en particulier, l'inscription et la tenue de la liste des commissaires aux comptes, le suivi du respect des obligations de formation continue des commissaires aux comptes et les contrôles sur des seules entités ne détenant pas de mandat EIP. Le H3C a utilisé cette faculté à compter d'avril 2017.

---

<sup>1</sup> Selon les informations transmises par le ministère de la justice.

<sup>2</sup> Les EIP sont les entités les plus importantes en raison de leurs risques : banques, assurances, mutuelles, fonds de retraite, entreprises cotées en bourse.

<sup>3</sup> Cf. II de l'article L. 821-1 du code de commerce.

### **La Compagnie nationale des commissaires aux comptes**

Selon l'article L. 821-6 du code de commerce, « il est institué auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, une Compagnie nationale des commissaires aux comptes, établissement d'utilité publique dotée de la personnalité morale, chargée de représenter la profession de commissaire aux comptes auprès des pouvoirs publics.

« Elle concourt au bon exercice de la profession, à sa surveillance ainsi qu'à la défense de l'honneur et de l'indépendance de ses membres.

« Il est institué une compagnie régionale des commissaires aux comptes, dotée de la personnalité morale, par ressort de cour d'appel. (...) »

« Les ressources de la compagnie nationale et des compagnies régionales sont constituées notamment par une cotisation annuelle à la charge des commissaires aux comptes. »

Source : article L. 821-6 du code de commerce.

Selon les informations transmises par le ministère de la justice, « il y a 6 439 cabinets à contrôler, dont 328 cabinets détenant des mandats EIP (...). Les cabinets ne détenant pas de mandats EIP doivent être contrôlés au moins une fois tous les six ans. Ceux qui détiennent des mandats EIP doivent l'être tous les trois ans ou tous les six ans en fonction de leur taille. La fréquence des contrôles peut être accrue en fonction des risques liés à l'activité des cabinets. (...) Les 328 cabinets qui détiennent des mandats EIP détiennent en tout 110 787 mandats, dont 2 722 EIP. (...) Le programme de contrôle 2017 concerne 949 cabinets non EIP qui détiennent 20 337 mandats et 73 cabinets EIP (dont six cabinets qui comptent parmi les plus gros acteurs de l'audit ; deux d'entre eux font l'objet d'un contrôle conjoint avec le PCAOB<sup>1</sup>, homologue américain du H3C), qui détiennent 80 113 mandats ».

Par rapport à ses missions antérieures, le H3C est donc désormais notamment chargé de l'inscription des commissaires aux comptes et de la tenue de la liste des inscrits, de la supervision de la formation continue des professionnels et a acquis des pouvoirs d'enquête et de sanction. Par ailleurs, en application de la directive européenne précitée, malgré la délégation à la CNCC, c'est le H3C qui a la responsabilité finale de la supervision.

### **B. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU H3C**

**Depuis 2008, le H3C est doté de ressources financières propres, prélevées sur la profession des commissaires aux comptes. Il est financé par :**

- une contribution annuelle de 10 euros versée par les personnes inscrites sur la liste des commissaires aux comptes (0,2 million d'euros en 2016) ;

---

<sup>1</sup> Public Company Accounting Oversight Board.

- un droit fixe sur chaque rapport de certification des comptes signé par les commissaires aux comptes de :

- 1 000 euros pour les « *missions conduites auprès de personnes ou d'entités admises à la négociation sur un marché réglementé* » ;

- 500 euros pour les « *missions conduites auprès de personnes ou d'entités dont les titres financiers sont offerts au public sur un système multilatéral de négociation autre qu'un marché réglementé* » ;

- 20 euros pour les autres rapports (soit, au total 6 millions d'euros en 2016) ;

- une cotisation à la charge de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) – et donc financée par la profession (2,7 millions d'euros en 2016). Cette cotisation, assise sur les honoraires des commissaires aux comptes, est reversée au H3C, sans que celui-ci puisse que la somme versée correspond bien au montant dû.

