Cour des comptes

QUATRIEME CHAMBRE

**S2026-0024**

DEUXIEME SECTION

# OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# LA GESTION DE L'IMMOBILIER DES SERVICES JUDICIAIRES

Exercices 2017-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 08 janvier 2026

13, rue Cambon ▪ 75100 PARIS CEDEX 01 ▪ T +33 1 42 98 95 00 ▪ www.ccomptes.fr

# TABLE DES MATIÈRES

**TABLE DES MATIÈRES ..... 1**

**PROCEDURES ET METHODES ..... 3**

**SYNTHÈSE ..... 5**

**RECOMMANDATIONS ..... 8**

**INTRODUCTION ..... 9**

1 UN PATRIMOINE JUDICIAIRE SINGULIER DONT LA CONNAISSANCE DOIT PROGRESSER ..... 10

1.1 Une singularité forte ..... 10

1.1.1 Une singularité en lien avec la mission de justice ..... 10

1.1.2 Une singularité liée à l'héritage du passé ..... 12

1.1.2.1 Un parc hétérogène et souvent vétuste ..... 12

1.1.2.2 Une réorganisation restée partielle ..... 15

1.1.3 Une insuffisante prise en compte des évolutions des services judiciaires ..... 17

1.1.3.1 Des référentiels de construction des palais de justice en question ..... 17

1.1.3.2 Des évolutions mal accompagnées sur le plan immobilier ..... 18

1.1.3.3 Une anticipation limitée de la hausse des recrutements ..... 19

1.1.3.4 La saturation des locaux dédiés aux archives ..... 20

1.2 Un parc immobilier dont la connaissance reste partielle ..... 21

1.2.1 Des données qui peinent à retracer la réalité et les évolutions du parc immobilier judiciaire ..... 21

1.2.2 Des outils dont la fiabilisation et l'articulation avec les systèmes d'information ministériels doivent continuer de progresser. ..... 24

1.2.2.1 Un outil judiciaire confronté au défi de l'exhaustivité des données ..... 24

1.2.2.2 Une articulation avec les outils interministériels à améliorer ..... 26

2 UN EFFORT DE PROGRAMMATION INABOUTI, DES DEPENSES QUI REPONDENT MAL AUX ENJEUX ..... 29

2.1 Un bilan en demi-teinte des lois de programmation ..... 29

2.1.1 Une programmation selon des critères peu clairs et dont la mise en œuvre est restée partielle ..... 30

2.1.1.1 Pour la LPJ, une programmation ambitieuse, compliquée par la réforme de la carte judiciaire ..... 30

2.1.1.2 Pour la LOPJ, une programmation en suspens ..... 32

2.1.2 Une stratégie ministérielle et une priorisation des opérations qui ont tardé ..... 33

2.2 Des dépenses effectives qui répondent mal aux besoins ..... 36

2.2.1 Une gestion budgétaire qui ne profite pas à l'immobilier judiciaire.....36
2.2.2 Des dépenses effectives qui répondent mal aux enjeux de l'immobilier judiciaire.....38
2.2.2.1 Une insuffisance chronique de l'entretien du patrimoine.....38
2.2.2.2 Des dépenses d'investissement de l'Etat propriétaire dont la réalisation est longue.....41
2.2.2.3 Les dépenses liées au PPP.....45
3 UNE FONCTION IMMOBILIERE DONT L'ORGANISATION DOIT ETRE CLARIFIEE ET RENDUE PLUS EFFICACE.....48
3.1 Une gouvernance des grands projets immobiliers à renforcer.....49
3.1.1 Des instances stratégiques ministérielles et interministérielles à mobiliser.....49
3.1.2 Un opérateur dont la tutelle doit être renforcée.....50
3.1.2.1 Un périmètre d'intervention peu clair.....50
3.1.2.2 Une conduite d'opérations dont le suivi doit être renforcé.....51
3.2 Une organisation éclatée et mal coordonnée qui doit être clarifiée.....54
3.2.1 Une organisation éclatée au plan central.....54
3.2.1.1 Le secrétariat général : un rôle de stratège à exercer.....54
3.2.1.2 La DSJ : un acteur immobilier qui doit s'imposer entre les juridictions et le SG.....56
3.2.1.3 Un équilibre à clarifier.....56
3.2.2 Un enchevêtrement peu clair d'acteurs locaux.....58
3.2.2.1 Les neuf départements immobiliers des DI : des acteurs interrégionaux en soutien des juridictions.....58
3.2.2.2 Les trente-six services administratifs régionaux des cours d'appel : des compétences immobilières qui se renforcent.....62
3.2.3 Un défaut d'articulation lié à une structuration inaboutie du dialogue de gestion.....67
3.3 Une fonction immobilière à professionnaliser.....73
3.3.1 Un enjeu quantitatif aggravé par les défauts de l'organisation.....73
3.3.2 Un enjeu qualitatif : un équilibre à trouver entre magistrats et professionnels de l'immobilier.....75
3.3.2.1 Les magistrats délégués à l'équipement (MDE), fonction historique mais secondaire et au positionnement variable.....76
3.3.2.2 De nouveaux acteurs issus du monde extra-judiciaire.....77
3.3.3 Des compétences immobilières à renforcer.....78
3.3.3.1 Un effort de formation à accentuer.....78
3.3.3.2 L'enjeu du recours à des prestataires et de leur suivi.....79
3.3.3.3 La nécessité d'une démarche globale et structurée.....80
**ANNEXES.....83**
Annexe n° 1. Glossaire.....84
Annexe n° 2. Opérations annoncées par les lois de programmation.....86
Annexe n° 3. Budget consacré à l'entretien maintenance en M€.....87

# Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques[1] que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

⁂

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

La quatrième chambre a préparé ce rapport à partir d'entretiens organisés avec les acteurs de l'immobilier judiciaire, en administration centrale et dans les ressorts ainsi que par l'examen des notes, rapports, documentation et pièces justificatives entrant dans son périmètre. Des questionnaires ont été adressés aux acteurs centraux et aux trente-six chefs de cour d'appel, avec un taux de réponse de 90 % pour ces derniers. Le contrôle a également reposé sur l'analyse de la situation de quatre ressorts de cour d'appel (Caen, Versailles, Besançon et Lyon), soit onze juridictions choisies selon des critères de taille, d'activité et de patrimoine immobilier.

⁂

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 8 janvier 2026, par la Quatrième chambre, présidée par M. Damien Cazé, président, et composée de Mme. Nathalie Casas, présidente de section et contre rapporteur, M. Rémi Frentz, conseiller maitre, Mme. Catherine Périn, conseillère maitre, Mme. Marie-Ange Mattei, conseillère maitre ainsi que de M. Jérôme Montant, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Arthipan Arulandarajah, expert et Mme. Berthe Gerbier, vérificatrice, en tant que rapporteurs.

⁂

[1] La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Les rapports publics 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

Avec 36 cours d'appel, 164 tribunaux judiciaires et 125 tribunaux de proximité répartis sur 1 715 751m² de surface utile brute (SUB), le parc judicaire représente environ 2 % du patrimoine immobilier de l'État. Il est la matérialisation concrète de la justice sur le territoire national, qui se reflète souvent dans la symbolique emblématique de ses édifices publics.

### *Un patrimoine immobilier, singulier, hétérogène et dont la connaissance doit continuer à progresser*

En raison des activités juridictionnelles qui s'y déroulent et qui imposent des usages et des modes d'occupation spécifiques, mêlant espaces publics comme les salles-des-pas-perdus et espaces sécurisés comme les attentes gardées pour les détenus, le parc judiciaire revêt une singularité certaine et reconnue au sein du patrimoine immobilier de l'État.

Les services judiciaires font face au défi d'un patrimoine immobilier hétérogène et souvent vétuste, où prédominent les édifices anciens. Ce patrimoine peine à s'adapter aux évolutions des activités juridictionnelles comme aux obligations et normes qui s'imposent à tout le parc immobilier public. Il a été fortement mis sous tension par une série de réformes dont les enjeux immobiliers ont été trop faiblement pris en compte et par un accroissement très conséquent des effectifs affectés aux juridictions.

Pour mener à bien les adaptations nécessaires, les efforts du ministère doivent être poursuivis afin de consolider la connaissance de l'état des bâtiments judiciaires et fiabiliser les outils de gestion du parc immobilier et l'articulation avec les applications de gestion immobilière de l'État.

### *Une mise en œuvre partielle des deux lois de programmation, une stratégie à finaliser et à mettre en œuvre*

Depuis 2017, deux lois de programmation ont été consacrées au ministère de la justice et portaient une ambition forte, avec une croissance plus rapide que le total des dépenses de l'État. Mais aucune de ces deux lois ne reposait sur une méthode de programmation établissant des priorités claires. Les opérations immobilières ont été progressivement élargies, des annulations et des reports ont été décidés, de sorte que la mise en œuvre des deux lois s'est faite en retrait des ambitions initiales. Fin 2024, face à la difficulté de la situation budgétaire de l'Etat, un moratoire de fait a été décidé pour le lancement des opérations non encore engagées, dans le cadre d'une révision nécessaire de la trajectoire budgétaire de la mission justice.

Dans ce contexte, l'adoption d'une stratégie ministérielle est indispensable. Les services judiciaires ne disposaient jusqu'en 2025 que d'éléments épars figurant dans des documents de nature et de portée variables. C'est uniquement en 2023 qu'une démarche structurante a été engagée par le secrétariat général en vue de l'élaboration d'un schéma pluriannuel (2024-2028) de stratégie immobilière (SPSI) ministériel. Sa finalisation est urgente.

Elle doit s'articuler avec une trajectoire de financement arbitrée dans un cadre interministériel, priorisant les projets, comme le ministère s'y attache désormais, et définissant un calendrier réaliste de mise en œuvre ainsi qu'un dispositif de suivi robuste. Compte tenu des

constats établis sur la vétusté du parc judiciaire, un indicateur relatif aux dépenses d'entretien par mètre carré pour l'entretien courant et le gros entretien renouvellement (GER) s'impose particulièrement et gagnerait à s'accompagner d'un indicateur de satisfaction des agents.

### *Des dépenses qui répondent mal aux enjeux de l'immobilier judiciaire*

En dépit de la priorité qui lui était reconnue et de l'augmentation globale des crédits consacrés à la mission justice, l'immobilier judiciaire a souvent constitué une variable d'ajustement face aux impératifs budgétaires. Cette tendance, ancienne, traduit notamment la difficile maîtrise de certains postes de dépenses de fonctionnement, notamment les frais de justice, mais également une priorisation au bénéfice des investissements nécessaires pour l'immobilier pénitentiaire. Elle est favorisée par les retards qui caractérisent la conduite des opérations d'investissement judiciaires, en particulier les plus lourdes confiées à l'APIJ.

A ces retards, qui freinent la bonne exécution des dépenses d'investissement de l'Etat propriétaire, s'ajoutent des contraintes fortes liées aux dépenses de l'immobilier occupant. En leur sein, les frais liés aux questions de sûreté, aux loyers et charges ainsi qu'à l'énergie et aux fluides progressent, limitant d'autant le financement des opérations de maintenance. En la matière, l'insuffisance chronique des financements se traduit par des défauts d'entretien qui pèsent à la fois sur la qualité du service rendu aux usagers et sur les conditions de travail des personnels, obligeant de surcroît à mobiliser des montants plus lourds dans le cadre d'opérations de gros entretien. Enfin, le choix de s'engager dans deux opérations de partenariat public - privé contribue à contraindre la dépense immobilière des services judiciaires. Celui de Caen donne lieu à des ajustements récurrents dont résulte une dynamique forte de dépense. En 2024, des tensions sont apparues pour leur financement alors qu'elles constituent pour l'État et le ministère des dépenses rendues obligatoires par le contrat.

### *Une organisation immobilière à clarifier et à renforcer*

L'autonomie de gestion que leur confèrent les spécificités de leur immobilier, comme la croissance forte des crédits budgétaires qui leur ont été alloués, imposent au ministère de la justice et aux services judiciaires une responsabilité accrue pour les gérer avec efficacité. Mais cette exigence est loin d'être satisfaite dans le cadre de l'organisation actuelle de la fonction immobilière.

Contrainte par l'absence de réforme de la carte des cours d'appel et marquée par le choix de confier à des magistrats un rôle clef en vue d'assurer la prise en compte des enjeux « métier », elle s'organise autour de nombreux acteurs. Spécifique pour les grands projets immobiliers, la gouvernance est complexe à l'échelon central et davantage encore à l'échelon territorial. Elle est marquée par la dispersion des compétences et une articulation difficile entre ces intervenants, aggravée par une structuration inaboutie du dialogue de gestion.

Dans le contexte contraint des finances publiques et face à la nécessité de renforcer l'efficacité de la justice comme les conditions de travail des personnels judiciaires, cette organisation ne permet pas d'assurer une gestion rigoureuse de l'immobilier judiciaire. Le ministère doit se saisir les leviers qui sont à sa main pour garantir un pilotage plus efficace et une meilleure allocation de ses ressources en structurant son dialogue de gestion pour le rendre plus opérationnel. C'est le complément indispensable à la réforme de l'administration centrale du ministère annoncée en décembre 2025 par le garde des sceaux.

### *Une fonction immobilière à professionnaliser*

Cet enjeu est d'autant plus essentiel que la montée en puissance de la fonction immobilière représente un défi majeur pour le ministère. D'une part parce que la saturation du parc judiciaire conduit désormais à un besoin de surfaces supplémentaires, augmentant notamment les charges d'entretien et de maintenance ; d'autre part parce que les compétences attendues des agents en charge des questions immobilières nécessitent une technicité croissante pour piloter les bâtiments intelligents répondant aux dernières règlementations et normes européennes.

Il s'agit par conséquent d'un enjeu quantitatif, menacé par l'émiettement des ressources mais aussi qualitatif, pour garantir la performance de la gestion immobilière. Dans ce contexte, il incombe au ministère de définir une « feuille de route » de la professionnalisation de cette fonction.

# RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1**. *(SG, DSJ)* En complément des référentiels de construction, engager une démarche prévisionnelle d'identification des besoins, en fonction des critères d'activité juridictionnelle, démographiques, géographiques, bâtimentaires et d'égalité d'accès au service public de la justice.

**Recommandation n° 2.** *(DSJ)* Établir un plan d'action ministériel de gestion et stockage des archives judiciaires.

**Recommandation n°3.** *(SG, DSJ, DIE)* Poursuivre la fiabilisation et assurer la cohérence des données bâtimentaires dans l'ensemble des outils de gestion et de suivi du patrimoine immobilier du ministère.

**Recommandation n°4**. *(SG, DSJ, DB)* Finaliser l'adoption d'un SPSI et l'articuler avec une trajectoire de financement arbitrée dans un cadre interministériel, en priorisant les projets et en définissant un calendrier réaliste de mise en œuvre et un dispositif de suivi robuste.

**Recommandation n°5.** *(SG, DSJ, APIJ, DIE)* Définir un plan de maintenance identifiant le montant des crédits nécessaires et prévoir systématiquement dans les nouveaux programmes une enveloppe dédiée dans une logique de coût complet des projets immobiliers

**Recommandation n°6.** *(SG)* Constituer et réunir sans délai un comité d'audit et de suivi indépendant au sein de l'APIJ afin d'appuyer l'agence dans l'évaluation et le suivi des risques calendaires, programmatiques et budgétaires.

**Recommandation n°7.** *(SG, DSJ)* Revoir la charte de gestion du programme 166 conformément aux principes fixés par la LOLF en confiant aux responsables de BOP une fonction d'arbitrage.

**Recommandation n°8.** *(DSJ)* Promouvoir la généralisation de la pratique des lettres de mission des chefs de cour au référent immobilier local.

**Recommandation n° 9.** *(SG, DSJ)* Élaborer une feuille de route de la professionnalisation de la fonction immobilière des services judiciaires en lien avec la DIE.

# INTRODUCTION

En 2024, l'immobilier judiciaire concerne un parc de 1 715 751m² de surface utile brute (SUB). Il occupe un tiers de la superficie du patrimoine immobilier du ministère de la justice, composé par ailleurs des parcs de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce parc immobilier ministériel représente moins de 5 % de celui de l'État.

Avec 36 cours d'appel, 164 tribunaux judiciaires et 125 tribunaux de proximité, le parc judicaire est la matérialisation concrète de la justice sur le territoire national, qui se reflète souvent dans la symbolique emblématique de ses édifices publics. Cette singularité au sein du patrimoine immobilier de l'État se traduit aussi par une certaine liberté de gestion.

Cette gestion repose sur de nombreux acteurs : en administration centrale, la direction des services judiciaire (DSJ) et le service de l'immobilier ministériel (SIM) du secrétariat général (SG) ; localement, les services administratifs régionaux (SAR) au sein des cours d'appel et les délégations inter-régionales (DI) du secrétariat général. S'ajoute un opérateur à cette cartographie générale, l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Les précédents rapports de la Cour des comptes avaient souligné les défaillances dans la gestion de ce patrimoine. Ces défaillances résultaient, notamment, d'une organisation inefficiente et de l'enjeu que constituait la réforme de la carte des cours d'appel, dont les fondements remontent à l'Ancien régime. Cette réforme n'a pas été entreprise, mais deux lois de programmation ont été votées et ont intégré un volet destiné à répondre aux enjeux immobiliers.

La Cour a choisi d'engager un contrôle en vue de s'assurer que cet effort, consenti dans un contexte budgétaire toujours plus contraint, a permis d'améliorer l'efficacité de la gestion immobilière des services judiciaires. Son contrôle a notamment reposé sur l'analyse de la situation de quatre ressorts de cour d'appel[2], soit onze juridictions choisies selon des critères de taille, d'activité et de patrimoine immobilier. Des entretiens ont été organisés avec les acteurs immobiliers en administration centrale et dans les ressorts judiciaires, et des questionnaires ont été adressés aux acteurs centraux et aux trente-six chefs de cour d'appel, avec un taux de réponse de 90 % pour ces derniers.

Ces éléments conduisent la Cour à relever que le ministère doit s'attacher à consolider la connaissance de l'état de son patrimoine judiciaire et mieux anticiper les évolutions nécessaires (1ère partie). Alors que les deux lois de programmation n'ont pas permis de répondre aux enjeux de modernisation des services judiciaires (2ème partie), dans un contexte budgétaire contraint, l'organisation de la fonction immobilière doit être clarifiée et rendue plus efficace (3ème partie).

[2] Caen, Versailles, Besançon et Lyon

# 1 UN PATRIMOINE JUDICIAIRE SINGULIER DONT LA CONNAISSANCE DOIT PROGRESSER

Le parc immobilier des services judiciaires, essentiellement composé de juridictions, accorde une place majeure à l'architecture des bâtiments et à l'intégration des attributs de la symbolique judiciaire emblématique de ces édifices publics. Il est à cet égard indéniablement singulier. Il l'est aussi en raison des activités juridictionnelles qui s'y déroulent et qui imposent des usages et des modes d'occupation spécifiques.

Ce patrimoine se caractérise également par la prédominance d'édifices anciens, facteur de lourdes contraintes immobilières, qui contrastent avec des nouveaux palais de justice à l'architecture contemporaine. Cette forte hétérogénéité constitue un facteur de complexité que le ministère doit surmonter pour parvenir à évaluer avec précision l'état du patrimoine judiciaire, condition *sine qua non* d'une programmation et d'une gestion immobilières performantes.

## 1.1 Une singularité forte

En raison des activités juridictionnelles qui s'y déroulent et qui imposent des usages et des modes d'occupation spécifiques, le parc judiciaire revêt une singularité reconnue au sein du patrimoine immobilier de l'État. Majoritairement ancien, il peine à évoluer au rythme des réformes juridictionnelles et des normes qui s'imposent à tout le parc immobilier public.

### 1.1.1 Une singularité en lien avec la mission de justice

La spécificité des espaces nécessaires au déroulement des procès et à l'activité juridictionnelle rend les bâtiments judiciaires non assimilables à des bâtiments tertiaires classiques. La majorité des surfaces d'un tribunal se compose en effet d'espaces publics (salle des pas perdus, service d'accueil du justiciable, salles d'audience et d'espaces sécurisés (attentes gardées pour les détenus, accueil des fourgons, flux séparés vers les salles). Dans cette configuration, les espaces de bureau représentent au maximum 40 % des surfaces d'une juridiction. Il s'agit, selon le service de l'immobilier ministériel du secrétariat général (SIM) d'un « *chiffre communément admis* », estimé à partir des données issues du logiciel de gestion de l'immobilier judiciaire Patrimmo (cf. *infra*).

L'enjeu immobilier est donc triple pour l'immobilier judiciaire : articuler les espaces publics et les espaces sécurisés, maîtriser la densité des flux publics et offrir un cadre de travail adapté pour les personnels judiciaires. Cette problématique, propre aux bâtiments judiciaires, la rapproche davantage d'une salle de concert ou d'une agence bancaire que d'espaces de bureaux. L'exemple de la salle d'audience dite du « V13 » illustre de manière paroxystique cette spécificité et les contraintes qui en résultent.

