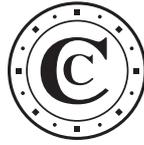


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

AMÉLIORER LA GESTION
DU SERVICE PUBLIC
DE LA JUSTICE

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
OCTOBRE 2021

SOMMAIRE

- 5 AVERTISSEMENT
- 7 SYNTHÈSE
- 9 INTRODUCTION
- 11 1 - LA CARTE DES COURS D'APPEL, UNE RÉFORME TROP LONGTEMPS REPORTÉE
 - 11 A - Des cours d'appel fragilisées
 - 13 B - Une refonte de la carte des cours d'appel s'impose
- 15 2 - AFFECTER LES RESSOURCES EN FONCTION DE CONSTATS RAISONNÉS
 - 15 A - Une augmentation des budgets qui ne se traduit pas dans les résultats, notamment les délais de jugement
 - 17 B - L'adoption d'un référentiel d'allocation des ressources est indispensable
- 18 3 - LE NUMÉRIQUE, INSTRUMENT DE TRANSFORMATION DE LA JUSTICE
 - 18 A - Un plan très ambitieux
 - 19 B - Maintenir l'intégrité et les priorités de la stratégie numérique du ministère
 - 20 C - Anticiper les évolutions dans l'exercice des métiers
- 21 CONCLUSION
- 23 RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 4^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

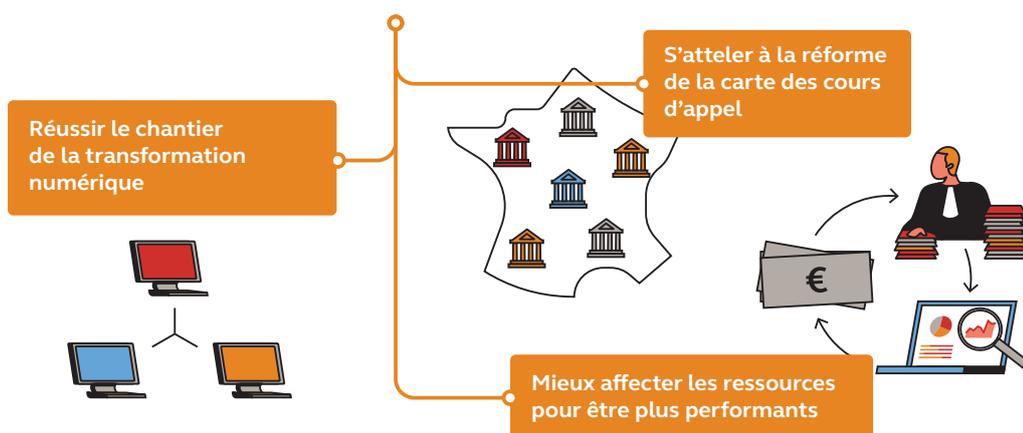
La justice judiciaire bénéficie, depuis plusieurs années, d'évolutions destinées à améliorer la réponse apportée aux citoyens. Elle connaît depuis 2012 une augmentation de son budget (+ 22 % des crédits votés en LFI entre 2011 et 2021). Par ailleurs de nombreuses réformes ont contribué, dans les années récentes, à alléger le travail du juge. Pourtant les délais de traitement des affaires civiles se détériorent et le stock des dossiers en attente augmente. La crise sanitaire a mis en exergue les difficultés du ministère de la justice pour assurer la continuité de son activité. Les nombreuses évolutions portées par la loi de programmation de la justice pour les années 2018-2022 peinent à se mettre en œuvre. Ces constats mettent en évidence la nécessité d'apporter sans attendre des réponses aux faiblesses structurelles soulignées par la Cour dans ses récents contrôles. La justice a désormais moins besoin d'être réformée que mieux gérée.

Trois priorités s'imposent à court terme. En premier lieu, la carte des cours d'appel, fondée sur un découpage géographique ancien qui ne coïncide pas avec les régions administratives, devrait être réformée afin de ne plus maintenir un nombre trop élevé de cours, de tailles insuffisantes, d'accroître leur capacité à constituer des interlocuteurs crédibles aux yeux des autres administrations et de leur permettre de mieux exercer leurs responsabilités en matière de gestion. La justice devrait par ailleurs disposer d'outils d'évaluation de la charge de travail et de répartition des effectifs adaptée aux besoins, réforme d'autant plus nécessaire dans un contexte d'augmentation inédite des budgets de la justice et de mesures d'allègement du travail du juge. Enfin, le ministère de la justice doit rattraper le retard considérable qu'il a accumulé en matière numérique : équipements insuffisants, logiciels anciens, faible niveau de protection des systèmes d'information. La réussite du plan ambitieux de transformation numérique adopté en 2019 dépendra de la capacité du ministère à maintenir la cohérence des priorités au-delà des réformes conjoncturelles et à accompagner les professionnels dans les évolutions de leur métier, induites par les changements numériques.

