

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Paul HUBER

Directeur des services judiciaires

Responsable du programme n° 166 : Justice judiciaire

Au 1^{er} janvier 2021, les juridictions de l'ordre judiciaire comprendront la Cour de cassation, 36 cours d'appel, le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que des juridictions du premier degré dont 164 tribunaux judiciaires, 125 chambres de proximité dites tribunaux de proximité, 134 tribunaux de commerce, 210 conseils de prud'hommes et 6 tribunaux du travail.

Alors que l'année 2020 devait être le cadre de la mise en œuvre des dispositions de loi de programmation et de réforme pour la Justice (LPRJ), la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 est venue totalement bouleverser le fonctionnement des juridictions. Ainsi, à la suite des mesures prises par le gouvernement pour entraver la propagation du virus Covid-19 et plus particulièrement de la période de confinement du 17 mars au 11 mai 2020, les plans de continuité d'activité des juridictions ont été mis en œuvre, dès le 16 mars 2020 au soir, pour maintenir les activités essentielles au regard à la fois des intérêts en jeu en matière de liberté individuelle et de protection des personnes vulnérables.

Au cours de cette période, l'efficacité et le bon fonctionnement de l'institution judiciaire ont été les uniques objectifs des juridictions afin de maintenir la capacité d'accès au service public de la justice, essentiel à la vie des citoyens.

Face à la gravité de la menace sanitaire, le gouvernement a établi un nouveau cadre législatif d'état d'urgence sanitaire par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020. Ce texte a habilité le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'adaptation à la lutte contre le Covid-19. Vingt-six ordonnances ont été alors présentées en Conseil des ministres du 25 mars 2020 (*Journal officiel* du 26 mars 2020).

Ainsi, en sept chapitres, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de procédure pénale a prévu des dispositions d'urgence destinées à permettre la continuité de l'activité des juridictions pénales essentielle au maintien de l'ordre public.

De même, l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété a prévu une série de dispositions pour alléger le fonctionnement des juridictions civiles, sociales et commerciales, en permettant notamment l'information des parties et l'organisation du contradictoire par tout moyen.

Dans ce contexte, les capacités des juridictions ayant été entièrement mobilisées par les différentes priorités fixées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la mise en œuvre des dispositions de la loi de programmation 2019-2022 a donc connu d'importants bouleversements tant en matière d'application des mesures issues de la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance (dont l'entrée en vigueur a eu lieu au 1^{er} janvier 2020) qu'en matière d'avancée des projets de réforme à venir, telle la justice pénale des mineurs.

L'année 2021 sera donc celle de la poursuite de la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi de programmation et de réforme pour la Justice, tout en conservant une attention particulière au traitement des conséquences de la crise sanitaire, afin notamment de renforcer l'organisation et le fonctionnement des juridictions, de poursuivre les différentes politiques de modernisation, de simplification des procédures et de dématérialisation mais également de rendre la justice plus lisible, plus accessible et plus rapide.

L'année 2021 sera enfin celle de la justice pénale de proximité dont la promotion et le développement constituent une priorité afin de répondre au mieux aux attentes des justiciables, conformément aux orientations définies par le Premier ministre lors de son discours de politique générale du 15 juillet 2020 et par le garde des sceaux dans un courrier du 31 juillet aux premiers présidents et procureurs généraux.

1. PRINCIPALES REFORMES CONDUITES EN 2021

1.1. Poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

Au cours de l'année 2021, la continuité de la mise en œuvre des mesures de la refonte d'ampleur du système judiciaire prévue par le projet loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice sera poursuivie.

Pour rappel, cette réforme tendant à la fois vers les objectifs d'efficacité, de simplification, d'accessibilité et d'indépendance de la justice, s'articule autour de plusieurs axes dont quatre sont de nature à avoir de fortes répercussions sur l'activité des juridictions : la simplification de la procédure civile, la simplification et le renforcement de l'efficacité de la procédure pénale, l'efficacité et le sens de la peine, le renforcement de l'efficacité de l'organisation judiciaire et l'adaptation du fonctionnement des juridictions :

1.2. Renforcement de la justice pénale de proximité

L'année 2021 sera orientée vers la justice de proximité, entendue comme celle du quotidien des justiciables, dont l'ambition est d'une part de lutter plus efficacement contre la petite délinquance du quotidien, au plus près des victimes et, d'autre part, de renforcer l'action judiciaire de proximité par un rapprochement, au plus près des territoires, de la réponse pénale apportée à la petite délinquance du quotidien.

