

N° 153

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,*

TOME VIII

### JUSTICE JUDICIAIRE ET ACCÈS AU DROIT

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

**Sénat :** 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET POUR 2019 EN PROGRESSION, TOUTEFOIS RÉSIDUELLE POUR LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »</b> .....	9
A. UN BUDGET POUR 2019 CONFORME AUX PROJETS DE LOI DE PROGRAMMATION, MAIS UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE INSUFFISAMMENT AMBITIEUSE SUR L'ENSEMBLE DE LA PÉRIODE 2018-2022.....	12
B. UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 EN AUGMENTATION GLOBALE MAIS INÉGALE SELON LES PROGRAMMES.....	13
1. <i>Le programme « Justice judiciaire »</i> .....	13
a) Une augmentation de crédits résiduelle par rapport aux autres programmes de la mission « Justice » et aux efforts consentis les années précédentes .....	13
b) Un schéma d'emplois néanmoins plus ambitieux qu'en 2018.....	15
2. <i>Le programme « Accès au droit et à la justice »</i> .....	18
a) Une absence de pilotage du budget de l'aide juridictionnelle : nouvelle augmentation du budget sans réforme du système .....	19
b) Un maintien à budget constant des crédits affectés à la politique judiciaire de proximité.....	22
c) Un effort budgétaire en faveur de l'aide aux victimes plus modéré qu'en 2018 .....	23
d) Une augmentation modérée des crédits dédiés à la médiation familiale et aux espaces de rencontre.....	24
3. <i>Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »</i> .....	24
a) La poursuite d'un effort budgétaire soutenu en matière informatique et numérique .....	25
b) La mise en œuvre des réformes de structure de l'administration centrale de la Chancellerie .....	27
4. <i>Le programme « Conseil supérieur de la magistrature »</i> .....	28
a) L'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature .....	28
b) Une activité de nomination marquée par la confirmation de deux tendances lourdes : la mobilité des magistrats et la diminution de l'attractivité des fonctions de chefs de juridiction.....	30
<b>II. LA SITUATION TOUJOURS TRÈS FRAGILE DES JURIDICTIONS</b> .....	31
A. DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES QUI CONTINUENT DE SE DÉGRADER.....	31
1. <i>La poursuite de la dégradation des délais de traitement en matière civile</i> .....	31
2. <i>Des délais de traitement toujours excessifs en matière pénale</i> .....	32
B. L'INSUFFISANCE DES EFFECTIFS, UNE DIFFICULTÉ ENCORE LOIN D'ÊTRE RÉSOLUE POUR LES JURIDICTIONS .....	33
1. <i>Une légère amélioration de la consommation des emplois en 2017</i> .....	33
2. <i>Des vacances de postes en diminution pour les magistrats mais toujours en augmentation pour les fonctionnaires</i> .....	34

---

C. LES FRAIS DE JUSTICE : UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES « FRAIS CACHÉS » MALGRÉ UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION .....	36
1. <i>La sous-dotation des frais de justice, un problème récurrent qui commence à être pris en compte</i> .....	36
2. <i>Une augmentation de la dotation pour 2019, mais également des charges restant à payer et des dettes</i> .....	36
D. UNE AUGMENTATION DES MOYENS D'INVESTISSEMENT DES JURIDICTIONS ET UNE DIMINUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT .....	37
<b>III. LE NOUVEAU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS : UN PREMIER BILAN NUANCÉ .....</b>	<b>38</b>
A. LE CONTEXTE DE L'OPÉRATION ET LE RECOURS AU CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ .....	38
B. UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF, DES INTERROGATIONS QUI DEMEURENT.....	40
1. <i>Un bilan globalement positif malgré des améliorations à rechercher</i> .....	40
2. <i>Les interrogations concernant la gestion du bâtiment pour l'avenir</i> .....	42
3. <i>L'effet d'éviction budgétaire du contrat de PPP du TGI de Paris sur les budgets de fonctionnement et d'investissement des juridictions judiciaires</i> .....	43
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS .....</b>	<b>47</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 21 novembre 2018 sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Yves Détraigne**<sup>1</sup> les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2019 à la justice judiciaire et à l'accès au droit, au sein de la mission « Justice »**.

Le rapporteur a tout d'abord souligné que **les crédits de la mission progressaient de 4,5 %** (hors dépenses de pensions) par rapport à la loi de finances pour 2018, pour atteindre un montant total de 7,29 milliards d'euros, identique à celui prévu par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice mais avec une ventilation différente de celle retenue par le Sénat. Il a toutefois indiqué que **la trajectoire d'augmentation des crédits de la mission « Justice » engagée par le Gouvernement sur l'ensemble de la période 2018-2022 (+ 23,5 %) était bien moins ambitieuse que celle proposée par le Sénat (+ 33,8 %)**.

Si le rapporteur a également relevé **l'augmentation, à périmètre constant, des crédits de paiement** alloués par le projet de loi de finances pour 2019 aux programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » (+ 2,29 % en moyenne), il a **regretté que le budget consacré aux juridictions judiciaires soit celui qui augmente le plus faiblement (+ 0,87 %)** parmi tous les programmes de la mission « *Justice* ».

Il a salué plusieurs mesures prévues par le **projet de loi de finances** : 192 créations nettes de postes dans les juridictions sont programmées en 2019 ; le comblement des vacances de postes de magistrats est engagé ; le plan pluriannuel de 450 millions d'euros d'investissement pour l'immobilier judiciaire est très attendu ; enfin, les crédits en faveur du nécessaire développement des projets informatiques et numériques augmentent de 20 %.

Selon le rapporteur, **ces mesures doivent toutefois être accueillies avec prudence**, et ne pas occulter une **situation qui demeure dégradée dans les juridictions**, notamment s'agissant des vacances de postes de greffiers et du coût en augmentation constante des frais de justice. Quant aux délais de traitement des affaires, ils continuent de s'accroître tant en matière civile que pénale. Il a également regretté l'absence de réformes structurelles, notamment en matière d'aide juridictionnelle, alors que le système est à bout de souffle.

Au bénéfice de ces observations, **la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>



Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits dévolus, dans le projet de loi de finances pour 2019, à quatre programmes de la mission « *Justice* », dont le responsable est la garde des sceaux, ministre de la justice :

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

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

Votre rapporteur a analysé les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019, à l'aune du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Par rapport à 2018, à périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2019 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale présentait une progression de 3,81 % des crédits de paiement alloués à la mission « *Justice* ». Ces derniers augmentaient de 331,94 millions d'euros, pour atteindre un total de 9,054 milliards d'euros. Les autorisations d'engagement augmentaient également de 0,28 %, soit + 24,9 millions d'euros, et s'établissaient à 9,036 milliards d'euros.

Les crédits de paiement des quatre programmes faisant l'objet du présent avis progressaient en moyenne, à périmètre constant, de 2,29 %, soit moins que l'ensemble des crédits de la mission « *Justice* », tandis que leurs autorisations d'engagement progressaient de 2,94 %. Quant aux crédits de paiement alloués au programme « *Justice judiciaire* », c'est-à-dire principalement aux juridictions, ils sont en hausse de 0,87 %, soit près de 30,02 millions d'euros supplémentaires, pour un total de 3,487 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Ces deux derniers programmes sont étudiés au nom de votre commission des lois respectivement par nos collègues M. Alain Marc et Mme Maryse Carrère.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement augmentant de 1,08 million d'euros les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission « Justice »<sup>1</sup>, dont 420 427 euros pour le programme « Justice judiciaire »<sup>2</sup>.

Les développements qui suivent sont réalisés à partir du projet de loi de finances pour 2019 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

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

Tout en prenant acte de l'augmentation de moyens alloués à la justice judiciaire et à l'accès au droit, votre commission estime que le redressement de la justice n'en est qu'à ses débuts, et espère que le Gouvernement reverra ses ambitions à la hausse pour l'ensemble de la trajectoire jusqu'en 2022, en faisant sienne la programmation retenue par le Sénat d'abord lors de l'adoption de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, le 24 octobre 2017, puis lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, au mois d'octobre 2018.

---

<sup>1</sup> Ces modifications tirent les conséquences de la revalorisation des indemnités kilométriques et la revalorisation des barèmes des frais de nuitée pour le personnel.

<sup>2</sup> Et respectivement 29 174 euros pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et 276 euros pour le programme « Conseil supérieur de la magistrature ».

## I. UN BUDGET POUR 2019 EN PROGRESSION, TOUTEFOIS RÉSIDUELLE POUR LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »

Dans le projet de loi de finances pour 2019 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, les crédits de paiement de la mission « Justice » augmentent, à périmètre constant<sup>1</sup>, de 3,8 % (+ 331,9 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, et de 4,5 % hors dépenses de pensions (+ 313,3 millions d'euros). Les crédits continuent donc d'augmenter, dans la même dynamique que les années précédentes, même si pour 2019, l'augmentation est moindre, tous crédits inclus et à périmètre constant, qu'elle ne l'était en 2017.

### Évolution des crédits de la mission « Justice » (en %)

Évolution entre 2017 et 2019 (année N/N-1) à périmètre constant		
LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
4,27 %	3,71 %	3,81 %
Même évolution hors dépenses de pension (HCAS pensions)		
LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
4,24 %	3,87 %	4,49 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire de la Chancellerie.

Les crédits de paiement des quatre programmes étudiés dans le présent avis progressent en moyenne de 2,29 % entre 2018 et 2019, soit plus d'un point de moins que l'évolution moyenne des crédits de la mission « Justice », pour atteindre 4,429 milliards d'euros (+ 99,32 millions d'euros). L'effort quantitatif est moindre que les années précédentes pour ces quatre programmes, qui ont progressé entre 2017 et 2018 de 5,4 % en moyenne (+ 222,66 millions d'euros), et de 4,4 % entre 2016 et 2017 (+ 174,4 millions d'euros).

<sup>1</sup> En 2019, la mission « Justice » est concernée par plusieurs mesures de périmètre et de transfert, dont notamment l'abondement, en 2019, de moyens nouveaux transférés du ministère des affaires sociales et de la santé au ministère de la justice (programme 166 principalement), en vue de la constitution des pôles sociaux des tribunaux de grande instance à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce transfert de moyens est estimé à 11 millions d'euros pour le programme 166. Pour l'ensemble des comparaisons entre 2018 et 2019, le présent avis prend comme référence les données transmises par la Chancellerie présentant le budget 2018 « au format 2019 », de façon à comparer les deux années à périmètre constant.

Les autorisations d'engagement progressent quant à elles de 2,94 % en 2019 et de 137,5 millions d'euros, pour s'établir à 4,808 milliards d'euros.

La part des crédits alloués aux quatre programmes étudiés dans le présent avis dans le montant total des sommes allouées à la mission « *Justice* » diminue ainsi légèrement pour s'établir à 48,9 % s'agissant des crédits de paiement, contre 49,6 % en 2018, mais augmente s'agissant des autorisations d'engagement pour atteindre 53,2 %, contre 51,8 % en 2018.

Votre rapporteur relève que, comme en 2018, le Gouvernement maintient un taux de mise en réserve global des crédits de 3 % hors dépenses de personnel<sup>1</sup>, alors que ce taux avait pu atteindre jusqu'à 8 % les années précédentes. Toutefois, avec cet encadrement, le gel des crédits s'élèverait encore à près de 57,75 millions d'euros en 2019 pour l'autorité judiciaire, ce que votre rapporteur ne juge pas pertinent eu égard au redressement des moyens dont la justice a besoin.