Chiffres clés

- Progression de **+ 22 %** du budget de la justice entre **2011** et **2021** (crédits votés en loi de finances initiale)
- Délais de traitement des affaires civiles : entre **14** et **18 mois** selon les juridictions
- Affaires civiles en stock fin 2019 : **1,8 million**

AMÉLIORER LA GESTION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE



INTRODUCTION

La justice judiciaire bénéficie, depuis plusieurs années, d'évolutions destinées à améliorer la réponse apportée aux citoyens. La mission budgétaire « justice » connaît depuis 2012 une augmentation de son budget (+ 27 % des crédits votés en LFI entre 2011 et 2021, + 22 % pour la justice judiciaire), l'année 2021 ayant marqué une inflexion particulièrement significative (crédits votés en LFI en hausse de plus de 6,5 % par rapport à la LFI 2020) et la poursuite de cette hausse étant annoncée pour 2022. Par ailleurs de nombreuses réformes ont contribué dans les années récentes à alléger le travail du juge, notamment par la simplification du droit familial ou la déjudiciarisation d'affaires nombreuses telles que le divorce par consentement mutuel.

Pourtant les délais de traitement des affaires civiles se détériorent et le stock des dossiers en attente augmente. En outre, la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 a mis en exergue les difficultés du ministère de la justice pour assurer la continuité de son activité, très fortement réduite lors du premier confinement.

Ces constats soulignent la nécessité d'apporter sans attendre des réponses aux faiblesses de gestion structurelles du ministère de la justice soulignées par la Cour dans ses récents contrôles. La justice judiciaire ne dispose pas des outils de gestion qui permettraient une allocation des ressources humaines adaptée aux besoins. Les limites de son système d'information compromettent la qualité du service et ne permettent pas de recueillir les données indispensables au bon suivi de son activité. La carte judiciaire, fondée sur des choix historiques qui n'ont été que partiellement remis en cause, entraîne dispersion des moyens et complexité de gestion.

L'attention à la gestion est d'autant plus nécessaire que le système judiciaire doit mettre en œuvre de nombreuses réformes (loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée), qui concernent la justice pénale et civile, impactent les conditions d'exercice des métiers, modifient les organisations comme les relations avec les partenaires (forces de sécurité intérieure, avocats, notaires...). Faute d'une capacité du ministère de la justice à améliorer son organisation et à allouer des moyens adaptés aux besoins réels des juridictions, le rythme de ces réformes contribue à l'augmentation des délais de traitement des affaires, comme le soulignent les témoignages recueillis par la Cour auprès des chefs de juridictions.

La conviction de la Cour, au terme d'un cycle de contrôles sur les différentes fonctions administratives de la justice, est que celle-ci a besoin moins d'être réformée que mieux gérée. Si le ministère de la justice ne se dote pas des outils permettant d'organiser correctement l'activité judiciaire, les réformes resteront vaines, malgré les augmentations budgétaires et de personnels.

Adapter la carte des cours d'appel, revoir l'organisation du travail sur la base d'une mesure objective des besoins et combler le retard numérique sont des améliorations qui semblent désormais indispensables. La Cour a formulé, entre 2018 et 2021, des recommandations sur ces différents points qui sont rappelées ci-dessous. Sans ignorer la spécificité de l'année 2020, marquée par la grève des avocats puis la crise sanitaire, l'incapacité de la justice à assurer, dans des conditions satisfaisantes, la continuité de l'activité durant l'épidémie de covid 19 confirme qu'il est nécessaire de mettre les problèmes de gestion au premier rang des priorités du ministère.

1 - LA CARTE DES COURS D'APPEL, UNE RÉFORME TROP LONGTEMPS REPORTÉE

La carte des cours d'appel, fondée sur un découpage géographique dont les fondements remontent à l'ancien régime, n'a bénéficié d'aucune adaptation, malgré les réformes de 2008 et de 2020 sur les tribunaux de première instance et la réorganisation des services de l'État. Isolées dans leur action, de taille souvent insuffisante pour constituer un partenaire crédible aux yeux des autres administrations, les cours d'appel compliquent inutilement, dans leur organisation actuelle, le bon fonctionnement du service public de la justice.