**La salle « V13 » des grands procès : un exemple emblématique de l'immobilier judiciaire**

L'APIJ a été chargée, en 2018, d'identifier un lieu capable d'accueillir le procès des attentats du 13 novembre 2015 (« V13 »). Des études de faisabilité ont été conduites selon plusieurs options (locations d'espaces privés, construction *ex nihilo* d'une salle sur un terrain militaire, *etc.*). Le ministère s'est finalement prononcé en faveur du palais de justice de l'Île-de-la-Cité, pour des raisons symboliques, de sécurité et d'accessibilité et a mandaté l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ), le 13 novembre 2018, pour conduire les études préalables. La décision de construire une salle d'audience sur mesure de 550 places sur 700 m² dans l'enceinte du Palais de la Cité a été prise en avril 2019 en vue d'une ouverture du procès en janvier 2021 (date retenue initialement).

Outre la construction de la salle d'audience proprement dite au sein de la salle des pas perdus du Palais de la Cité, le projet nécessitait également de disposer de plusieurs locaux annexes contigus : deux salles pour l'attente des témoins, des bureaux pour les magistrats et les fonctionnaires, des salles d'attente pour les gendarmes, des box d'entretien pour les accusés et leurs avocats, des sanitaires pour les témoins et les accusés ainsi que des locaux techniques et une régie multimédia. Outre ces contraintes calendaires et fonctionnelles, le projet immobilier a dû prendre en compte les impératifs de préservation du patrimoine historique classé. L'intervention de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et de l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) s'est ainsi imposée afin concevoir une structure à la fois éphémère et indépendante du reste du palais pour l'acoustique, le chauffage et la climatisation. Le dialogue entre la cour d'appel, le SIM et l'APIJ a été constructif et fluide durant toute les phases de l'opération. Il s'est organisé autour de réunions deux fois par mois et d'un comité stratégique deux fois par an.

Les travaux ont été réceptionnés le 15 juin 2021 et le procès s'est tenu de septembre 2021 à juin 2022. Douze procès « hors normes » ont pu se tenir dans cette salle avant le démontage de la salle des « grands procès » qui a eu lieu en mars 2025[3]. Ce dispositif n'avait pas vocation à être pérenne, des problèmes de structure liés aux voûtes gothiques de la Conciergerie au-dessus de laquelle a été construite la salle et un avis défavorable en matière de sécurité incendie formulées par la commission de sécurité avaient en effet conduit la préfecture de police de Paris à délivrer une autorisation dérogatoire. Par ailleurs, le ministère n'avait pas arbitré le principe d'un salle permanente pour la tenue des grands procès.

Le coût de la construction de la salle d'audience du procès « V13 » s'est élevé à près de 14 M€. 10,7 M€ ont été consacrés à la réalisation de la salle proprement dite, sous la conduite de l'APIJ. Les aménagements non couverts par l'agence ont été pris en compte budgétairement par le SIM pour un montant de 2,7 M€ (remise en état d'un ancien dépôt pour accueillir les détenus ; aménagement d'un espace de filtrage ; création d'une infrastructure informatique pour la retransmission du procès dans une trentaine de salles d'audience du palais ; travaux de renforcement de la sûreté ; travaux multimédia tels que les dispositifs de traduction et de WIFI).

Responsable de la politique immobilière de l'État, pour le compte du ministre chargé du domaine, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) reconnaît la singularité de l'immobilier de la justice en exemptant largement ses opérations du processus standard de labélisation qui impose un passage préalable en commission de l'immobilier public. Seules les surfaces des bureaux administratifs des services judicaires sont concernées par ce processus.

L'immobilier de la justice reste pour autant soumis aux exigences de la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État, posées dans la circulaire n°6392 - SG du 8 février 2023 de la Première ministre. Outre une nouvelle conception des espaces induite par des pratiques telles que le télétravail, cette circulaire détermine un nouveau *ratio* unique d'optimisation immobilière autour de la cible pivot de 16 m² de surface brute (SUB) par résident, sans excéder un plafond de 18 m². Ces dispositions

[3] Une partie du mobilier doit être récupérée par le musée du terrorisme, à l'instar de la barre des témoins. L'ensemble des équipements techniques sera conservé et utilisé par le commandement militaire de l'Île-de-la-Cité. Les cabines de traduction ainsi que divers équipements sont conservés et pourront donc continuer à être utilisés pour les procès le nécessitant.

s'appliquent depuis 2023 aux projets de construction et aux prises à bail pour lesquels le SIM s'attache à ne pas dépasser la cible des 16 m².

Pour les espaces autres que ceux qui relèvent du tertiaire de bureau, le secrétariat général du ministère de la justice ne dispose pas d'un cadre consolidé. Il s'efforce à la fois de se rapprocher du *ratio* cible défini par la DIE pour les espaces tertiaires d'un tribunal, et d'optimiser les espaces publics et sécurisés en fonction des contraintes réglementaires et de l'évolution des activités juridictionnelles. L'APIJ s'est vue confier par le secrétariat général du ministère l'élaboration d'un *ratio* m² / résident dérogatoire pour les constructions de nouveaux palais de justice. Ce *ratio* s'établit à 37 m² de surface utile brute par résident dans les nouvelles constructions[4], là où la moyenne se situe en 2024 à environ 50 m² par résident pour l'ensemble des tribunaux.

Ces normes et références s'appliquent toutefois difficilement pour un patrimoine immobilier qui, en plus de sa spécificité fonctionnelle, se caractérise par une singularité forte, héritée de son histoire.

### 1.1.2 Une singularité liée à l'héritage du passé

Deux contraintes fortes liées à son histoire contraignent la gestion du patrimoine immobilier judiciaire. Il est hétérogène et en partie inadapté aux normes actuelles de la gestion immobilière, voire vétuste. Il reste par ailleurs structuré dans une organisation inchangée, notamment des cours d'appel.

#### 1.1.2.1 Un parc hétérogène et souvent vétuste

Dans son dossier pour la conférence immobilière 2017, le ministère reconnaissait qu'il était difficile de qualifier l'état général du parc tant les situations divergent en fonction de la nature, de l'usage et du mode de gestion du bâtiment. Dans le même document en 2023, le ministère qualifie son parc judicaire comme « *un parc très hétérogène, où les agents exercent parfois leurs missions dans des locaux vétustes et peu fonctionnels, faisant parfois l'objet de signalements lors des inspections hygiène et sécurité* ».

Le parc se caractérise effectivement par la prédominance d'édifices anciens, comportant de nombreux monuments classés ou inscrits, dont une centaine est soumise à la réglementation relative à la protection des monuments historiques : 41 font l'objet d'un classement partiel ou total et 53 d'une inscription partielle ou totale. Sur 325 cours d'appel, tribunaux judiciaires et tribunaux de proximité, plus d'un tiers a été bâti antérieurement à 1900, dont 83 entre 1200 et 1800.

[4] Livré en 2015, le TJ de Caen atteint ce *ratio* de 37 m² / résident.

**Graphique n° 1 : répartition des surfaces (SUB) par périodes de construction**




*Source : ministère de la justice*

Cette cartographie emporte de fortes contraintes immobilières, qu'il s'agisse d'aménagement, de réhabilitation ou d'extension de ces bâtiments. La situation du tribunal judiciaire (TJ) d'Argentan en fournit l'illustration.

Le principal site de ce tribunal se situe depuis 1827 dans un château du XIV$^{e}$ siècle, ancien palais des ducs d'Alençon, classé au titre des monuments historiques et propriété du département. Au-delà de l'inadaptation structurelle d'un tel bâtiment à l'accueil du public, à l'exercice de la justice (pas de salle des pas perdus, bureau des avocats contigu à la salle de délibéré, bureau sans chauffage en raison des contraintes bâtimentaires et des normes prescrites par les architectes des bâtiments de France, *etc*.) et à l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les conditions de sûreté et de sécurité n'ont cessé de se dégrader. Elles induisent de nombreuses non-conformités règlementaires (pas d'accès pour les personnes à mobilité réduite, pas de sortie de secours, alarme incendie défaillante durant cinq mois, protocoles VIGIPIRATE partiellement exploitables, absence de local de rétention et de circuit sécurisé pour les détenus, stockage des archives et de scellés dans des conditions extrêmement dégradées).

Depuis 1979, neuf projets immobiliers ont été instruits et portés par les chefs de la juridiction mais sont demeurés sans suite. Des préfabriqués de 440 m² ont finalement été livrés en octobre 2024, pour un montant total de 2 M€ avec les équipements, permettant de corriger certaines des non-conformités et d'améliorer les conditions de travail d'une partie des agents. Parallèlement, sur proposition de la Chancellerie, une dotation budgétaire de 350 000 € a été votée en décembre 2023 au conseil d'administration de l'APIJ afin de conduire une étude préalable en vue de la réalisation d'une cité judiciaire regroupant le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), le tribunal judiciaire et le service de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Cette étude reste toutefois inaboutie faute de ressources humaines disponibles au sein de l'agence pour la mener à bien.

Cette inadaptation du patrimoine immobilier ne concerne pas seulement, les bâtiments historiques. Ceux construits dans les années 1970 à 1990, comme le tribunal judiciaire de Créteil ou la cour d'appel de Reims sont à leur tour touchés par l'obsolescence de leurs équipements[5]. Ces bâtiments font l'objet de diagnostics ou d'audits, mais à intervalles

[5] Le ministère s'est attaché à mettre en œuvre des travaux de remise à niveau bâtimentaire : la cour d'appel de Reims fait ainsi l'objet d'une opération de rénovation thermique engagée en 2025 ; le tribunal de Créteil fait pour sa part l'objet d'un plan de rénovation de l'immeuble de grande hauteur.

irréguliers et sans répondre à une méthodologie formalisée, à l'exception du critère de l'urgence et des crédits disponibles pour ces expertises coûteuses. L'APIJ a ainsi piloté récemment la réalisation, par deux prestataires privés, d'audits thermiques et d'exploitation-maintenance portant sur une dizaine de palais de justice livrés depuis quinze ans.

Les contraintes sont d'autant plus fortes que 85 % du patrimoine judiciaire se trouvent soumis aux obligations légales et réglementaires en vigueur concernant les établissements recevant du public (ERP), notamment en termes de sécurité contre les risques d'incendie et d'accessibilité aux personnes en situation de handicap. Comme tout le patrimoine public, il doit également se conformer à des règles plus strictes édictées en vue d'engager la transition écologique. Or le respect de ces exigences, difficile pour des bâtiments construits souvent avant qu'elles ne s'appliquent, ne peut être aisément mesuré à partir des données disponibles dans les différents systèmes d'information utilisés par le ministère. Par exemple, l'information sur la présence d'amiante dans les bâtiments du parc judiciaire n'est pas disponible pour 36 bâtiments d'après les données tirées de l'outil Référentiel Technique - RT (cf. *infra*)-, sans qu'il soit possible de déterminer si cette absence d'information découle d'une absence de renseignement dans le logiciel ou d'une absence de réalisation du diagnostic. En outre, d'après l'outil RT, sept bâtiments nécessitent des travaux de désamiantage obligatoires. Seul l'un d'entre eux a fait l'objet d'une provision pour des travaux de désamiantage, à hauteur de 150 000 €.

Par ailleurs, pour 84 bâtiments, la date du dernier contrôle réglementaire portant sur les ascenseurs ou monte-charge n'est pas renseignée dans l'outil RT. Il en est de même pour 109 bâtiments en ce qui concerne les contrôles réglementaires relatifs aux installations électriques, ainsi que pour 220 bâtiments en ce qui concerne les contrôles réglementaires relatifs à la sécurité incendie. Toujours d'après RT, des réserves non levées existent pour 170 bâtiments en ce qui concerne les contrôles relatifs aux ascenseurs et monte-charges, pour 278 bâtiments en ce qui concerne les installations électriques et pour 155 bâtiments en ce qui concerne la sécurité incendie. La nature des réserves n'est cependant pas précisée. Là encore, l'absence de renseignement dans RT ne signifie pas que ces contrôles n'ont pas été réalisés ou que les réserves n'ont pas été levées, le ministère expliquant qu'un suivi est assuré, notamment dans le cadre du dialogue de gestion avec les cours (cf. *infra*). Toutefois, en l'état des informations consolidées, il n'est pas possible d'identifier la part de bâtiments pouvant présenter un risque pour la sécurité des usagers.

La conformité aux normes concernant la performance énergétique des bâtiments du parc judiciaire est tout aussi difficile à établir. Le ministère est engagé dans le Dispositif Éco Energie Tertiaire (DEET), qui impose une réduction progressive de la consommation d'énergie afin de lutter contre le changement climatique[6]. Mais il ne dispose pas d'année de référence définie dans l'outil OPERAT (Observatoire de la Performance Énergétique, de la Rénovation et des Actions du Tertiaire) pour 62 % des bâtiments dont la réduction d'énergie sera éventuellement planifiée sur la base d'objectifs relatifs. Cela s'explique, d'après la DSJ, soit par une absence

[6] Issu du décret 2019-771 du 23 juillet 2019 dit « décret tertiaire », il impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments et parties de bâtiments de 1 000 m², et plus, à usage tertiaire. L'objectif est de soit de réduire progressivement en valeur relative la consommation énergétique des bâtiments (-40 % d'ici 2030 par rapport à une année de référence qui ne peut être antérieure à 2010, -50 % d'ici 2040 et 60 % d'ici 2050), soit d'atteindre par décennie une consommation d'énergie seuil, définie en fonction de la catégorie du bâtiment (73 kWhEF/m²SdP pour les tribunaux). En ce qui concerne les bâtiments pour lesquels une valeur absolue est retenue, cette dernière a été modifiée entre 2021 (127kWhEF/m²SdP) et 2024 (73 kWhEF/m²SdP). La valeur jusqu'ici déterminée par le ministère doit être mise à jour.

des données de consommation d'énergie de 2011 à 2022 corrigées des données climatiques, soit par une année de référence en cours de validation.

Le ministère indique que cette situation est en cours de correction à travers une campagne de fiabilisation des consommations énergétiques via l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFI). Il précise que « *les sollicitations du SIM au sujet de la cohérence des données fournisseurs énergie avec les consommations réelles aux compteurs ont permis au ministère de la justice d'exiger un meilleur pilotage de l'OSFi […]. Depuis mai 2025, les consommations annuelles et mensuelles des sites judiciaires sont davantage fiables, y compris en remontant jusqu'en 2011. Le secrétariat général lance donc une campagne de rattrapage des déclarations de consommation dans OPERAT* ».

Cette dynamique doit être poursuivie pour que la connaissance du patrimoine immobilier judiciaire continue de progresser. C'est indispensable pour garantir le respect des normes de sécurité et des priorités définies dans le cadre de la politique immobilière de l'État, notamment en termes d'adaptation au changement climatique. C'est au ministère qu'il revient de la mener à son terme et de consolider le bilan de l'état du patrimoine immobilier judiciaire *(cf*. recommandation n°3).

#### 1.1.2.2 Une réorganisation restée partielle

Héritée de l'histoire, l'organisation des juridictions a longtemps été caractérisée par son émiettement et un maillage devenu inadapté. La réforme d'envergure conduite en 2009 sur la carte judiciaire a permis de régler de nombreuses difficultés et de moderniser cette organisation. Elle a permis de fusionner les tribunaux d'instance (TI) et tribunaux de grande instance (TGI) pour créer des tribunaux judiciaires (TJ)[7]. L'objectif était de simplifier la saisine de la juridiction de première instance par le justiciable, de rationaliser le fonctionnement des juridictions (notamment grâce à une mutualisation des greffes) et d'instituer un pilotage de l'arrondissement judiciaire par les chefs de juridiction grâce à l'organisation de pôles juridictionnels au sein du TJ.

**La réforme de la carte judiciaire de 2009**

Héritée de l'histoire, la carte des juridictions de première instance était très éclatée et n'était plus adaptée. Il existait en effet 164 tribunaux de grande instance (21 suppressions, 3 réouvertures), 304 tribunaux d'instance (178 suppressions, 7 créations), 210 conseils prud'hommes (62 suppressions, 1 création), 136 tribunaux de commerce (55 suppressions, 5 créations). De nombreux rapports avaient souligné sa nécessaire évolution. La réforme, conduite en 2009 a permis de regrouper les juridictions à l'échelle départementale et régionale afin de permettre une plus grande spécialisation des magistrats et une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire. La loi de modernisation de la justice du 18 novembre 2016 et la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 ont ensuite renforcé cette logique de spécialisation.

Les décrets des 15 février et 29 mai 2008 ont modifié en conséquence les sièges et ressorts des tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance, tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes, supprimant près de 400 juridictions et en créant une dizaine. La mise en œuvre de cette réforme s'est échelonnée jusqu'en

[7] Article 95 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

2011. Le nombre total d'implantations de juridictions judiciaires sur le territoire national s'établissait à 819 en 2011 contre 1 206 avant la réforme.

Le rapport annuel 2015 de la Cour des comptes constatait que la réforme avait permis, pour un coût maîtrisé (évalué à 413 millions d'euros), d'atteindre les objectifs fixés de rationalisation en matière de gestion immobilière et de répartition des ressources humaines, sans dégradation de la qualité du service public rendu. La Cour relevait une meilleure adéquation entre carte judiciaire et densité démographique.

Mais cette réforme est restée partielle sur deux plans.

En premier lieu, elle n'a concerné que les juridictions de premier ressort. En dépit de critiques régulières, notamment de la Cour des comptes[8], aucune réorganisation n'a été conduite concernant les 36 cours d'appel. Des réflexions ont été conduites, par exemple dans le cadre des Chantiers de la justice en 2018 mais elles n'ont pas abouti[9]. La carte, quasi inchangée depuis le XVIIIème siècle (loi des 16 et 24 août 1790), crée des difficultés de gestion, de pilotage et d'organisation du ministère d'autant plus conséquentes que les ressorts politico-administratifs ont connu d'intenses changements, notamment avec la création des grandes régions en 2015.

En second lieu, la réforme conduite en 2009 pour le premier ressort a laissé perdurer un éclatement des sites rattachés aux nouveaux tribunaux judiciaires. Aujourd'hui, 72 juridictions restent ainsi réparties sur plusieurs sites (33 occupent 3 sites ; 26 en occupent 4 ; 6 en occupent 5[10] ; 4 en occupent 6[11] ; 3 en occupent 7[12]), maintenant ainsi des conditions de fonctionnement problématiques[13].

En outre, afin de limiter les fermetures de sites et de maintenir des échelons de proximité, les anciens locaux des tribunaux d'instance sont devenus des tribunaux de proximité (TPR). Le réseau judiciaire en compte aujourd'hui 125 organisés selon une carte inchangée depuis 2009[14]. Ce maillage est aujourd'hui inadapté du fait de l'évolution des bassins démographiques, des aires urbaines, de l'activité juridictionnelle et de l'action des services de proximité au sein des TJ. En témoigne le fait que, entre 2017 et 2024, en application de la règle d'allocation des effectifs en fonction de l'activité juridictionnelle, plus de la moitié des tribunaux de proximité a vu leur effectif baisser, parfois de plus de 20%. La situation en Île-de-France est particulièrement illustrative. Ainsi, les 18 TPR[15] relevant de la cour d'appel de Paris ne correspondent plus aux bassins de vie, ni à une exigence d'accessibilité grâce à la densité

[8] *Cf.* notamment le rapport public annuel « *La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre* », en 2015, ou le référé sur « *L'inadaptation des ressorts des cours d'appel* », en 2019

[9] Note commune de la secrétaire générale adjointe et du directeur des services judiciaires à l'attention du directeur de cabinet, en date du 12 juin 2018

[10] Dunkerque, Valenciennes, Papeete, Paris, La Rochelle, Évreux

[11] Bordeaux, Cayenne, Perpignan, Chartres

[12] Marseille, Nouméa, Rouen

[13] Certaines des situations parmi les plus préoccupantes font l'objet de 13 projets APIJ à des stades plus ou moins avancés, mais tel n'est pas le cas pour Chartres, Bordeaux, La Rochelle, Évreux qui occupent entre 5 et 6 sites. Le ministère indique avoir engagé des démarches pour réduire l'éclatement de ces quatre sites.

[14] Le réseau n'a connu qu'une fermeture aux Andelys au profit de Louviers. La rénovation du TJ de Cusset devrait également conduire à la fermeture du TPR de Vichy.

[15] 7 TPR pour la Seine-Saint-Denis pour 1,68 M d'habitants, 6 pour le Val-de-Marne pour 1,42 M d'habitants, 4 pour l'Essonne pour 1,32 M d'habitants, 1 pour la Seine-et-Marne pour 1,45 M d'habitants disposant de 3 TJ sur les 9 de la CA.

des transports urbains. Il en va de même pour la cour d'appel de Versailles avec 15 TPR[16] ou pour la CA d'Aix-en-Provence[17].

L'absence d'adaptation de la carte des juridictions est d'autant plus contraignante pour la gestion du patrimoine immobilier que celui-ci peine à s'adapter aux évolutions que connaissent les services judiciaires.

### 1.1.3 Une insuffisante prise en compte des évolutions des services judiciaires

En dépit des efforts faits par le ministère de la justice pour se doter de référentiels de construction répondants aux nouveaux enjeux de la justice, l'adaptation du patrimoine immobilier reste difficile tant sur le plan organisationnel que face à l'augmentation de ses effectifs. La problématique des archives judiciaires fournit une illustration de la difficulté à conduire un changement nécessaire.