---

<sup>1</sup> Les crédits de personnel sont mis en réserve à hauteur de 0,5 %.

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

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Exécution 2017	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Ecart 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)	Exécution 2017	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Ecart 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		
166 - Justice judiciaire	3 273 654 621	3 460 834 089	3 885 409 019	12,27%	424 574 930	3 291 911 419	3 487 339 019	0,87%	30 024 930	
101 - Accès au droit et à la justice	380 737 621	438 043 257	466 810 755	6,57%	28 767 498	379 306 104	466 810 755	6,57%	28 767 498	
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	326 040 306	767 342 020	451 121 350	-41,21%	316 220 670	354 984 425	470 377 973	9,41%	40 474 416	
335 - Conseil supérieur de la magistrature	3 257 149	4 503 726	4 871 493	8,17%	367 767	4 167 039	4 810 493	1,06%	50 267	
<b>Total des programmes suivis dans cet avis</b>	<b>3 983 689 697</b>	<b>4 670 723 092</b>	<b>4 808 212 617</b>	<b>2,94%</b>	<b>137 489 525</b>	<b>4 030 368 987</b>	<b>4 429 338 240</b>	<b>2,29%</b>	<b>99 317 111</b>	
<b>Total des crédits de la mission "Justice"</b>	<b>9 055 862 339</b>	<b>9 011 871 101</b>	<b>9 036 776 299</b>	<b>0,28%</b>	<b>24 905 198</b>	<b>8 375 271 408</b>	<b>9 054 587 249</b>	<b>3,81%</b>	<b>331 940 692</b>	
Total des crédits de la mission "Justice" hors CAS pensions	7 364 266 928	7 266 732 492	7 272 991 853	0,09%	6 259 361	6 683 675 997	7 290 802 803	4,49%	313 294 855	
Montant du CAS pensions	1 691 595 411	1 745 138 609	1 763 784 446	1,07%	18 645 837	1 691 595 411	1 763 784 446	1,07%	18 645 837	
Part des crédits du présent avis dans la mission "Justice"	44,0%	51,8%	53,2%	-	-	48,1%	48,9%	-	-	

\* CAS : Compte d'affectation spéciale « Pensions », c'est-à-dire dépenses de retraite des fonctionnaires

Sources : Commission des lois du Sénat à partir du rapport annuel de performances pour 2017, des projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2019 et des réponses au questionnaire budgétaire.

**A. UN BUDGET POUR 2019 CONFORME AUX PROJETS DE LOI DE PROGRAMMATION, MAIS UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE INSUFFISAMMENT AMBITIEUSE SUR L'ENSEMBLE DE LA PÉRIODE 2018-2022**

Le projet de loi de finances pour 2019 est conforme à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, et au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice adoptées par le Sénat.

Les crédits de la mission « *Justice* » progressent en effet de 4,5 % (hors dépenses de pensions) par rapport à la loi de finances pour 2018, pour atteindre un montant total de 7,29 milliards d'euros, identique à celui prévu par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice mais avec une ventilation différente de celle retenue par le Sénat.

En revanche, la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement sur l'ensemble de la période semble largement insuffisante, eu égard à l'ampleur des besoins. Le redressement de la justice de notre pays exige un renforcement des crédits et des emplois du ministère plus substantiel que celui proposé par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Votre rapporteur rappelle qu'à l'occasion de l'examen de ce projet de loi, le Sénat a rétabli, à l'initiative de notre collègue François-Noël Buffet, rapporteur, et de votre rapporteur<sup>1</sup>, la trajectoire qu'il avait déjà adoptée en 2017, comportant une hausse des crédits de 33,8 % sur l'ensemble de la période 2018-2022, pour atteindre un budget global de 9 milliards d'euros (hors charges de pensions), là où celle prévue par le Gouvernement prévoyait une progression de 23,5 % par rapport à 2017, pour atteindre 8,3 milliards d'euros. La hausse des crédits proposée par le Sénat inclut également une création de 13 700 emplois supplémentaires, là où le Gouvernement en prévoit 6 500.

Votre rapporteur regrette également le retard pris par le Gouvernement pour présenter son projet de loi de programmation, alors que le diagnostic est connu de tous depuis de nombreuses années et la réforme urgente. À cet égard, il n'a pu que constater que le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice se contentait de reprendre purement et simplement les chiffres déjà votés dans la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Les arbitrages budgétaires pluriannuels ont déjà eu lieu l'année dernière, rendant l'examen d'une programmation budgétaire sectorielle un peu vain.

---

<sup>1</sup> Le dossier législatif de ce projet de loi est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-463.html>

---

## B. UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 EN AUGMENTATION GLOBALE MAIS INÉGALE SELON LES PROGRAMMES

### 1. Le programme « *Justice judiciaire* »

Ce programme comprend l'ensemble des dépenses des juridictions judiciaires, du personnel affecté au sein du réseau judiciaire de proximité<sup>1</sup>, ainsi que celui du casier judiciaire national. Il comprend également les crédits correspondant au budget de l'École nationale des greffes (ENG) et la subvention versée à l'École nationale de la magistrature (ENM).

*a) Une augmentation de crédits résiduelle par rapport aux autres programmes de la mission « Justice » et aux efforts consentis les années précédentes*

Le programme « *Justice judiciaire* » connaît une nouvelle augmentation en 2019 de 30,02 millions d'euros à périmètre constant, toutefois bien moins importante que celles intervenues précédemment puisque les crédits de paiement avaient déjà augmenté de 134,4 millions d'euros en 2018 et de 105,1 millions d'euros en 2017.

Cette progression (+ 0,87 %) est également moindre que celle de la moyenne des programmes suivis dans cet avis (+ 2,29 %).

Les crédits de paiement (CP) atteignent ainsi 3,487 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, contre 3,457 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2018.

Quant aux autorisations d'engagement (AE) du programme, elles progressent de 12,27 % sur la même période, pour atteindre 3,885 milliards d'euros.

Votre rapporteur regrette que le programme « *Justice judiciaire* » soit celui qui bénéficie en proportion, de l'augmentation budgétaire la plus faible. Compte tenu de l'érosion liée à l'inflation<sup>2</sup>, cette augmentation semble même résiduelle.

---

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

<sup>2</sup> L'inflation est estimée à 2,3 % sur un an en 2018, selon les derniers chiffres publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dans une publication consultable à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3594229>. La Banque de France estime l'inflation pour 2019 à 1,7 %, dans ses dernières projections macroéconomiques publiées en septembre 2018. Cette publication est consultable à l'adresse suivante : <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-septembre-2018>

**Évolution 2018-2019 des crédits du programme « Justice judiciaire »**  
(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Ecart 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Ecart 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)	
1- Traitement et jugement des contentieux civils	1 007 199 839	1 014 488 919	0,72%	7 289 080	1 007 199 839	1 014 488 919	0,72%	7 289 080
2- Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 208 395 783	1 241 870 467	2,77%	33 474 684	1 218 395 783	1 241 870 465	1,93%	23 474 682
3- Cassation	50 434 080	50 628 338	0,39%	194 258	50 433 647	50 628 338	0,39%	194 691
5- Enregistrement des décisions judiciaires	12 365 370	12 379 745	0,12%	14 375	12 365 370	12 379 745	0,12%	14 375
6- Soutien	991 538 846	1 374 329 772	38,61%	382 790 926	978 019 279	976 259 774	-0,18%	- 1 759 505
7- Formation	163 290 890	164 070 405	0,48%	779 515	163 290 890	164 070 405	0,48%	779 515
8- Support à l'accès au droit et à la justice	27 609 281	27 641 373	0,12%	32 092	27 609 281	27 641 373	0,12%	32 092
<b>Total</b>	<b>3 460 834 089</b>	<b>3 885 409 019</b>	<b>12,27%</b>	<b>424 574 930</b>	<b>3 457 314 089</b>	<b>3 487 339 019</b>	<b>0,87%</b>	<b>30 024 930</b>

Source : commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance pour 2019 et des réponses au questionnaire budgétaire.

La hausse des crédits profite surtout à l'action n° 2 du programme « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales ». Elle ne bénéficie qu'à hauteur de 9,1 % aux dépenses de personnel. Ainsi, 90 % de la hausse de crédits prévue pour 2019 profite aux autres dépenses, principalement les dépenses d'investissement (+ 17,3 millions d'euros), dans une moindre mesure celles de fonctionnement (+ 9,3 millions d'euros).

**Répartition par nature de dépense de la hausse des crédits du programme « Justice judiciaire »**  
(en euros)

	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Écart 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		Part de la hausse de crédits
<b>Titre 2 - Dépenses de personnel</b>	<b>2 352 720 302</b>	<b>2 355 451 042</b>	<b>0,12 %</b>	<b>2 730 740</b>	<b>9,1 %</b>
Dont hors CAS pensions	1 648 415 422	1 658 267 143	0,60 %	9 851 721	32,8 %
Dont CAS pensions	704 304 881	697 183 899	- 1,01 %	- 7 120 982	- 23,7 %
<b>Autres dépenses</b>	<b>1 104 593 787</b>	<b>1 131 887 977</b>	<b>2,47 %</b>	<b>27 294 190</b>	<b>90,9 %</b>
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	905 807 592	915 136 811	1,03 %	9 329 219	31,1 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	197 686 195	215 051 166	8,78 %	17 364 971	57,8 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	1 100 000	1 700 000	54,55 %	600 000	2,0 %
<b>Total</b>	<b>3 457 314 089</b>	<b>3 487 339 019</b>	<b>0,87 %</b>	<b>30 024 930</b>	<b>100,0 %</b>

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

---

Concernant les crédits de fonctionnement et d'investissement, votre rapporteur note une nouvelle augmentation, après un relèvement significatif les années précédentes. Ainsi, entre 2016 et 2019, les crédits de fonctionnement des juridictions judiciaires auront augmenté de près de 56,08 millions d'euros (soit + 6,53 % sur la période), et ceux d'investissement de près de 96,6 millions d'euros (soit + 81,50 % sur la période). Ces chiffres prennent en compte, à compter de 2017, le coût du contrat de partenariat public-privé du nouveau tribunal de Paris<sup>1</sup>. L'augmentation proportionnelle plus spectaculaire pour les crédits d'investissement ne peut que refléter, selon votre rapporteur, le sous-investissement chronique en matière d'immobilier judiciaire, malheureusement confirmé par le piètre état de certaines juridictions, comme l'avait constaté le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice, présenté par le président de votre commission, notre collègue Philippe Bas<sup>2</sup>. Toutefois, s'agissant du fonctionnement, l'augmentation prévue en 2019 concerne principalement les frais de justice.

Enfin, la subvention versée au Conseil national des barreaux (CNB) au titre de la formation des élèves avocats est sensiblement réajustée à la hausse, passant de 1,1 million d'euros en loi de finances initiale pour 2018 à 1,7 million d'euros en 2019. Votre rapporteur estime ce montant davantage conforme à la réalité des besoins du CNB, qui s'était ému en 2018 de la diminution drastique de son financement public.