**En 2016, le H3C a ainsi perçu 9,02 millions d'euros de recettes.** Son fonds de roulement est estimé à 9,3 millions d'euros en 2016, en diminution depuis 2012 en raison de dépenses supérieures aux recettes.

En 2017, ces recettes s'élèveraient à 10 millions d'euros.

Toutefois, une convention relative au financement des conventions de délégation concernant l'inscription, le suivi du respect des obligations de formation professionnelle continue et le contrôle des cabinets ne détenant pas de mandats EIP a été signée en mars 2017 entre le H3C et la CNCC : la CNCC facture ainsi au H3C les missions qu'il lui a déléguées, pour un montant total d'environ 5 millions d'euros.

Pour pouvoir financer ces refacturations, le H3C a bénéficié d'un versement complémentaire de la part de la CNCC, qui a prélevé en 2017 une cotisation supplémentaire sur les professionnels. **Autrement dit, grâce à une cotisation supplémentaire, la CNCC a abondé le budget de H3C pour lui permettre de financer les missions que le H3C lui a déléguées.** Ainsi, les recettes prévisionnelles du H3C en 2017 ont été portées à 15,2 millions d'euros.

Les dépenses du H3C concernent principalement la masse salariale (8,1 millions d'euros), le H3C comptant 61 agents contractuels en 2017.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les nouvelles modalités de financement visent notamment à supprimer la cotisation versée par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes au H3C, pour la remplacer par une cotisation des commissaires aux comptes directement versée au H3C, qui pourra, en fonction des missions déléguées à la CNCC, lui en reverser une partie. Ainsi, **le H3C pourra désormais contrôler ses recettes puis financera la CNCC.**

En outre, le droit fixe perçu sur chaque rapport est supprimé. En effet, selon les informations transmises par le H3C, ce droit fixe, dont le montant varie de 20 euros à 1 000 euros produit des effets pervers pour les petits mandats : même pour des EIP, il arrive que les mandats représentent 3 000 euros d'honoraires, dont 1 000 euros devaient être versés au régulateur.

Ainsi, **le 2° du I** prévoit que les commissaires aux comptes sont assujettis à « *une cotisation assise sur le montant total des honoraires qu'ils ont facturés au cours de l'année civile précédente aux personnes ou entités dont ils certifient les comptes* » dont le taux, déterminé par décret, est compris entre 0,5 % et 0,7 %. En outre, ils sont assujettis à une « *sur-cotisation* », dont le taux, également fixé par décret, est compris entre 0,2 % et 0,3 %, et s'applique au montant des honoraires facturés l'année précédente aux seules entités d'intérêt public dont ils certifient les comptes.

Ces cotisations sont exigibles le 31 mars de chaque année et acquittées auprès de l'agent comptable du H3C.

Enfin, le H3C peut déléguer à la CNCC, par convention homologuée par le ministre de la justice, le recouvrement de ces cotisations. Dans ce cas, la loi prévoit que ces recettes sont retracées distinctement dans la comptabilité de la CNCC ; en particulier, « *elles sont versées sur un compte spécifique et ne peuvent donner lieu à aucun placement* ». En outre, la CNCC doit mettre à la disposition du H3C les informations lui permettant de contrôler l'exactitude des sommes qui lui sont reversées, et le H3C est le seul compétent pour engager des procédures de recouvrement forcé dans le cas de cotisations impayées.

**Le 1° du I** prévoit que ces ressources affectées au H3C sont plafonnées et remplace la contribution annuelle de 10 euros ainsi que le droit fixe pour chaque rapport de certification des comptes par une contribution forfaitaire due par les personnes qui sollicitent leur inscription sur la liste des commissaires aux comptes. Le montant de cette contribution est fixé par décret et ne peut être supérieur à 5 000 euros. Elle est recouvrée par le H3C selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

**Le 3° du I** assure les modalités de perception de la contribution et des cotisations perçues par le H3C. Il prévoit ainsi notamment que la contribution et les cotisations sont « *liquidées, ordonnancées et recouvrées selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de*

*l'État* ». Les personnes assujetties bénéficient d'un délai de 30 jours à partir de la date d'exigibilité ; à défaut, le montant est majoré du taux d'intérêt légal mensualisé.