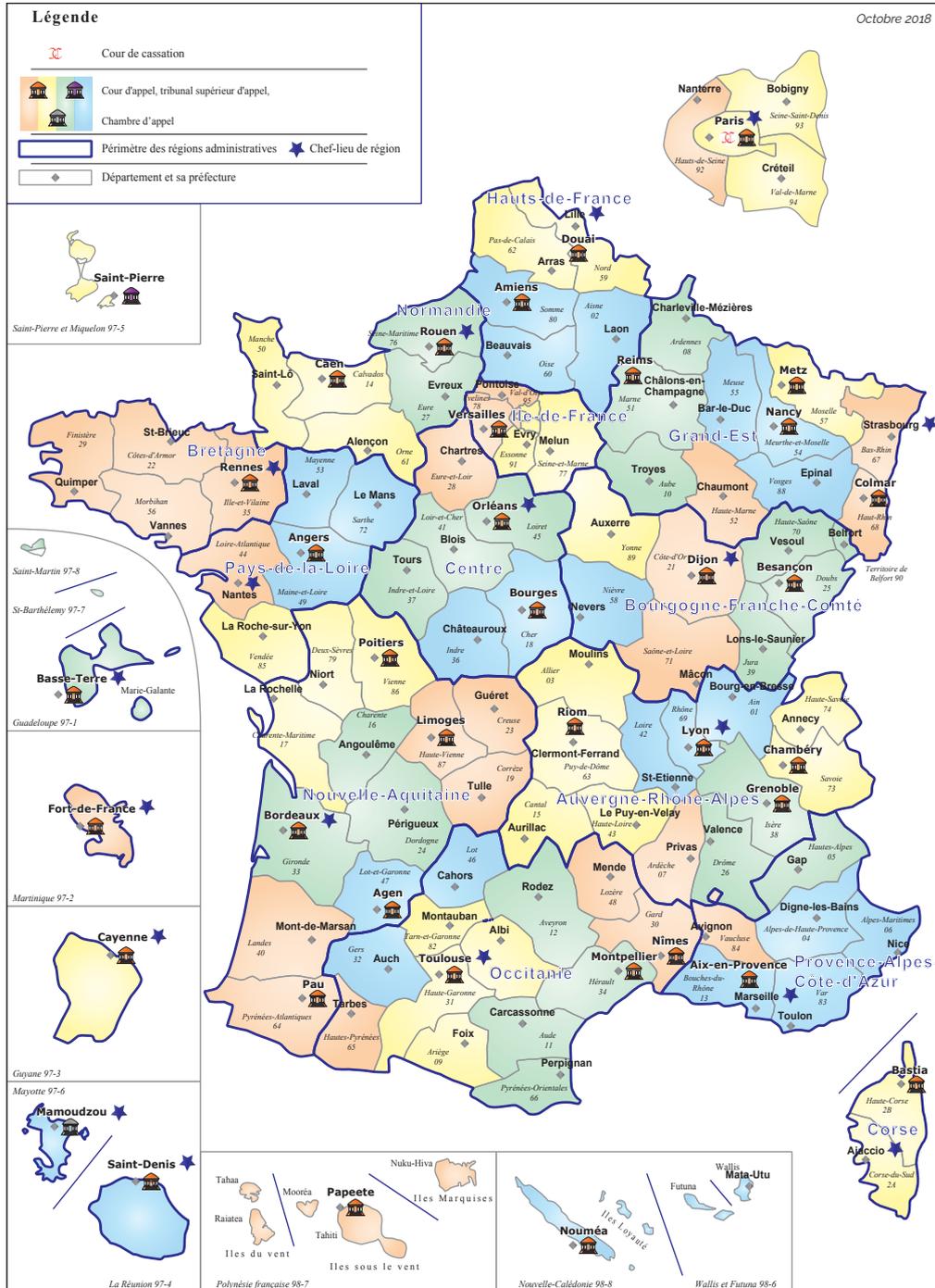
A - Des cours d'appel fragilisés

1 - Un isolement géographique, une taille parfois insuffisante

La répartition des trente-six cours d'appel contribue à les maintenir sur des périmètres trop étroits et à les isoler de leur environnement proche car leurs ressorts ne coïncident ni avec les territoires des treize nouvelles régions administratives de métropole, ni avec les réseaux des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse de ce même ministère.

Limites géographiques des régions et du ressort des cours d'appel

Ministère de la Justice



Direction des services judiciaires

Régions administratives et cours d'appel C-02



Source : ministère de la justice

En France métropolitaine, le ressort de neuf cours d'appel s'étend sur deux régions administratives, celui d'une cour d'appel couvre trois régions tandis que neuf régions comprennent plusieurs cours d'appel : jusqu'à cinq en Nouvelle Aquitaine et en Auvergne Rhône Alpes.

La taille de ces juridictions est très contrastée : alors que deux d'entre elles se distinguent par leurs effectifs nombreux (Paris, plus de 290 magistrats et Aix en Provence, près de 150), dix autres comptent moins de 10 magistrats.

Cette situation est à l'origine de difficultés dans la conduite des politiques publiques gérées au niveau régional et d'une faiblesse structurelle de certaines cours d'appel, manifestement trop petites. La Cour a déjà souligné, dans un référé du 30 avril 2019, à quel point la spécificité de ce découpage territorial entravait le partenariat avec d'autres services déconcentrés de l'État dans de nombreux domaines tels que la lutte contre la délinquance, l'aide aux victimes, les infractions au droit du travail, la lutte contre le terrorisme ou encore les atteintes à l'environnement. Par ailleurs, l'absence d'interlocuteur unique au plan régional complique la reconnaissance de l'institution judiciaire et multiplie, pour ses partenaires, les démarches de contractualisation.