#### 1.1.3.1 Des référentiels de construction des palais de justice en question

Les réformes de fonctionnement juridictionnel et les évolutions des métiers de la justice impliquent de faire évoluer les référentiels de construction. L'administration disposait d'un guide de programmation réalisé en 2011 qui évoluait au gré des réformes. En 2015, la DSJ avait piloté avec l'APIJ un groupe de travail « *prospectives judiciaires* », composé de représentants de l'APIJ, du SG et de la DSJ, avec un panel de chefs de cour et de juridiction, greffiers, directeurs à l'administration régionale de la justice (DARJ) et magistrats délégués à l'équipement (MDE). L'objectif était d'engager le renouvellement des références programmatiques issues de la réforme Justice du 21ème siècle.

Ce guide présentait les caractéristiques architecturales, fonctionnelles et techniques ensuite déclinées pour chaque opération avec la rédaction d'un programme spécifique. La question de la répartition entre espaces publics et tertiaires y reste une constante, notamment pour organiser les flux de personnes et intégrer les problématiques de contrôle et de sûreté, de même que la déclinaison des gammes de salles d'audiences et de leur dimensionnement en fonction des procédures et de la nature des contentieux et la taille des cabinets de magistrats. Les projets de construction les plus récents, comme celui de Lille, ont été l'occasion d'appliquer certaines dispositions en s'orientant vers une plus grande évolutivité des espaces tertiaires.

Au printemps 2023, la DSJ s'est à nouveau emparée du sujet et a mis en place un groupe de travail destiné à établir un nouveau « *guide de programmation judiciaire et nouveaux espaces de travail* » applicable aux constructions neuves, en application des directives interministérielles fixées par la direction de l'immobilier de la DIE. Rassemblant un large panel

[16] Dont 7 pour le seul département des Hauts-de-Seine peuplé de 1,65 M d'habitants, en immédiate proximité de Paris, ou 3 pour le Val-d'Oise peuplé de 1,12 M d'habitants, contre 4 dans les Yvelines, peuplé de 1,47 M d'habitants

[17] 4 TPR pour les Alpes-Maritimes déjà dotés de 2 TJ pour 1,11 M d'habitants ; 3 TPR sont présents dans les Bouches-du-Rhône à proximité de 3 TJ pour 2,07 M d'habitants ; le Var possède 2 TPR et 2 TJ pour 1,11 M d'habitants

d'utilisateurs judiciaires (magistrats et fonctionnaires), le SG et l'APIJ, ces travaux se sont achevés en septembre 2023.

Les principales évolutions portent sur l'intégration de l'évolution des pratiques professionnelles. Elles promeuvent tout d'abord la généralisation et la mutualisation des salles d'audience de cabinet[18], dans un objectif de plus de flexibilité et d'adaptabilité et dans un souci de plus grande sûreté (les justiciables n'ont plus accès aux espaces tertiaires). Elles soutiennent ensuite les changements des pratiques professionnelles au bénéfice d'un travail au sein de « *l'équipe autour du magistrat* » [19]. Elles prévoient ainsi, comme dans tous les bâtiments administratifs récents, une majorité de bureaux collectifs, qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des magistrats, à l'exception de ceux qui occupent des fonctions dont la particularité justifie la nécessité de disposer d'un bureau individuel. Les exceptions à cette règle sont envisagées pour les fonctions d'encadrement, pour les besoins de confidentialité liée à la spécialisation du magistrat et des dossiers (secret de l'instruction, *etc*.) ou, plus généralement, en raison de la particularité des fonctions qu'il occupe.

Ce guide n'a été présenté aux syndicats qu'en octobre 2024 puis validé par le SG et la DSJ et adressé aux chefs de cour le 3 mars 2025. Il a suscité un accueil prudent dans les juridictions. L'élaboration longue et peu consensuelle du nouveau guide témoigne de divergences fortes au sein du ministère sur l'évolution de la pratique judiciaire et les différentes modalités d'organisation qui peuvent en découler. Les débats autour du principe du bureau partagé pour les magistrats est l'une des illustrations de ces divergences.

En outre, ce guide, qui concerne principalement les constructions neuves, laisse de côté la majorité des bâtiments judiciaires dont l'état et les contraintes bâtimentaires se prêtent plus difficilement à l'évolution des pratiques professionnelles

#### 1.1.3.2 Des évolutions mal accompagnées sur le plan immobilier

Les modalités d'exercice de la justice évoluent de manière continue. Deux réformes structurelles décidées en 2016 et conduites pendant la période examinée par la Cour illustrent les changements qu'elles occasionnent en matière de fonctionnement et donc d'organisation y compris immobilière. Or les besoins n'ont pas toujours été anticipés ou accompagnés.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle (J21) a ainsi créé un « *service d'accueil unique du justiciable* » (SAUJ). En dépit de cette ambition, l'étude d'impact de la loi n'a prévu aucune traduction immobilière. Or de nombreux travaux de réorganisation ont dû être conduits, souvent complexes du fait de la localisation de ces guichets dans les salles des pas-perdus. Près de 90 SAUJ ont été créés et leur déploiement se poursuit comme à Besançon ou à Vesoul, récemment livrés.

En 2016, la réforme du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale a également été réalisée dans un objectif de simplification et de professionnalisation. Les tribunaux des

[18] La salle d'audience de cabinet est pensée pour la conciliation (lors d'un divorce ou d'un aménagement de peine par exemple) et non plus pour le jugement tel qu'on le connait historiquement.

[19] Le magistrat ne travaille plus seul, les rapports entre les collaborateurs (greffiers, assistants, experts et personnels permanents) évoluent : les espaces tertiaires s'organisent en plateaux et présentent une gamme d'espaces appropriés à chaque service ; les espaces collectifs et les salles de réunion sont davantage développés.

affaires de sécurité sociale (TASS), les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) ont été remplacés par un pôle social au sein de tribunaux de grande instance, tandis que le contentieux traité par la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT) a progressivement été transféré à des cours d'appel spécialement désignées et à une cour nationale. L'impact immobilier de cette réforme a varié en fonction du nombre de personnels intégrant les pôles sociaux créés, mais 135 juridictions ont été contraintes de densifier leur surface disponible, contribuant à saturer les espaces de travail.

D'autres réformes ou réorientations de la politique pénale ont-elles aussi eu des impacts immobiliers significatifs. Le développement des alternatives aux poursuites ou des procédures simplifiées devant le juge correctionnel[20], et plus récemment la prise en charge des violences intra-familiales ont ainsi impacté la manière de travailler et donc les besoins immobiliers. Mais les adaptations, si elles peuvent être traduites dans les constructions nouvelles, sont d'autant plus difficiles dans les bâtiments anciens que les réformes sont presque continues.

#### 1.1.3.3 Une anticipation limitée de la hausse des recrutements

L'immobilier judiciaire a également été mis en tension par la progression rapide des effectifs. La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) et la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (2023-2027, LOPJ) ont ouvert une dynamique forte de recrutements de magistrats, greffiers et personnels de greffes, mais également de contractuels (attachés de justice et assistants spécialisés). Sur la période, les juridictions ont accueilli 3 925 nouveaux agents, soit une croissance de près de 15 %. L'accueil de ces renforts s'est traduit par des réorganisations internes souvent difficiles comme l'illustre l'exemple du TJ de Caen.

**Le TJ de Caen : une illustration des difficultés des juridictions face à la croissance des effectifs.**

Dès les premières années de prise en main du bâtiment, mis en service en 2015, des évolutions ont dû être apportés dans l'aménagement du TJ, justifiées par la cour d'appel et la juridiction par un sous-dimensionnement originel du programme. De fait, le programme de construction visait un effectif de 45 magistrats et 103 fonctionnaires, soit un total de 148 effectifs quand la juridiction en comptait 164 en 2017 et en compte 184 en 2024.

Des espaces de convivialité ont été supprimés pour créer des bureaux, un magistrat civiliste a renoncé à son bureau pour un bureau de passage, les bureaux de consultation des dossiers pour les avocats ont été placés sur les paliers. Ces pis-aller se sont avérés insuffisants et la réserve immobilière de 15%, permettant d'accueillir 170 effectifs, a été consommée dès 2020, la juridiction comptant à cette date 173 agents. Pour accueillir les effectifs en 2024, 10 % d'espace supplémentaires seraient nécessaires, sans compter les futures affectations. La juridiction estime que le télétravail ou le travail à distance permettent une régulation extrêmement précaire (70 personnels exercent 1 à 2 journées en dehors du TJ chaque semaine).

Cette situation conduit la juridiction à envisager, si toutes les pistes d'optimisation des surfaces actuelles du tribunal se révèlent insuffisantes, un site supplémentaire selon plusieurs options : construction sur le parking,

[20] Les procédures simplifiées ont représenté en 2022 près de 60 % des affaires poursuivies devant le juge correctionnel : les ordonnances pénales (OP) ont permis de traiter 196 146 affaires et les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ont donné lieu à 112 183 condamnations. Elles se traduisent par des audiences et décisions « en cabinet ».

prise à bail dans des immeubles de bureaux proches ou au sein d'une école d'ingénieur. Elle réintroduit de fait le principe du multisites.

Alors que la LOPJ prévoit la poursuite des recrutements jusqu'en 2027 et que les recrutements des années précédentes ne sont pas encore arrivés en juridiction du fait de la durée des formations[21], la tension va s'accentuer sur les juridictions. En dépit des progrès réalisés pour la localisation des emplois sur une base plus objective, la projection des renforts et leur traduction immobilière se font de façon ponctuelle, par ressorts ou par site. Le SIM ne dispose pas d'un document qui recenserait les projections, « *mais des focus par opération/ressort/site selon les circonstances* ». L'évolution des effectifs peut aussi lui être signalée par les chefs de cour lors des dialogues de gestion immobilier, entraînant des études complémentaires ou la programmation d'un schéma directeur.

Le caractère incertain de la localisation des futurs effectifs par juridiction en fonction de besoins qui restent mal identifiés complique singulièrement la programmation des adaptations nécessaires en termes immobiliers.

Le ministère précise que des travaux sont engagés dans le sens d'une meilleure identification des besoins conformes aux évolutions du monde judiciaire, dans le cadre de l'élaboration d'un SPSI ministériel et de certains schémas directeurs immobiliers locaux. Des progrès en la matière sont le préalable indispensable à une gestion plus efficace et performante des bâtiments affectés aux services judiciaires.

**Recommandation n°1. (SG, DSJ) En complément des référentiels de construction, engager une démarche prévisionnelle d'identification des besoins, en fonction des critères d'activité juridictionnelle, démographiques, géographiques, bâtimentaires et d'égalité d'accès au service public de la justice.**

#### 1.1.3.4 La saturation des locaux dédiés aux archives

Même les réformes correspondant à une nécessité clairement identifiée peinent à se concrétiser, comme le révèle l'exemple de la gestion des archives judiciaires. Comme la Cour des comptes l'a constaté à l'occasion de ses déplacements, les dossiers « papier » saturent les locaux d'archivages et encombrent fréquemment les couloirs et bureaux des juridictions. Le retard du ministère en matière de transformation numérique[22] n'a pas permis d'améliorer cette situation. L'espace occupé l'est au détriment des activités des juridictions.

Pour faire face aux contraintes qui en découlent dans la gestion des espaces immobiliers, le ministère a mené plusieurs actions. Les archives départementales ont été sollicitées pour des campagnes de versement. Des sites d'archivage mutualisés ont été établis au niveau de certains ressorts à l'instar des deux sites sur le ressort de la cour d'appel de Caen. Ailleurs, le recours à un prestataire privé a été privilégié, comme dans le ressort de la cour d'appel de Lyon, pour un coût annuel atteignant presque 100 000€ en 2024. Sur la période examinée par la Cour des

[21] 31 mois pour un magistrat, entre 12 et 18 mois pour un greffier selon la voie d'accès.
[22] Cour des comptes, *Améliorer le fonctionnement de la Justice – point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la Justice*, communication à la commission des finances du Sénat, 11 janvier 2022.

comptes, 13 baux ont été conclus (dont 1 est arrivé à échéance sans être reconduit) pour un total de 6 950 m² de locaux d'archivage[23].

Ces actions gagneraient à être traduites dans un plan d'action ministériel afin de généraliser les sites d'archivage mutualisés dans chaque ressort de cour d'appel, libérant ainsi de l'espace au sein des juridictions. Le guide de programmation judiciaire s'inscrit dans cette logique lorsqu'il évoque : « *L'objectif est de réduire au maximum les surfaces de stockage à réaliser dans les palais de justice* ».

Mais la démarche ne doit pas se limiter aux nouveaux programmes immobiliers alors même que le stockage au sein de vieux bâtiments, dans des conditions impropres, peut engendrer des risques additionnels en termes de sécurité.

**Recommandation n° 2. *(DSJ)* Établir un plan d'action ministériel de gestion et stockage des archives judiciaires.**

## 1.2 Un parc immobilier dont la connaissance reste partielle

Les précédents rapports de la Cour relatifs à l'immobilier judiciaire, en 1991 et en 2017, soulignaient que « *la connaissance que le ministère peut avoir des bâtiments judiciaires reste médiocre* ». En dépit de campagnes successives pour assurer la complétude des données immobilières, le patrimoine immobilier judicaire reste imprécisément connu.

Si ce défaut de connaissance est commun à d'autres ministère[24], la situation du ministère de la justice n'est pas satisfaisante. En 2024, le secrétariat général lui-même relevait que « *le manque de pertinence des données patrimoniales fournit une vision erronée de l'état du parc immobilier ministériel*[25] ». Ces incertitudes, bien qu'elles concernent majoritairement les biens gérés par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, traduisent une défaillance de ses outils de suivi, qui s'intègrent mal à ceux communs à l'ensemble des services de l'État.

### 1.2.1 Des données qui peinent à retracer la réalité et les évolutions du parc immobilier judiciaire

En 2024, l'immobilier judiciaire concerne un parc d'environ deux millions de m² de surface de plancher pour 633 sites, soit 679 bâtiments, dont 635 juridictions et 44 bâtiments abritant les services administratifs régionaux des cours d'appel (SAR) et l'école nationale des greffes (ENG). Ces chiffres sont issus d'une note du SG/SIM adressée à la Cour le 19 novembre 2024. Ils sont indiqués comme bâtiments déclarés en juillet 2024 « *au sens biens Chorus RE-FX* ». Une extraction du logiciel de gestion de l'immobilier du

[23] Sur 50 sites d'archivage, 15 sont en location, 6 mis à disposition et 29 sont la propriété du ministère
[24] Cf. rapport de la Cour des comptes « *La politique immobilière de l'Etat* », 2023.
[25] Note SG/SIM du 7 mai 2024 déjà citée.

ministère de la Justice, Patrimmo, du 6 mai 2025 fait pourtant apparaître des chiffres différents s'agissant des bâtiments avec un total de 590 juridictions, de 28 SAR et de 3 bâtiments de l'ENG.

Selon les données de la note du 19 novembre 2024, ce parc représente 35 % des surfaces de plancher du ministère.

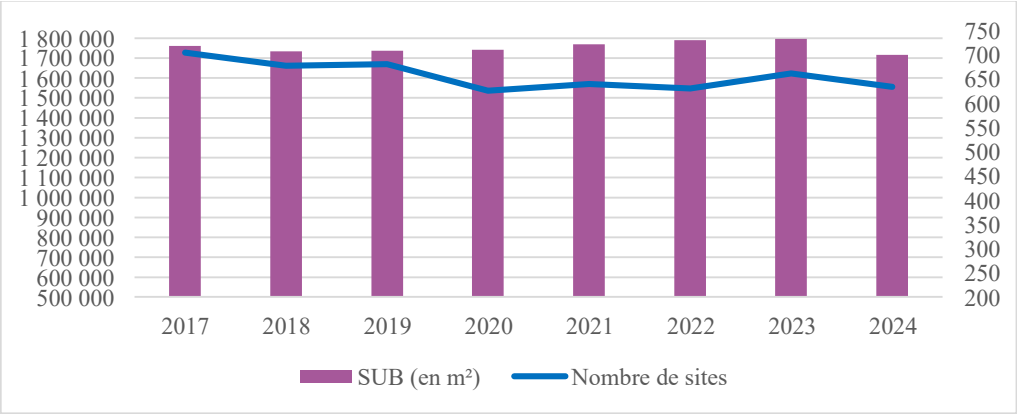
**Tableau n° 1 : part des sites judiciaires dans les implantations immobilières du ministère en 2024 (en surface de plancher)**

| | Nbre de sites | Surface *(en m²)* |
|---|---|---|
| **Ensemble du ministère** | **1 653** | **5 712 564** |
| Administration centrale | 31 | 106 326 |
| Direction des services judiciaires (DSJ) | 633 | 2 010 487 |
| Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) | 427 | 3 287 447 |
| Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) | 562 | 308 304 |

*Source : SG – ministère de la justice*

Les données transmises par le ministère établissent que, entre 2017 et 2024, la surface utile brute (SUB en m²) du parc immobilier judiciaire a diminué de 3 % et le nombre de sites de 10 %, passant de 704 à 633 sites. Après une réduction de 79 sites entre 2017 et 2020, le parc a connu une légère augmentation entre 2020 et 2024 (passant de 625 sites à 633).

**Graphique n° 2 : évolution du parc immobilier des services judiciaires[26]**




*Source : ministère de la justice - outil Infocentre immobilier REFx - Chorus RE-Fx*

[26] Ne sont pas compris les opérateurs : école nationale de la magistrature (ENM), école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)) ainsi que les autorités et établissements (conseil supérieur de la magistrature (CSM), établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (EPELFI)).

Le SIM considère que la surface du parc est globalement stable. Il souligne que *« la source des données ayant pu évoluer en fonction des années selon la méthode employée, il est prudent de ne pas tirer d'enseignements par rapport aux évolutions calculées. Elle est issue d'une fiabilisation opérée sur les m² (double occupation, comptes en doublon, m² mal répartis dans les bases de données)* ». Effectivement, la fiabilisation des données concernant la surface brute est loin d'être assurée : en avril 2024, pour l'ensemble du ministère, 351 biens apparaissent dans Chorus RE-FX pour lesquels les m² SUB ne sont pas recensés (valeur égale à 0), et parmi eux 95 biens contrôlés par l'État[27].

Le parc immobilier judicaire est majoritairement domanial (93 % en 2020, 88 % en 2021, 94 % en 2022, 93 % en 2023 et 94 % en 2024). Les prises à bail ont été limitées.

**Tableau n° 2 : répartition de la surface plancher de 2020 à 2024, en m² [28]**

| Année | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Surface plancher parc DSJ** | **2 097 830** | **2 110 365** | **2 106 467** | **2 125 012** | **2 010 487** |
| dont location (a) | 138 322 | 238 171 | 115 075 | 137 607 | 113 006 |
| dont domanial (b+c) | 1 959 508 | 1 872 194 | 1 991 392 | 1 987 405 | 1 897 481 |
| Propriété (b) | 1 103 274 | 917 309 | 1 057 792 | 1 034 613 | 1 165 559 |
| Mise à disposition (c) | 856 234 | 954 885 | 933 600 | 952 792 | 731 922 |
| *dont spécifiques (palais de justice)* | 2 037 483 | 2 049 790 | 2 045 920 | 2 087 303 | 1 981 515 |
| *dont non spécifiques (SAR, ENG)* | 60 348 | 60 575 | 60 547 | 37 709 | 8 972 |

*Source : ministère de la justice*

Cette situation est cohérente avec les directives données par la Chancellerie s'agissant des modalités de prise à bail de locaux au profit des services judiciaires, elles-mêmes conformes aux préconisations de la politique immobilière de l'État (PIE). Dans une circulaire du 25 juillet 2019, le directeur des services judiciaires rappelait aux chefs de cour la nécessité d'une gestion rationalisée de ces locations, compte tenu notamment de leur impact budgétaire sur les dépenses de fonctionnement (loyers et charges, mais aussi éventuels travaux d'aménagement, achat de mobilier, *etc*.). Cette orientation soulignait également que la recherche de biens domaniaux devait être réalisée en priorité et au préalable de tout projet sur le marché locatif local, action qui relève de la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

Ces directives sont pleinement fondées. En effet, les prises à bail pour héberger des services et permettre la continuité des activités des juridictions impliquent généralement des

[27] Note SG/SIM du 7 mai 2024 relative à la fiabilisation de l'inventaire physique du parc immobilier ministériel
[28] Les données portant sur la période 2017-2019 n'ont pas été rendues disponibles, en raison d'un changement opérée dans la méthode de calcul employée.

travaux importants et coûteux. La location temporaire de locaux pour 200 postes de travail auprès d'un bailleur privé durant les trois années de travaux de rénovation thermique du tribunal judiciaire de Nanterre achevés en 2024 grâce au Plan de relance en est un exemple : pour un coût annuel de 1 M€, le service administratif régional (SAR) de la cour d'appel de Versailles a négocié le contrat de location des plateaux nus puis le département immobilier de la délégation interrégionale du secrétariat général (DI) a réalisé un second contrat pour faire poser des cloisons en site occupé. De même, ces spécificités programmatiques posent la question du devenir des tribunaux devenus inutiles au ministère de la justice, lorsqu'ils sont restitués, notamment aux collectivités territoriales propriétaires.

Le montant des cessions cumulées entre 2020 et 2024 s'élève à 2,4 M€. Près de 50 % ont été réalisées à travers deux cessions de bâtiments et de terrains dans les Bouches-du-Rhône (0,6 M€) en 2020 et à Mayotte (0,7 M€) en 2022.