En outre, si le redevable ne communique pas les informations nécessaires à la détermination de l'assiette des cotisations (en l'occurrence, les honoraires facturés), leur montant est majoré de 10 %. Cette majoration peut être augmentée et atteindre :

- 40 % « *lorsque le document contenant les renseignements n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure* » ;

- 80 % « *lorsque ce document n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une deuxième mise en demeure* ».

Un document doit alors indiquer au redevable la majoration encourue, les motifs de celle-ci et la possibilité dont il dispose de présenter des observations dans un délai de trente jours à compter de la notification de ce document.

Le président du H3C désigne des agents pour contrôler les cotisations et qui peuvent, à cette fin, demander aux redevables « *tous renseignements, justifications ou éclaircissements relatifs aux déclarations souscrites* ».

Enfin, un droit de reprise s'exerce jusqu'à la fin de la sixième année qui suit celle au titre de laquelle les cotisations sont dues.

**Le II** prévoit enfin que ces dispositions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

### Modification des modalités de financement du H3C

Droit existant	Dispositif proposé
Contribution annuelle de 10 euros pour les personnes inscrites	Contribution forfaitaire de 5 000 euros maximum à l'inscription
Droit fixe pour chaque rapport de certification des comptes (1 000, 500 ou 20 euros en fonction du type de rapport)	
<b>Cotisation de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>0,65 \% \leq \text{taux} \leq 1 \%</math></li><li>• <u>base</u> : honoraires perçus pour certains contrôles</li></ul>	<b>Cotisation des commissaires aux comptes :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>0,5\% \leq \text{taux} \leq 0,7 \%</math></li><li>• <u>base</u> : honoraires perçus pour toutes les certifications des comptes</li></ul> <b>+ cotisation complémentaire (« sur-cotisation ») :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>0,2 \% \leq \text{taux} \leq 0,3 \%</math></li><li>• <u>base</u> : honoraires perçus pour les certifications des comptes des entités d'intérêt public</li></ul>

Source : commission des finances du Sénat

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les informations transmises par le ministère de la justice, la cotisation rapporterait entre 13,6 millions et 19 millions d'euros et la « sur-cotisation », entre 0,8 million et 1,3 million d'euros, selon les taux appliqués.

Le produit perçu au titre de la contribution forfaitaire n'a pas été évalué, mais son montant devrait être relativement modeste. Elle n'est pas comprise dans le plafonnement, ce qui peut se justifier par la corrélation entre son montant et l'activité du H3C. En effet, le plafonnement vise à éviter une augmentation du fonds de roulement en raison d'une absence de corrélation entre les recettes et les dépenses.

Par conséquent, le H3C pourrait percevoir, à compter de 2018, des recettes comprises entre 14,4 millions d'euros et 20,3 millions d'euros – contre 10 millions d'euros actuellement. Comme le souligne le ministère de la justice, « une part importante de l'accroissement des recettes du H3C est en réalité liée à un transfert de cotisations de la CNCC vers le H3C, dont le montant a été estimé à 3,6 millions d'euros ».

Ce nouveau mode de financement qui, selon Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, a fait l'objet d'une « *concertation très approfondie avec la profession* »<sup>1</sup>, devrait donc sécuriser le financement du H3C, à la fois en lui permettant d'exercer un contrôle effectif sur le montant des cotisations qui lui sont versées et, le cas échéant, en lui permettant de bénéficier de recettes suffisantes pour exercer les nouvelles missions qui lui ont été confiées dans le cadre de la réforme de l'audit. À ce titre, **en raison d'un niveau de fonds de roulement élevé (9,3 millions d'euros en 2016), il importera de fixer le taux des cotisations dues en 2018 à un niveau permettant à la fois au H3C d'augmenter son activité, notamment en matière de contrôles et d'enquêtes grâce à des recrutements, tout en réduisant le niveau de son fonds de roulement.**

De la même façon, à ce stade, si le principe du plafonnement des cotisations est prévu par le présent article, son niveau n'est pas fixé, le ministre s'étant engagé à le faire « *lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances au Sénat* ».