2 - Une gestion peu efficiente

Aux termes de la LOLF, le budget opérationnel de programme (BOP) permet de décliner un programme sur le terrain. Son responsable répartit les crédits du BOP entre différentes unités opérationnelles de programme. Telle n'est pas la situation pour les cours d'appel, en dépit des apparences. Il y a 16 cours d'appel responsables de BOP mais elles n'ont aucune autorité, en matière d'ordonnancement des dépenses ou de gestion des emplois,

sur les chefs de cours responsables d'unité opérationnelle. En dépit de l'existence des cours d'appel-BOP, l'exécution budgétaire est en réalité éclatée entre les 28 cours d'appel.

Cette organisation non hiérarchisée fait perdre son intérêt aux dialogues de gestion menés entre les cours d'appel et la direction des services judiciaires (DSJ). Elle entrave toute possibilité de fongibilité des crédits au sein du ressort d'un BOP. La taille réduite de certaines cours d'appel rend de fait cet exercice peu crédible. Cette situation se traduit, comme l'a montré la Cour, par une reconduction des moyens de chaque cour d'appel, en fonction de la consommation des crédits de l'année précédente, sans justification de la dépense au premier euro ni utilisation des indicateurs de performance. Elle nuit également à la mutualisation des fonctions logistiques au niveau du BOP.

Enfin, l'implantation des cours d'appel est sans lien avec celle des délégations inter-régionales du secrétariat général (SG) du ministère de la justice, chargées d'apporter leur soutien aux services déconcentrés en matière de gestion des ressources humaines, d'achat et de suivi de l'exécution budgétaire et comptable, de l'immobilier, de l'informatique et des télécommunications. Il en résulte des situations complexes, comme celle de la cour d'appel de Nîmes dont le service informatique de gestion est à Toulouse, le pôle chorus à Montpellier et l'immobilier à Aix en Provence.

B - Une refonte de la carte des cours d'appel s'impose

1 - Des constats convergents, des réformes repoussées

Les difficultés générées par l'actuelle carte des cours d'appel ne sont pas contestées. Pourtant

son évolution a été exclue de la réforme de 2008 qui a supprimé plus de 300 juridictions (21 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance, 62 conseils des prudhommes, 55 tribunaux de commerce), alors que l'hypothèse du maintien d'une seule cour par région avait été étudiée. Des travaux en vue de réformer la carte des cours d'appel ont été menés dans le cadre des réflexions préparatoires à la loi de programmation de la justice 2018-2022. Les conférences des premiers présidents et des procureurs généraux y étaient favorables, sous certaines conditions. Cette éventualité a été écartée, sur l'argument, avancé par certains élus locaux et les avocats notamment, du nécessaire maintien de l'accessibilité de la justice. Les cours d'appel sont pourtant, par la nature même de leur activité, les juridictions dont la proximité immédiate avec le justiciable est la moins nécessaire.

La loi de programmation et de réforme de la justice 2018-2022 maintient donc le réseau existant des cours d'appel mais prévoit la possibilité d'expérimenter, dans deux régions, pour une durée de trois ans, la spécialisation des cours d'appel dans certaines matières civiles déterminées par décret. Elle prévoit également que les premiers présidents et procureurs généraux près ces cours d'appel, pourront assurer des fonctions d'animation et de coordination sur un ressort pouvant s'étendre à celui de plusieurs cours d'appel situées au sein d'une même région administrative. Il est attendu de cette expérimentation qu'elle permette d'évaluer les mutualisations, notamment en matière informatique, et les voies d'amélioration de l'organisation budgétaire. Le décret décrivant les matières susceptibles de donner lieu à spécialisation a été publié en décembre 2019 mais les régions expérimentatrices n'étaient toujours pas désignées en octobre 2021.

2 - Scénarios possibles

Trois scénarios d'évolution de la carte des cours d'appel métropolitaines sont envisageables.

Le premier consiste à adapter le ressort des cours d'appel aux régions administratives et à en réduire le nombre. Il n'implique pas de ne maintenir que 13 cours d'appel mais garantit que le ressort de chaque cour d'appel est inclus dans une seule région administrative et que seules les régions les plus étendues conserveront plus d'une cour d'appel. Le nombre des cours serait déterminé en fonction des caractéristiques géographiques et démographiques, du volume d'activité contentieuse, des conditions locales d'exercice, du seuil nécessaire à la gestion déconcentrée des personnels judiciaires et des crédits nécessaires. Dans cette hypothèse, et compte tenu des travaux préalables à la loi de programmation, le nombre de cours d'appel pourrait être proche de vingt. Le choix de rapprocher le ressort des cours d'appel des régions administratives plutôt que des territoires des inter-régions de l'administration pénitentiaire a pour objectif de faciliter les relations entre les juridictions et les autres services de l'État.