En 2024, le ministère de la justice détenait 12 biens vacants contre 26 en 2017, pour un montant de 6,1 M€ contre 11,8 M€ en 2017, constitués à 89 % de bureaux.

### 1.2.2 Des outils dont la fiabilisation et l'articulation avec les systèmes d'information ministériels doivent continuer de progresser.

Comme le relève le secrétariat général[29], le pilotage d'une politique immobilière est conditionné par une connaissance précise et exhaustive du parc immobilier. Cela suppose de disposer d'informations détaillées, fiables complètes et actualisées sur ses caractéristiques physiques, son état général, sa conformité aux réglementations, ses coûts globaux et sa valeur. Or les outils dont dispose le ministère, mal intégrés dans ceux qui concernent l'ensemble des services de l'Etat, ne permettent pas de répondre complétement à ces exigences.

#### 1.2.2.1 Un outil judiciaire confronté au défi de l'exhaustivité des données

Les services judiciaires sont dotés depuis 2002 d'un système d'information (SI) spécifiquement dédié à la gestion du parc immobilier, l'application Patrimmo[30]. Il s'appuie sur le progiciel Antilope, dont la cinquième version a été mise en production en 2021. Patrimmo recense les tribunaux, les centres d'archivage, les bureaux de services administratifs régionaux (SAR) rattachés aux cours d'appel, les lieux de formation et, pour les outre-mer uniquement, les logements de fonction. Cet outil doit permettre de centraliser les informations caractérisant les bâtiments et de fiabiliser la connaissance du parc.

Le SIM est l'administrateur central de l'application Patrimmo. Sa mission est capitale puisqu'il lui revient de consolider l'action des directions et des services dans la connaissance du patrimoine immobilier du ministère, d'assurer la maîtrise d'ouvrage du système

[29] Note du SG/SIM adressée à la Cour le 19 novembre 2024

[30] Utilisé exclusivement pour la DSJ et de façon graduelle pour la DPJJ. Le déploiement de Patrimmo à la DAP a été interrompu en 2020 après des développements entamés en 2018.

d'information ministériel correspondant et de tenir à jour l'inventaire du parc immobilier du ministère[31].

Localement (hors outre-mer), chaque ressort dispose d'un binôme de référents Patrimmo : un administrateur local dans chaque département immobilier des délégations interrégionales du SG (DI) et un gestionnaire de patrimoine dans chaque service administratif régional de cour d'appel (SAR). Il revient à ce dernier, selon la note d'organisation de l'utilisation de Patrimmo SG/DSJ du 3 juillet 2018, de garantir en permanence l'exhaustivité des données concernant les bâtiments référencés dans l'application, ainsi que la nature des juridictions qui y sont hébergées.

La responsabilité de la mise à jour de certaines données est toutefois partagée entre SAR et DI. La saisie des données relatives aux caractéristiques des bâtiments est par exemple répartie entre ces deux acteurs : la surface, l'accessibilité ou l'état de santé technique à la charge des DI ; l'état règlementaire à la charge des SAR, sauf l'amiante qui relève des DI. La complexité des responsabilités respectives est également entretenue par les contrats de service signés entre les DI et les cours d'appel qui formulent un engagement identique pour les deux parties, celui « *d'améliorer l'exhaustivité des données renseignées dans l'outil Patrimmo sur le périmètre de l'immobilier judiciaire* ».

Ce partage des saisies, mal délimité et donc déresponsabilisant, dépend en réalité des ententes locales entre interlocuteurs des DI et des SAR. À Versailles, faute de temps et de formation, le SAR ne remplit pas Patrimmo. Cette tâche est intégralement assurée par le DI au rythme de deux campagnes par an. À l'inverse, le SAR de Caen conduit pleinement cet exercice.

Le SG observait en 2018 que les déclencheurs des campagnes de mise à jour des données correspondaient surtout à des commandes de l'administration centrale pour des besoins interministériels et budgétaires. Ce point a été corrigé partiellement avec la diffusion d'un calendrier, indicatif, préconisant quatre campagnes thématiques de mise à jour par an. En 2023 et 2024, le rythme des campagnes de mise à jour des données a été plus soutenu afin de permettre une analyse poussée de l'état du parc en vue de la réalisation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ministériel (cf. *infra*). Des échanges entre cours d'appel et SIM sur les données patrimoniales sont conduits également à l'occasion des dialogues annuels de gestion immobilier (cf. *infra*). Ils permettent d'évaluer les objectifs de complétude des données renseignées dans l'outil Patrimmo, renforcés en 2018[32].

En pratique, de nombreuses cours d'appel continuent toutefois d'alimenter en parallèle ou de façon substitutive des tableaux Excel, pour le suivi des interventions de maintenance, des travaux d'aménagement, le recensement des baux et des conventions, là où les fonctionnalités de Patrimmo permettent en théorie de renseigner ces champs.

Il en résulte des bases de données segmentées et isolées. Le SAR de Grenoble a par exemple réuni une base documentaire sur son serveur, mais qui n'est pas accessible aux juridictions du ressort de la Cour d'appel. Il a créé également un espace RESANA (plateforme collaborative interministérielle de stockage, de partage et de coédition de documents), qui permet à ses agents de tenir à jour et de compléter les informations recueillies au cours des

[31] Article 7 du décret du 25 avril 2017 et article 5 de l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice.

[32] Avec 33 bâtiments sur son ressort, la cour d'appel de Versailles atteint par exemple un taux de complétude de 238/275 en 2024 pour un objectif de 240/275.

visites effectuées sur l'ensemble des sites. À Caen, la documentation sur les vérifications règlementaires rassemblée par le SAR est partagée avec les juridictions sur un réseau commun. À Montpellier et à Agen, un fichier « Patrimoine » commun au DI et au SAR a également été créé sur un serveur pour partager et compléter les données de Patrimmo. Ce fichier fait ainsi office de bibliothèque pour conserver l'ensemble des documents relatifs aux bâtiments du ressort.

La connaissance bâtimentaire apparaît par conséquent éclatée et son partage limité, alors même que ces informations ont vocation à être connues de tous les acteurs immobiliers, à l'échelon local, mais aussi national. Cette situation contribue aux incertitudes déjà évoquées des données recensées, notamment sur des sujets essentiels pour l'entretien du bâtiment et la sécurité du public comme des personnels (amiante, ascenseurs). Il est difficilement concevable que la DSJ sollicite les juridictions pour disposer de façon ponctuelle de données patrimoniales, alors même qu'un système d'information du ministère est dédié à la gestion du patrimoine, dont le SIM est l'administrateur central, et que l'inventaire de l'immobilier de l'État est disponible dans Chorus RE-FX (inventaire physique de l'immobilier de l'État).

Sept ans après son adoption, force est de constater que la note d'organisation relative à l'utilisation de Patrimmo SG/DSJ du 3 juillet 2018 n'a pas produit tous ses effets, pas plus que le plan d'action faisant suite à l'audit du parc immobilier du ministère de la Justice présenté par l'inspection générale de la Justice (IGJ) en janvier 2023. La responsabilité de la saisie des données dans cet outil doit être plus précise pour que chaque acteur assume son engagement et un pilote doit être désigné localement pour garantir sa fiabilité. Ce rôle revient logiquement à l'occupant, c'est-à-dire à la cour d'appel, conformément à la note d'organisation de l'utilisation de Patrimmo SG/DSJ du 3 juillet 2018.

Le ministère doit donc redoubler d'efforts pour faire de Patrimmo un outil opérationnel, fiable, actualisé et centralisé

**Recommandation n°3. *(SG, DSJ, DIE)* Poursuivre la fiabilisation et assurer la cohérence des données bâtimentaires dans l'ensemble des outils de gestion et de suivi du patrimoine immobilier du ministère.**

#### 1.2.2.2 Une articulation avec les outils interministériels à améliorer

La fiabilité des données issues de Patrimmo est d'autant plus essentielle qu'elles alimentent plusieurs outils interministériels, notamment le référentiel technique (RT), outil de gestion de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)[33] lui-même interfacé à Chorus RE-FX, qui permet le suivi de l'inventaire comptable. Or des écarts récurrents perdurent, de sorte la Cour des comptes n'a pas pu lever la réserve qu'elle reconduit chaque année dans la certification des comptes de l'État sur l'immobilier du ministère de la justice, en dépit des correctifs annoncés par la chancellerie pour assurer une meilleure fiabilité de ses données.

[33] En pratique, un tableau Excel issu de Patrimmo est envoyé à la DIE qui le verse dans le RT.

**Une réserve non levée dans la certification des comptes de l'État**

Depuis 2006, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'Etat en formulant une réserve liée aux données patrimoniales. En 2006[34], elle soulignait que (II. 120)« *partant d'une connaissance inégale et le plus souvent incomplète du patrimoine immobilier qui leur est affecté, les ministères ont effectué depuis 2004 un effort très important pour le recenser. Mais la procédure déclarative de l'inventaire des biens immobiliers et l'absence d'interface entre l'application informatisée de tenue de l'inventaire et les applications de dépense de l'État laissent subsister une incertitude sur l'exhaustivité du recensement* ». Pour le ministère de la justice, s'ajoutait une difficulté liée à l'évaluation des palais de justice, biens atypiques dont la valeur vénale était difficile à retracer (réserve II.122).

Près de 10 ans plus tard, la réserve a été maintenue. La Cour a de nouveau regretté en 2024 l'insuffisance d'éléments probants « *sur des postes comptables significatifs* ». Elle a relevé pour la valeur du patrimoine immobilier que les données d'inventaire techniques et fonctionnelles « *renseignées dans le système Chorus ne concordent pas avec celles figurant dans les applications ministérielles* » notamment pour le ministère de la justice[35].

Bien que cette réserve concerne davantage les patrimoines de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, des écarts persistent sur le périmètre des services judiciaires. Dans le cadre du présent contrôle, à la demande de la Cour, le SIM a procédé à un examen des écarts entre Patrimmo et Chorus RE-FX. Selon lui, les écarts détectés relèvent surtout d'écarts de périmètre, le premier outil reposant sur l'étude du bâtimentaire et le second du foncier.

Toujours à la demande de la Cour, un rapprochement a été effectué entre les données présentes dans Patrimmo et Chorus RE-FX et portant sur le périmètre commun entre les deux logiciels. Ce rapprochement fait apparaître des écarts significatifs, qu'il s'agisse de la surface utile brute et de la valeur du patrimoine à partir des inventaires physique et comptable (Chorus FI-AA) au 31 décembre 2024.

**Tableau n° 3 : rapprochement entre les données présentes dans Patrimmo et Chorus RE-FX**

| | Chorus RE-FX | Patrimmo | RT |
|---|---|---|---|
| **SUB en m²** | 1 818 551 | 1 785 509 | 1 992 427 |
| | **Chorus RE-FX** | **Chorus FI-AA** | **RT** |
| **Valeur en €** | 3 495 047 991 | 4 004 171 135 | 3 787 581 195 |

*Source : ministère de la Justice*

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) explique les écarts entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable par une anomalie technique empêchant la remontée des valeurs dans l'outil de restitution de l'inventaire physique. La direction des services judiciaires indique que cette problématique a pu être résolue en janvier 2025, mais un fichier corrigé n'a pas été fourni.

Par ailleurs, l'évaluation de la valeur des « *bâtiments à usage de bureaux et logements* », dont les tribunaux font partie en dépit de leur spécificité, reposait jusqu'en 2025 sur la valeur

[34] https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport-certification-comptes2_0.pdf
[35] https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-04/20250416-certification-comptes-Etat-exercice-2024.pdf

vénale[36], définie comme le montant qui pourrait être obtenu lors d'une cession conclue à des conditions normales de marché. Elle est déterminée par l'analyse des transactions récentes portant sur des biens similaires, en appliquant un prix moyen du marché au mètre carré à la superficie des bâtiments concernés. Ainsi, la qualité des rapports d'évaluation réalisée par la DIE est déterminante dans la justification de la valeur retenue. Or, ces derniers présentent des incertitudes récurrentes, du fait du manque de fiabilité des surfaces renseignées dans Chorus RE-FX, et de pertinence des comparables et des décotes utilisées dans la détermination du prix moyen de marché[37]. Dès lors, la valeur des immeubles à usage de bureaux et de logement des services judiciaires[38] est incertaine.

La situation est moins difficile concernant l'utilisation, par le ministère de la justice, des autres applications déployées progressivement par la DIE[39]. Mis en œuvre par le SIM et les DI depuis fin 2019 et alimenté par les SAR depuis 2021-2022, l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFI) déjà évoqué permet ainsi de mieux connaître et de gérer la performance énergétique du parc immobilier. Les SAR peuvent aussi parfois s'appuyer sur des progiciels de Gestion de Maintenance Assistée par Ordinateur (GMAO) fournis par les différentes entreprises assurant la maintenance multi-technique et offrant un suivi de la maintenance des bâtiments, tant préventive que curative.

Compte tenu des difficultés que continue de soulever Patrimmo, dont celle de suivre le parc immobilier dans trois outils différents (Chorus, Patrimmo, RT), la question d'un basculement du ministère de la justice sur l'outil commun à l'ensemble des services de l'Etat mériterait d'être posée, dans le cadre de la mise en place d'un nouveau socle de gestion (NSG) du système d'information immobilier de l'État qui apportera, selon la DIE, une « *refonte de l'inventaire et du référentiel techniques immobiliers* ». Le secrétariat général et la DSJ indiquent que la question du basculement des services judiciaires dans les outils communs devra se poser lorsque les fonctionnalités du NSG seront connues et mises en service, et pourront être comparées à celles de Patrimmo. Toutefois, il serait préférable d'anticiper les fonctionnalités nécessaires aux services judiciaires afin d'étudier la possibilité et l'opportunité, dès à présent, d'intégrer ces fonctionnalités au nouveau socle de gestion.

## *CONCLUSION INTERMEDIAIRE*

*Les services judicaires sont dotés d'un patrimoine singulier de par la spécificité des activités juridictionnelles qui imposent des usages et des modes d'occupation particuliers, mêlant espaces publics et espaces sécurisés.*

*Ce patrimoine peine à s'adapter aux évolutions des activités juridictionnelles et à la croissance des effectifs. Les services judiciaires font face par ailleurs au défi d'un parc hétérogène et majoritairement vétuste, où prédominent les édifices anciens, peu adaptés à*

[36] À partir du 1er janvier 2025, du fait de la nouvelle norme 6, les bâtiments à usage de bureaux et d'habitation ne sont plus réévalués à la valeur vénale, mais font l'objet d'un amortissement. La valeur brute retenue est la valeur de la dernière réévaluation.

[37] Depuis 2006, l'incertitude sur la valorisation du patrimoine immobilier est une réserve récurrente qu'émet la Cour dans son acte de certification portant sur les comptes de l'État.

[38] 776 bâtiments représentant une valeur de 3,4 Md€.

[39] Les SAR ont également accès à l'application Mérimée, base de données du patrimoine monumental et architectural français, via le site du ministère de la Culture, disposant ainsi d'informations sur les sites classés monuments historiques

*l'activité juridictionnelle et aux obligations et normes qui s'imposent à tout parc immobilier public.*

*Cette situation est aggravée par une connaissance de l'état des bâtiments qui doit continuer à progresser. Ce préalable indispensable à la définition d'une politique immobilière passe par la poursuite de la fiabilisation des outils de gestion du patrimoine judiciaire et de l'amélioration de leur articulation avec ceux élaborés au plan interministériel.*

# 2 UN EFFORT DE PROGRAMMATION INABOUTI, DES DEPENSES QUI REPONDENT MAL AUX ENJEUX

Dans le précédent rapport consacré à l'immobilier du ministère de la justice, la Cour des comptes avait recommandé d'inscrire la stratégie immobilière dans une loi de programmation pluriannuelle réaliste au regard de la trajectoire des finances publiques. Elle soulignait que « *son élaboration devrait s'appuyer sur une analyse objectivée des besoins prenant en compte le renouvellement lié à la vétusté du parc immobilier* » [40]. Dans cette logique, ont été successivement adoptées la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) le 23 mars 2019 et la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (LOPJ) le 20 novembre 2023.

Toutefois, reposant sur des critères de sélection des projets mal établis, ces deux lois de programmation ont connu une mise en œuvre partielle et n'ont pas été déclinées dans une stratégie immobilière explicite et opérationnelle. L'analyse des dépenses réalisées montre qu'elles n'ont pas suffisamment répondu aux enjeux de l'immobilier judiciaire.

## 2.1 Un bilan en demi-teinte des lois de programmation

Les deux lois de programmation portaient une ambition forte pour le ministère de la justice, notamment en matière immobilière. Dans son avis du 20 mars 2023 sur la LOPJ, le Haut Conseil des finances publiques[41] soulignait ainsi que les crédits couverts par cette loi allaient « *connaître une croissance plus rapide que le total de la dépense de l'État* », témoignant de la priorité ainsi consentie à la mission justice.

Mais aucune des deux lois ne reposait sur une méthode de programmation établissant des priorités claires et leur mise en œuvre s'est faite en retrait des ambitions initiales, sans stratégie opérante pour les décliner.

[40] Rapport public thématique « La politique immobilière du ministère de la Justice. Mettre fin à la fuite en avant », notamment son cahier 1, « L'organisation de la fonction immobilière au sein du ministère de la justice », 2017.
[41] Avis n° HCFP-2023-3 ; https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2023-05/Avis%20HCFP-2023-3-PLPJ%202023-2027.pdf

### 2.1.1 Une programmation selon des critères peu clairs et dont la mise en œuvre est restée partielle

Chacune des deux lois de programmation a donné lieu à l'identification d'opérations prioritaires (cf. annexe 2). Mais dans les deux cas, les critères de priorisation étaient peu clairs et la mise en œuvre en retrait significatif des ambitions dans un contexte budgétaire rendu plus rigoureux.

#### 2.1.1.1 Pour la LPJ, une programmation ambitieuse, compliquée par la réforme de la carte judiciaire

Le travail d'identification des opérations immobilières à programmer dans le cadre de la LPJ a débuté en 2015 et s'est traduit par la définition d'un « Top 100 » des sites judiciaires où une intervention était jugée nécessaire. Les critères retenus comprenaient la densité d'occupation et des projections d'effectifs à horizon 2018 effectuées par la DSJ. Par contre, ils ne prenaient pas en considération les prévisions de l'activité juridictionnelle. En outre, la pondération des critères privilégiait les aspects bâtimentaires. La vétusté et la conformité du bâtiment représentaient 7,3 points, les critères de coût 4 points contre 3,9 pour les critères d'organisation du travail juridictionnel et de qualité de vie au travail.

Le secrétariat général et la DSJ ont adressé, le 16 novembre 2016, une lettre commune au directeur de cabinet du garde des sceaux pour proposer une programmation. Mais aucune priorisation n'a été décidée[42]. Le choix a été fait de prévoir une enveloppe de 3,5 M€ dans le PLF 2017 pour lancer des études préalables mais elles ont tardé à être engagées et n'ont au final été réalisées qu'à hauteur de moins d'un million d'euros[43].

Ces délais traduisent notamment l'impact des travaux liés au projet d'une nouvelle réforme de la carte judiciaire qui a lourdement mobilisé les services et a créé une forte incertitude sur les sites à privilégier. Lorsque la décision a été prise de maintenir l'ensemble des sites, le secrétariat général du ministère a souhaité conserver les crédits budgétaires qui avaient été prévus pour mettre en œuvre la réforme au motif que « *le maintien de tous les sites à un niveau d'activité, qui ne devrait pas changer très significativement à court terme, ouvre un champ plus large de sites sur lesquels il est nécessaire ou souhaitable d'intervenir*[44] ». La création des tribunaux judiciaires a toutefois compliqué l'identification des opérations à conduire, d'autant que les changements d'organisation devaient être préparés par des concertations locales.

De fait, la programmation de la LPJ n'a procédé qu'en partie du « Top 100 » produit par le SIM[45]. L'analyse de la Cour montre qu'au mieux 60% de la programmation de la LPJ

---

[42] Comme le rappelle une note du secrétariat général d'avril 2017 « *Nouvelle programmation judiciaire - Réunion préparatoire du 07 mai 2018* »

[43] Lors du CA de l'APIJ du 14 mars 2017, les études préalables sont votées pour l'opération de Saint-Laurent-du-Maroni ; puis, le 6 novembre 2017, trois autres études (Douai, Fort-de-France et Pointe-à Pitre) sont votées.