*b) Un schéma d'emplois néanmoins plus ambitieux qu'en 2018*

Le plafond d'emplois du programme « *Justice judiciaire* » passerait de 33 327 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2018 à 33 574 ETPT en 2019. Cette augmentation de 247 ETPT (contre 579 ETPT supplémentaires entre 2017 et 2018) résulte de trois facteurs :

- l'ajustement en année courante en ETPT des créations d'emplois prévues en 2019 (+ 117 ETPT), corrigé de la réévaluation des emplois créés en 2018 sur 2019 (- 129 ETPT) ;

- l'effet des mesures de périmètre et de transfert, correspondant principalement à la création des pôles sociaux au sein des tribunaux de grande instance au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (+ 170 ETPT) ;

- et l'effet de corrections techniques pour 2019, correspondant au financement du recrutement de magistrats exerçant à titre temporaire et de magistrats honoraires (+ 90 ETPT).

---

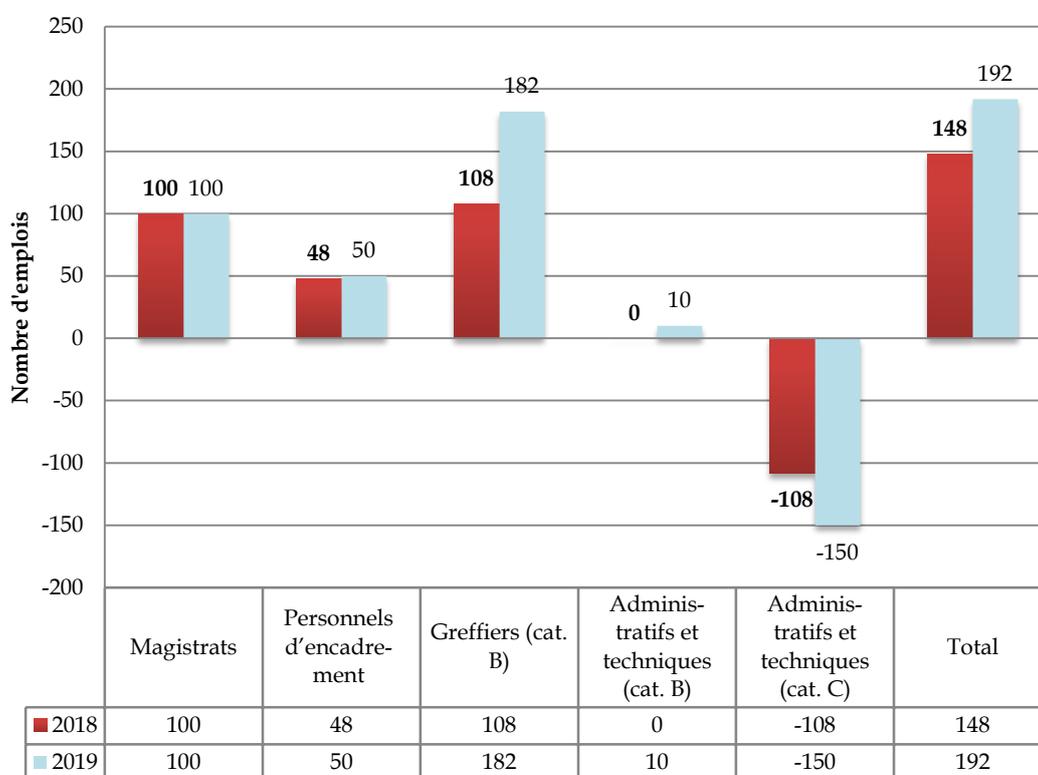
<sup>1</sup> Voir infra.

<sup>2</sup> Cinq ans pour sauver la justice ! *Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, par la mission d'information sur le redressement de la justice, déposé le 4 avril 2017.*

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

Le schéma d'emploi des services judiciaires prévoit la création nette de 192 emplois pour l'année 2019 en équivalents temps plein (ETP), contre 148 emplois supplémentaires en 2018, soit 30 % de plus que l'année passée. Il s'agit de créations d'emplois de magistrats (+ 100), sur le même rythme qu'en 2018, de juristes assistants<sup>1</sup> (+ 50), et de personnels administratifs et techniques de catégorie B (+ 10). La création de 182 emplois de greffiers, dont 50 greffiers assistants du magistrat (GAM), n'est en outre permise que par la conversion d'emplois de catégorie C, non remplacés (- 150), en catégorie B.

#### Comparaison du solde des schémas d'emplois prévu en lois de finances initiale entre 2018 et 2019



Source : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performances pour 2018 et 2019.

À cet égard, votre rapporteur note avec satisfaction que les créations de 100 postes de magistrats et de 182 postes de greffiers devraient permettre de réduire d'autant le solde de vacance de postes de ces deux corps, bien que l'entrée en fonction de ces personnels nouvellement recrutés n'ait pas vocation à intervenir en 2019, en raison des phases de formation correspondantes<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> La durée de la formation est de 31 mois pour les magistrats à l'École nationale de la magistrature (ENM), de 18 mois pour les greffiers à l'École nationale des greffes (ENG).

**Évolution du schéma d'emplois<sup>1</sup> du programme « Justice judiciaire »  
entre 2018 et 2019**  
(en équivalents temps plein)

Catégorie d'emploi	Entrées prévues		Sorties prévues		Solde des emplois du programme	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<b>Magistrats de l'ordre judiciaire</b>	419	578	319	478	+ 100	+ 100
<b>Personnels d'encadrement</b> (juristes assistants notamment)	162	246	114	196	+ 48	+ 50
<b>B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif</b>	500	703	392	521	+ 108	+ 182
<b>B administratifs et techniques</b>	31	72	31	62	0	+ 10
<b>C administratifs et techniques</b>	605	784	713	934	- 108	- 150
<b>Total</b>	<b>1 717</b>	<b>2 383</b>	<b>1 569</b>	<b>2 191</b>	<b>+ 148</b>	<b>+ 192</b>

*Sources : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performances pour 2018 et 2019.*

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

Solde des créations nettes d'emplois proposées en loi de finances initiale	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul créations d'emplois 2012/2019
		282	142	45	183	157	600	148	192

*Source : commission des lois du Sénat.*

Depuis 2018, les créations d'emplois sont bien moins importantes qu'au titre de l'année 2017, en raison de la fin des plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation.

Votre rapporteur regrette, comme les années précédentes, la présentation d'économies contestables et très peu documentées. Dès lors, le redéploiement de 253 emplois dès 2019 grâce à la numérisation ou à l'entrée en vigueur de certaines mesures de déjudiciarisation prévues par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, semble particulièrement ambitieux.

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

Votre rapporteur s'est interrogé sur le financement de ce schéma d'emploi, son coût net étant estimé à 11,2 millions d'euros en 2019 selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019, auxquels il faut ajouter au titre des mesures nouvelles à financer, l'entrée en vigueur du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR)<sup>1</sup>, reporté d'un an et équivalant à un coût net de 5,7 millions d'euros, (+ 430 000 euros de mesures catégorielles). Le coût total des mesures nouvelles à financer pour 2019 s'établit donc à environ 17 millions d'euros, or les crédits de personnel n'augmentent, à périmètre constant, que de 2,73 millions d'euros, ce qui peut sans doute partiellement s'expliquer par la baisse des dépenses allouées au compte d'affectation spéciale (CAS) « *Pensions* »<sup>2</sup>, à hauteur de 7,12 millions d'euros.

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

Le programme « *Accès au droit et à la justice* » voit sa dotation budgétaire progresser de 6,57 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit près de 28,76 millions d'euros supplémentaires, ce qui est légèrement inférieur à l'augmentation déjà intervenue entre 2017 et 2018 (+ 8,8 % soit près de 35,34 millions d'euros).

Les crédits de paiement (CP) de ce programme atteignent ainsi 0,467 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, contre 0,438 milliard d'euros dans la loi de finances pour 2018, à périmètre constant.

### Évolution 2018-2019 des crédits du programme « Accès au droit et à la justice » (en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)	
1- Aide juridictionnelle	395 793 007	423 716 957	7,06 %	27 923 950	395 793 007	423 716 957	7,06 %	27 923 950
2- Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	8 292 350	8 292 350	0,00 %	-	8 292 350	8 292 350	0,00 %	-
3- Aide aux victimes	27 705 000	28 285 000	2,09 %	580 000	27 705 000	28 285 000	2,09 %	580 000
4- Médiation familiale et espaces de rencontre	6 252 900	6 516 448	4,21 %	263 548	6 252 900	6 516 448	4,21 %	263 548
<b>Total</b>	<b>438 043 257</b>	<b>466 810 755</b>	<b>6,57 %</b>	<b>28 767 498</b>	<b>438 043 257</b>	<b>466 810 755</b>	<b>6,57 %</b>	<b>28 767 498</b>

Source : commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance pour 2019.

<sup>1</sup> Le protocole PPCR est un accord qui concerne les trois fonctions publiques et porte réforme de l'architecture statutaire, des grilles de rémunération et de la gestion des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Paiement des pensions de retraites des fonctionnaires et des magistrats.

*a) Une absence de pilotage du budget de l'aide juridictionnelle : nouvelle augmentation du budget sans réforme du système*

Selon le projet de loi de finances pour 2019, les dépenses de l'action n° 1 « Aide juridictionnelle » devraient atteindre 506,7 millions d'euros et être financées par 423,7 millions d'euros de crédits budgétaires, et 83 millions d'euros de ressources extra-budgétaires, dont le montant est inchangé depuis 2017, et qui sont affectées au Conseil national des barreaux<sup>1</sup> (45 millions d'euros au titre de la taxe sur les contrats d'assurance<sup>2</sup> et 38 millions d'euros au titre du prélèvement forfaitaire sur le produit d'une partie des amendes prononcées en application du code pénal et du code de procédure pénale<sup>3</sup>).

Les crédits budgétaires dévolus à l'aide juridictionnelle, abondés de 27,9 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018, représentent ainsi 97 % de la hausse du programme « Accès au droit et à la justice ».

**Évolution 2018-2019 des crédits budgétaires et ressources extra-budgétaires consacrés à l'aide juridictionnelle**  
(en euros)

	<b>Crédits budgétaires</b>	<b>Ressources extra-budgétaires</b>	<b>Dépenses couvertes</b>
<b>LFI 2018</b>	395 793 007	83 000 000	478 793 007
<b>PLF 2019</b>	423 716 957	83 000 000	506 716 957
<b>Écart 2019/2018 en euros</b>	+ 27 923 950	0	+ 27 923 950
<b>Variation 2019/2018 en %</b>	+ 7,06 %	0 %	5,83 %

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

Le projet de loi de finances prévoit une nouvelle hausse du nombre de personnes éligibles à l'aide juridictionnelle pour 2019. Il s'établirait à 998 000, poursuivant la tendance d'augmentation continue observée ces dernières années (+ 10,6 % entre 2015 et 2019).

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

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

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

L'augmentation des dépenses relatives à l'aide juridictionnelle s'explique essentiellement par l'exigence de financement des réformes intervenues entre 2015 et 2017 et dont le coût en année pleine avait été estimé à 132,4 millions d'euros par le Gouvernement. Parmi ces mesures, on compte la réévaluation de la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, mais aussi et surtout le relèvement du seuil d'admission à l'aide juridictionnelle (passé de 941 à 1000 euros). En conséquence, entre 2015 et 2019, le coût total de l'aide juridictionnelle aura augmenté de près de 41 %, avec une enveloppe budgétaire annuelle passée de 359 à 507 millions d'euros annuels.

Concernant les années à venir, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit également plusieurs mesures susceptibles d'accroître le besoin de financement de l'aide juridictionnelle : extension de la représentation obligatoire par avocat dans certains contentieux, possibilité pour le juge d'enjoindre les parties de rencontrer un médiateur, *etc.* Les documents budgétaires estiment le besoin de financement correspondant à 7,6 millions d'euros, alors que l'étude d'impact du projet de loi précité estimait le coût de la seule mesure d'extension de la représentation obligatoire par avocat à 24 millions d'euros...