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Séance publique de l'Assemblée nationale du 31 octobre 2017.

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**En seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement minorant de 1,7 million d'euros les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) de la mission « Justice ».

Cette minoration résulte :

- d'une augmentation des dépenses de personnel de 7,614 millions d'euros correspondant d'une part, au « *coût prévisionnel de l'indemnité de compensation CSG* » (31,16 millions d'euros) et, d'autre part, au « *décalage du calendrier de mise en œuvre du protocole PPCR* » (-23,55 millions d'euros) ;

- d'une réduction de 9,358 millions d'euros « *afin de gager par des économies complémentaires toutes les dépenses nouvelles* » répartie comme suit entre les programmes :

- 3,61 millions d'euros sur le programme « Justice judiciaire » ;

- 3,65 millions d'euros sur le programme « Administration pénitentiaire » ;

- 1,12 million d'euros sur le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- 0,14 million d'euros sur le programme « Accès au droit et à la justice » ;

- 0,83 million d'euros sur le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;

- 0,007 million d'euros sur le programme « Conseil supérieur de la magistrature ».

À ce jour, aucune précision n'a été apportée par le Gouvernement sur la nature des projets ou des missions susceptibles d'être concernés par ces mesures d'économies.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 14 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » (et l'article 57 *ter*).

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission « Justice », concernent les moyens de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le Gouvernement propose une augmentation significative des moyens du ministère de la justice, de 3,95 % en 2018, qui se poursuivrait sur toute la période triennale, entre 2018 et 2020. Cette trajectoire témoigne d'une prise de conscience partagée : une remise à niveau des moyens de notre système judiciaire est indispensable. Même les ministères de l'intérieur et de la défense ne sont pas aussi bien traités. Pour autant, les résultats demeurent mitigés, avec une surpopulation carcérale en hausse, notamment dans les maisons d'arrêt, et un allongement des délais de traitement des contentieux.

Par ailleurs, les comparaisons européennes demeurent frappantes : alors qu'en France, on compte 10 juges pour 100 000 habitants, ils sont 24 en Allemagne et 19 au Portugal. De même, alors que notre pays consacre 72 euros par habitant à ses juridictions, ce montant s'élève à 95 euros en Italie et jusqu'à 146 euros en Allemagne.

La moitié des 330 millions d'euros supplémentaires dont bénéficierait la mission « Justice » est destinée aux dépenses de personnel. Il s'agit ainsi de financer à la fois les recrutements intervenus l'année dernière mais aussi les créations de postes prévus l'année prochaine. En effet, 1 000 emplois seraient créés en 2018, notamment pour renforcer les effectifs de surveillants pénitentiaires.

Je doute, cependant, que ce plan de recrutements ambitieux suffise à améliorer la situation, notamment en raison du manque d'attractivité de certains métiers du ministère de la justice. Les surveillants pénitentiaires sont particulièrement concernés, avec un taux de vacance de près de 7 % en 2016 et des difficultés à recruter.

Mais c'est aussi le cas des fonctionnaires des services judiciaires, dont le taux de vacances s'élève à plus de 7 % au 1<sup>er</sup> janvier, contre 4,5 % en 2008. La situation est particulièrement préoccupante dans les cours d'appel de Paris et de Versailles. La direction du tribunal de grande instance de Bobigny, que j'ai rencontrée, m'a ainsi fait part de sa difficulté quotidienne à assurer la continuité du service de l'action judiciaire, notamment en raison du manque de greffiers.

Si le plan de transformation numérique du ministère, prévu dans ce projet de budget, pourrait contribuer à sa modernisation, il ne sera pas suffisant : le ministère de la justice enregistre en effet un retard considérable en matière d'équipements et de logiciels informatiques ; en outre, l'informatique ne constitue qu'un outil, certes susceptible de produire des gains de productivité, mais qui ne saurait remplacer des réformes d'organisation ou de procédure.