Le deuxième, reposant sur des principes identiques au scénario n° 1, pourrait maintenir un nombre de cours d'appel supérieur en spécialisant certaines d'entre elles. La suppression de cours d'appel dont la taille critique est insuffisante est cependant inévitable dans tous les cas. Ce scénario inclut, comme le premier, la refonte de l'organisation budgétaire et la désignation d'un véritable responsable de BOP.

Le troisième scénario est celui retenu par la loi de programmation. Cependant, trois ans après son annonce, l'expérimentation n'est toujours

pas engagée. Par ailleurs rien ne permet d'être assuré que les cours d'appel choisies seraient capables de traiter l'ensemble des sujets et que les autres accepteraient les choix retenus, compte tenu des spécificités locales.

Dans ces conditions, seuls les scénarios 1 et 2 semblent susceptibles de répondre aux besoins. Leur mise en œuvre négociée avec les acteurs locaux pourrait prévoir que dans certaines situations particulières, des sessions foraines puissent être organisées.

Si aucune évolution n'était constatée dans la carte des cours d'appel, une réforme d'une autre nature pourrait s'avérer nécessaire. Elle consisterait à décharger les chefs de cour

d'appel de leur rôle de gestion budgétaire, transféré à des directions interrégionales chargées de l'administration des services judiciaires, sur le mode retenu pour les questions immobilières et informatiques. Une telle évolution assurerait une gestion budgétaire conforme à la LOLF et permettrait de professionnaliser les responsabilités de gestion du système judiciaire dans une logique de filière.

Elle laisserait cependant entière la difficulté qui résulte de la carte actuelle des cours d'appel dans leur dialogue avec les administrations déconcentrées partenaires et la mise au point avec elles de politiques partagées.

2 - AFFECTER LES RESSOURCES EN FONCTION DE CONSTATS RAISONNÉS

A - Une augmentation des budgets qui ne se traduit pas dans les résultats, notamment les délais de jugement

L'augmentation de crédits et d'effectifs dont a bénéficié la justice depuis près de 10 ans et dont la poursuite est annoncée pour l'année 2022, est pour partie justifiée par les comparaisons avec les pays européens. Aux termes de l'étude 2020 de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, la France consacrait, en 2018, 69,5 € par habitant et 0,2 % de son PIB à son système judiciaire quand la moyenne européenne était de 72 € par habitant et 0,33 % du PIB. Ces données et plus encore les comparaisons entre le nombre de juges professionnels (en moyenne 21 juges pour 100 000 habitants dans les pays européens et 11 en France) doivent cependant être prises avec prudence. D'une part, elles ne tiennent pas compte de l'emploi de juges non professionnels, qui assurent en France le traitement des

affaires relevant du droit du travail et du droit commercial. D'autre part, l'étude de la CEPEJ montre que le système juridique des pays influe fortement sur le nombre de juges (les pays d'influence germanique ont ainsi en moyenne plus de 20 juges pour 100 000 habitants, quand les pays d'Europe occidentale et méridionale, dont le système juridique est inspiré du droit nordique, de la *common law* et du droit napoléonien, en comptent entre 10 et 20).

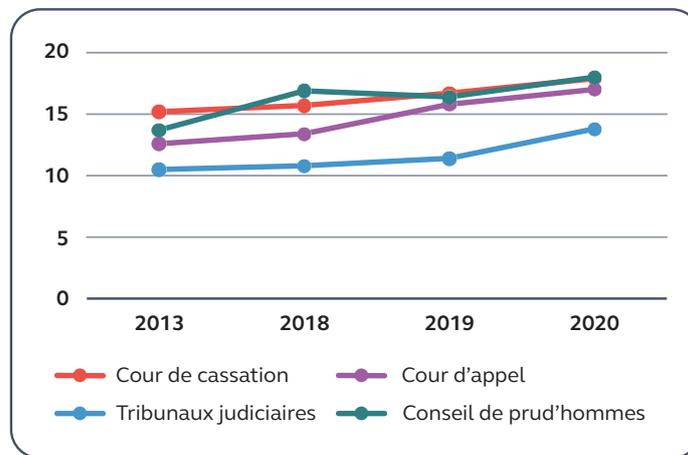
L'augmentation des budgets et des effectifs ne peut être considérée comme la seule réponse permettant de pallier les difficultés rencontrées par le système judiciaire français. Des outils d'évaluation de la charge de travail sont indispensables pour mieux mesurer la réalité de la situation française par rapport à celle de ses pays voisins et guider une affectation raisonnée des ressources, en fonction du volume d'affaires et des charges auxquelles ont à faire face les juridictions.

Les résultats des indicateurs de pilotage confirment cette analyse.