D'après les informations communiquées par la Chancellerie à votre rapporteur, il s'agit en tout état de cause d'une dépense dynamique dont le besoin de financement continuerait de croître et qui requerrait une augmentation globale des crédits de 2,93 % entre 2019 et 2022, dont 14,8 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires.

**Estimation du besoin de financement  
de l'aide juridictionnelle entre 2020 et 2022**  
(en millions d'euros)

	2020	2021	2022
<b>Besoin de financement</b>	514,70	518,81	521,56
<b>Crédits budgétaires</b>	431,70	435,81	438,56
<b>Ressources extra-budgétaires</b>	83,00	83,00	83,00

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

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

Or, ni le projet de loi de finances pour 2019, ni le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ne prévoient de mesure législative permettant de répondre aux difficultés structurelles de financement de l'aide juridictionnelle.

Alors que le Sénat a quant à lui proposé le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique en première instance, modulable de 20 à 50 euros, et l'obligation de consultation préalable d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle, le Gouvernement attend encore la remise du rapport confié sur le sujet aux inspections générales des finances et de la justice. Les mesures retenues par le Sénat, issues de la proposition de loi<sup>1</sup> d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée dès le 24 octobre 2017 et adoptées pour la seconde fois le 23 octobre dernier dans le cadre de l'examen en procédure accélérée du projet de loi programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, sont indispensables car le filtre permettant d'apprécier la recevabilité de la requête, prévu par la loi du n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, n'est jamais mis en œuvre.

#### **Les mesures législatives relatives à l'aide juridictionnelle proposées par le Sénat**

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

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

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

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

*Source : projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice adopté par le Sénat le 23 octobre 2018.*

<sup>1</sup> Le texte de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adopté par le Sénat est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-641.html>

<sup>2</sup> Article 21 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Comme le relevait notre collègue Philippe Bas, président de votre commission, dans le rapport d'information sur le redressement de la justice précité dont sont issues ces propositions législatives, « *en l'absence de réforme d'ampleur, la question de la mise en place de ressources complémentaires, susceptibles de garantir un financement durable de l'aide juridictionnelle, permettant de mieux rémunérer les avocats et d'assurer l'accès à la justice pour les justiciables modestes et les classes moyennes, continue donc de se poser* »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur note toutefois avec satisfaction que grâce au nouveau progiciel de gestion de l'aide juridictionnelle, le projet « SIAJ » ou « *suiivi informatisé des affaires juridiques* », le justiciable pourra effectuer sa demande d'aide juridictionnelle en ligne d'ici la fin de l'année 2019. Il espère que la dématérialisation ira de pair avec un traitement plus rapide des demandes et un meilleur pilotage de l'aide juridictionnelle.

*b) Un maintien à budget constant des crédits affectés à la politique judiciaire de proximité*

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

Les crédits de paiement dédiés à cette action sont inchangés en un an, et sont maintenus à 8,29 millions d'euros.

Ces points d'accès au droit constituent des lieux privilégiés pour la mise en œuvre des modes alternatifs de règlement des litiges, comme la conciliation, devenue en principe obligatoire préalablement à la saisine du tribunal d'instance<sup>2</sup>. D'après les statistiques transmises par la Chancellerie<sup>3</sup>, les MJD et les CDAD ont reçu 775 000 et 482 000 personnes en 2017.

Il semble toutefois que l'effort du ministère en matière d'affectation de personnels judiciaires (greffiers ou fonctionnaires) dans les MJD ou les CDAD soit en légère hausse pour les premières (passant de 98,1 ETPT en 2017 à 110,3 ETPT en 2018 pour 145 MJD<sup>4</sup>), et toujours insuffisant pour les seconds (seulement 34 ETPT pour 101 CDAD). En effet, concernant les CDAD, près de 80 % du personnel est mis à disposition ou recruté par les collectivités territoriales membres des CDAD. Par ailleurs, votre rapporteur a constaté que les effectifs avaient diminué entre 2016 (290 ETPT) et 2017 (276 ETPT).

---

<sup>1</sup> Rapport précité.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>3</sup> Réponse au questionnaire budgétaire.

<sup>4</sup> Le ministère de la justice a créé en 2018 une MJD à Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), à Avignon (Vaucluse) et à Rillieux-la-Pape (Rhône). Trois autres MJD sont en cours de création à Étampes (Essonne), à Lattes (Hérault) et à Marseille (Bouches-du-Rhône).

---

*c) Un effort budgétaire en faveur de l'aide aux victimes plus modéré qu'en 2018*

La dotation consacrée à l'aide aux victimes d'infractions pénales s'établit dans le projet de loi de finances pour 2019 à 28,3 millions d'euros, contre 27,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018. La progression se poursuit (+ 2,09 %) par rapport à 2018, même si sa décélération se confirme.

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

La gouvernance de la politique de l'aide aux victimes a été modifiée par le décret n° 2017-1072 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du garde des sceaux, ministre de la justice, qui confie à ce dernier la coordination du travail gouvernemental dans le domaine de l'aide aux victimes. Il dispose à cet effet du délégué interministériel à l'aide aux victimes dont les missions sont également définies par décret<sup>1</sup>.

Dans le cadre de l'examen en procédure accélérée du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable de votre rapporteur et de notre collègue François-Noël Buffet, co-rapporteur, un amendement du Gouvernement prévoyant la création d'un juge national de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, dans l'objectif de rendre plus lisible et efficace l'indemnisation des victimes du terrorisme, en attribuant compétence exclusive au tribunal de grande instance de Paris pour connaître des demandes formées en matière de réparation du préjudice subi par les victimes d'actes de terrorisme. Le Sénat a, lors du débat en séance publique sur ce sujet<sup>2</sup>, appelé le Gouvernement à mettre en œuvre les moyens nécessaires afin de faciliter l'accès à ce nouveau juge civil, et notamment de permettre la réalisation des expertises visant à évaluer les dommages subis par les victimes dans un lieu proche de leur domicile.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1240 du 7 août 2017 relatif au délégué interministériel à l'aide aux victimes.

<sup>2</sup> Séance du 10 octobre 2018. Le compte rendu intégral des débats est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/seances/s201810/s20181010/s20181010010.html#section1736>

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

Enfin, l'action « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » voit également ses crédits progresser, à hauteur de 4,21 % après une augmentation de 43,1 % en 2018. Ils passent ainsi de 6,25 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018 à 6,51 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019.

Cette augmentation est cohérente avec la poursuite de l'expérimentation, pour une durée de trois ans (soit jusqu'au 31 décembre 2019), de la tentative de médiation préalable obligatoire en matière familiale, prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Celle-ci prévoit que la saisine du juge aux affaires familiales par les parents, aux fins de modification des modalités d'exercice de l'autorité parentale ou de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, doit être précédée, sous peine d'irrecevabilité, d'une tentative de médiation familiale<sup>2</sup>.

Votre rapporteur souligne qu'une généralisation éventuelle du dispositif, une fois qu'un bilan aura pu en être fait, ne pourra intervenir qu'accompagnée de moyens nouveaux.

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

Les crédits de ce programme augmentent, à périmètre constant, de 9,41 % en crédits de paiement (de 429,9 à 470,4 millions d'euros), mais diminuent de 41,2 % en autorisations d'engagement (de 767,3 à 451 millions d'euros)<sup>3</sup>.

Ce programme, piloté par le secrétariat général du ministère de la justice, comprend l'ensemble des dépenses de l'administration centrale du ministère de la justice, ainsi que celles correspondant à des projets menés au bénéfice de plusieurs ou de l'ensemble des juridictions, comme les projets informatiques. Il intègre également la dotation de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi précitée.

<sup>2</sup> La tentative de médiation n'est pas imposée si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant.

<sup>3</sup> Voir infra.

**Évolution 2018-2019 des crédits du programme**  
**« Conduite et pilotage de la politique de la justice »**  
*(en euros)*

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)	
1- État-major	11 399 865	10 947 319	- 4,0 %	- 452 546	11 399 865	10 947 319	- 3,97 %	- 452 546
2- Activité normative	26 344 763	26 283 414	- 0,2 %	- 61 349	26 344 763	26 283 414	- 0,23 %	- 61 349
3- Évaluation, contrôle, études et recherche	19 460 455	19 841 897	2,0 %	381 442	19 735 455	20 205 712	2,38 %	470 257
4- Gestion de l'administration centrale	125 265 884	84 199 750	47,0 %	58 933 866	141 051 304	140 590 398	- 0,33 %	- 460 906
9- Action informatique ministérielle	544 287 089	166 545 183	- 69,4 %	- 377 741 906	190 788 206	229 047 343	20,05 %	38 259 137
10- Action sociale ministérielle	40 583 964	43 303 787	6,7 %	2 719 823	40 583 964	43 303 787	6,70 %	2 719 823
<b>Total</b>	<b>767 342 020</b>	<b>451 121 350</b>	<b>- 41,2 %</b>	<b>- 316 220 670</b>	<b>429 903 557</b>	<b>470 377 973</b>	<b>9,41 %</b>	<b>40 474 416</b>

*Sources : projet annuel de performance pour 2019 et commission des lois du Sénat*

*a) La poursuite d'un effort budgétaire soutenu en matière informatique et numérique*

L'action informatique ministérielle est celle qui fait l'objet de l'effort le plus important au sein du programme.

Les crédits de paiement augmentent de 20 % (+ 38,3 millions d'euros, atteignant 229 millions d'euros), ce qui représente une hausse de près de 43 % en deux ans (soit + 68 millions d'euros).

Les autorisations d'engagements diminuent en revanche de 69,4 % (- 377,7 millions d'euros en 2019 par rapport à 2018). Cette baisse s'explique, selon les documents budgétaires, « par l'ouverture à hauteur des besoins pluriannuels et l'affectation des crédits du Grand plan d'investissement (GPI) sur tranches fonctionnelles en 2018 afin de permettre la réalisation du plan de transformation numérique du ministère »<sup>1</sup>. Votre rapporteur, qui s'est inquiété des éventuelles conséquences de cette diminution sur le séquençage du financement du plan de transformation numérique, appelle le Gouvernement à respecter son engagement pris en 2018 d'atteindre un budget de 544 millions d'euros pour l'action informatique du ministère en 2022, soit une enveloppe supplémentaire de près de 390 millions d'euros sur cinq ans.

<sup>1</sup> Projets annuels de performances, mission « Justice », annexé au projet de loi de finances pour 2019, p. 213.

**Évolution 2017-2019 du budget dédié à l'informatique ministérielle**  
(crédits de paiement en euros)

	2017	2018	PLF 2019	Évolution 2019/2017	
				%	Valeur
<b>Dépenses de personnel - titre 2</b>	29 847 370	33 343 913	35 999 644	21 %	2 655 731
<b>Autres dépenses</b>	130 585 496	157 444 293	193 047 699	48 %	35 603 406
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	58 400 000	61 457 793	65 624 568	12 %	4 166 775
<i>Dont dépenses d'investissement</i>	72 185 496	95 986 500	127 423 131	77 %	31 436 631
<b>Total</b>	<b>160 432 866</b>	<b>190 788 206</b>	<b>229 047 343</b>	<b>43 %</b>	<b>38 259 137</b>

Source : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performances pour 2018 et 2019.