Les dépenses immobilières des juridictions augmentent de 17,5 %, soit plus de 70 millions d'euros, dont plus de 50 millions d'euros en raison de la mise en service, en 2018, du nouveau Palais de justice de Paris, sur le site des Batignolles. En vertu du contrat de partenariat public-privé, le coût total prévisionnel des loyers, prévus sur une période de 27 ans, s'élèvera à 2,3 milliards d'euros.

Au contraire, l'immobilier pénitentiaire enregistre une réduction de ses dépenses, ce qui s'explique notamment par la fin d'importants chantiers de rénovation, partiellement compensée par les premiers versements de loyers au titre du partenariat public-privé concernant la prison de La Santé, qui devrait être livrée en juin prochain.

Néanmoins, une enveloppe de 26 millions d'euros serait consacrée aux projets de construction de nouveaux établissements (cinq maisons d'arrêt et six quartiers de préparation à la sortie), conformément au projet du Président de la République de construire 15 000 places de prison sur les dix prochaines années.

Le renchérissement de l'aide juridictionnelle (dont le montant progresse de 7 %, soit 31 millions d'euros), est dû au coût des réformes passées, en particulier la revalorisation de l'unité de valeur à partir de laquelle est calculée la rétribution de l'avocat.

La prévision concernant les frais de justice paraît assez ambitieuse : l'augmentation de 10 millions d'euros résulte d'une hausse tendancielle de plus de 40 millions d'euros, qui serait en partie compensée par des mesures d'économies, dont 15 millions d'euros grâce à l'utilisation de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

C'est désormais cette plateforme que doivent utiliser les enquêteurs pour réaliser les écoutes ordonnées par le juge. Si la PNIJ permet effectivement de réduire les frais de justice, puisqu'elle réduit les tarifs des réquisitions adressées aux opérateurs et met fin aux dépenses de location de matériel, les utilisateurs (et en premier lieu les services enquêteurs) se plaignent de dysfonctionnements, du manque de certains outils ou encore de défauts d'ergonomie.

Des crédits sont prévus pour initier une deuxième version de la PNIJ, qui devrait permettre de se dégager, au moins en partie, de Thalès, d'introduire davantage de concurrence voire de reprendre en charge au sein du ministère certains éléments du programme.

Les informations communiquées par le secrétariat général du ministère de la justice sont plutôt encourageantes, notamment depuis qu'un référé de la Cour des comptes a conduit le Premier ministre à porter ce sujet au niveau interministériel. Toutefois, ce projet stratégique mérite toute notre attention.

Enfin, je terminerais sur les projets de la protection judiciaire de la jeunesse : 40 éducateurs supplémentaires seraient recrutés, afin notamment de renforcer le milieu ouvert. Je note à ce titre que la promesse du Président de la République de construire des centres éducatifs fermés supplémentaires n'est pas budgétée : ces centres, qui constituent une alternative à l'incarcération des mineurs, enregistrent un coût de journée élevé (659 euros en moyenne), et une évaluation ainsi qu'une estimation précise des besoins devraient être réalisées avant toute prise de décision.

Telles sont les principales remarques que je souhaitais faire sur ce projet de budget. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice ».

**M. Roger Karoutchi.** – Le nouveau palais de justice devait initialement être livré fin 2015, mais des problèmes d'entreprise ont conduit, en 2014, à reporter à juin 2017. Et l'on nous parle à présent du deuxième semestre 2018. A-t-on une idée réelle des surcoûts qu'auront entraîné ces retards ? Le transfert des structures actuelles vers le nouveau bâtiment coûtera, on le sait, très cher. Est-il déjà programmé, financé ?