La croissance budgétaire, associée à des réformes de simplifications procédurales et d'allègement de la charge du juge, n'a pas permis de résoudre les difficultés structurelles d'absorption de son activité. Les stocks

d'affaires ne se réduisent pas et les délais de traitement des dossiers restent supérieurs aux objectifs. Que l'on considère le délai moyen de traitement des procédures civiles ou le nombre de juridictions en difficulté, on constate une dégradation des résultats entre 2013 et 2018, que l'épidémie de covid 19 a aggravée.

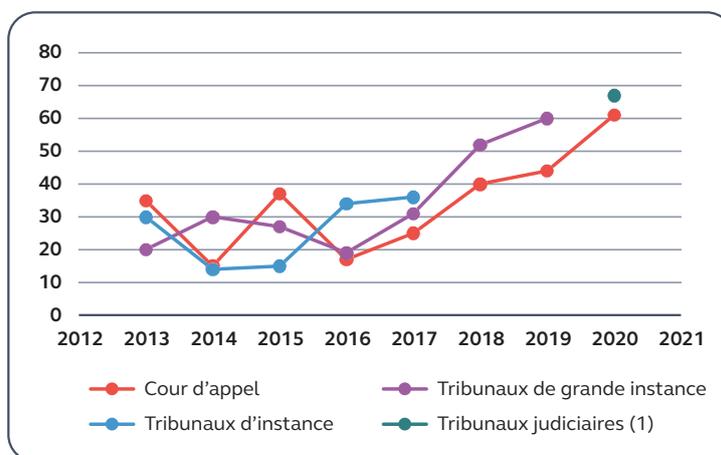
Graphique n° 1 : délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes (mois)



Source : PAP et RAP programme justice

Surtout, le nombre de juridictions en difficulté augmente, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 2 : délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes (mois)



Source : Cour des comptes d'après données des projets et rapports annuels de performances annexés aux lois de finances.(1) Les tribunaux d'instance et de grande instance sont regroupés au sein de l'appellation « tribunaux judiciaires» en 2020 – Les données concernant les tribunaux d'instance ne sont plus disponibles à compter de 2018.

B - L'adoption d'un référentiel d'allocation des ressources est indispensable

La Cour soulignait, en 2018, la nécessité de se doter d'outils formalisés permettant une meilleure connaissance de l'activité des juridictions ainsi qu'une meilleure allocation des effectifs à leur profit. Elle recommandait à la direction des services judiciaires de bâtir un système d'allocation des moyens fondé sur des critères explicites associés à un mécanisme de pondération des affaires fondé sur une typologie des affaires judiciaires.

De tels systèmes existent dans d'autres pays européens, qui utilisent des référentiels élaborés par le service des affaires européennes et internationales de la Commission européenne (SAEI) ou des référentiels nationaux (en Espagne, au Portugal ou en Italie notamment). Les juridictions administratives françaises en utilisent également. En juillet 2020, la CEPEJ a adopté un système de pondération des affaires judiciaires, susceptible de servir de modèle.

Malgré l'engagement de travaux depuis la fin des années 1990 et la remise de plusieurs rapports (en 2011, 2012, 2014 et 2018), aucun référentiel n'a été adopté à ce jour par le ministère de la justice.

Pourtant la nécessité d'un outil d'aide à la décision n'est pas contestée par les magistrats et des référentiels divers sont d'ores et déjà utilisés par le ministère et les juridictions, mais sans transparence ni directive qui s'impose à tous.

Cette situation est particulièrement dommageable dans un contexte qui aurait dû être propice à une allocation raisonnée des moyens, puisqu'il associe une augmentation inédite des budgets de la justice et des mesures d'allègement du travail du juge.

De nombreuses réformes récentes contribuent en effet à diminuer le travail des juges en matière civile :

- le transfert aux auxiliaires de justice de dossiers nombreux : il en est ainsi de la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, qui représentait 86 000 affaires en 2016 ou encore du transfert de l'enregistrement des pactes civils de solidarité aux officiers d'état civil ou du transfert de tous les actes de notoriété aux notaires ;
- la diminution de l'encadrement juridique dans la gestion des biens des majeurs protégés ou les dossiers de surendettement ;
- le développement des modes alternatifs au règlement des litiges ;
- le traitement de contentieux de masse dans des structures spécialisées ;
- le renforcement des équipes autour du juge, notamment par le recrutement d'assistants de justice, de juristes assistants, de greffiers assistants et de greffiers.

En l'absence d'outil de mesure de la charge de travail, ni le ministère de la justice ni les présidents des cours d'appel ne sont en capacité d'évaluer les conséquences de ces réformes, ce qui rend impossible une gestion prévisionnelle des emplois permettant d'ajuster les effectifs aux besoins et de renforcer, grâce aux augmentations budgétaires, les juridictions dont la charge de travail le justifie.

Seul un référentiel national permettrait au ministère de déterminer ce qui, dans les difficultés de fonctionnement que connaissent les juridictions, relève d'une insuffisance de moyens ou de défauts d'organisation, de planification des travaux ou de performance.