Cette augmentation notable s'explique par la mise en œuvre sur cinq ans (2018-2022) du « programme de transformation numérique ». Ce plan bénéficiera de 163 millions d'euros au total pour 2019.

**Le programme de transformation numérique**

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

- le renforcement substantiel des réseaux et des capacités de traitement des serveurs nationaux : d'ici 2019 près de 900 sites auront vu leur débit réseau augmenter d'un facteur de 3 à 10. Cette action est indispensable à la dématérialisation avancée des échanges et des procédures, notamment avec les avocats ;

- 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 ;

- le renforcement du dispositif de visioconférence, source d'économies de déplacement ;

- le remplacement de dispositifs de téléphonie fixe obsolètes (passage progressif à la téléphonie sous IP<sup>1</sup>).

2) Des projets d'applications informatiques :

- 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 (portail du justiciable), et *in fine* de communiquer électroniquement avec la totalité des juridictions en vue d'une dématérialisation totale ;

- la dématérialisation de la chaîne pénale *via* le développement des fonctionnalités de *Cassiopée*, déployée pour le contentieux en appel, et des échanges inter-applicatifs avec les forces de sécurité intérieure (projet « procédure pénale numérique ») ;

<sup>1</sup> Utilisation de la connexion internet haut débit.

- la dématérialisation de l'aide juridictionnelle ;  
- la refonte de l'application du Casier judiciaire en intégrant les besoins relatifs aux échanges européens ;

- la création d'un portail numérique en détention (services en ligne pour les détenus et leurs familles) ;  
- l'*open data* des décisions juridictionnelles ;  
- le déploiement du système d'information du renseignement pénitentiaire ;  
- la rénovation du système d'information de la protection judiciaire de la jeunesse ;  
- la saisine par voie électronique.

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

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

*Source : projets annuels de performances pour 2018, 2019 et réponse au questionnaire budgétaire.*

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit ainsi les crédits nécessaires à la création de 80 emplois pour la mise en œuvre de ce plan et de 10 emplois pour l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ), créée en avril 2017 et qui supervise la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

Parmi les projets les plus emblématiques, celui de « *procédure pénale numérique* », lancé avec le ministère de l'intérieur pour permettre à terme une dématérialisation complète de la chaîne pénale (du service d'enquête à l'exécution de la peine), sera expérimenté dans les juridictions d'Amiens et de Blois à compter de mars 2019.

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

*b) La mise en œuvre des réformes de structure de l'administration centrale de la Chancellerie*

Le décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice et l'arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice ont réformé le rôle et l'organisation du secrétariat général du ministère de la justice.

La nouvelle structure s'organise autour de cinq services par grandes fonctions : ressources humaines, finances et achats, immobilier, systèmes d'information et de communication, expertise et modernisation, ainsi qu'un sixième service chargé du pilotage et du soutien de proximité au réseau territorial.

Les plateformes interrégionales (services déconcentrés du secrétariat général) deviennent des services à part entière, avec un délégué interrégional, responsable hiérarchique des départements métiers qu'il supervise. Les délégations interrégionales du secrétariat général ont été créées au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

D'après le secrétariat général du ministère de la justice, entendu par votre rapporteur, un modèle de contrat de service entre les délégations, les cours d'appel et les directions interrégionales des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse est en train d'être finalisé, après concertation avec des représentants des trois réseaux.

Cette évolution répond à de fortes attentes en interne, à la fois de développement des capacités de pilotage stratégique et de coordination transversale du secrétariat général et d'amélioration de la qualité du service rendu, notamment dans le domaine de l'informatique et des ressources humaines. Ce besoin avait également été relevé dans le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice créée par votre commission. S'il est trop tôt pour en faire un premier bilan, votre rapporteur note avec satisfaction que la mise en œuvre de cette réforme est bientôt arrivée à son terme et espère qu'elle permettra réellement de gagner en efficacité, en pilotage et en service auprès des « réseaux » du ministère, notamment les juridictions.

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

Le projet de loi de finances pour 2019 dote le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » de 4,810 millions d'euros de crédits de paiement et 4,871 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Ces montants correspondent à une hausse de plus de 8,17 % en autorisations d'engagement (+ 367 767 euros) et de 1,06 % en crédits de paiement (+ 50 267 euros). L'augmentation du budget correspond essentiellement à la révision à la hausse du loyer du bâtiment qu'occupe le Conseil supérieur de la magistrature.

##### *a) L'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature*

62 sanctions ont été prononcées par les formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature sur dix ans.

**Sanctions prononcées ou suggérées par le Conseil supérieur de la magistrature  
entre 2007 et 2017**

	Décision siège	Avis parquet	Total
Réprimande - Blâme	10	2	12
Déplacement d'office	4	4	8
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	6	2	8
Retrait des fonctions	-	-	-
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	5	2	7
Abaissement d'échelon	-	-	-
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	-	1	1
Exclusion temporaire	-	-	-
Rétrogradation	1	-	1
Rétrogradation avec déplacement d'office	2	1	3
Mise à la retraite d'office - admission à cesser ses fonctions	12	1	13
Révocation	4	5	9
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>17</b>	<b>62</b>

*Source : Conseil supérieur de la magistrature.*

Il convient également d'ajouter à ces sanctions :

- 9 décisions portant retrait ou refus de l'honorariat, rendues à l'encontre de magistrats qui n'exerçaient plus au moment du prononcé de la sanction ;

- et 69 avertissements (52 au siège et 17 au parquet) prononcés par des chefs de cour d'appel, en amont de toute saisine du Conseil.

Dans un cas sur trois, le magistrat sanctionné a été exclu du corps judiciaire, par révocation, mise à la retraite d'office ou admission à cesser ses fonctions (22 cas, dont 16 au siège et 6 au parquet). Les autres mesures les plus prononcées sont le déplacement d'office, éventuellement accompagné d'une rétrogradation, d'un retrait de fonctions ou de l'interdiction d'exercer des fonctions à juge unique (26 cas), et le blâme (12 cas).

Parallèlement, le CSM estime que le dispositif de recueil des plaintes des justiciables en application de l'article 65 de la Constitution<sup>1</sup> est d'un apport limité puisque la plupart des saisines n'établissent pas des faits présentant un caractère disciplinaire, mais visent à remettre en cause des décisions de justice qui relèvent de l'exercice des voies de recours.

<sup>1</sup> L'article 65 de la Constitution dispose que : « Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique ». Ces conditions ont été précisées par l'article 18 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution.

Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 octobre 2018, les commissions d'admission des requêtes ont rendu 183 décisions. 126 déclaraient la plainte manifestement irrecevable, 51 la déclaraient manifestement infondée. Sur les 6 plaintes déclarées recevables, 3 ont été rejetées ; 3 restent en cours d'examen. Le pourcentage de plaintes déclarées manifestement irrecevables ou manifestement infondées est en conséquence très important (supérieur à 95 %).

Le CSM a renforcé sa communication pour mieux faire connaître cette procédure aux justiciables et rappeler le champ de sa compétence. Ainsi, parmi les informations indiquées sur son site Internet, il est indiqué qu'une plainte ne permet pas d'obtenir la réformation d'une décision de justice, pas plus qu'une réparation financière ou le dessaisissement d'un magistrat.

Le CSM suggère, pour assurer une meilleure présentation des causes, de rendre le ministère d'avocat obligatoire dans le cadre de cette procédure.

*b) Une activité de nomination marquée par la confirmation de deux tendances lourdes : la mobilité des magistrats et la diminution de l'attractivité des fonctions de chefs de juridiction*

En 2017, l'activité du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination a été particulièrement soutenue. 2 856 avis ont été rendus sur proposition du garde des sceaux<sup>1</sup>. 2 218 concernaient des magistrats du siège, 638 des magistrats du parquet. 66 propositions ont en outre été émises par le Conseil au titre de son pouvoir propre.

Les autres propositions de nominations du garde des sceaux ont confirmé la tendance précédemment relevée à la forte mobilité professionnelle des magistrats. Comme l'année dernière, le CSM constate que les propositions de nomination relevant de son pouvoir propre font apparaître, d'une part, une désaffection pour les postes de chefs de juridiction, en particulier pour les postes du 1<sup>er</sup> grade, et d'autre part, par un effet de miroir, une forte attractivité des postes du siège de la Cour de cassation.

Les premiers mois de l'année 2018 confirment ces tendances (1991 avis ont été rendus sur proposition du garde des sceaux et 61 propositions ont été émises par le Conseil au titre de son pouvoir propre).

---

<sup>1</sup> L'année 2016 a notamment été marquée par l'examen des propositions de nomination intéressant le nouveau régime des magistrats à titre temporaire issu de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature. En application de ce texte, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a été appelée à traiter les candidatures de 731 juges de proximité.

---

## II. LA SITUATION TOUJOURS TRÈS FRAGILE DES JURIDICTIONS

Dans ce contexte d'augmentation budgétaire très modeste du programme 166 consacré aux juridictions judiciaires, le constat posé par votre rapporteur dans ses précédents rapports pour avis demeure.

La situation des juridictions reste très fragile, tant en termes de personnel, en raison du taux de vacance de postes chez les magistrats - même s'il s'améliore - comme chez les fonctionnaires, qu'en raison de l'augmentation continue des dépenses de frais de justice. Le budget d'investissement des juridictions augmente, tandis que celui de fonctionnement diminue.

Dans ce contexte les délais de traitement des affaires continuent de se dégrader.

### **A. DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES QUI CONTINUENT DE SE DÉGRADER**

Les délais de traitement des affaires continuent de croître tant en matière civile que pénale.

#### **1. La poursuite de la dégradation des délais de traitement en matière civile**

En presque 10 ans, entre 2007 et 2017, le délai moyen de traitement des procédures devant les tribunaux de grande instance (TGI) est passé de 7,5 mois à 11,8 mois en matière civile.

Les tribunaux de grande instance sont, de l'aveu même du bleu budgétaire et comme l'année dernière, « *la juridiction la plus en difficulté* »<sup>1</sup>.

En deux ans (2016 à 2017), les délais de traitement ont augmenté de presque un mois, passant de 11,1 à 11,8 mois. L'âge du stock a également progressé atteignant 15,8 mois en 2017 (contre 15,1 mois en 2016). En revanche le stock des affaires à traiter a légèrement baissé entre 2016 et 2017, pour atteindre le nombre de 753 014 (soit - 2,3 % sur un an).

Les tribunaux de grande instance vont en outre devoir absorber à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le contentieux social actuellement traité par les tribunaux des affaires sociales et les tribunaux du contentieux et de l'incapacité (constitution des pôles sociaux au sein des TGI). Le stock des affaires restant à traiter s'élève à plus de 200 000 affaires, ce à quoi s'ajoutera un flux annuel de 150 000 affaires nouvelles. Cette hausse de l'activité prévisionnelle des TGI risque d'avoir des conséquences sur les délais de traitement de l'ensemble des affaires, ce qui inquiète fortement les

---

<sup>1</sup> Projets annuels de performances pour 2019, mission « Justice » p. 26.

représentants des organisations syndicales de magistrats et de greffiers entendues par votre rapporteur.

Pour les cours d'appel, ce délai est passé de 12,7 à 14,7 mois entre 2007 et 2017, avec une moyenne de 18,2 mois pour les chambres sociales.

En deux années (2016 à 2017), les cours d'appel passent d'un délai de traitement de 13,9 mois à 14,7 mois, mais voient leur stock d'affaires légèrement diminuer (- 2,5 %), avec 280 343 affaires restant à traiter. L'âge moyen du stock continue en revanche de s'accroître, en passant en 2017 à 13,5 mois contre 12,6 mois en 2016.