**M. Philippe Dallier.** – Je remercie notre rapporteur spécial de s'être penché, une nouvelle fois, sur la situation du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, qui défraie la chronique depuis des années – je puis témoigner qu'il y a treize ans, en 2004, on y manquait déjà de magistrats et de greffiers. Quant au tribunal d'instance d'Aubervilliers, il a fermé faute de greffiers. On manque à la fois de postes et de recrues. Les emplois de greffiers qu'il est prévu de créer sont-ils pour partie fléchés vers ce tribunal – la deuxième juridiction de France – qui croule sous les affaires avec le cortège de difficultés que cela entraîne : affaires non traitées, classées sans suite ou devenues sans objet pour dépassement des délais ?

Mon autre question porte sur le nouveau palais de justice. Si j'en crois les avocats que j'ai reçus, l'organisation prévue pour leur accueil a de quoi inquiéter. Ils devront, semble-t-il, prendre rendez-vous pour pouvoir s'y rendre, non pour raisons de sécurité mais parce que la structure de l'édifice, une sorte de gâteau à trois étages, pourrait souffrir d'une trop grande fréquentation. Confirmez-vous cette information ? Il me semble qu'un travail de contrôle sur la conception et le lancement de ce projet pourrait être intéressant.

**M. Thierry Carcenac.** – Je souhaiterais quelques éclaircissements supplémentaires sur le projet de transformation numérique, sachant que si

328 millions sont prévus en autorisations d'engagement, on observe fréquemment de grands écarts entre évaluation et réalisation.

Deuxième question : les crédits censés venir appuyer les départements dans le soutien aux mineurs étrangers non accompagnés seront-ils pris sur cette mission ou ailleurs ?

**Mme Christine Lavarde.** – Je m'interroge également sur l'évolution de l'informatisation du ministère. Vous indiquez que selon la Dinsic, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, le ministère de la justice est parmi les moins bien équipés. Or seuls 27 millions d'euros de crédits supplémentaires sont prévus. Parmi les sept projets prioritaires que vous citez dans votre rapport, certains sont-ils inscrits dans la liste stratégique des projets suivis par la Dinsic ?

**M. Bernard Delcros.** – Vous avez rappelé l'engagement du Président de la République sur la construction de nouveaux centres éducatifs fermés. A-t-on idée des sommes nécessaires pour la réalisation de ce programme de construction ?

**M. Bernard Lalande.** – Merci de ce rapport objectif, en particulier s'agissant de la progression des crédits. Je me pose, cependant, une question très pratique. Pourquoi, alors que les tribunaux de commerce sont appelés à gérer les affaires commerciales, faire appel, lorsqu'il s'agit d'une société civile, d'un groupement d'agriculteurs ou d'une coopérative, au tribunal de grande instance (TGI) ? Ne réduirait-on pas le coût de la justice en affectant clairement ce qui concerne l'économie aux tribunaux de commerce, et ce qui concerne le civil aux TGI ?

**M. Gérard Longuet.** – Au vu de l'insuffisance des places en maison d'arrêt et de la capacité d'accueil des centres de détention, n'y aurait-il pas moyen de procéder à un rééquilibrage ? Telle est ma première question. Le choix du ministère de la justice qui, pour des raisons que l'on peut comprendre, privilégie les maisons d'arrêt de grande taille, trouve cependant sa contrepartie dans la fermeture de maisons d'arrêt de proximité, qui contribuent pourtant à visualiser la justice. « La crainte du seigneur est le commencement de la sagesse » : la perspective de la prison permet, dans les préfectures, de rappeler à l'ordre des gamins qui pourraient être tentés par le vol et la marginalité.

**M. Alain Joyandet.** – Si Gérard Longuet n'avait pas posé cette question, je l'aurais fait, car dans ma région, c'est un sujet essentiel.

Je m'interroge sur les investissements de l'administration pénitentiaire. Dans les bâtiments appartenant à l'État, hors partenariats public-privé, on relève une diminution significative de leur montant. Quel est votre sentiment sur les raisons de ce recul alors que des projets ont été décidés, engagés, pour lesquels les travaux n'avancent pas. Faut-il penser que ces investissements servent de variable d'ajustement ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Mes questions portent sur le pénitencier. Où en est le renseignement pénitencier, dont on parle beaucoup ? Où en est-on, en second lieu, de ce que l'on appelle les tâches indues – je pense en particulier au transfert de détenus entre établissements qui, autrefois assuré par la police et la gendarmerie, l'est désormais par l'administration pénitencier. Cela coûte-t-il plus cher ou moins cher ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – La livraison du nouveau palais de justice est effective, au plan juridique, depuis le 11 août. La mise en service est programmée, en effet, en juin 2018, mais d'ores et déjà, un certain nombre de services préparent l'emménagement.