L'objectif est de renforcer l'action des juridictions dans la promotion et le développement d'une justice pénale de proximité pour répondre au mieux aux attentes des justiciables, notamment en s'appuyant sur la nouvelle organisation issue de la loi de programmation et de réforme pour la justice qui doit constituer un levier de premier ordre dans l'adaptation de la réponse de proximité aux besoins des territoires.

Ainsi, la possibilité de tenue d'audiences à juge unique, mise en œuvre depuis 2020, devra être poursuivie et amplifiée en tenant compte de la spécificité des territoires, notamment par des audiences foraines dans les tribunaux de proximité.

De même, dans un souci de favoriser la mise en place de mesures alternatives aux poursuites, perçues comme des réponses pénales particulièrement adaptées aux infractions du quotidien, le recours aux délégués du procureur de la République sera accru pour l'année 2021.

A cette fin, des moyens supplémentaires seront mobilisés afin de pouvoir répondre au mieux à l'ensemble des objectifs fixés. Précisément, chaque tribunal judiciaire ou de proximité devra pouvoir disposer de permanences de délégués du procureur et offrir ainsi une plus grande rapidité dans la réponse pénale apportée à des faits de délinquance du quotidien.

Au-delà des 150 emplois (50 juristes assistants et 100 contractuels de catégorie B) créés dès 2020 et mis à disposition des parquets pour conduire leur action, 614 nouveaux emplois seront créés en soutien des juridictions.

En outre pour renforcer le siège des juridictions, des moyens nouveaux seront mis en œuvre afin de permettre que les magistrats honoraires et les magistrats à titre temporaire puissent exercer leurs attributions dans la limite légale maximum des vacations.

1.3. Mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance de 1945

La garde des Sceaux s'était engagée à mener une réforme de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante annoncée par les précédents gouvernements depuis plus de 10 ans. Le Parlement a autorisé le Gouvernement à prendre une ordonnance en la matière par l'article 93 de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

La réforme vise une simplification de la procédure pénale pour :

- garantir une justice qui juge mieux,
- assurer une meilleure prise en charge éducative des mineurs,
- apporter une réponse plus rapide aux victimes.

Il s'agit de disposer d'une procédure souple pouvant répondre aux situations les plus simples comme les plus graves et qui raccourcit considérablement les délais de jugement et d'indemnisation des victimes.

La procédure actuelle comporte une instruction obligatoire, avec une décision de mise en examen et une phase d'instruction, dans l'attente du jugement sur la culpabilité et sur la sanction, avec des dérogations possibles.

Les procédures accélérées sont lourdes à mettre en œuvre et sont très peu utilisées. Cette architecture complexe conduit à des procédures longues, avec un recours important à la détention provisoire des mineurs. Or, dans de nombreuses affaires, la culpabilité des auteurs du délit est simple à établir et ne nécessite pas d'investigations complémentaires.

La réforme supprime la procédure d'instruction devant le juge des enfants au profit d'un jugement plus rapide devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants. La nouvelle procédure permettra un jugement à bref délai sur la culpabilité suivi d'une phase de mise à l'épreuve éducative de 6 à 9 mois avant le jugement sur la sanction qui interviendra en 12 mois maximum. Elle permettra de confronter le mineur rapidement à la réponse judiciaire pour une meilleure compréhension de la portée de ses actes, de garantir un jugement pour réparer le préjudice subi par la victime, tout en prenant mieux en compte l'évolution du mineur dans le jugement sur la sanction. La décision sur la sanction est prise à l'issue de la mise à l'épreuve éducative : elle prend en compte l'évolution du mineur, sa personnalité, les efforts accomplis et/ou les incidents survenus.

Prévue pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, la crise sanitaire de 2020, en particulier par son impact sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions, oblige de pouvoir disposer d'un temps supplémentaire pour anticiper au mieux la mise en œuvre de la réforme, notamment dans le traitement du stock des affaires ouvertes sous l'empire des dispositions actuelles de l'ordonnance de 1945. Ainsi, les juridictions devront mobiliser des moyens afin de traiter leur stock d'affaires et garantir ainsi une mise en œuvre sereine des nouvelles dispositions courant 2021.