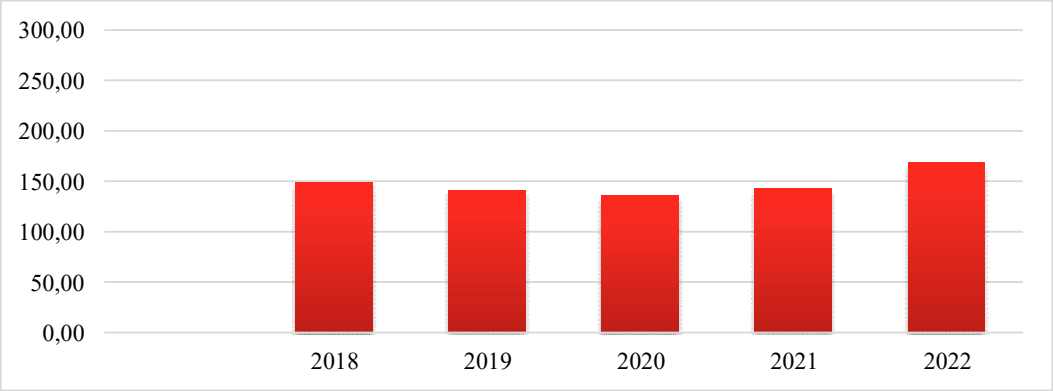
[44] Note du secrétariat général du 12 juin 2018

[45] Ainsi, par exemple, trois opérations réalisées ne figuraient pas dans le Top 100 : Coutances, Dieppe, Bayonne. 8 autres programmées mais non conduites n'y figuraient pas non plus. Aucune des 10 opérations outre-mer conduites par l'APIJ ne figure dans le Top 100.

s'est fondée sur ce travail d'identification des priorités. Dans les documents préparatoires à la LPJ, le secrétariat général explique qu'ont été extraits de cette liste : « *les sites dont les dysfonctionnements ne peuvent être traités que par des opérations importantes de restructuration ou construction neuve. A ceux-ci, ont été ajoutées les opérations de relogement inéluctable (résiliation de bail, non-conformité insoluble, ...), ainsi que les opérations correspondant à un besoin fonctionnel (manque de surface…) ou à une opportunité foncière (économie de loyer avec temps de retour court)*[46] ». Le choix semble avoir été fait que chacun des ressorts des cours d'appel puisse bénéficier d'une ou plusieurs opérations, ce qui explique une cible particulièrement haute d'opérations. Certaines sollicitations de chefs de cour ont par ailleurs conduit à l'ajout d'autres opérations, jugées prioritaires.

Ces modalités d'identification des projets se sont traduites par une ambition forte : avant même l'adoption de la loi et l'identification des moyens budgétaires mobilisables, la garde des sceaux annonçait 61 opérations dont plus de 30 nouvelles. Mais l'enveloppe de crédits prévue pour les mettre en œuvre n'était pas précisée. Le rapport annexé à la LPJ évoquait « *une trajectoire budgétaire sécurisée sur cinq ans [qui] permettra au ministère de la justice de conduire résolument et sans à-coups les investissements d'ampleur indispensables* ». Une enveloppe de 450 M€ est évoquée selon le dossier de presse annexé à la loi, dont le SIM signale qu'il constitue le seul document de travail disponible. Reconstitués a posteriori, les crédits de paiement prévus par les lois de finances successives ont en réalité atteint plus de 736 M€.

**Graphique n° 3 : crédits de paiement pour les investissement immobiliers (en M€) sur la période de la LPJ (2018 et 2022)**




*Source : ministère de la Justice/Cour des comptes*

Cette programmation difficilement construite et arbitrée, aux ambitions fortes, a rapidement connu des retards de mise en œuvre. Aux délais initiaux déjà évoqués liés à la réforme de la carte judiciaire, se sont ajoutés ceux liés au Covid. De fait, sur les opérations prévues durant la LPJ :

- 8 opérations portées par les DI n'ont pas été engagées dans cette période[47] ;

[46] Note précitée du secrétariat général d'avril 2017
[47] Bar-le-Duc, Besançon, Bonneville, Cherbourg, Verdun, Lorient, Coutances, Saint-Brieuc

- 26 opérations ont été portées par l'APIJ, dont 17 nouvelles (9 étaient en cours[48], parmi lesquelles 3 seulement ont été livrées dans la période[49]) ;
- 28 opérations ont été conduites par les DI, dont 10 ont été achevées intégralement sur la période.

Au bilan de la programmation initiale, il convient d'ajouter trois opérations non programmées engagées par les DI (Evry, Argentan, Draguignan), ainsi qu'un schéma directeur conduit par l'APIJ (Nouméa, en 2021).

#### 2.1.1.2 Pour la LOPJ, une programmation en suspens

Lorsque la LOPJ a été votée, la LPJ était loin d'avoir été mise en œuvre : dans les documents préparatoires de cette dernière, le calendrier de mise en œuvre de 35 opérations était prévu jusqu'en 2028[50]. Certaines étaient initiées mais n'ont pas été reprises dans le périmètre de la LOPJ, comme par exemple deux opérations dont la poursuite a été décidée lors du conseil d'administration de l'APIJ du 7 décembre 2023 (Argentan, Saint-Brieuc). L'ensemble des opérations prévues par la LPJ mais non engagées n'a pas été reconduit dans la programmation de la LOPJ. Les critères retenus pour cette dernière ne sont pas explicites – il ne semble pas que le diagnostic posé par le « Top 100 » ait été retenu.

Le volume des crédits à prévoir pour mener à bien les opérations n'était pas non plus précisé. Comme le relevait le HCFP dans son avis précité, le volume des dépenses prévues par la LOPJ ne couvrait que les trois premières années de la programmation. Et la part consacrée à l'immobilier n'était pas spécifiquement identifiée. Selon les calculs effectués dans le cadre d'une revue de dépenses conduite en septembre 2024 par trois inspections[51], l'enveloppe dédiée à l'immobilier propriétaire de l'ensemble de la mission justice atteignait 5,7 Mds€ alors que la trajectoire des dépenses s'établissait à 7,4 Mds €.

Le rapport annexé à la LOPJ prévoyait deux mécanismes pour garantir le financement de cet effort (point 2.3.1.4 du rapport). Une clause de « *revoyure* » était prévue dans le cadre du PLF 2025 pour adapter la dotation budgétaire aux dépenses immobilières. Une sanctuarisation devait permettre de reporter en cours de gestion les crédits immobiliers non consommés afin qu'ils ne puissent couvrir d'autres dépenses. Mais ce double mécanisme n'a pas permis de garantir la priorisation de l'immobilier et le niveau de crédits prévu.

Dès la première année de mise en œuvre de la LOPJ, l'aggravation de la contrainte budgétaire a conduit à revoir la trajectoire de financement de l'immobilier judiciaire. S'ajoutant au contexte pesant sur l'ensemble des services de l'Etat, l'augmentation de certaines dépenses relevant du périmètre de la LOPJ, notamment de personnel, ont rendu sa trajectoire globale obsolète, rendant nécessaire un ajustement. Selon les calculs effectués par les inspections en septembre 2024 dans la revue de dépenses précitée, la trajectoire de l'immobilier propriétaire pour l'ensemble de la mission justice a ainsi été réduit de 1 Md€ passant à 4,7 Mds€.

---

[48] Basse-Terre, Perpignan, Cayenne, Lille, Mont-de-Marsan, Saint-Laurent-du-Maroni, Poitiers, Lisieux et Paris-Île-de-la-Cité.
[49] Mont-de-Marsan, Poitiers et Lisieux.
[50] Projection budgétaire du 5 juillet 2018.
[51] Revue de dépenses des ministères sous loi de programmation, IGF, IGA, IGJ et CGA, septembre 2024.

Les ajustements ont été manifestes dès la première année de mise en œuvre de la LOPJ. Comme la Cour l'a relevé dans la note d'exécution budgétaire 2024 qu'elle a consacrée au ministère de la justice, les annulations de crédits opérées en février, suivies par un surgel en juillet et un dégel intervenu tardivement en décembre ont particulièrement porté sur les crédits d'investissement des services judiciaires. Ils ont constitué le premier poste d'économies sur le programme 166 *Justice judiciaire*. Les autorisations d'engagements sont passées de 456,3 M€ en LFI à 404,4 M€ en exécution, soit une baisse de 11,4 %, et 8,1 % des montants annulés. Quant aux crédits de paiement, ils sont passés de 361,9 M€ à 190,5 M€, soit une baisse de 47,4 % et 65,3 % des montants annulés.

Ces annulations ont affecté la mise en œuvre de la programmation prévue par la LOPJ, rendue d'autant plus difficile que le ministère de la justice a retenu et engagé des projets qui n'y figuraient pas. Parmi les 14 opérations engagées par les DI[52], presque un tiers n'était pas mentionné dans le rapport annexé à la LOPJ (cf. annexe 2). Parmi les trois opérations formellement engagées par l'APIJ au cours de l'année 2023[53], deux étaient non programmées[54].

En 2024, 15 des 25 opérations qui devaient être confiées à l'APIJ ont donné lieu à des annulations ou reports[55]. S'agissant de la construction de trois centres d'archivage et de stockage de scellés prévue dans le rapport annexé, des travaux ont pu débuter en région toulousaine. Les projets concernant l'Ile-de-France et la région lyonnaise n'ont pas été lancés[56].

Sans procéder à l'annulation des opérations envisagées dans le cadre de LOPJ, une réunion interministérielle organisée le 15 novembre 2024 a acté le principe d'un moratoire ou d'un allongement de la durée de réalisation des projets en demandant une révision de la trajectoire budgétaire de la mission justice. Cette priorisation indispensable des opérations à conduire n'avait pas été menée à son terme à l'été 2025. Entreprise depuis lors mais non encore arbitrée dans un cadre interministériel fin décembre 2025, elle était rendue difficile par l'absence de stratégie ministérielle formalisée et opérante.

### 2.1.2 Une stratégie ministérielle et une priorisation des opérations qui ont tardé

Pendant la période examinée par la Cour, le ministère de la justice ne disposait pas d'une stratégie immobilière formalisée. Des axes stratégiques ont été tracés par les lois de programmation, notamment la LOPJ[57] mais sans déclinaison opérationnelle. S'agissant des

[52] Rennes, Montpellier, Toulouse, Valence, Narbonne, Nancy CA, Bordeaux infina, Mâcon, Niort, Nantes, Alençon, Bourges, Carcassonne, Chaumont

[53] Saint Brieuc, Argentan et Rouen

[54] Saint-Brieuc et Argentan

[55] Aix-en-Provence (au stade du concours d'architecte), de Basse-Terre, Cusset, Douai, Fort-de-France, Lons-le-Saulnier, Marseille, Mayotte, Meaux, Nancy, Papeete, Pointe-à-Pitre, Saint-Denis-de-la-Réunion, Toulon, Rouen. Il faut y ajouter les études préalables d'Argentan et Saint-Brieuc non engagées faute de ressources humaines disponibles. Ont également été concernées les opérations d'Évry, Moulins, Versailles, Nantes, Rouen et Chartres conduites par les services du secrétariat général

[56] D'importantes opérations ont pu néanmoins être réalisées comme la rénovation thermique du tribunal de Nanterre, conduite grâce aux fonds du plan de relance de l'État (pour un montant de 29,3 M€).

[57] En partie imposés par les réformes juridictionnelles et les obligations réglementaires, il s'agissait pour 2023-2027 de : « garantir la pérennité et le bon fonctionnement technique du patrimoine par la mise en œuvre d'un programme de gros entretien renouvellement qui prend en compte la sécurité et la sûreté des personnes et des

services judiciaires, la stratégie immobilière n'a pas été formalisée dans aucun document synthétique à caractère officiel avec des objectifs et des indicateurs de résultat. Des questions majeures de stratégie, telles que les critères d'arbitrage entre construction neuve et réhabilitation, et de doctrine, telles que les conséquences concrètes à tirer du développement du télétravail sur les surfaces immobilières, ne trouvent pas de réponse explicite.

Des éléments figurent dans des documents épars, de nature et de portée variables. On peut trouver ainsi des orientations générales, relevant essentiellement des obligations législatives ou réglementaires qui s'imposent aux administrations –dans la documentation ministérielle transmise à la DIE à l'occasion des conférences immobilières annuelles. Ces éléments sont repris dans les notes de cadrage des dialogues de gestion immobiliers et les documents de présentation du budget immobilier des cours d'appel (cf. *infra*).

Des éléments de stratégie territoriale apparaissent également dans les schémas directeurs immobiliers (SDI). Réalisés par l'APIJ ou les DI, et souvent confiés à des prestataires privés, les SDI sont réalisés dans les périmètres où se conjuguent à la fois un fort éclatement des implantations immobilières, une saturation des capacités d'accueil et un besoin de rattrapage dans la mise aux normes. Ces schémas directeurs sont validés conjointement par les chefs de cour et le SIM, ce qui ne signifie pas que l'opération soit lancée car ils ne sont pas appuyés sur un budget. En pratique, les SDI sont découpés par phases ou par petites opérations. Les arbitrages entre SDI locaux peuvent aussi être reportés dans l'attente de la prochaine loi de programmation. Il y a donc loin entre ces démarches et l'existence d'une stratégie ministérielle formalisée et suivie. Plus qu'une stratégie formalisée ils s'apparentent plutôt à une liste d'opérations souhaitables, dans une logique de « file d'attente ».

La priorisation est réalisée à la suite des arbitrages rendus lors des dialogues de gestion entre les cours d'appel et le ministère (cf. *infra*). Une circulaire de programmation annuelle des opérations d'investissement immobilier, à laquelle est annexée la liste des opérations programmées sur l'année dans le ressort de chaque cour d'appel, est ainsi co-signée par la SG et le DSJ en juin. Elle s'apparente à un document cadre générique qui fixe les grandes priorités ministérielles en matière immobilière, pratiquement telles qu'elles figurent dans les lois d'orientation et de programmation de la justice[58] et fait état également du plan de charge de l'APIJ et des DI sur l'année considérée. L'annexe est une liste sommaire, spécifique à chaque ressort de cour d'appel, précisant l'intitulé et la nature de l'opération confiée à l'APIJ ou aux DI en année N, ainsi que son coût final estimé. Aucune indication détaillée relative au calendrier ne figure en revanche dans ce document.

Ces éléments permettent aux chefs de cour de recevoir formellement les arbitrages rendus après les dialogues budgétaires. Adressés en milieu d'année, ils apparaissent toutefois tardivement et deviennent rapidement caducs. Surtout, limités aux opérations engagées ou prévues dans l'année en cours, ils n'offrent aucune vision pluriannuelle consolidée pour le ressort. Celui-ci se trouve par conséquent difficilement en capacité d'identifier et d'anticiper

---

biens, des mises aux normes réglementaires et d'accessibilité ; améliorer la situation des juridictions sur le plan fonctionnel et absorber l'augmentation actuelle et future des effectifs. Une attention particulière est accordée au traitement des archives, des scellés et à leur externalisation ; mettre en œuvre les objectifs gouvernementaux en matière de transition écologique des bâtiments de l'État ».

[58] Gros entretien renouvellement (GER) ; mise en conformité avec les grands objectifs gouvernementaux (accessibilité, transition écologique) ; rénovation des infrastructures numériques ; opérations importantes de modernisation et d'évolution capacitaire des juridictions ; mise en œuvre de la nouvelle programmation judiciaire issue de la loi de programmation ; prise en compte sur le plan fonctionnel de la hausse prévisionnelle des effectifs.

les travaux d'accompagnement éventuels qu'il devra mener sur son budget propre ou d'engager le recours à un AMO pour la conduite d'opérations à venir. Plus largement, il n'est pas en mesure de concevoir une manœuvre immobilière de moyen ou long terme sur le ressort, si tant est que les calendriers des travaux programmés soient respectés. À cet égard, la communication sur les décalages fréquents des calendriers des opérations reste soumise à la qualité du dialogue des cours d'appel avec les DI et avec l'APIJ.

Outre l'incertitude pesant sur les juridictions objets des projets d'opérations et leurs personnels, qui ne voient pas toujours d'horizon à l'amélioration de leurs conditions de travail, cette situation s'avère préjudiciable à la coopération avec les acteurs publics locaux : mairie ou conseils départementaux pour l'acquisition de foncier, les prises à bail ou les cessions immobilières[59]. L'incertitude de la programmation immobilière est aussi préjudiciable vis-à-vis des acteurs privés, par exemple des entreprises qui, faute de visibilité de la part du ministère, s'engagent sur d'autres chantiers, là où elles peuvent parfois détenir localement un monopole sur certains travaux techniques spécifiques.

C'est uniquement en 2023 que le secrétariat général a sollicité la direction des services judiciaires comme toutes les autres directions du ministère en vue de l'élaboration d'un schéma pluriannuel (2024-2028) de stratégie immobilière (SPSI) ministériel. Selon le ministère, ce SPSI ministériel doit précisément permettre de « *formaliser une stratégie quinquennale d'investissement et d'occupation immobiliers et de l'adosser à des indicateurs formalisés stratégiques d'évaluation* »[60]. Il a dès lors pour objectif de formaliser des orientations et des actions adaptées aux besoins métiers et à la spécificité du parc immobilier, évaluables par des indicateurs qui feront l'objet d'un suivi annuel de 2024 à 2028. Il a enfin vocation à formaliser les arbitrages intervenus ou à venir sur les scénarios d'implantations des sites bâtimentaires[61] et sur les projections d'effectifs dédiés à la fonction immobilière. Le SPSI doit ainsi déboucher sur des indicateurs de suivi, une programmation pluriannuelle de travaux identifiant des sites prioritaires, et une doctrine en termes de modernisation des espaces de travail prenant en compte du ratio normatif d'occupation des bâtiments posée par la circulaire de la première ministre du 8 février 2023.

L'élaboration d'un SPSI s'est en réalité imposée au ministère, non pas de sa propre initiative, mais davantage sous la contrainte de l'instruction du ministre délégué chargé des Comptes publics du 15 juin 2023. Celui-ci a conditionné l'octroi de financement interministériels dédiés à la transition écologique à l'existence d'un SPSI ministériel et à un certain niveau de complétude des données dans le référentiel technique (RT).

Le secrétariat général s'est néanmoins pleinement saisi de ce projet. Un comité de pilotage a été mis en place le 24 mai 2023, constitué de ses représentants et de chaque direction. Un premier projet de SPSI a été présenté au conseil de l'immobilier de l'État en juillet 2025, qui a rendu un avis positif et formulé plusieurs recommandations portant notamment sur la nécessité d'un pilotage resserré des dépenses immobilières du ministère et d'un indicateur sur les coûts globaux par m².

[59] À titre d'exemple, les atermoiements du ministère sur le projet de cité judiciaire de Chartres (5 projets en plus de 10 ans) ont fragilisé de nombreuses opportunités de négociation avec la mairie et le conseil départemental.
[60] Dossier de conférence immobilière PLF 2025 du 22 avril 2024.
[61] Extensions ou prises à bail pour les tribunaux en mise en œuvre de la LOPJ, cessions de sites, regroupements de services envisagés, projets de mise en œuvre de nouveaux espaces de travail.

Parallèlement à la formalisation du SPSI, une démarche de réduction du nombre de projets a été engagée par le ministère qui a priorisé neuf opérations judiciaires[62] pour un montant d'investissements total estimé à 659 M€. A l'automne 2025, 44 opérations ont été reportées, dont 23 ne figurent plus dans la programmation immobilière en cours.

L'importance de ces reports et le décalage entre le nombre de projets initialement prévus et ceux désormais retenus témoignent de l'effort de priorisation qui a été consenti. Il traduit à la fois l'absence de hiérarchisation antérieure des priorités ministérielles et l'intensification de la contrainte budgétaire globale qui a, de fait, rendu caducs les engagements de la LOPJ.

La finalisation du SPSI ministériel et la traduction de la priorisation opérée par le ministère dans une trajectoire de financement arbitrée dans un cadre interministériel sont urgentes et impératives. Elles sont le préalable indispensable à la mise en œuvre d'une politique ministérielle réaliste et efficace, ne se limitant plus à une file d'attente des projets immobiliers. Ensuite, le suivi des objectifs fixés dans le SPSI ministériel sera crucial. Le ministère, et le SG au premier chef, ont la responsabilité de mettre en place un dispositif de suivi étroit. Compte tenu des constats établis sur la vétusté du parc judiciaire, un indicateur relatif aux dépenses d'entretien par mètre carré pour l'entretien courant et le gros entretien renouvellement (GER) s'impose particulièrement. Un indicateur de satisfaction des agents mérite aussi d'être exploité, au-delà des obligations relatives au ratio d'occupation des surfaces.

**Recommandation n°4. *(SG, DSJ, DB)* Finaliser l'adoption d'un SPSI et l'articuler avec une trajectoire de financement arbitrée dans un cadre interministériel, en priorisant les projets et en définissant un calendrier réaliste de mise en œuvre et un dispositif de suivi robuste.**

## 2.2 Des dépenses effectives qui répondent mal aux besoins

Dans la gestion quotidienne, l'immobilier judiciaire a souvent constitué une variable d'ajustement face aux impératifs de financement de la mission justice et au contexte budgétaire plus rigoureux. Ainsi, l'analyse des dépenses par nature témoigne d'une gestion sous contrainte forte, répondant mal aux enjeux d'un immobilier hétérogène, souvent vieillissant et peu entretenu.

### 2.2.1 Une gestion budgétaire qui ne profite pas à l'immobilier judiciaire

Entre 2017 et 2024, la mission justice a connu une très forte progression de ses dépenses. Mais cette priorité a surtout bénéficié aux autres programmes de la mission, notamment l'administration pénitentiaire, en lien avec le plan de construction de prisons. Le programme justice judiciaire a connu une progression moins rapide de ses dépenses.

[62] Bobigny, Meaux, Bonneville, Chartres, Dieppe Marseille, Cusset, Macon et Valence.