Quant aux conseils de prud'hommes, il fallait 17,3 mois en moyenne pour voir son affaire jugée par eux en 2017 (17 mois en 2016), contre 12,5 mois en 2007.

Même les tribunaux d'instance voient leurs délais légèrement augmenter (5,9 mois en 2017, contre 5,8 en 2016).

## **2. Des délais de traitement toujours excessifs en matière pénale**

Votre rapporteur constate également une dégradation des délais de traitement des affaires pénales. Celle-ci est particulièrement marquante en matière criminelle sur la période 2007-2016, puisque le délai moyen de traitement en première instance passe de 34,6 mois à près de 40,6 mois. Le délai de traitement de la cour d'assises d'appel passe quant à lui de 18,4 mois en 2007 à 22 mois en 2016.

Un procès pénal, en cas d'appel, peut donc durer près de 62,6 mois en moyenne, soit une durée complète de plus de 5 ans, ce qui semble difficilement acceptable, tant pour les victimes que pour les prévenus.

La situation s'est encore dégradée par rapport à 2015, où ce délai moyen s'établissait à 61,9 mois.

En matière correctionnelle, le délai de traitement augmente également entre 2007 et 2016, passant de 11 mois à 12,7 mois en première instance. Il a augmenté de 1,8 point en une seule année (entre 2015 et 2016).

## **B. L'INSUFFISANCE DES EFFECTIFS, UNE DIFFICULTÉ ENCORE LOIN D'ÊTRE RÉVOLUE POUR LES JURIDICTIONS**

### **1. Une légère amélioration de la consommation des emplois en 2017**

Le plafond d'emplois du programme 166 « *Justice judiciaire* » pour 2019 serait fixé à 33 574 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en augmentation de 247<sup>1</sup> ETPT par rapport au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale pour 2018, qui était de 33 327 ETPT.

Chaque année, votre rapporteur dénonce le problème récurrent de la sous-consommation du plafond d'emplois : tous les ETPT ne sont pas consommés en fin d'année, certains étant reportés l'année suivante et d'autres tout simplement supprimés. Le taux de consommation de ce plafond, pour l'ensemble des emplois judiciaires, est de 99,2 % en 2017, ce qui représentait, pour cette dernière année, la non-consommation de 260 ETPT.

La situation continue de s'améliorer, puisque le taux de consommation s'établissait à 98,5 % en 2016, soit 475 ETPT non consommés.

#### **Évolution du plafond d'emplois du programme « *Justice judiciaire* » entre 2010 et 2017 (en équivalents temps plein travaillé)**

Nombre par année								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Plafond d'emplois voté (PAP<sup>2</sup>)</b>	29 653	31 018	31 137	31 455	31 640	31 641	32 082	32 748
<b>Effectifs réels<sup>3</sup></b>	29 567	30 525	30 575	30 671	31 036	30 787	31 607	32 488
<b>Solde entre le plafond voté et les effectifs réels<sup>4</sup></b>	- 86	- 493	- 562	- 784	- 604	- 854	- 475	- 260
<b>Écart entre les effectifs réels<sup>5</sup> par rapport à l'année N-1</b>	+ 100	+ 958	+ 50	+ 96	+365	- 249	+ 820	+ 881

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

<sup>1</sup> Le différentiel entre le nombre de créations d'emplois proposé par le ministère dans le schéma d'emplois (148 ETP) et le nombre d'emplois autorisés dans le plafond annuel (579 ETPT) résulte d'une différence de périmètre comptable entre ces deux outils et des effets sur 2018 des recrutements intervenus en 2017.

<sup>2</sup> Correspond au nombre d'emplois proposés au moment du vote de la loi de finances. Sources : projets annuels de performances « Justice » 2009 à 2016.

<sup>3</sup> Correspond à l'effectif réel mesuré en exécution budgétaire et issu des rapports annuels de performances « Justice » 2009 à 2016.

<sup>4</sup> Différence entre les effectifs réels et le plafond voté.

<sup>5</sup> Écart entre les effectifs réels d'une année sur l'autre.

Toutefois, le plafond d'emplois des magistrats demeure celui qui présente le taux de consommation le moins satisfaisant, avec seulement 97,5 % de réalisation. Le taux de consommation du plafond d'emplois de greffiers est lui en amélioration (99,4 % en 2017 contre 97,8 % en 2016).

**Consommation 2017 du plafond d'emplois du programme « Justice judiciaire »**  
(en équivalents temps plein travaillé)

	Plafond d'emplois		Écart
	voté	réalisé	
Magistrats	9 365	9 127	- 238
Personnel d'encadrement	3 183	3 313	130
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducation	9 809	9 750	- 59
B administratifs et techniques	678	675	- 3
C administratifs et techniques	9 713	9 623	- 90
<b>Total</b>	<b>32 748</b>	<b>31 607</b>	<b>- 260</b>

Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire budgétaire.

## 2. Des vacances de postes en diminution pour les magistrats mais toujours en augmentation pour les fonctionnaires

Les vacances correspondent aux postes affectés en juridictions par la circulaire de localisation des emplois dite circulaire « CLE », qui n'ont pas été pourvus, faute d'un effectif suffisant<sup>1</sup>.

Le nombre de postes vacants de magistrats a baissé de façon très significative en 2018 : au 1<sup>er</sup> octobre 2018, on compte seulement 252 vacances de postes, contre 417 une année auparavant. La Chancellerie bénéficie ainsi des affectations de magistrats recrutés les années précédentes et notamment à compter de 2015, puisqu'ils n'entrent en juridiction qu'au terme des 31 mois de formation à l'École nationale de la magistrature.

**Comparaison entre les effectifs réels et théoriques des magistrats affectés en juridictions, hors Cour de cassation**  
(au 1<sup>er</sup> octobre de l'année concernée)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs théoriques	7 740	7 687	7 687	7 829	7 853	7 887	7 992	8 071	8 071
Effectifs réels	7 708	7 594	7 521	7 489	7 458	7 483	7 513	7 611	7 819
<b>Solde</b>	<b>- 32</b>	<b>- 93</b>	<b>- 166</b>	<b>- 340</b>	<b>- 395</b>	<b>- 404</b>	<b>- 479</b>	<b>- 460</b>	<b>- 252</b>
<b>Taux de vacance d'emploi</b>	<b>0,41 %</b>	<b>1,21 %</b>	<b>2,16 %</b>	<b>4,34 %</b>	<b>5,03 %</b>	<b>5,12 %</b>	<b>5,99 %</b>	<b>5,70 %</b>	<b>3,12 %</b>

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

<sup>1</sup> Ne sont pas comptabilisées dans ces vacances les absences temporaires, pour raisons médicales ou autres.

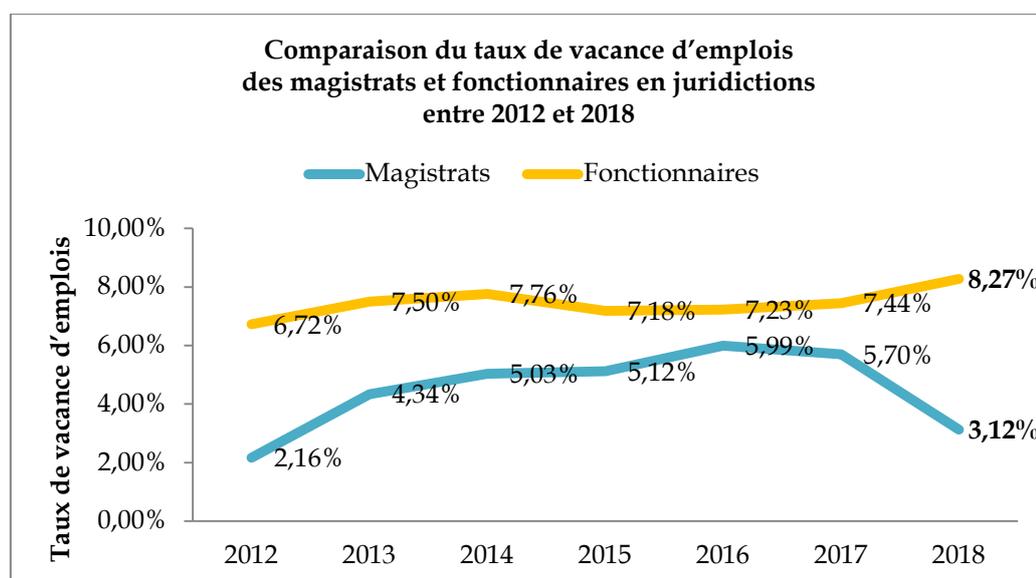
La situation continue en revanche de se dégrader pour les fonctionnaires, puisque le taux de vacance passe de 7,44 % en 2017 à 8,27% en 2018, soit près de 1 787 postes vacants pour un effectif théorique de 21 615 fonctionnaires.

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs théoriques	21 210	21 083	21 238	21 329	21 404	21 480	21 511	21 699	21 615
Effectifs réels	20 317	20 143	19 810	19 730	19 744	19 937	19 956	20 085	19 828
Solde	- 893	- 940	- 1 428	- 1 599	- 1 660	- 1 543	- 1 555	- 1 614	- 1 787
Taux de vacance d'emplois	4,21 %	4,46 %	6,72 %	7,50 %	7,76 %	7,18 %	7,23 %	7,44 %	8,27 %

*Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire.*

Le taux de vacance des greffiers est même plus important, s'élevant à 8,9 %, ce qui représente 894 postes vacants, pour un effectif localisé de 10 044 greffiers. Ce taux se dégrade par rapport à 2017, puisqu'il s'élevait à 8,46 %, soit 843 postes vacants pour un effectif localisé de 9 662 greffiers.



*Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire.*

Si le comblement des vacances de postes des magistrats est bien engagé, votre rapporteur doute, qu'à ce rythme, la Chancellerie y parvienne pour les greffiers d'ici 2022.

---

## **C. LES FRAIS DE JUSTICE : UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES « FRAIS CACHÉS » MALGRÉ UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION**

### **1. La sous-dotation des frais de justice, un problème récurrent qui commence à être pris en compte**

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

L'exécution du budget pour 2017 s'élève à 495,5 millions d'euros, ce qui représente un écart de 5 % par rapport à la dotation initiale votée par le Parlement, soit 26,9 millions d'euros supplémentaires. Cet indicateur s'améliore toutefois par rapport à l'année 2016, où l'écart s'élevait à 18,9 %.

Selon le rapport annuel de performance pour 2017<sup>1</sup>, le montant des restes à payer en fin d'année auprès des fournisseurs était de 42,9 millions d'euros, contre 37,5 millions d'euros en 2016 soit une nouvelle augmentation, après l'effort intervenu pour apurer ces dettes (elles s'élevaient à 73,3 millions d'euros en 2015). Ainsi, les engagements non payés en fin d'année demeurent, contribuant ainsi à reporter d'une année sur l'autre les paiements en retard.

### **2. Une augmentation de la dotation pour 2019, mais également des charges restant à payer et des dettes**

Pour 2019, le Gouvernement prévoit de consacrer aux frais de justice une enveloppe de 505,2 millions d'euros, en augmentation de 26,72 millions d'euros par rapport à la dotation initiale de 2018.