1.4. Renforcement de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance économique et financière

Dans le prolongement de l'année 2020, et notamment de l'attention toute particulière portée sur le pilotage et l'organisation des moyens des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS), dédiées à la fois à la lutte contre la criminalité organisée, à la délinquance financière et au traitement des affaires dont la complexité justifie des investigations importantes (meurtre commis en bande organisée, blanchiment, crime aggravé d'extorsion,...), l'année 2021 verra la poursuite d'une plus grande coopération entre les différentes JIRS, à travers notamment la diffusion de bonnes pratiques ou la mise en place d'organisation spécifique pour répondre aux enjeux de ces types d'affaires.

Dès lors, au cours de l'année 2021, une attention sera à nouveau portée à la lutte contre la délinquance financière, à travers notamment la tenue d'un dialogue de gestion spécifiquement consacré aux JIRS et un renforcement des effectifs dédiés le cas échéant.

2. ACCOMPAGNEMENT DES REFORMES PAR UN ACCROISSEMENT DES MOYENS

En 2021, et en cohérence avec le projet de loi et de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, les services judiciaires bénéficient d'un budget de 3 720,8 M€ en augmentation de 220,2 M€, soit + 6,2 % par rapport à la LFI 2020.

La dotation du programme 166 tient compte notamment de l'augmentation des crédits pour les frais de justice (renforcement de certaines politiques pénales dont celle en lien avec la lutte contre les violences faites aux femmes et la prise en charge de l'apurement des restes à payer), mais également du renforcement des moyens en lien avec les recrutements prévus.

Les crédits de rémunération (hors CAS pensions) s'élèvent à 1 732,3 M€ (+ 3 %), permettant notamment de financer outre la création de 168 emplois comme prévu en quinquennal, 150 recrutements supplémentaires dédiés au renforcement de la justice de proximité.

Les crédits hors masse salariale s'élèvent à 1 269,1 M€, en progression de 14 % par rapport à 2020.

Les crédits consacrés aux frais de justice (618,2 M€) augmentent très sensiblement par rapport à l'an passé (+127,4 M€), notamment pour permettre de répondre à une consommation dynamique résultant du plein effet de certaines réformes mais également du recours, dans le cadre de recherches pour la manifestation de la vérité, à des expertises de plus en plus poussées (grande technicité, rapidité d'expertise, performance accrue) qui de fait deviennent plus coûteuses. Des moyens supplémentaires sont aussi prévus en faveur de la médecine légale jouant un rôle important au service de la justice mais également pour améliorer le maillage territorial par la création de nouvelles structures médico-judiciaires. En outre, des moyens importants seront consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes.

Nonobstant ce qui précède, l'amélioration de la connaissance des frais de justice et le renforcement des leviers de maîtrise de cette dépense demeurent toujours des objectifs constants pour l'ensemble des services.

Les crédits d'investissement immobiliers hors PPP (173,9 M€) continuent de progresser (+8 %) afin de poursuivre une programmation immobilière ambitieuse.

Enfin, les moyens de fonctionnement sont également en augmentation (+6 %) et permettront notamment de tirer les enseignements de la crise du coronavirus pour adapter les modes d'organisation judiciaire aux nouveaux enjeux (système de télé audiences, renforcement des outils informatiques...) mais également d'accompagner l'augmentation des effectifs.

3. TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS

Les réformes précédemment énumérées devront s'accompagner de la poursuite de la transformation numérique de la justice judiciaire et, en particulier, des chantiers sur la dématérialisation des procédures.

C'est ainsi que, dans le cadre de l'analyse des conséquences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des juridictions, le vaste plan de transformation numérique du ministère de la justice sera poursuivi et accentué.

En effet, si la période de confinement stricte du 17 mars au 11 mai 2020 a permis de souligner l'ensemble des précédentes politiques menées, notamment en termes d'équipements de matériel des juridictions et de développement d'un réseau (VPN) pouvant permettre un accès à distance aux applicatifs métiers, elle a également été l'occasion de mettre en lumière les différentes marges de progrès qui doivent devenir les futurs objectifs de la direction des services judiciaires.

Ainsi, l'année 2021 devra permettre de poursuivre des chantiers déjà engagés en matière la transformation des organisations.

3.1. Renforcement de l'accompagnement des juridictions dans l'adaptation de leurs organisations aux nouvelles technologies

Afin d'accompagner la transformation numérique qui modifie également l'organisation quotidienne de travail des magistrats et des fonctionnaires de greffe au sein des juridictions, la direction des services judiciaire mobilise le bureau de l'accompagnement de l'organisation des juridictions (AccOr.J).