**Tableau n° 4 : progression des AE et CP exécutés de la mission justice, des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire (en Md€)**

| | | | Progression des AE exécutées | | | Progression des CP exécutés |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2017 | 2024 | | 2017 | 2024 | |
| Mission justice | 9,1 | 12.9 | 42,5% | 8,4 | 11,8 | 41,3 % |
| Services judiciaires | 3.3 | 4,6 | 40,4% | 3,3 | 4.4 | 32,7 % |
| Administration pénitentiaire | 4.4 | 5,8 | 54,2 % | 3.5 | 4.9 | 40,7 % |

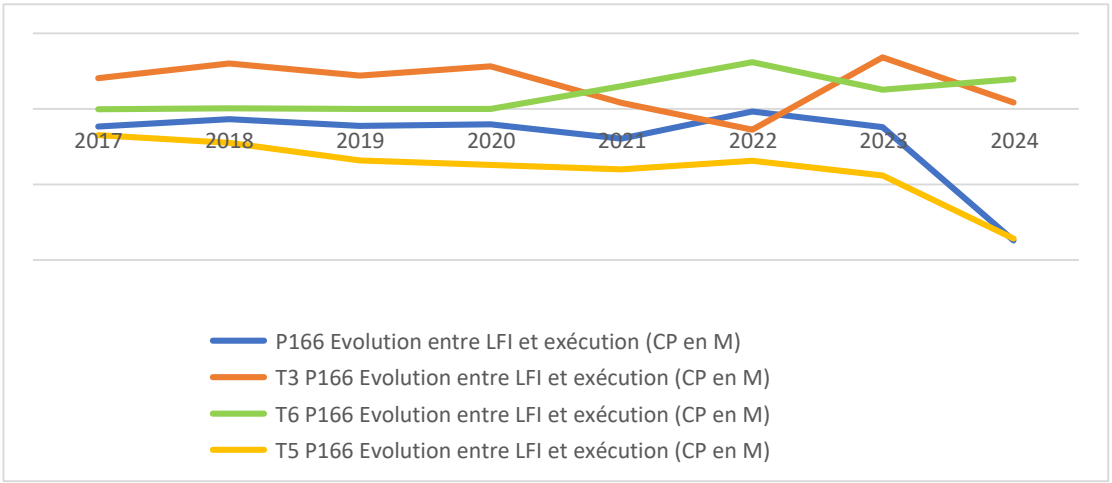
*Source : Cour des comptes, données CHORUS*

En exécution, les crédits d'investissement des services judiciaires ont constitué le premier poste d'économies sur les crédits d'investissement de la mission. En crédits de paiement, ils sont passés de 361,9 M€ en loi de finances initiales à 190,5 M€ en exécution, soit une baisse de 47,4 %. Ils ont représenté 65,3 % des crédits de paiement annulés.

Ces ajustements, à la baisse, ne procèdent pas seulement, d'une forme de priorisation au bénéfice de projets pénitentiaires. Ils traduisent aussi des arbitrages internes au programme 166 – *Justice judiciaire*. Comme la Cour l'a souligné dans ses notes d'exécution budgétaires successives, l'insuffisante maîtrise de certaines dépenses de fonctionnement conduit chaque année à des mesures de fongibilité au détriment des crédits d'investissement.

Ces mesures, récurrentes, sont d'autant plus importantes que les dépenses de fonctionnement, en particulier celles liées aux frais de justice, sont sous évaluées. Ainsi en 2024 des mouvements de fongibilité ont été nécessaires très tôt dans l'année, mettant à contribution l'immobilier « *occupant* » comme « *propriétaire* ». Le graphe ci-dessous illustre la baisse marquée qui en résulte pour les crédits immobiliers (T5), comparativement aux autres natures de dépenses, de fonctionnement (T3) ou d'intervention (T6).

**Graphique n° 4 : évolution (en %) des CP entre la LFI et l'exécution des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention des services judiciaires**




*Source : Cour des comptes*

L'importance de ces ajustements sur des dépenses d'investissement révèle un défaut de pilotage des dépenses de fonctionnement. Ils traduisent aussi les retards pris dans la conduite effective des opérations.

### 2.2.2 Des dépenses effectives qui répondent mal aux enjeux de l'immobilier judiciaire

De 2017 à 2024 les dépenses exécutées pour la gestion immobilière des services judiciaires ont progressé de près de 45%. Ce taux global masque des dynamiques d'évolution contrastées entre leurs différentes composantes.

Les dépenses immobilières comprennent celles dites de l'occupant, rattachables par nature au titre 3 « *fonctionnement* » et celles dites du propriétaire, imputables au titre 5 « *investissement* ». Les premières comprennent l'entretien courant, l'énergie et les fluides, les loyers budgétaires et les loyers non budgétaires. Les secondes se répartissent selon trois agrégats : les acquisitions-constructions, les travaux structurants et l'entretien lourd[63]. Les dépenses liées aux partenariats public-privé (PPP) sont réparties dans les dépenses du propriétaire, selon qu'elles concernent de l'investissement ou du fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de l'occupant, qui constituent plus de la moitié des dépenses sur la période, augmentent moins rapidement que le total et que les autres segments de la dépense immobilière. Au contraire, les dépenses de fonctionnement de l'Etat propriétaire, minoritaire en part relative (6% en 2024) connaissent le taux de progression le plus élevé, ce qui reflète la dynamique d'évolution de la charge liée aux partenariats public-privé. Le différentiel de croissance entre les dépenses de fonctionnement de l'occupant et du propriétaire ne saurait s'expliquer par le nombre de sites concernés : sur 586 sites[64], le ministère est propriétaire ou co-propriétaire de 194 sites (soit 33,1 %) contre 271 mises à disposition (46,25 %), 94 locations (16,05 %)[65].

La progression des dépenses d'investissement de l'Etat propriétaire traduit quant à elle la dynamique des projets de construction conduit par l'APIJ ou au niveau des directions interrégionale du secrétariat général du ministère.

#### 2.2.2.1 Une insuffisance chronique de l'entretien du patrimoine

Au sein des dépenses de fonctionnement des services judiciaires, les dépenses d'immobilier représentent, en moyenne sur la période, 23,8 % des autorisations d'engagement exécutées et 23% des crédits de paiement exécutés. Alors que les dépenses de fonctionnement progressent sous l'effet notamment de la dynamique des frais de justice déjà évoquée, celles consacrées à l'immobilier stagnent sur la période contrôlée par la Cour.

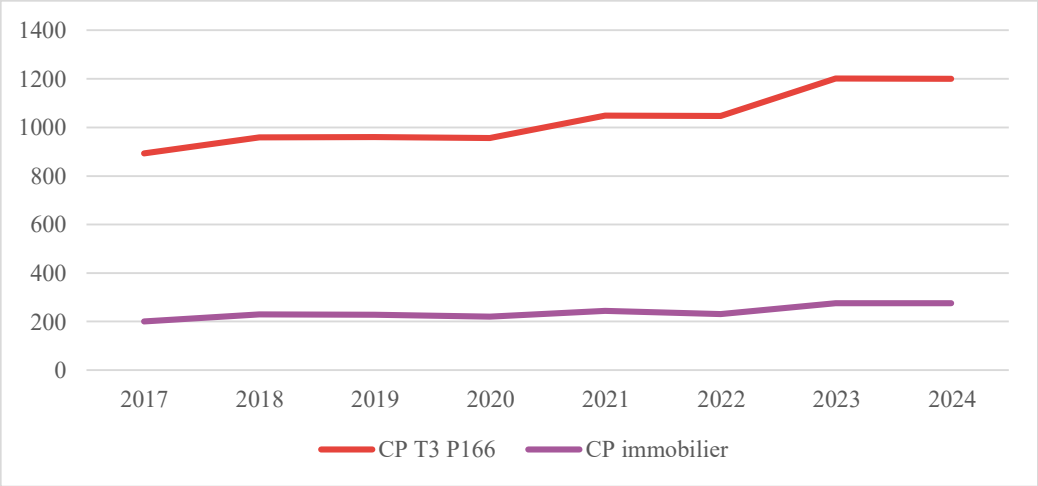
---

[63] Les données selon cette classification sont disponibles en partie dans les projets annuels de performance (PAP), les rapports annuels de performances (RAP) des deux programmes et de manière exhaustive dans le document de politique transversale (DPT) *politique immobilière de l'État* qui existe depuis 2013.

[64] Sites qui n'ont qu'une activité juridictionnelle, excluant à titre d'exemple les sites d'archivages ou des SAR des CA

[65] Auxquels s'ajoutent 13 sites en statut mixte, 2 PPP et 12 sites pour lesquels aucune information n'est disponible

**Graphique n° 5 : comparaison de l'évolution des dépenses de fonctionnement et, en leur sein, des crédits immobiliers (CP exécutés en M€)**




*Source : Cour des comptes*

Au sein de ces dépenses, certaines composantes connaissent une forte évolution :

- les frais de sûreté représentent en moyenne sur la période 24 % de la dépense de fonctionnement, en hausse de 44,4% entre 2017 et 2024 ;
- les loyers et charges qui comptent pour 13,9 % du total ont connu une évolution plus heurtée avant de reprendre une courbe ascendante à compter de 2022 et de s'établir, en 2024 à leur niveau de 2017. Cette évolution traduit notamment la nécessité de faire face aux recrutements liés à la mise en œuvre de la LOPJ. La revue de dépenses précitée soulignait qu'une augmentation des dépenses de loyers de 4,8 Mds en avait résulté en 2023 ;
- les énergies et fluides ont doublé depuis l'exercice 2023, pour atteindre désormais 14,3% des crédits de paiement exécutés ;
- les dépenses de nettoyage relativement stables autour représentent 13,8% des crédits de paiement.

Ces évolutions et la quasi-stagnation des moyens consacrés aux dépenses de fonctionnement immobilier laissent des marges de manœuvre réduites pour la conduite d'opérations d'entretien et de maintenance. Les enveloppes qui y sont consacrées ne représentent qu'environ un quart des dépenses de fonctionnement consacrées à l'immobilier des services judiciaires. Elles se répartissent en dépenses d'entretien courant et rénovation en baisse de 31% en 2024 (9,7% du total), dépenses de maintenance technique (6,8%), travaux de réaménagement divisés par deux en volume sur la période (3,3%), contrôles et travaux de mise aux normes modestes en part relative mais en hausse significative (3,2% mais +57 %), et dépenses de diagnostics et rénovation énergétique qui font leur apparition dans la nomenclature budgétaire à compter de l'exercice 2021.

Le constat d'une insuffisance de l'entretien et de la maintenance du patrimoine public est posé de longue date. Dans leur revue de dépenses précitée, les inspections l'ont souligné à nouveau pour les ministères sous loi de programmation et notamment celui de la justice. Elles relevaient que les dépenses d'entretien et rénovation subissent un effet d'éviction en raison

d'une sous-estimation des crédits nécessaires et d'un défaut d'anticipation des besoins de maintenance. Ce constat est particulièrement prégnant pour les services judiciaires alors que la contexture de leur patrimoine, ancien où les monuments classés sont nombreux, justifierait un effort significatif.

La faiblesse de la dotation de maintenance de mise aux normes et de rénovation ne permet pas d'enrayer la dégradation du patrimoine judiciaire et explique en partie les besoins croissants en gros entretien renouvellement (GER). Sur les 440 sites pour lesquels des données de dernière année de gros travaux sont communiquées, 186 sites ont connu du GER depuis moins de 10 ans, 192 entre 10 et 20 ans, 42 entre 20 et 30 ans, 16 entre 30 et 40 ans et 4 entre 40 et 55 ans.

L'exemple du tribunal judiciaire de Chartes est à ce titre éloquent : faute de capacité de maintenance suffisante, l'état bâtimentaire se dégrade de manière continue au point d'atteindre, pour certains éléments, un état de péril qui justifie une programmation d'urgence (notamment sur les toitures et charpentes). La cheminée d'un des sites du tribunal a dû être démolie pour éviter son effondrement, laissant le toit bâché depuis près de deux ans.

Consciente de l'urgence, la DSJ a développé en 2017 une démarche volontariste pour faire face aux besoins. Elle a mis en place une organisation dédiée en constituant en son sein un pôle exploitation-maintenance et en structurant un réseau de référents immobiliers au sein des cours d'appel (cf. *infra*). Elle a invité à la mise en place systématique de contrats d'exploitation-maintenance avec la définition d'un « *programme générique d'exploitation-maintenance* », ayant vocation à être mis en œuvre au sein des cours d'appel. Selon la DSJ, l'harmonisation de ces contrats doit en renforcer l'efficacité, et garantir la mise en place d'une politique cohérente, structurée, déployée au sein de l'ensemble des cours d'appel. Deux circulaires aux chefs de cour sur la politique d'achat le 26 juillet 2022 et 25 août 2023 ont fait une priorité de l'optimisation de l'exploitation et de la maintenance. Une enveloppe de 50% du montant total des opérations menées par les départements immobiliers du secrétariat général pour les services judiciaires doit y être consacrée, ce qui a été globalement le cas depuis 2022.

Un an plus tard, la DSJ évaluait le nombre de contrats d'entretien maintenance en cours à 663 (avec une variation de 3 à 49 contrats par cour d'appel), dont 325 contrats propres, 150 passés via la PFRA (Plate-forme régionale des achats de l'État) et 37 relevant de l'UGAP (Union des groupements d'achats publics). À cette même période, selon l'outil APPACH, 34 projets de marché de MMT (maintenance multi-technique) étaient programmés sur la période 2023-2026 pour un coût de 49,85 M€.

Le ratio de dépense au m² a par ailleurs régulièrement augmenté pendant la période sous revue. L'effort consacré aux dépenses d'entretien et de maintenance du parc des services judiciaires en 2020 était de l'ordre 22€/m² SUB pour 27€/m² en 2024.

**Tableau n° 5 : dépenses d'entretien et de maintenance du parc des services judiciaires entre 2020 et 2024**

| Année | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| Surface plancher parc DSJ | 2 097 830 | 2 110 365 | 2 106 467 | 2 125 012 | 2 010 487 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| P166 - dépenses d'entretien maintenance (exécuté) | 46 218 025 | 54 853 432 | 50 298 049 | 53 611 161 | 53 515 441 |
| Ratio m²/euro | 22 | 26 | 24 | 25 | 27 |

*Source : ministère de la justice*

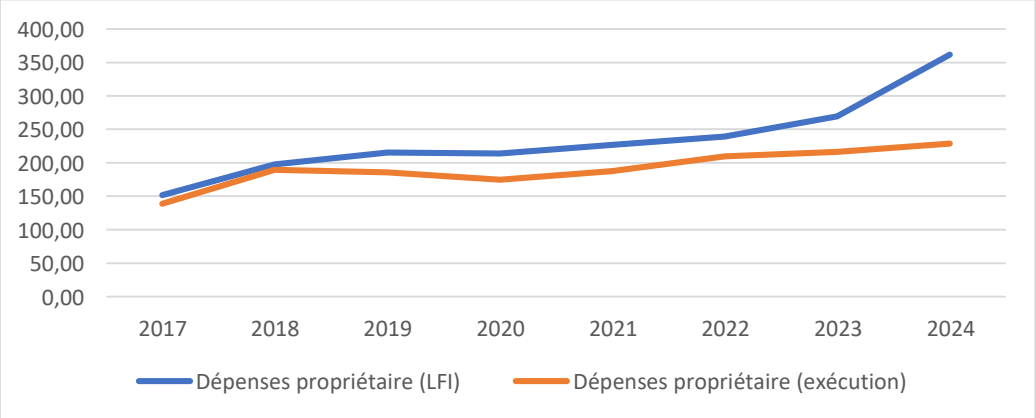
La démarche est donc initiée. L'ampleur des besoins, la difficulté à conduire les travaux correspondants dans des sites occupés et souvent classés et l'importance de ces travaux en termes de qualité du service rendu au justiciable et de vie au travail justifient que l'effort soit maintenu. Et afin d'éviter, pour l'avenir, les errements d'un défaut chronique d'entretien, les nouveaux projets immobiliers gagneraient, dès leur lancement, à intégrer une enveloppe prévisionnelle, dans une logique de coût complet (cf. *infra*).

**Recommandation n°5. *(SG, DSJ, APIJ, DIE)* Définir un plan de maintenance identifiant le montant des crédits nécessaires et prévoir systématiquement dans les nouveaux programmes une enveloppe dédiée dans une logique de coût complet des projets immobiliers.**

#### 2.2.2.2 Des dépenses d'investissement de l'Etat propriétaire dont la réalisation est longue

Les dépenses d'investissement de l'Etat propriétaire ont progressé de 56% entre 2017 et 2024 pour passer de 39 à 42 % du total des dépenses immobilières des services judiciaires. La dépense exécutée reste très inférieure aux prévisions initiales, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 6 : dépenses d'investissement « propriétaire » (en M€) de 2017 à 2024**




*Source : Cour des comptes*

Cette situation témoigne des ajustements déjà évoqués en lien avec l'absence de maîtrise des frais de justice. Mais elle reflète aussi une difficulté à conduire, dans les délais et à bonne fin les projets immobiliers, notamment ceux de plus grande envergure, confiés à l'APIJ. Dans l'ensemble des projets conduits, ils représentent une enveloppe inférieure à ceux pilotés par les services déconcentrés.

**Tableau n° 6 : décomposition des dépenses d'investissement de l'Etat propriétaire, hors PPP**

| En millions d'€ en CP | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| APIJ | 47,84 | 61,25 | 47,53 | 49,11 | 34,40 | 55,06 | 50,86 | 72,75 |
| Services déconcentrés | 66,87 | 70,07 | 83,53 | 72,97 | 101,67 | 103,53 | 114,42 | 103,90 |

*Source : Cour des comptes d'après ministère de la justice*

Dans son précédent rapport, la Cour estimait la durée de réalisation d'une opération immobilière à huit ans. Pour les projets concernant les services judiciaires pilotés par l'APIJ, les quatre opérations livrées entre 2017 et 2024 ont duré en moyenne 3 853 jours (soit 10 ans et demi) du lancement des études préalables à la livraison. Les 25 opérations actuellement en cours présentent une durée moyenne arrêtée au 2 mai 2025 de 2 422 jours, soit plus de 6 années et demi. Leur coût connait une évolution significative, de près de 53 % en moyenne, ce qui risque de s'accentuer, puisque seules quatre opérations ont été livrées.

**Tableau n° 7 : évolution des coûts des opérations APIJ (en M€ - € courants)**

| Opération | Première estimation | Dernière estimation | Évolution | Statut de l'opération | Justification par l'APIJ |
|---|---|---|---|---|---|
| *Aix-en-Provence (schéma directeur)* | 48,5 | 65,80 | 35,67% | opération gelée dans l'attente d'arbitrages budgétaires | Modification de programme, hausse des effectifs. |
| *Aix-Carnot* | 47 | 50,85 | 8,19% | Livrée | Exigences sanitaires, crise Covid, modification du système de visioconférence, modifications de programme, aléas, obligations de la commission de sécurité de détruire des bâtiments, inflation (0,42 M€) |
| *Basse Terre* | 40,7 | 62,65 | 53,93% | en cours | Sous-évaluation du coût plafond, évolution d'organisation et des effectifs, confortement parasismique des bâtiments historiques, enlèvement des bâtiments provisoires, amiante, plomb, ajout stationnement, opportunité foncière pour un silo d'archivage. |
| *Bobigny* | 120 | 159,3 | 32,75% | en cours | Contraintes du plan local d'urbanisme, contraintes techniques (fondations, stationnement du dépôt), modifications du |

| Opération | Première estimation | Dernière estimation | Évolution | Statut de l'opération | Justification par l'APIJ |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | programme, évolution des effectifs et donc des besoins de surface. |
| *Cayenne (cité judicaire* | 53,5 | 89 | 66% | en cours | Augmentation des effectifs et donc des besoins de surface. |
| *Cusset* | 21,49 | 34,4 | 60 % | en cours | Changement de programme et achat foncier, hausse des effectifs, pollution des sols, hausse des prix. |
| *Lille* | 95,00 | 176,36 | 85,64 % | en cours | Évolution des effectifs (2015 et 2023), aléas techniques affectant les fondations (zones humides), modification de programme, sous-estimation des coûts, hausse des prix des matériaux, discussions sur les aménagements intérieurs entrainant un ajournement partiel du chantier. |
| *Lisieux* | 14,15 | 14,18 | 0,21 % | Livrée | Acquisitions foncières et dépollution, aléas, travaux de parachèvement. |
| *Meaux* | 42,81 | 111,26 | 159,89 % | en cours | Hausse des effectifs, modifications de programme, hausse des prix. |
| *Mont-de-Marsan* | 26,91 | 26,43 | -1,78 % | Livrée | Minoration du budget par l'achat de mobilier RIEP. |
| *Nancy* | 79,65 | 104,02 | 30,60 % | en cours | Hausse des effectifs et des prix. |
| *Papeete* | 30,05 | 41,62 | 38,50 % | en cours | Hausse des effectifs, hausse des prix, taxe locale, contentieux. |
| *Perpignan* | 49,6 | 97,8 | 97,18 % | en cours | Hausse des effectifs, révision du plan de prévention des risques inondations. |
| *Perpignan (phase 1 et 2)* | 102 | 117,68 | 15,37 % | en cours | Bâtiments modulaires, relogement. |
| *Pointe-à-Pitre (TJ)* | 35 | 36,84 | 5,26 % | Livrée | Relogement du tribunal d'instance et du conseil des prudhommes. |
| *Pointe-à-Pitre (palais de justice historique)* | 15 | 21,16 | 41,07 % | en cours | Risques sismiques, coût des matériaux, hausse du coût des transports. |
| *Poitiers* | 50,7 | 52,85 | 4,24 % | Livrée | n.c. mais minoration avec achat mobilier RIEP. |
| *Saint-Martin* | 38,8 | 41,98 | 8 % | en cours | Aléas techniques tels que la gestion des eaux pluviales. |

| Opération | Première estimation | Dernière estimation | Évolution | Statut de l'opération | Justification par l'APIJ |
|---|---|---|---|---|---|
| *Toulon* | 99,2 | 123,2 | 24,2 % | opération gelée | Contraintes PLU, hausse des prix et indices. |

*Source : APIJ/Cour des comptes*

L'explication de cette hausse des coûts est multifactorielle.