Si votre rapporteur note une amélioration de la budgétisation de ces dépenses, la part des charges restant à payer au titre de l'année 2018<sup>2</sup> se dégrade, puisqu'elle augmente de 36 % en une année, passant de 42,94 millions d'euros en 2017 à 58,47 millions d'euros en 2018. Il convient en outre d'y ajouter les dettes n'ayant pas encore fait l'objet d'un engagement juridique mais qui n'en sont pas moins dues, dont le montant atteint désormais près de 108,6 millions d'euros, contre 85,15 millions d'euros en 2017. Sont concernées les dettes au titre de la réforme de la médecine légale (55 millions d'euros) et les cotisations patronales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice (53,6 millions d'euros).

La sous-budgétisation chronique des frais de justice a des conséquences sur les juridictions : elles accumulent les dettes et ne peuvent ensuite diligenter les expertises requises, faute de pouvoir payer les auxiliaires de justice. Ce sont ainsi des analyses génétiques, des expertises informatiques, comptables ou financières, des traductions d'écritures,

---

<sup>1</sup> *Rapports annuels de performances pour 2017, mission « Justice », p. 63.*

<sup>2</sup> *Les charges restant à payer ont fait l'objet d'un engagement juridique en 2018 mais n'ont pas été payées. Elles sont donc imputées sur le budget 2019.*

pourtant indispensables à la manifestation de la vérité, qui ne peuvent être réalisées et ont pour effet de retarder le cours de la justice.

Pour la fin 2019, les économies attendues par la Chancellerie de la mise en œuvre complète de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) s'élèveraient à 70 millions d'euros. À ce stade, les services indiquent avoir constaté une économie de 26 millions d'euros sur les 50 millions d'euros déjà attendus les années précédentes et qui devaient être effectifs en 2018. Votre rapporteur demeure donc circonspect sur les économies attendues ces prochaines années.

#### **D. UNE AUGMENTATION DES MOYENS D'INVESTISSEMENT DES JURIDICTIONS ET UNE DIMINUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT**

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une diminution de 2,8 % des crédits dédiés au fonctionnement<sup>1</sup> des juridictions par rapport à 2018, qui s'établiraient à 367,81 millions d'euros en crédits de paiement (385,7 millions d'euros en autorisations d'engagement).

#### **Évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement des juridictions<sup>2</sup>** (crédits de paiement en millions d'euros)

	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	Écart 2019/2018	
				en €	en %
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>354,49</b>	<b>378,35</b>	<b>367,81</b>	<b>- 10,54</b>	<b>- 2,8 %</b>
<i>dont fonctionnement courant</i>	150,93	155,24	154,16	- 1,08	0,7 %
<i>dont immobilier occupant</i>	197,76	223,11	213,65	- 9,46	- 4,2 %
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>155,4</b>	<b>198,34</b>	<b>215,11</b>	<b>16,77</b>	<b>8,5 %</b>

*Sources : projet annuel de performance pour 2019 mission « Justice »  
et commission des lois du Sénat.*

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

<sup>2</sup> Les chiffres pour 2018 en investissement diffèrent légèrement de ceux présentés dans la partie I car les données pro-format 2019 ne sont pas disponibles dans le détail.

La diminution concerne à la fois les dépenses relatives à l'immobilier occupant (- 4,2 %), mais aussi les moyens dédiés au fonctionnement courant des juridictions (- 0,7 %). Cette diminution du budget de fonctionnement des juridictions s'explique, d'après les documents budgétaires, par la rationalisation des baux permise par le déménagement du nouveau tribunal de grande instance de Paris aux Batignolles.

Votre rapporteur regrette toutefois la diminution des crédits dédiés au fonctionnement courant des juridictions, dont les effets sont ressentis très directement par les personnels de justice, et dont la rigidité s'accroît (financement du nouveau tribunal de grande instance de Paris en particulier<sup>1</sup>). Ces diminutions semblent d'autant plus regrettables que les charges à payer en 2019 au titre de 2018 s'élèveront à 32,02 millions d'euros.

Les crédits d'investissement<sup>2</sup> augmentent une nouvelle fois en 2019, de 8,5 % en crédits de paiement (soit une hausse de 16,77 millions d'euros), atteignant 215,11 millions d'euros. Ils augmentent aussi substantiellement (+ 211 %) en autorisations d'engagement (passant de 191,59 millions d'euros à 595,25 millions d'euros). Cela s'explique par le lancement d'un nouveau programme de rénovation et de construction d'immobilier judiciaire, dont le détail a été arbitrée récemment par la garde des sceaux, et évalué à 450 millions d'euros d'ici 2022.

Pour les crédits de paiement, près de 53,3 millions d'euros sont consacrés au financement des partenariats public-privé (part investissement et financement)<sup>3</sup> des tribunaux de grande instance de Paris et de Caen, soit près de 26 % du budget. Un tiers du budget d'investissement est donc consacré à deux juridictions en 2019, ce qui constitue un facteur de rigidité important.

### **III. LE NOUVEAU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS : UN PREMIER BILAN NUANCÉ**

#### ***A. LE CONTEXTE DE L'OPÉRATION ET LE RECOURS AU CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ***

Annoncée le 29 avril 2009 par le Président de la République de l'époque, la construction du nouveau palais de justice de Paris sur le site des Batignolles (17<sup>ème</sup> arrondissement) visait à répondre à la saturation des locaux du palais de justice historique situé sur l'île de la Cité, et à mettre fin à l'éclatement des services du tribunal de grande instance de Paris jusqu'alors éparpillés sur six sites différents. Elle s'est accompagnée d'une relocalisation

---

<sup>1</sup> Voir partie III.

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

<sup>3</sup> Voir partie III.

des services de la police judiciaire dépendant de la préfecture de police de Paris.

Pour la réalisation de ce projet, le ministère de la justice a choisi de recourir à un contrat de partenariat public-privé (PPP) sur le fondement des critères de complexité et d'urgence de l'opération<sup>1</sup>. L'évaluation préalable de ce contrat estimait également que le contrat de partenariat était économiquement plus avantageux que le recours à un marché de conception-réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique. Le recours à un contrat de PPP, qui a fait l'objet de plusieurs recours administratifs, a été validé par le Conseil d'État<sup>2</sup>.

Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes sur la politique immobilière du ministère de la justice publié en décembre 2017, l'objectif des pouvoirs publics était de trouver un « *financement qui limite les besoins immédiats en [autorisations d'engagement] et [crédits de paiement]* »<sup>3</sup>.

#### **Le contrat de partenariat public-privé**

*« Le contrat de partenariat est un contrat administratif global, qui autorise une personne publique – ou une personne privée chargée d'une mission de service public – à confier à un tiers une mission globale incluant, d'une part le financement d'un ouvrage, sa construction ou sa transformation, d'autre part son entretien, son exploitation, sa maintenance, sa gestion et, le cas échéant, d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. Il diffère ainsi de la maîtrise d'ouvrage publique classique dans le cadre de laquelle ces missions sont confiées à plusieurs entités. Il se caractérise ainsi par la conclusion d'un contrat unique qui permet à la personne publique contractante de n'avoir qu'un seul interlocuteur sur l'ensemble de la procédure. Il porte sur un délai relativement long afin de permettre au prestataire privé d'amortir ses investissements.*

*Le contrat de partenariat déroge ainsi au droit commun de la commande publique en ce qu'il concentre entre les mains du partenaire privé la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage, là où la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 impose la dissociation de ces fonctions. En outre, le contrat de partenariat prévoit un mode de rémunération du prestataire spécifique. »*

Source : Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ?  
Rapport d'information n° 733 (2013-2014) de MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli,  
fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 juillet 2014, p. 11<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> La conclusion d'un contrat de partenariat n'était possible que si l'une des trois conditions de complexité, d'urgence ou d'efficacité économique, prévues par l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, était respectée.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 15 octobre 2014, Association « La justice dans la cité », n° 380918.

<sup>3</sup> Cour des comptes, La politique immobilière du ministère de la justice. Mettre fin à la fuite en avant. Rapport public thématique publié en décembre 2017. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-immobiliere-du-ministere-de-la-justice>

<sup>4</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :  
<https://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-733-notice.html>

Le contrat, attribué à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif et dont le terme est prévu en 2044, a été signé le 15 février 2012. Le chantier a été ouvert en juin 2013 ; toutefois interrompu pendant huit mois entre 2013 et 2014 en raison du refus des banques de débloquer les fonds nécessaires aux travaux, en raison des recours qui étaient pendants contre la documentation contractuelle.

La livraison du bâtiment, qui correspond à la prise de possession de la personne publique, est intervenue en août 2017<sup>1</sup>, et l'entrée dans les lieux en mai 2018. Ce décalage résulte principalement de travaux complémentaires réalisés à la demande de la personne publique afin d'adapter le bâtiment aux nouvelles exigences en matière de sûreté et de sécurité, que le programme initial établi en 2009 ne pouvait prendre en compte.

L'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) est en charge de mener les opérations de réhabilitation et de rénovation des espaces libérés par le TGI de Paris sur l'île de la Cité (n'y demeurent plus que la cour d'appel de Paris et la Cour de cassation). Des études préalables ont été lancées en vue de travaux de grande ampleur, qui exigeront des arbitrages en matière d'occupation des locaux<sup>2</sup> entre les différents acteurs concernés (ministères de la culture, de l'intérieur et de la justice). Le coût de cette opération n'est pas encore connu.

## ***B. UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF, DES INTERROGATIONS QUI DEMEURENT***

### **1. Un bilan globalement positif malgré des améliorations à rechercher**

Le tribunal de Paris regroupe désormais, sur le site des Batignolles, le tribunal de grande instance de Paris, le service du procureur financier à compétence nationale (PNF), le tribunal d'instance de Paris issu du regroupement et de la fusion des vingt tribunaux d'instance d'arrondissement, et le tribunal des affaires de sécurité sociale (pôle social du TGI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019).

Votre rapporteur, qui s'est rendu sur place, a pu constater une nette amélioration tant des conditions de travail des magistrats et fonctionnaires, que de l'accueil du justiciable. À titre d'illustration, les magistrats ont désormais tous leur propre bureau, alors qu'ils pouvaient être jusqu'à cinq par bureau dans l'ancien Palais de justice.

---

<sup>1</sup> Huit mois après la date initialement fixée, conséquence mécanique de l'interruption du chantier.

<sup>2</sup> Le Conseil supérieur de la magistrature a d'ailleurs fait part à votre rapporteur de son souhait de s'installer sur l'île de la Cité, les locaux que l'institution occupe actuellement étant coûteux.

De même, le regroupement de tous les services du TGI au sein du même lieu devrait sans conteste améliorer leur efficacité, en facilitant le dialogue et les échanges. Est par exemple concerné le service de l'application des peines, auparavant logé dans un immeuble boulevard des Italiens (13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris), alors que le parquet était situé sur l'île de la Cité, ce qui ne facilitait pas la fluidité des échanges, pourtant quotidiens du fait de leurs compétences respectives.

Jean-Michel Hayat, président du tribunal de grande instance de Paris, a fait part à votre rapporteur du projet d'ouverture d'un pôle spécialisé en matière économique et commerciale, destiné à renforcer l'attractivité du système judiciaire français en matière de règlement des litiges économiques et commerciaux (baux commerciaux, procédures collectives, loyers commerciaux *etc.*). La création de ce nouveau pôle devrait être permise par les conditions matérielles du nouveau bâtiment.

L'activité juridictionnelle devrait également être facilitée par les 88 salles d'audience que compte désormais le tribunal de Paris, contre une trentaine auparavant, alors qu'une centaine d'audiences se tiennent chaque jour. Les procès comprenant plusieurs milliers de parties civiles demanderont tout de même une organisation particulière, puisque la capacité d'accueil maximum (en reliant certaines salles d'audience les unes aux autres), atteint un millier de personnes, ce qui est déjà considérable.