Le décalage dans le temps est imputable à des difficultés d'accès au crédit, puis, plus récemment, à la nécessité de prendre en compte une problématique nouvelle touchant à la sécurité des accès, renforcée à la suite des attentats de Paris. Il fallait, notamment, poser des vitres pare-balles dans la salle des pas perdus. Le surcoût de ces modifications est de 25 millions d'euros, sur un coût total de 2,3 milliards d'euros du projet dans le cadre du partenariat public-privé. C'est l'entreprise partenaire, je le rappelle, qui doit verser des pénalités pour les retards. Le coût du déménagement, quant à lui, a été évalué à 4,5 millions d'euros pour 2018.

Je n'ai pas connaissance du problème d'accès des avocats, évoqué par Philippe Dallier. J'ajoute que lorsque je me suis rendu sur les lieux, un circuit à badge spécifique pour les avocats était envisagé.

S'agissant des nouveaux postes de greffiers, il n'y a pas encore de fléchage. Mais il se pose, au-delà, une autre difficulté au tribunal de Bobigny, que je qualifierai d'inadéquation entre l'offre et la demande : on voit des lauréats du concours renoncer à leur affectation.

Thierry Carcenac m'interroge sur les mineurs non accompagnés. De fait, le budget qui doit accompagner les annonces du Président de la République n'est pas encore connu. À ce jour, la protection judiciaire de la jeunesse n'est impliquée dans cette problématique que pour la répartition des mineurs, mais pas pour leur prise en charge.

Les sept projets informatiques recensés dans le rapport sont suivis, Christine Lavarde, par la Dinsic. Quant aux moyens dévolus au chantier numérique, sur lesquels m'interroge également Thierry Carcenac, ils sont renforcés, notamment pour ce qui concerne l'accès à la justice en ligne. Nous verrons comment ces moyens seront déployés. Cela étant, aussi nécessaire que soit cette orientation, elle ne suffira pas à résoudre toutes les difficultés évoquées – je pense par exemple au manque de greffiers.

Bernard Lalande s'interroge sur la répartition des compétences respectives des tribunaux de commerce et des tribunaux de grande instance. Verser l'ensemble de la compétence économique aux premiers serait en effet une piste. Cela vaudrait la peine de s'y pencher.

Gérard Longuet s'interroge sur le déséquilibre entre maisons d'arrêt et centres de détention et s'inquiète, avec Alain Joyandet, de la disparition de prisons de proximité. Il est vrai que la répartition géographique reste inégale, de gros établissements étant implantés en région parisienne, dans l'Île-de-France et dans le Nord. La surpopulation carcérale est, de fait, supérieure en maison d'arrêt et dans certaines régions, les détenus y sont maintenus alors qu'ils pourraient être en établissement pour peine. On n'est plus, cependant, dans le gigantisme de naguère. La volonté du ministère de construire des établissements mieux desservis, donc plus petits, est très claire - maisons d'arrêt de 600 places, quartiers de préparation à la sortie de 90 à 120 places, dans des zones urbaines ou périurbaines.

Alain Joyandet se demande si la baisse des investissements de l'État propriétaire ne sert pas de variable d'ajustement. La diminution du budget, conjoncturelle, s'explique par l'achèvement, ces dernières années, d'importants chantiers et 26 millions d'euros sont prévus pour des études sur des terrains déjà identifiés.