Des difficultés et aléas sont inhérents à la complexité de chaque projet immobilier. C'est à cette fin qu'une provision pour aléa est prévue, régulièrement consommée dans son intégralité, avec, parfois des sous-estimations (à l'exemple du tribunal judiciaire de Lille).

Par ailleurs, la crise mondiale des matériaux et de l'énergie en 2021 et 2022, amplifiée par l'augmentation des coûts du fret maritime et l'évolution de l'indice de construction, a eu des conséquences fortes sur tous les projets immobiliers qui se sont traduites par une hausse des montants versés au titre des clauses de révision de prix. L'existence d'une provision d'une indemnité pour la crise des matériaux, faisant suite à la circulaire de la Première ministre du 22 septembre 2022 a ainsi alourdi le coût prévisionnel de nombreux projets.

Au surplus, les projets réalisés en outre-mer subissent la faiblesse du tissu économique dans le domaine du BTP, par ailleurs confronté à la multiplication des projets de construction sur ces territoires (logements, équipements scolaires, infrastructures routières, installations de production d'énergie, etc.) qui induit une forte tension sur les prix pratiqués localement.

Surtout, des évolutions ou modifications des programmes immobiliers et de leurs calendriers ont eu un impact fort sur les coûts des opérations. Justifiées fréquemment par la prise en compte des recrutements[66], elles ont conduit à une augmentation des besoins de surfaces, parfois très significative (jusqu'à 85% de surfaces supplémentaires pour l'extension du tribunal de Meaux).

Le projet annuel de performance de la mission justice pour 2025 fournit une vision synthétique de l'évolution des coûts et des délais. Pour les 22 principales opérations judiciaires conduites par l'APIJ, qui sont aussi les plus significatives budgétairement[67], le taux d'écart budgétaire en 2024 était de 45 % entre l'estimation initiale et la dernière actualisation et le taux d'écart calendaire de 38 %. Ces taux sont en augmentation régulière depuis 2017 où ils étaient respectivement de 3,5 % et 23,9 %.

[66] D'après les données recueillies par la Cour 0,8 M€ ont été nécessaires pour l'opération Aix-Carnot en 2011 après l'ajout de 13 postes de travail ; sur la période l'ajout de 95 postes dans l'opération Bobigny a engendré un surcoût de 19,3 M€ ; à Cusset, ce sont 5,81 M€ rendus nécessaires par l'ajout de 27 postes ; le passage de 432 à 486 postes à Lille a conduit à accroître le coût global du projet sans pouvoir isoler le seul poids de ce facteur ; à Nancy, 67 postes ont généré 6,34 M€ de surcoût

[67] Il s'agit en effet d'opérations de plus de 10 M€ en maîtrise d'ouvrage publique, conception-réalisation ou en partenariat public-privé, sur des constructions neuves et des réhabilitations, et dont le passage en phase opérationnelle est validé dans la circulaire budgétaire pour les opérations judiciaires déconcentrées ou ont fait l'objet d'une commande ferme de réalisation dans le cadre du conseil d'administration de l'APIJ.
Les budgets de ces opérations ont été établis suivant une méthodologie propre à l'APIJ, qui a été révisée à partir de 2019 puis consolidée à partir de 2021 par le recours à un modeleur des coûts et à un économiste de la construction.

Cumulé pour ces 22 opérations, l'écart entre le coût prévisionnel et le coût révisé s'élève à près de 500 M€. L'écart entre durée prévisionnelle et durée actualisée s'établit quant à lui à une moyenne de près d'un an et demi par opération. Parmi celles-ci, les opérations conduites à Meaux, Nantes et Lille ont connu les plus forts écarts. Pour le palais de justice de Meaux, le coût révisé est de + 159 % (de 42,8 M€ à 111,2 M€, hors foncier et études préalables) pour un délai accru de 69,5 % (4 ans).

Les délais nécessaires pour les opérations de rénovation lourdes pilotées par l'APIJ et l'ampleur de besoins constatés au niveau local conduisent à ce que les grosses opérations connaissent des réductions de crédits plus marquées. Les dotations de crédits aux projets locaux, portés par les délégations interrégionales du secrétariat général ont ainsi progressé de 47,7% là où les crédits APIJ ont connu une baisse de 10,1% (avec une forte variation sur la période). Les opérations les plus lourdes sont donc les premières à supporter les ajustements budgétaires sans que le ministère n'ait pu indiquer ce qui relevait d'un choix ou d'une prise en compte des délais et retards.

**Tableau n° 8 : dotations des services déconcentrés (CP exécutés en M€)**

| Année | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Evolution |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dotation déconcentrée | 70,07 | 83,53 | 72,97 | 101,67 | 103,53 | +47,74% |
| Crédits APIJ | 61,25 | 47,53 | 49,11 | 34,40 | 55,06 | -10,09% |

*Source : ministère de la justice*

Pour les opérations conduites par les délégations interrégionales, il est difficile de calculer une durée moyenne tant leur nature varie (de la restructuration lourde à la rénovation légère) ainsi que le phasage (opération unique ou en plusieurs phases). Comme celles portées par l'APIJ, elles ont été confrontées à l'inflation du coût des matériaux et à des aléas. Ainsi, pour une opération conduite à Vienne, l'état des charpentes et des planchers du bâtiment historique ont imposé des reprises significatives de structure qui ont repoussé d'autant le déménagement de la juridiction.

#### 2.2.2.3 Les dépenses liées au PPP

Dans son précédent rapport consacré à l'immobilier de la justice, la Cour avait souligné l'impact coûteux du choix fait en faveur des partenariats public-privé (PPP), les qualifiant de réponse inadaptée aux besoins. Surtout mis en en œuvre pour des projets pénitentiaires, ce mode de construction a été retenu pour deux construction de tribunal judiciaire, à Paris et à Caen.

Réduits à ces deux opérations, les deux PPP ont mobilisé 12% des CP exécutés entre 2017 et 2024. La croissance forte constatée sur la période traduit la montée en puissance du partenariat. La dépense exécutée connait une stabilisation depuis 2020.

**Tableau n° 9 : part des PPP dans la dépense (CP exécutés)**

| *En millions €* | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Var 24/17 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **328,57** | **384,11** | **378,00** | **365,26** | **401,08** | **410,63** | **463,02** | **475,02** | **45%** |
| Investissement | 128,11 | 155,10 | 149,85 | 144,76 | 157,21 | 179,71 | 187,32 | 200,18 | 56% |
| Fonctionnement | 200,46 | 229,01 | 228,15 | 220,50 | 243,87 | 230,91 | 275,70 | 274,84 | 37% |
| ***PPP*** | ***24,14*** | ***58,28*** | ***54,46*** | ***52,52*** | ***51,47*** | ***50,75*** | ***51,00*** | ***51,98*** | ***115%*** |
| Investissement | 13,40 | 23,78 | 18,78 | 22,68 | 21,14 | 21,12 | 22,03 | 23,52 | 76% |
| Fonctionnement | 10,74 | 34,50 | 35,68 | 29,84 | 30,33 | 29,63 | 28,97 | 28,46 | 165% |
| *PPP/Total* | 7,3% | 15,2% | 14,4% | 14,4% | 12,8% | 12,4% | 11,0% | 10,9% | |
| *PPP/investissement* | *10,5%* | *15,3%* | *12,5%* | *15,7%* | *13,4%* | *11,8%* | *11,8%* | *11,7%* | |
| *PPP/fonctionnement* | *5,4%* | *15,1%* | *15,6%* | *13,5%* | *12,4%* | *12,8%* | *10,5%* | *10,4%* | |

*Source : ministère de la justice*

Les difficultés relevées en 2017 par la Cour des comptes pour l'opération qu'elle qualifiait d'emblématique, à Paris, tenaient à la fois à la complexité du projet, à son suivi, et à l'accumulation d'aléas. Les mêmes constats s'imposent dans le cas du PPP de Caen.

**Le contrat de PPP relatif au TJ de Caen**

L'APIJ a signé le contrat de partenariat le 18 décembre 2012 avec la société Cicobail pour le financement, la conception, la construction, le gros entretien et la maintenance du nouveau palais de justice de Caen. Le bâtiment a été réceptionné le 16 juillet 2015, date retenue comme début des 27 années du contrat.

Pour l'exécution de ce contrat, la société Cicobail a confié un contrat de maintenance à la société Vinci Facilities, devenue Vinci énergies France, laquelle a transmis, le 16 juillet 2015, ses droits et obligations à la société Vinci Facilities exploitation, devenue Viverci en décembre 2022. À la même date du 16 juillet 2015, la société Vinci Facilities exploitation a conclu un contrat de sous-traitance avec la société Seine Normandie maintenance service afin de lui confier la réalisation des prestations de maintenance visées au contrat de maintenance conclu avec la société Cicobail. En outre, entre 19 et 29 prestataires extérieurs interviennent chaque année sur la période.

Usagers, magistrats, services administratifs régionaux et mainteneurs s'accordent à souligner la qualité de conception et de réalisation du tribunal. Toutefois, d'importants désordres sont apparus dès la livraison du bâtiment et ont perduré. Ils ont justifié, entre 2015 et 2018, 0,45M€ de pénalités infligées au prestataire. Le poste le plus touché a concerné la sécurité, sûreté avec des défaillances nombreuses des systèmes installés ; viennent ensuite les désordres liés au chauffage, à la ventilation et à la climatisation qui font l'objet d'un contentieux, la visioconférence et la téléphonie qui ont fait également partie des griefs récurrents et importants, avec la problématique des accès et du nettoyage. S'ajoutent des difficultés liées à l'exploitation (délais de réponse, défaut de documentation) et au défaut de stock de pièces.

L'impact de ces désordres a été amplifié par une faible réactivité des équipes des services judiciaires comme du mainteneur. A l'occasion du conseil d'administration de l'APIJ du 2 juin 2017, la directrice générale dressait le « *constat* […] *d'un déficit de pilotage et de connaissance du contrat au démarrage de la période d'exploitation* ». En particulier « *la mise en place de moyens complémentaires pour assister les agents opérationnels dans la gestion du*

*contrat a été trop tardive* ». De fait, la relation contractuelle a connu une forte tension, à tel point que les mécanismes de résiliation pour faute (article 10.2 du contrat) ont été sérieusement envisagés par le ministère. D'importants efforts ont été accomplis par le prestataire mais un désordre thermique perdure au niveau de la salle-des-pas-perdus qui a donné lieu à un contentieux, toujours en cours.

En dépit de ces relations parfois difficiles, le contrat a fait l'objet de nombreuses modifications. Deux avenants ont été conclus pour prendre en compte notamment des changements de programmes et 47 fiches modificatives ont été approuvées par la DSJ pour un montant de 1,11 M€HT. Il s'agit d'investissements liés à la vie du bâtiment et de la juridiction qui, au-delà des sommes directement consommées, peuvent induire des modifications des loyers (à raison d'une consommation de fluides en augmentation, de besoins supplémentaires de nettoyage, etc.). Deux autres fiches ont été validées (respectivement en décembre 2020 et en décembre 2021) pour aménager la réserve foncière du tribunal judiciaire

En 2024, des difficultés sont apparues pour le financement des modifications souhaitées. Approuvées par l'administration centrale, les fiches modificatives correspondantes ont été transmises à la cour d'appel de Caen pour paiement sans s'accompagner d'un financement complémentaire. Le paiement des loyers du PPP a lui aussi donné lieu à des difficultés. Depuis la réception du bâtiment, la cour d'appel en effectue le paiement en début d'année à partir d'une ligne de financement fléchée. Mais cette ligne de financement n'a pas été reconduite en 2024 : la DSJ a ajusté les crédits alloués à la cour d'appel en cours d'année pour une partie du loyer seulement.

Cette pratique a restreint les possibilités d'engagements sur d'autres opérations au sein de la cour d'appel. Traduisant, à son niveau, l'effet d'éviction du PPP, elle témoigne de l'intensité de la contrainte budgétaire globale du budget immobilier des services judiciaires qui n'épargne pas ces dépenses pourtant obligatoires.

## *CONCLUSION INTERMEDIAIRE*

*Depuis 2017, deux lois de programmation ont été consacrées au ministère de la justice et portaient une ambition forte, avec une croissance des crédits qui lui étaient alloués plus rapide que le total de la dépense de l'État. Mais aucune de ces deux lois ne reposait sur une méthode de programmation établissant des priorités claires. Les opérations prioritaires ont été progressivement élargies, des annulations et de reports ont été décidés de sorte que la mise en œuvre des deux lois s'est faite en retrait des ambitions initiales. Fin 2024, face à la difficulté de la situation budgétaire de l'Etat, un moratoire de fait a été décidé pour le lancement des opérations non encore engagées, dans le cadre d'une révision nécessaire de la trajectoire budgétaire de la mission justice.*

*Dans ce contexte, l'existence d'une stratégie ministérielle établissant des priorités immobilières claires et opérantes est indispensable. Elle a longtemps fait défaut pour les services judiciaires, qui ne disposaient que d'éléments épars figurant dans des documents de nature et de portée variables. C'est uniquement en 2023 qu'une démarche structurante a été engagée par le secrétariat général en vue de l'élaboration d'un schéma pluriannuel (2024-2028) de stratégie immobilière (SPSI) ministériel. Sa finalisation est en cours, après un premier avis positif du conseil de l'immobilier de l'Etat.*

*Cette formalisation du SPSI s'est accompagnée d'une réduction drastique du nombre de projets jugés prioritaires pour les services judiciaires. Leur nombre a été ramené à neuf opérations pour un montant d'investissements total estimé à 659 M€. A l'automne 2025, 44 opérations ont été reportées, dont 23 ne figurent plus dans la programmation immobilière en cours. L'importance de ces reports et le décalage entre le nombre de projets initialement prévus et ceux désormais retenus traduisent à la fois l'absence de hiérarchisation antérieure et l'intensification de la contrainte budgétaire, qui a, de fait, rendus caducs les engagements de la LOPJ.*

*De fait, au cours de la période examinée par la Cour, en dépit de la priorité qui lui était reconnue et de l'augmentation globale des crédits consacrés à la mission justice, l'immobilier judiciaire a souvent constitué une variable d'ajustement face aux impératifs budgétaires. Cette tendance, ancienne, traduit notamment la difficile maîtrise de certains postes de dépenses de fonctionnement notamment les frais de justice mais également une priorisation au bénéfice des investissements nécessaires pour l'immobilier pénitentiaire. Elle a été favorisée par les retards qui caractérisent la conduite des opérations d'investissement judiciaires, notamment les plus lourdes confiées à l'APIJ.*

*À ces retards, qui freinent la bonne exécution des dépenses d'investissement de l'Etat propriétaire, s'ajoutent des contraintes fortes liées aux dépenses de l'immobilier occupant. En leur sein, les frais liés à des questions de sûreté, aux loyers et charges ainsi qu'à l'énergie et aux fluides progressent, limitant d'autant le financement des opérations de maintenance. En la matière, l'insuffisance chronique des financements se traduit par des défauts d'entretien qui pèsent à la fois sur la qualité du service rendu aux usagers et sur les conditions de travail des personnels, obligeant à mobiliser des montants plus lourds dans le cadre d'opérations de gros entretien. Enfin, le choix de s'engager dans deux opérations de PPP contribue à contraindre la dépense immobilière des services judiciaires. Comme celui de Paris, le PPP de Caen donne lieu à des ajustements récurrents dont a résulté une dynamique forte de dépenses. En 2024, des tensions sont apparues pour son financement alors que les dépenses correspondantes, prévues par un contrat, s'imposent au ministère.*

*Dans ce contexte, la finalisation du SPSI ministériel et la traduction de la priorisation des opérations immobilières opérée par le ministère dans une trajectoire de financement arbitrée dans un cadre interministériel sont urgentes. Elles sont le préalable indispensable à la mise en œuvre d'une politique ministérielle réaliste et efficace, ne se limitant plus à une file d'attente des projets immobiliers.*

# 3 UNE FONCTION IMMOBILIERE DONT L'ORGANISATION DOIT ETRE CLARIFIEE ET RENDUE PLUS EFFICACE

L'autonomie de gestion que leur confèrent les spécificités de leur immobilier, comme la croissance forte des crédits budgétaires qui leur ont été alloués imposent au ministère de la justice et aux services judiciaires une responsabilité accrue pour les gérer avec efficacité. Mais cette exigence est loin d'être satisfaite dans le cadre de l'organisation actuelle de la fonction immobilière.

Contrainte par l'absence de réforme de la carte des cours d'appel et marquée par le choix de confier à des magistrats un rôle clef en vue d'assurer la prise en compte des enjeux « métier », elle s'organise autour de nombreux acteurs : en administration centrale, la direction des services judiciaire (DSJ) et le service de l'immobilier ministériel (SIM) du secrétariat général (SG) ; localement, les services administratifs régionaux (SAR) au sein des cours d'appel et les délégations inter-régionales (DI) du secrétariat général. S'ajoute à cette cartographie générale un opérateur, l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Spécifique pour les grands projets immobiliers, cette gouvernance est complexe à l'échelon central et davantage encore à l'échelon territorial. Elle est marquée par la dispersion des compétences et une articulation difficile entre ces intervenants, aggravée par une structuration inaboutie du dialogue de gestion. Il appartient au ministère de la justice de clarifier cette organisation et d'engager une démarche résolue de professionnalisation de sa filière immobilière.

## 3.1 Une gouvernance des grands projets immobiliers à renforcer

Conduites essentiellement par l'APIJ, les grandes opérations immobilières au profit des services judiciaires font l'objet d'une gouvernance peu efficiente. Le montant des investissements et les enjeux pour le service public de la justice nécessitent un renforcement rapide des mécanismes de contrôle et de suivi des grands projets immobiliers judiciaires.

### 3.1.1 Des instances stratégiques ministérielles et interministérielles à mobiliser

Des insuffisances dans le suivi des grands projets immobiliers des services judiciaires apparaissent tant au niveau ministériel qu'interministériel.

Au niveau du ministère, un comité stratégique immobilier a été institué en 2022 et se réunit, en principe, mensuellement sous la présidence du garde des sceaux ou du directeur de cabinet. Selon la secrétaire générale du ministère, ce comité a vocation à examiner l'avancement des opérations et les risques opérationnels et financiers sur la base de tableaux de bord partagés entre les services du ministère et l'APIJ. Il doit apprécier, pour chaque projet d'investissement majeur, la satisfaction du besoin opérationnel, la stratégie de maîtrise des risques, le coût global intégrant les coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance, ainsi que la faisabilité financière d'ensemble. Pourtant, selon les indications données à la Cour, le suivi en coût global n'est pas réalisé. En outre, les comptes rendus des réunions de comité, ayant pour objet « *Suivi plan 15 000 et autre immobilier* » transmis par le secrétariat général pour la période allant de novembre 2022 à mai 2024 ne font apparaître que de rares et sommaires mentions à des opérations judiciaires[68].

Au plan interministériel la situation n'est pas plus satisfaisante. Compte tenu de son ampleur et de ses enjeux, le rapport annexé à la LOPJ prévoyait que la programmation immobilière du ministère ferait l'objet d'un suivi interministériel régulier associant le ministère

[68] Opération de l'Ile de la cité, TJ de Lille et de Fort de France, TJ d'Aix et projet de cité judiciaire de Marseille

chargé du budget. Il s'agissait de procéder dans ce cadre à un examen contradictoire de la soutenabilité financière des projets d'opération de même que, chaque année, de la programmation pluriannuelle. Le secrétariat général du ministère de la justice a indiqué avoir transmis une proposition de format et de gouvernance à la direction du budget concernant ce comité interministériel des investissements immobiliers. Cette dernière a émis une réponse défavorable, estimant de ne pas disposer de la programmation globale du ministère (immobilière et numérique). Nécessaire pour renforcer le pilotage de dépenses de fonctionnement et d'investissement, de surcroît dans un contexte de grande tension budgétaire, cette instance n'a pas encore été mise en place en décembre 2025.

### 3.1.2 Un opérateur dont la tutelle doit être renforcée

Sous tutelle du ministère de la justice, à laquelle est associé le ministère chargé du budget et des comptes publics, l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) est un établissement public national à caractère administratif, créé en 2001. Les modalités de son organisation et de son fonctionnement sont déterminées par le décret n° 2006-208 du 22 février 2006 modifié. Un protocole maîtrise d'ouvrage (PMOA) est établi et renouvelé tous les cinq ans entre le ministère et l'agence, formalisant les attendus envers cette dernière et les modalités selon lesquelles l'agence exerce la maîtrise d'ouvrage de plein exercice pour le compte du ministère.