La DSJ propose une méthode rigoureuse permettant d'analyser l'organisation des juridictions et de faire des préconisations adaptées pour l'avenir. La DSJ a ainsi accompagné 14 juridictions dans ce cadre en 2019.

S'appuyant sur les nombreux déplacements du bureau au sein des juridictions de toutes tailles (25 juridictions ont ainsi été visitées en 2019 et 3 nouvelles juridictions ont saisi le bureau en 2020), le bureau AccOr.J s'emploie à cartographier les organisations rencontrées en juridiction et de modéliser une organisation standard permettant de répondre aux besoins des acteurs (magistrats, fonctionnaires, auxiliaires de justice, partenaires institutionnels et justiciables), dans l'objectif de nourrir un référentiel de structures et processus adaptés aux enjeux de l'institution judiciaire. Des structures organisationnelles clefs ont été identifiées modélisables selon la taille de l'organisation et la volumétrie de l'activité. Le bureau a mené à bien ses travaux de modélisation du traitement judiciaire des affaires de violences conjugales, dont la restitution a été mise en ligne début 2020.

3.2. Développement de nouveaux outils au service des juridictions

Dans le cadre du programme de transformation de la justice civile, PORTALIS, plusieurs services ont d'ores et déjà été proposés aux juridictions – portail du SAJJ – ouvert en mars 2019 et aux justiciables – portail du justiciable (suivi de l'état d'avancement de la procédure en ligne) – ouvert en mai 2019. Fin 2020, le justiciable (personne physique non représentée par un avocat) pourra saisir en ligne les juridictions civiles (protection des majeurs hors ouverture de mesure) et pénales (constitution de partie civile). En 2021, c'est le contentieux des prudhommes qui verra la première version du portail des juridictions (remplacement de l'appliquatif existant).

Le module Cassiopée Scellés, né en 2016 de la volonté de la direction des services judiciaires de perfectionner la gestion des scellés, équipe désormais 150 juridictions.

Ce module a été pensé pour fonctionner en complément de l'application Cassiopée afin d'assurer une gestion du scellé en lien permanent avec les évolutions de la procédure. Ce module permet non seulement la gestion des scellés classiques mais également des saisies spéciales (comptes bancaires, véhicules etc.). Il permet également de sécuriser les transferts de scellés et conduit à une meilleure maîtrise des frais de Justice.

Au-delà de la généralisation de cet applicatif à l'ensemble des tribunaux judiciaires avant la fin 2020, pour les juridictions à très forte volumétrie de scellés ou ayant des projets de régionalisation des pièces à conviction, il est prévu un déploiement ciblé du logiciel Métis. Cette doctrine de déploiement s'inscrit dans la continuité de la mise à disposition du logiciel Métis, interconnecté avec Cassiopée, au Tribunal de Paris (2^e semestre 2019) et au Centre Régional de Gestion des Pièces à Conviction d'Hazebrouck pour le compte de la Cour d'appel de Douai (1^{er} semestre 2020).

Enfin et pour soutenir cette transformation numérique, un plan massif de dotation d'ultraportable a été mené. Aux 13 000 ultra portables déjà déployés en juridictions, ce sont plus de 5 000 ultraportables qui ont été commandés et dont le déploiement a débuté lors de la crise sanitaire.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1	Rendre une justice de qualité
INDICATEUR 1.1	Délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes
INDICATEUR 1.2	Pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles
INDICATEUR 1.3	Délai moyen de traitement des procédures pénales
INDICATEUR 1.4	Délai théorique d'écoulement du stock des procédures
INDICATEUR 1.5	Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège
INDICATEUR 1.6	Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet
INDICATEUR 1.7	Nombre d'affaires civiles et pénales traitées par fonctionnaire
INDICATEUR 1.8	Taux de cassation (affaires civiles et pénales)
OBJECTIF 2	Renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le sens et l'efficacité de la peine
INDICATEUR 2.1	Alternatives aux poursuites (TJ)
INDICATEUR 2.2	Taux de peines alternatives à l'emprisonnement ferme
INDICATEUR 2.3	Taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme
INDICATEUR 2.4	Délai de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme
OBJECTIF 3	Adapter et moderniser la justice
INDICATEUR 3.1	Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale
INDICATEUR 3.2	Transformation numérique de la justice
INDICATEUR 3.3	Part des conciliations réussies
INDICATEUR 3.4	Satisfaction sur la qualité de l'accueil dans les tribunaux