Le renseignement pénitentiaire, monsieur de Montgolfier, pourra compter sur 35 postes en 2018, 35 en 2019 et 35 en 2020. Quant aux extractions, autrefois assurées par la police et la gendarmerie et reversées à l'administration pénitentiaire, elles peuvent en effet encore poser de grosses difficultés, en raison d'un maillage géographique insuffisant des personnels de l'administration pénitentiaire chargés des extractions judiciaires.

**M. Jean-Marc Gabouty.** - La situation est catastrophique !

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** - Dans le rapport sur la santé des détenus que je vous ai présenté cet été, je l'ai également souligné.

#### *Article 57 ter*

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** - L'article 57 *ter* propose une réforme du financement du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C), après l'entrée en vigueur de la réforme européenne de l'audit, en 2016, qui a conduit notamment à confier au H3C des pouvoirs d'enquête jusqu'alors exercés par les parquets.

Les nouvelles modalités de financement proposées visent à sécuriser les relations financières entre la compagnie nationale des commissaires aux comptes et le H3C : ce dernier serait désormais financé directement par les commissaires aux comptes et pourrait déléguer des missions à la compagnie, moyennant un financement de ces missions.

La cotisation serait assise sur les honoraires des commissaires aux comptes. Le présent article propose une fourchette de taux, le taux effectif étant fixé par décret. Si le taux minimum était retenu, il ne conduirait pas une augmentation des cotisations de la profession.

---

En outre, l'article prévoit un plafonnement de ces cotisations affectées au H3C, mais le montant du plafonnement n'a pas été fixé : le Gouvernement s'est engagé à le faire par voie d'amendement lors de l'examen de la première partie de la loi de finances au Sénat.

Je pense que le taux, comme ce plafonnement, devront être fixés de telle sorte qu'ils permettent au H3C d'augmenter son activité notamment en matière d'enquêtes et de contrôles, tout en réduisant le niveau de son fonds de roulement, qui s'élève aujourd'hui à environ 9 millions d'euros, pour un budget 2017 de l'ordre de 15 millions d'euros.

Sous ces réserves, je suis donc d'avis de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

**M. Marc Laménie.** – Les missions des commissaires aux comptes sont claires, mais j'aimerais savoir comment fonctionne la gouvernance du Haut Conseil.

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Elle répond à l'organisation classique d'une autorité de régulation.

**M. Claude Raynal.** – Le groupe socialiste considère que ce budget, marqué par la volonté de s'inscrire dans une programmation pluriannuelle, est en ligne avec les précédents. La Justice a besoin de moyens supplémentaires et de méthodes nouvelles. Nous suivrons les conclusions du rapporteur et voterons en faveur de l'adoption de ces crédits.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice » et l'article 57 *ter*.**

\*            \*  
\*

**Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice » et l'article 57 *ter*.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Secrétariat général du ministère de la justice**

- Mme Anne DUCLOS-GRISIER, directrice, secrétaire générale adjointe.

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

- M. Stéphane BREDIN, directeur ;
- Mme Asmaa LAARRAJI-RAYMOND, adjointe au sous-directeur du pilotage et de la sécurité des services ;
- Mme Sabrina SCHPITZ, cheffe du bureau de la synthèse.

### **Direction des services judiciaires**

- M. Peimane GHALEH-MARZBAN, directeur ;
- M. Pascal MORELE, adjoint au sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance.

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

- Mme Madeleine HÉRAUD-MATHIEU, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- Mme Nicole DELLONG, sous-directrice des ressources humaines et des relations sociales ;
- M. Franck CHAULET, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens.

### **Direction du budget**

- M. Philippe LONNÉ, sous-directeur de la 8<sup>e</sup> sous-direction ;
- M. Florian CAHAGNE, chef de bureau de la justice et des médias.

**Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État**

- M. Henri VERDIER, directeur ;
- M. Philippe MARCILLIÈRE, chef du département gouvernance et gestion des risques.

**Déplacement au tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny (93)**

- M. Renaud LE BRETON de VANNOISE, président ;
- M. Éric MAITREPIERRE, procureur adjoint ;
- Mme Françoise LESTRADE, directrice de greffe ;
- M. Flavien FOUQUET, secrétaire général.