La direction des services judiciaires (DSJ) détient d'ores et déjà les éléments de la décision, grâce

aux exemples européens, et aux initiatives locales menées dans certaines juridictions françaises. Elle s'y dit prête, comme en témoignent la mission d'appui récemment confiée à l'inspection générale de la justice et la mise en œuvre récente d'un programme de travail détaillé. Si tel est le cas, rien ne s'opposerait, dès 2022, au choix d'un logiciel et à la conduite d'expérimentations dans un nombre suffisant de juridictions pour définir le cahier des charges nécessaire à son déploiement.

L'urgence est réelle car ce n'est que sur la base de données fiabilisées que l'usage du référentiel pourra, de manière progressive, contribuer à une allocation des ressources fondée sur l'activité des juridictions et l'objectivation de leurs besoins (l'expérience issue d'autres univers, hospitalier notamment, montre en effet que l'utilisation budgétaire de ce type de référentiel n'est possible qu'à l'issue de quelques années de recueil de données).

3 - LE NUMÉRIQUE, INSTRUMENT DE TRANSFORMATION DE LA JUSTICE

Le ministère de la justice a accumulé un retard considérable en matière numérique, par rapport aux autres ministères, mais également par rapport à ses homologues européens (certains pays peuvent être source d'inspiration, Royaume-Uni, Estonie, Portugal notamment) : équipements informatiques obsolètes et insuffisants en nombre, logiciels anciens qui communiquent très peu entre eux au sein du ministère de la justice et avec ceux des partenaires de la justice (avocats, forces de sécurité intérieure notamment), gouvernance informatique en souffrance et très faible niveau de protection des systèmes d'information, incapacité de la justice à disposer d'informations fiables pour conduire le changement. La Cour a montré combien ce constat s'est révélé préjudiciable durant l'épidémie de covid 19. L'insuffisance des équipements (ordinateurs portables et systèmes de visio-conférence) comme celle des moyens de connexion ont entravé le passage au télétravail et nui à la continuité de l'activité. La fermeture de l'ensemble des juridictions lors du premier confinement a ainsi eu pour effet d'entraîner le quasi arrêt du fonctionnement des tribunaux et de faire reposer leur activité,

réduite au contentieux d'urgence, sur 10 à 20 % des personnels.

Lors des travaux préparatoires à la loi de programmation 2018- 2022, la prise de conscience de l'ampleur des transformations nécessaires s'était imposée. La garde des sceaux avait alors qualifié la transformation numérique de « cœur du réacteur » de la réforme de la justice.

A - Un plan très ambitieux

Un plan de transformation numérique (PTN) ambitieux, soutenu par un budget de 530 millions d'euros et la création de 260 emplois sur cinq années, a été adopté pour la période 2018-2022, au service d'une justice « *plus lisible, plus accessible et plus efficace* ». Au total, pour l'ensemble du ministère, le PTN initial comprenait près de 160 projets réunis au sein de trois axes :

- Axe 1 : la consolidation d'un socle technique largement insuffisant (réseaux, serveurs, moyens de communication mobiles sécurisés...);
- Axe 2 : les évolutions applicatives intégrant des modes de développement plus agiles et les opportunités de l'État plateforme, pilotées

dans le cadre d'une gouvernance renouvelée, associant largement les communautés d'utilisateurs ;

- Axe 3 : L'accompagnement au changement et le soutien aux utilisateurs, aussi bien interne au ministère qu'interlocuteurs de ce dernier.

Concernant la justice judiciaire, trois projets sont amenés à bouleverser l'exercice professionnel et les relations avec les citoyens et les auxiliaires de la justice :

- la poursuite du système d'information Cassiopée, colonne vertébrale de la chaîne pénale ;
- la « procédure pénale numérique », complémentaire de Cassiopée, qui améliore les relations entre les services enquêteurs du ministère de l'intérieur et les juridictions ;
- le déploiement du système d'information Portalis pour la chaîne civile qui remplace les huit principaux applicatifs existants et réforme le travail des magistrats et du greffe.

B - Maintenir l'intégrité et les priorités de la stratégie numérique du ministère

Le PTN, défini en 2017, a dû évoluer dès son lancement pour intégrer les nombreuses évolutions législatives et réglementaires structurantes décidées à compter de 2019 mais également, en matière civile, la priorité donnée à l'accès en ligne des justiciables.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, adoptée un an après l'engagement du PTN, a eu un impact fort sur celui-ci, en particulier pour la justice judiciaire. Les tribunaux d'instance et de grande instance ont été fusionnés sous l'appellation de tribunal judiciaire, la réforme du code de la justice pénale des mineurs entrera en vigueur au cours de l'année 2021, de nombreuses mesures ont réformé les

peines pouvant être prononcées. Concernant la justice civile, l'extension de la représentation obligatoire du justiciable, la simplification des procédures de saisine ou encore des réformes plus ponctuelles comme celles du divorce ont imposé des modifications significatives par rapport au plan initial.