L'accueil du justiciable devrait également s'améliorer, avec la mise en place d'un service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) de grande ampleur, bien distinct de l'accueil géographique du visiteur ou justiciable, assuré par une société privée, conformément au contrat de partenariat. Cette situation, inédite à la connaissance de votre rapporteur, exigera une bonne coordination de ces accueils dans le cadre du service public de la justice.

D'après les premiers retours des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires et de magistrats et des chefs de juridiction, des voies d'amélioration devront néanmoins être recherchées sur plusieurs points.

L'accessibilité du site des Batignolles semble particulièrement problématique. Pour les transports en commun, la prolongation de la ligne de métro 14 qui devait initialement intervenir en même temps que l'ouverture du tribunal ne devrait être opérationnelle qu'à compter de l'été 2020. Si l'arrivée du tramway devrait permettre d'améliorer la desserte du site, la situation demeurera compliquée pour les deux prochaines années. La rareté des places de parkings, tant pour les justiciables que pour les personnels, et en particulier les personnes à mobilité réduite, contribue à dégrader fortement la situation. Des solutions devront être apportées pour améliorer cette situation qui a des conséquences très concrètes sur le fonctionnement de la juridiction : demande de mutation des personnels, en particulier les fonctionnaires, en raison du temps trop élevé de transport et de son coût, ou encore début des audiences avec retard.

La circulation au sein même du bâtiment engendre aussi quelques crispations, notamment pour les avocats, dont les représentants ont indiqué à votre rapporteur ne plus avoir accès au cabinet de l'instruction que sur rendez-vous, ce qui est plus contraignant. La circulation même des magistrats et des fonctionnaires ne semble pas non plus toujours possible entre services, en raison d'un accès restreint par des badges électroniques. L'accès aux services spécialisés (cabinets des juges des enfants et des juges aux affaires familiales), situés en étage élevé, est également compliqué pour des raisons pratiques pour les familles. La régulation des flux entre les différents ascenseurs à disposition pour desservir les 38 étages, devrait également pouvoir s'améliorer. Les contraintes d'un immeuble de grande hauteur (IGH) et d'un établissement recevant du public (ERP), doivent ainsi être mieux conciliées.

Les relations avec les forces de police, qui assurent la sécurité des lieux avec 389 ETPT affectés au tribunal, tout comme celles avec l'administration pénitentiaire (qui assure notamment les extractions judiciaires) font aussi l'objet d'une attention particulière des chefs de juridictions, afin d'assurer le bon fonctionnement du service public de la justice.

## **2. Les interrogations concernant la gestion du bâtiment pour l'avenir**

Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants de la Cour des comptes ont rappelé les risques de la gestion dans le temps du contrat de PPP.

Ainsi, plusieurs inconvénients ont été mis en évidence par la Cour des comptes au regard des expériences passées<sup>1</sup>, parmi lesquels :

- le coût élevé des travaux modificatifs et la rigidité par rapport au cahier des charges initial ;

- la difficulté d'appliquer les dispositifs de pénalités financières dans un contexte où la nécessité de préserver de bonnes relations contractuelles avec le partenaire privé peut conduire la personne publique à être plus accommodante ;

- l'adaptation aux évolutions législatives et réglementaires qui, en matière d'immobilier judiciaire, ont nécessairement des conséquences importantes puisqu'il ne s'agit pas simplement d'immeubles de bureaux ;

- l'asymétrie d'information entre personnes publique et privée, qui exige que la première se dote de compétences techniques et juridiques de haut niveau pour assurer le suivi du contrat.

---

<sup>1</sup> En matière d'immobilier judiciaire, l'exploitation du TGI de Caen, seul autre tribunal géré en PPP, illustre les difficultés possibles.

---

Les éléments portés à la connaissance de votre rapporteur témoignent d'une certaine lourdeur de gestion du bâtiment, qui serait liée au contrat de PPP et à la gouvernance mise en place pour en assurer la gestion.

Ainsi, d'après les chefs de juridiction et les organisations syndicales, toute demande de travaux modificatifs concernant le bâtiment fait l'objet d'un circuit de décision très complexe. La cellule budgétaire de la juridiction ne peut ainsi pas prendre contact directement avec la société titulaire du contrat de PPP, dont l'interlocuteur unique est la mission de suivi du contrat de partenariat créée au secrétariat général du ministère de la justice. Les délais de décision seraient en conséquence très longs, eu égard au nombre d'étapes de validation requises.

De plus, les chefs de juridiction<sup>1</sup> n'ont pas connaissance des obligations contractuelles du partenaire privé. Ils ne savent pas quelles prestations sont prévues par le contrat, ni les délais dans lesquels elles doivent être réalisées, ni ce qui peut éventuellement faire l'objet d'une mise en concurrence. Cette asymétrie d'information peut poser d'évidentes difficultés de gestion.

Il peut également sembler étonnant que le président du tribunal n'ait pas connaissance des obligations contractuelles du prestataire alors qu'il est lui-même responsable, y compris pénalement, en tant que chef d'établissement.

### **3. L'effet d'éviction budgétaire du contrat de PPP du TGI de Paris sur les budgets de fonctionnement et d'investissement des juridictions judiciaires**

Ce nouveau palais représente, sur la période contractuelle s'achevant en 2044, des dépenses d'investissement de 725,7 millions d'euros, des coûts de financement<sup>2</sup> de 644,7 millions d'euros et des charges de fonctionnement estimées à près de 935,8 millions d'euros. Ainsi, entre 2017, année des premières échéances, et 2044, terme prévu par le contrat, le coût global de cette opération en euros courants sera supérieur à 2,3 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Le TGI de Paris est la seule juridiction de France à compter trois chefs de juridiction : président, procureur de la République et procureur national financier.

<sup>2</sup> Correspond au coût lié au financement bancaire du projet, qui est imputé au titre de dépenses d'investissement.

**Évolution des dépenses du contrat de partenariat public-privé  
du tribunal de grande instance de Paris**  
(crédits de paiement en millions d'euros)

	<b>LFI 2018</b>	<b>PLF 2019</b>	<b>Estimation 2020</b>
<b>Budget de fonctionnement (redevance PPP)</b>	22,4	24,5	25,2
<b>Budget d'investissement (loyers PPP - parts investissement et financement)</b>	50,7	50,7	50,7
<b>Total</b>	<b>73,1</b>	<b>75,2</b>	<b>75,9</b>

Source : projet annuel de performance pour 2019.

En 2019, 6,7 % du budget de fonctionnement des juridictions judiciaires (hors frais de justice) et 24 % du budget d'investissement (immobilier judiciaire) sont consacrés au partenariat public-privé du TGI de Paris, auxquels il faut ajouter 12,95 millions d'euros pour le fonctionnement courant (hors PPP) pour le tribunal.

Comme l'avaient déjà souligné notre collègue Jean-Pierre Sueur et notre ancien collègue Hugues Portelli dans leur rapport précité sur les contrats de partenariat public-privé « *si le contrat de partenariat permet une certaine visibilité et, de facto, une sanctuarisation de la dépense publique sur une longue période, il fait également peser un double risque de rigidification et d'éviction sur le budget des personnes publiques* »<sup>1</sup>. Ils relevaient que « *le phénomène de rigidification de la dépense publique est d'autant plus dommageable sur le long terme qu'il conduit à concentrer d'éventuels resserrements budgétaires sur les programmes d'investissements futurs ou sur les budgets d'entretien et maintenance des équipements publics ayant fait l'objet d'une acquisition selon les procédures traditionnelles et d'une exploitation d'un service en régie.* »

La Cour des comptes fait le même constat dans son rapport précité sur la politique immobilière du ministère de la justice.

Dès lors, votre rapporteur constate que le budget de l'ensemble des juridictions est désormais durablement obéré par le PPP du tribunal de Paris.

\*

\* \*

---

<sup>1</sup> Rapport précité, p. 24.

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

Il constate, dans ce projet de loi de finances pour 2019, la poursuite de l'effort budgétaire engagé depuis plusieurs années par les Gouvernements successifs en faveur de la mission « *Justice* ».

Il regrette toutefois que le programme consacré aux juridictions judiciaires soit celui qui connaisse l'augmentation – quasi-résiduelle – la plus faible de l'ensemble de la mission.

Compte tenu de la situation des juridictions, qui demeure extrêmement fragile, votre rapporteur constate qu'un long chemin reste encore à parcourir avant de parvenir à un véritable redressement de la justice.

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » de la mission « *Justice* », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

### Ministère de la justice

#### Secrétariat général

**Mme Véronique Malbec**, secrétaire générale

**M. Vincent Moreau**, chef de service SFA

**Mme Anne Duclos-Grisier**, adjointe de la secrétaire générale

#### Direction des services judiciaires

**M. Peimane Ghaleh-Marzban**, directeur

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

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

### Agence publique pour l'immobilier de la justice

**Mme Marie-Luce Bousseton**, directrice générale

### Cour des comptes

**Mme Mireille Faugère**, conseillère maître

**M. Claude Lion**, conseiller référendaire

### Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

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

**M. Daniel Barlow**, secrétaire général du CSM

### Conseil national des barreaux

**Mme Bénédicte Mast**, présidente de la commission « Accès au droit »

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

**Mme Marie-Claude Defossez-Pérard**, directrice du service « Accès au droit »

Barreau de Paris

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

Conférence des bâtonniers

**M. Didier Lecomte**, vice-président du bureau

Conseil national de l'aide juridique

**Mme Agnès Martinel**, présidente

**M. Nicolas Francillon**, secrétaire

**M. Jean-Régis Catta**, chef du bureau de l'aide juridictionnelle

**Mme Tanina Belabbas-Papiliya**, stagiaire IRA

Syndicat de la magistrature

**Mme Juliane Pinsard**, secrétaire nationale

Union syndicale des magistrats

**Mme Céline Parisot**, présidente

**Mme Virginie Duval**, chargée de mission

Unité magistrats SNM FO

**M. Marc Lifchitz**, magistrat, secrétaire général adjoint

**M. Michel Dutrus**, magistrat, délégué général

C.JUSTICE

**M. Michel Montisci**, greffier principal

CFDT Services judiciaires

**Mme Mireille-Aline Weber**, greffière

**M. Guillaume Grassaud**, directeur des services judiciaires

CGT Chancellerie et services judiciaires

**M. Henri-Férréol Billy**, secrétaire national

---

Syndicat des greffiers de France-FO

**M. Jean-Jacques Pieron**, expert CHSM

UNSa service judiciaires

**M. Hervé Bonglet**, secrétaire général

Contributions écrites :

Conseil supérieur du notariat

**Déplacement au tribunal de grande instance de Paris**

*Jeudi 15 novembre 2018*

**Liste des personnes rencontrées**

**M. Jean-Michel Hayat**, président

**Mme Jean-Baptiste Acchiardi**, vice-président

**M. Cyril Roth**, premier vice-président adjoint affecté à la présidence du tribunal

**M. Denis Fauriat**, secrétaire général du parquet

**Mme Séverine Besse** et **M. Nicolas Michon**, Union syndicale des magistrats

**M. Jean-Claude Bouvier**, Syndicat de la magistrature

**Mme Catherine Hanout**, Confédération générale du travail (greffiers)

**Mme Brigitte Bruneau-Berchère**, Union nationale des syndicats autonomes (greffiers)