Par ailleurs le PTN s'est inscrit dans la démarche plus large des plans de transformation ministériels au sein desquels ont été identifiés les « objets de vie quotidienne ». Quatre nouveaux objectifs ont été adoptés à ce titre fin 2019 pour la justice, concernant notamment la mise en place d'un portail de saisine par le justiciable en matière civile.

Ces évolutions ont été considérées comme prioritaires dans la mise en œuvre du PTN alors que les constats à l'origine du plan posaient comme préalable indispensable l'approfondissement et la consolidation de l'infrastructure numérique du ministère et consistaient à consacrer les moyens nécessaires à l'ajustement et au déploiement des applicatifs.

Ces choix, qui ont modifié les calendriers initiaux, contribuent à expliquer les retards constatés dans la poursuite de Cassiopée et les nombreuses difficultés affectant le projet Portalis, projet phare du PTN, dont le coût prévisionnel, estimé à 28,5 M€ en 2013 a été porté à 45 M€ en 2015 pour s'établir à 77,5 M€ en 2020. Les estimations effectuées en 2020 prévoient un coût global à terminaison de plus de 100 M€.

Par ailleurs, la crise sanitaire, qui a contraint à ouvrir en urgence l'accès à distance au réseau privé virtuel VPN (logiciel installé sur plusieurs appareils afin de créer une liaison sécurisée entre eux), comme la cyber attaque subie au second semestre 2020 par le ministère de la justice, ont montré que la sécurité des

systèmes d'information devait constituer une préoccupation prioritaire.

Il est légitime qu'un plan pluriannuel ne puisse être figé et que sa mise en œuvre soit adaptée. Cependant certains nouveaux besoins, notamment de sécurité, auraient pu être mieux anticipés. Le bon déroulement du PTN gagnerait à ce que les nouvelles modifications soient désormais autant que possible limitées. En tout état de cause, les nouvelles priorités et les abandons de projets qu'elles entraînent devraient systématiquement faire l'objet d'une analyse de risque eu égard aux projets structurants indispensables à l'amélioration du fonctionnement du ministère.

C - Anticiper les évolutions dans l'exercice des métiers

Par son ambition, le PTN est un puissant facteur de modification des méthodes de travail et des organisations. La valorisation des nouveaux outils nécessitera la mise en œuvre

d'une démarche d'amélioration continue sur le moyen terme, au-delà des cinq ans prévus par le PTN.

La dématérialisation complète de la procédure judiciaire devra faire l'objet d'une concertation approfondie avec les magistrats et d'un accompagnement dans la définition des nouvelles organisations du travail.

Une partie importante du travail des greffiers est amenée à disparaître. Leur contribution au traitement de dossiers plus complexes et leur place dans le développement d'un travail d'équipes autour du magistrat doivent être anticipés dès à présent.

Les différentes instances de pilotage et de suivi de la mise en œuvre du PTN ne comprennent pas de représentation directe des utilisateurs finaux, dont les avis, priorités et préoccupations sont portés par les administrations centrales. Une association plus directe des utilisateurs contribuerait à préparer ces évolutions.

CONCLUSION

La justice, confrontée à de nombreuses réformes sur son cœur de métier, doit pouvoir compter sur ses capacités d'organisation et de gestion pour anticiper les changements, les conduire et les évaluer. Cela implique de rediriger une partie de l'attention et des énergies du ministère des réformes de fond vers l'amélioration de la gestion, et de mener à leur terme trois chantiers trop longtemps différés.

Le plan de transformation numérique vise à rattraper le retard pris par des projets numériques structurants, parfois anciens, et à engager, sur cette base, une véritable transformation numérique du ministère. S'il est trop tôt pour en mesurer les effets, les premiers constats montrent que les facteurs de la réussite résident dans la cohérence des priorités au-delà de réformes conjoncturelles et dans l'accompagnement des professionnels dans les évolutions de leur métier induites par le changement numérique.

La seconde, l'adoption et l'utilisation d'un référentiel évaluant la charge de travail des magistrats, doit désormais s'imposer comme une priorité du ministère. Un choix national est désormais urgent.

La troisième, l'évolution de la carte des cours d'appel, fait l'objet d'un consensus sur son principe. Pourtant elle a été exclue des réformes de 2008 et 2019. L'expérimentation, sur un périmètre réduit (deux régions) d'une spécialisation des cours d'appel est une réponse insuffisante. De plus, elle ne répond pas à l'ensemble des difficultés, notamment liées à la taille trop réduite de certaines cours d'appel. Une politique claire doit désormais être menée, qui ne pourra exclure la suppression de certaines juridictions et devra donner aux cours d'appel responsables de budgets opérationnels de programme les moyens de leur fonction de pilote.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour a mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2021
- L'inadaptation des ressorts des cours d'appel, référé à la Garde des sceaux, ministre de la justice, juillet 2019
- L'approche méthodologique des coûts de la justice, enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2018.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
OCTOBRE 2021