L'APIJ a pour mission de réaliser toute étude préalable relative aux investissements immobiliers ainsi qu'à l'entretien et à la valorisation du patrimoine du ministère de la justice. Elle est chargée également d'assurer la réalisation d'opérations de construction ou de réhabilitation et de délivrer une assistance dans le domaine de la gestion et de la valorisation du patrimoine immobilier.

#### 3.1.2.1 Un périmètre d'intervention peu clair

La répartition des opérations entre les services du ministère de la justice et notamment les directions interrégionales du secrétariat général (DI) et l'APIJ reste imprécisément définie. Selon les contrats d'objectifs et de performance (COP), l'APIJ est « *chargée de la réalisation des principales opérations de construction* ». S'ils précisent également que les « *opérations de gros entretien-renouvellement, d'adaptation fonctionnelle du patrimoine, les opérations de restructuration lourde et de construction de taille plus limitée* » restent réalisées par les DI, ces documents, pas plus que son décret constitutif[69], ne définissent de critères plus précis d'intervention de l'agence. Dans la pratique, comme le révèlent les commandes passées à l'APIJ par son conseil d'administration, le recours à l'agence est effectué pour des opérations généralement supérieures à 10 M€. Selon le DG de l'APIJ, le seuil d'intervention de l'agence correspond en réalité à une décision d'opportunité de la tutelle, en fonction du plan de charge et des ressources humaines disponibles, avec un cliquet budgétaire aux alentours de 10 M€. Cette organisation est considérée comme pragmatique par le ministère.

[69] Décret n° 2006-208 du 22 février 2006 relatif au statut de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice.

L'organisation actuelle se caractérise donc par une séparation entre construction/réhabilitation (portées par l'APIJ et par les DI) et entretien/maintenance (partagée entre la DSJ, les DI, les cours d'appel, de façon résiduelle par l'APIJ mais aussi le SIM, qui conduit le GER pour l'Île-de-la-Cité et l'administration centrale du ministère).

Cette approche en silo a deux conséquences principales. Elle est d'abord préjudiciable sur le plan opérationnel pour assurer la gestion dans le temps d'un bâtiment, car elle se traduit fréquemment par l'engagement de plusieurs acteurs sur un même projet, à des stades différents. Le ministère l'estime pourtant adaptée et efficace car elle fait appel à des expertises, des modes de pilotage de projet et des moyens différents, sous réserve il est vrai d'une transversalité entre tous les intervenants.

Sur le plan budgétaire ensuite, elle ne permet pas de raisonner en coût complet d'opération lors de la conception d'un projet immobilier. La réalité budgétaire du projet, et par conséquent sa soutenabilité, est donc faussée ab initio. Engageant pourtant des crédits substantiels, les opérations conçues et conduites par l'APIJ ne répondent pas à un raisonnement en coût complet : elles n'intègrent pas le coût d'entretien-maintenance dans l'évaluation budgétaire du projet. Longtemps admise par le conseil d'administration de l'agence, cette approche est seulement en passe d'être corrigée. Le COP 2024-2027 a ainsi érigé la prise en compte des contraintes et des coûts d'exploitation maintenance dès la programmation des opérations comme un nouvel objectif pour les opérations à venir. L'APIJ a également été mandatée pour élaborer une base de données sur les coûts d'exploitation-maintenance des bâtiments livrés depuis 2014.

Conformément à la recommandation formulée par la Cour, cette démarche de bonne gestion de l'investissement et de la dépense publique doit être poursuivie. À cet égard, la méthode élaborée par la DIE, qui raisonne en coût complet sur 25 ans avec des hypothèses d'investissement et de fonctionnement permettant de comparer plusieurs scénarios, pourrait être mise en œuvre pour les projets immobiliers du ministère les plus significatifs, qu'ils relèvent de l'APIJ ou des DI.

#### 3.1.2.2 Une conduite d'opérations dont le suivi doit être renforcé

Les données issues du projet annuel de performance (PAP) 2025 illustrent le poids de l'APIJ dans la gestion immobilière du ministère puisque, s'agissant uniquement des opérations judiciaires, l'agence dispose d'un portefeuille d'environ un milliard d'euros d'investissement, en plus de la réhabilitation du palais de justice de l'Île-de-la-Cité.

Trois contrats d'objectifs et de performance (COP) ont été conclus entre 2018 et 2024. Ils rappellent notamment l'effort de respect des coûts de réalisation des opérations, l'identification nécessaire des éventuelles causes de surcoût et des pistes d'économies sur les projets, constituant l'un des indicateurs du COP. Plusieurs mécanismes de maîtrise des risques ont été mis en place à cette fin.

Les protocoles de maîtrise d'ouvrage (PMOA) signés en 2017 et en 2023 précisent que les coûts plafonds prévisionnels d'une opération, lors du passage en phase opérationnelle, puis son coût final estimé font l'objet des délibérations du conseil d'administration. À cet égard, l'agence transmet au conseil d'administration des informations budgétaires et opérationnelles régulières, en particulier *via* les quatre documents de programmation budgétaire immobilière

(PBI) annuels, les situations budgétaires mensuelles adressées à la tutelle et les tableaux de bord immobilier des opérations judiciaires (TBDI). Le programme judiciaire confié à l'APIJ est par ailleurs piloté lors des réunions mensuelles (SG/APIJ/DSJ) tenues au niveau des chefs de service et bimestrielles au niveau supérieur (SG et DSJ adjoints avec DG APIJ).

La stratégie 2022-2024 du DG de l'APIJ et le COP 2024-2027 prévoient quant à eux la mise en œuvre d'un pilotage par les risques. L'élaboration d'une cartographie des risques opérationnels est en cours et s'ajoutera à celle, existante, des risques comptables et financiers. Enfin, une direction opérationnelle « méthode et process » a été créée en 2023 à l'APIJ, visant plusieurs objectifs de performance : maîtrise des risques (aspects calendaire et financier) ; gain en robustesse et en efficience ; accompagnement des dynamiques de changement ; amélioration de la connaissance technique et de la qualité d'usage des ouvrages livrés.

Malgré ces différents mécanismes et bien que le conseil d'administration dispose des informations nécessaires remontées par l'APIJ, force est de constater que la tutelle n'a pas été en mesure de juguler la dérive des coûts et des délais. Comme indiqué supra, la dérive des coûts et des calendriers s'est accentuée. Pour les 22 principales opérations judiciaires conduites par l'APIJ, qui sont aussi les plus significatives budgétairement, le taux d'écart budgétaire en 2024 était de 45 % entre l'estimation initiale et la dernière actualisation et le taux d'écart calendaire de 38 % alors qu'ils étaient respectivement de 3,5 % et 23,9 % en 2017.

Face à cette dérive, la tutelle n'a pas mené un travail de ré-interrogation des évaluations budgétaires établies par l'agence, alors même qu'elle détient, notamment à travers la présence de la direction du budget et du secrétariat général du ministère de la justice au conseil d'administration de l'APIJ, de l'expertise budgétaire et de maîtrise d'ouvrage. L'examen des procès-verbaux du conseil d'administration de l'APIJ montre que ses membres ne sollicitent que rarement des informations supplémentaires sur le détail budgétaire des opérations envisagées, pas davantage au moment du *quitus*. De la même façon, les indices de révision des prix sont validés par le conseil d'administration de l'APIJ sans discussion. Cet état de fait est constaté par le représentant de la DIE : « *Le conseil d'administration ne devrait pas seulement servir à approuver des augmentations budgétaires sur les opérations*[70] ». D'après les échanges réalisés avec différents représentants au conseil d'administration de l'APIJ, la volonté de réaliser la programmation immobilière l'emporte sur les autres considérations.

Conscients de cette fuite en avant dans un contexte de tension budgétaire, le secrétariat général du ministère et la direction du budget se sont accordés en octobre 2024, à l'instigation de cette dernière, pour établir au sein de l'APIJ un comité d'audit à titre expérimental. Affiché comme un outil de renforcement de la performance de l'APIJ, ce nouvel outil a vocation à évaluer notamment la qualité des prévisions budgétaires et calendaires des opérations immobilières conduites par l'agence.

Cet organe est conçu sur le modèle des dispositifs de contrôle établis pour la reconstruction de la cathédrale Notre Dame de Paris[71] et pour les jeux olympiques de Paris[72]. Il

[70] Procès-verbal du CA de l'APIJ du 24 janvier 2023

[71] L'établissement public administratif chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, prévu par la loi du 29 juillet 2019, a été créé le 1er décembre 2019. Cf. rapport de la Cour des comptes « *Le chantier de la cathédrale Notre-Dame de Paris* ».

[72] La Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), établissement français public créé par la loi du 28 février 2017, a été chargée de la livraison des ouvrages et des opérations d'aménagement nécessaires à

s'inspire également du comité d'audit institué au sein de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC) en avril 2024, à l'initiative de la direction du budget, qui a pour mission « *d'identifier et de suivre les risques financiers, juridiques, opérationnels et environnementaux liés aux activités de l'établissement, notamment pour les projets les plus importants* » [73].

La décision de création de ce comité d'audit a finalement été prise le 9 décembre 2025 par le conseil d'administration de l'APIJ, après plus d'un an de discussions entre les deux ministères. Il sera l'émanation du conseil d'administration de l'APIJ puisqu'il devrait être présidé par l'une des personnalités qualifiées de ce conseil. Le comité d'audit viendra ainsi en appui aux instances de la gouvernance immobilière du ministère de la justice

La présence conjointe au sein du comité de la direction du budget et du secrétariat général, autorités de tutelle, ne doit pas conduire à reproduire le modèle du conseil d'administration qui a, précisément, fait la démonstration de ses limites quant à sa capacité de maîtrise des risques. L'indépendance d'analyse du comité d'audit est donc l'un des facteurs de réussite de ce mécanisme supplémentaire d'aide à la décision. Des compétences techniques en matière de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie, d'architecture, de travaux publics devront être requises pour lui donner tous ses effets, de même qu'une expertise spécifique afin d'assister l'agence dans l'élaboration de plusieurs scénarios budgétaires à soumettre au conseil d'administration. Enfin, la mission de ce comité ne doit pas s'arrêter à la phase de conception d'une opération immobilière, mais s'exercer également dans un suivi régulier, de façon à pouvoir veiller sur le respect des trajectoires du projet.

La mise en place de cette nouvelle instance d'appui au conseil d'administration représentera une charge supplémentaire, non définie à ce stade, au budget de fonctionnement de l'APIJ (Programme 310) puisqu'il est prévu que ses membres seront rémunérés selon un montant forfaitaire par séance et par dossier traité.

Outre ce comité d'audit, le ministère de la justice préconise la désignation du SG comme commissaire du gouvernement auprès de l'agence afin de renforcer la tutelle de l'État sur cette dernière. Cette démarche est cohérente avec le rôle de stratège qui lui est confié dans la gestion de l'immobilier de la mission justice, l'APIJ intervenant sur l'ensemble de ce périmètre.

La mise en place rapide et effective de ces dispositifs, selon des modalités qui leur permettent de jouer effectivement leur rôle en termes d'expertise et d'indépendance, est nécessaire et urgente dans le contexte de la priorisation de neuf grands projets d'opérations immobilières judiciaires réalisées par le ministère (*cf. supra*).

**Recommandation n° 6. (SG) Constituer et réunir sans délai un comité d'audit et de suivi indépendant au sein de l'APIJ afin d'appuyer l'agence dans l'évaluation et le suivi des risques calendaires, programmatiques et budgétaires.**

l'organisation et au déroulement des Jeux olympiques et paralympiques d'été de 2024. Cf. rapport de la Cour des comptes « L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 - Rapport au Parlement », 2023.

[73] Article 9 du décret n° 2024-333 du 10 avril 2024 relatif à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture

## 3.2 Une organisation éclatée et mal coordonnée qui doit être clarifiée

Entre 2017 et 2024, le ministère a procédé simultanément à deux mouvements, inachevés : le renforcement du rôle du secrétariat général, dans le cadre de la modification de l'organisation du ministère de la justice d'une part ; la poursuite d'un mouvement de déconcentration au profit des cours d'appel, amorcé à la fin des années 1980 lors du transfert au ministère de la justice par les collectivités locales de la charge de fonctionnement des tribunaux et accentué par la LOPJ, d'autre part.

Le premier mouvement ne s'est pas pleinement traduit dans les faits dans le domaine immobilier. Le second, en l'absence d'une évolution de la carte judiciaire des cours d'appel qui leur aurait conféré une taille critique adaptée et compatible avec une gestion conforme aux principes de la LOLF, continue à relever davantage d'un compromis mal établi entre les différents acteurs que d'une démarche de fond permettant d'assurer un partage efficient des responsabilités de gestion. Cette situation inaboutie se traduit par un éclatement des responsabilités et des ressources, à l'échelon central comme local, accentuée par un défaut de structuration du dialogue de gestion entre ces acteurs.

### 3.2.1 Une organisation éclatée au plan central

Au plan central, la répartition des rôles entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires ne fait pas apparaître clairement une ligne de partage entre le premier, qui devrait exercer une mission de stratège, et la seconde qui devrait incarner les exigences « métiers » mais peine à s'imposer. De fait, l'équilibre qui en résulte est mal établi.

#### 3.2.1.1 Le secrétariat général : un rôle de stratège à exercer

Sans exercer une fonction de pilotage général de l'immobilier au profit du ministère de la justice, le secrétariat général a néanmoins développé depuis les années 2000 des compétences immobilières puisqu'il assurait le soutien des directions dans la réalisation des opérations d'investissement immobilier, notamment pour le compte des services judiciaires[74]. Sa responsabilité immobilière s'est vue consacrée par le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétariats généraux des ministères, puis par le décret n° 2017-634 du 25 avril 2017, modifiant l'organisation du ministère de la justice[75] décrite dans le décret du 9 juillet 2008. Ces textes affirment la responsabilité du secrétariat général sur la politique immobilière du ministère de la justice[76].

[74] Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 modifié relatif à l'organisation du ministère de la justice

[75] Cette nouvelle organisation a été détaillée dans l'arrêté relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère, publiés au Journal Officiel du 25 avril 2017.

[76] Cette responsabilité est réitérée dans l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice qui faisait suite à la nouvelle réforme des secrétariats généraux des ministères en juillet 2019.

La réforme du secrétariat général est entrée en vigueur progressivement en 2017 pour être pleinement opérationnelle au 1er janvier 2018[77]. Elle s'est appuyée sur la création de 80 emplois, prévus en LFI 2017, et des transferts d'emplois des directions. Selon le ministère, elle avait pour principal objectif de « *développer les capacités de pilotage stratégique du ministère et d'améliorer le soutien apporté par le secrétariat général au niveau central et par le biais des plateformes interrégionales* » et pour ambition « d'*améliorer la mutualisation des fonctions transversales, gage d'efficience* ».

En matière immobilière, l'arrêté d'organisation du secrétariat général précise les nouvelles responsabilités du service de l'immobilier ministériel (SIM), créé à partir de la sous-direction de l'immobilier. Le SIM est notamment chargé d'élaborer la stratégie et la politique immobilières du ministère de la justice, en liaison avec les directions, et d'en coordonner la mise en œuvre. Il a également pour mission d'élaborer les programmes d'investissement immobilier, à l'exception de ceux concernant l'immobilier pénitentiaire spécifique, et de préparer, en liaison avec les directions concernées et pour leur compte, la programmation budgétaire correspondante, dont il assure l'exécution. Le SIM est enfin chargé de conduire les opérations d'investissement. Il en confie la maîtrise d'ouvrage aux délégations interrégionales, mais conserve la maîtrise d'ouvrage directe des opérations immobilières concernant les juridictions implantées à Paris et l'administration centrale du ministère. Il est responsable également de la gestion et de l'exécution du contrat de partenariat public-privé (PPP) du tribunal de Paris, traitées par une structure spécifiquement dédiée. Comme évoqué *supra*, il est enfin responsable de la tenue à jour de l'inventaire du parc immobilier.

La réforme de 2017 confie ainsi au secrétariat général certaines compétences en matière de politique et de gestion immobilières jusqu'alors dévolues aux autres directions du ministère. Elle n'a concerné que le seul immobilier judiciaire et n'a pas eu d'équivalent pour l'administration pénitentiaire, celle-ci ayant fait valoir que le lien fonctionnel entre les bâtiments pénitentiaires et la politique pénitentiaire justifiait un portage de la politique immobilière par une direction métier. Cet argument n'a pas été retenu pour l'immobilier judiciaire malgré un lien fonctionnel indéniable entre celui-ci et les missions qui s'y exercent. C'est pourtant cette spécificité qui explique le rôle moins affirmé de la DIE sur la conduite des opérations relatives à l'immobilier judiciaire.

La réforme a en conséquence maintenu la délégation au secrétariat général de la gestion du budget opérationnel de programme (BOP) immobilier central du programme 166 « *Justice judiciaire* ». Elle fait l'objet d'une convention de délégation entre la DSJ et le secrétariat général, signée le 2 mars 2015, encadrée par une charte de gestion actualisée en 2023. Les crédits d'investissement pour la réalisation et l'entretien des bâtiments judiciaires se trouvent ainsi placés sous le pilotage direct du secrétariat général.

[77] De la même façon, les compétences des délégations interrégionales du secrétariat général mentionnées au I de l'article 2 du décret du 9 juillet 2008 ont été exercées par les plates-formes interrégionales du secrétariat général jusqu'au 31 décembre 2017.

#### 3.2.1.2 La DSJ : un acteur immobilier qui doit s'imposer entre les juridictions et le SG

Au titre du décret précité du 25 avril 2017, la direction des services judiciaires (DSJ) gère l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire (juridictions civiles et pénales du premier degré, juridictions de recours). En son sein, la sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance (SDFIP) est notamment chargée d'élaborer les documents budgétaires, de recueillir et évaluer les besoins des services judiciaires en fonctionnement et en matériel, ainsi que de répartir les moyens nécessaires à leur fonctionnement en lien avec les responsables de budget opérationnel de programme (RBOP). Elle contribue, pour les services judiciaires, à la définition des besoins en matière d'investissements immobiliers et assure le suivi des besoins en matière d'entretien immobilier, d'exploitation maintenance et de gestion du patrimoine judiciaire. En outre, elle définit et met en œuvre les principales orientations de la politique de sûreté des juridictions[78].

Le rôle de la DSJ/SDFIP s'exerce particulièrement dans la conduite des dialogues de gestion avec les cours d'appel (cf. *infra*). Elle anime ainsi les dialogues annuels avec les cours d'appel responsables de budget opérationnel de programme, qui se tiennent avant l'été. Elle participe également aux dialogues immobiliers infra-annuels entre les cours d'appel et les départements immobiliers du secrétariat général (cf. *infra*).

Au sein de la SDFIP, le bureau de l'immobilier (FIP2) assiste le responsable de programme dans l'expression des besoins immobiliers, en lien avec le SG et l'APIJ, ainsi que dans la prise en compte de leurs impacts financier et organisationnel (cessions de biens, acquisitions, relogements temporaires, travaux d'aménagements, *etc*.). À travers le bureau FIP2 et son pôle maintenance, la SDFIP apporte aussi un appui technique aux services administratifs régionaux pour la rédaction des marchés multi techniques. Ne disposant pas de visibilité sur l'exécution des marchés, cet appui est plus juridique qu'opérationnel.

La DSJ a renforcé en revanche ses attributions en matière de sûreté des juridictions. Auparavant conduites par le bureau FIP2, elles ont été confiées en 2023 à un nouveau bureau protection, planification et sûreté (FIP5), afin de prendre davantage en compte les problématiques de sûreté, répondant en cela à une préoccupation forte des chefs de juridiction. Le bureau réalise notamment à cette fin des audits de sûreté.

Alors que le secrétariat général gère l'ensemble des crédits du titre 5, la direction des services judiciaires est restée compétente pour les crédits du titre 3, couvrant le fonctionnement et l'investissement inférieur à 60 000 € en 2017, puis à 150 000 € depuis 2024. Elle en assure le pilotage et la gestion avec les juridictions.

#### 3.2.1.3 Un équilibre à clarifier

L'équilibre choisi pour l'immobilier judiciaire, qui contraste avec celui privilégié pour l'administration pénitentiaire, impose de préserver des équilibres délicats entre les acteurs ministériels, en tenant compte également des souhaits des chefs de cour de conserver une

[78] Article 15 de l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice.

responsabilité sur la fonction immobilière, ceux-ci considérant porter prioritairement la vision de la pratique judiciaire. Ce choix à deux conséquences.

En premier lieu, il oblige les acteurs à se coordonner de manière étroite pour éviter les risques de duplication voire de confusion. En pratique, l'ensemble des temps forts de la programmation (programmation pluriannuelle et déclinaison annuelle par ressort, dialogues de gestion annuels, *etc.*) est mené conjointement par le secrétariat général et la DSJ, en lien avec les juridictions. Les circulaires visant à recenser les besoins comme à organiser la délégation de crédits en regard des priorités retenues sont co-signées.

En second lieu, il ne permet ni au secrétariat général ni à la direction des services judiciaires de se situer dans un rôle clair et opérant.

Du côté du secrétariat général, l'équilibre actuel le conduit à assumer des prérogatives de gestion directe et d'expertise. Elles s'expriment notamment dans sa capacité à contre-expertiser techniquement l'APIJ par un dialogue entre ingénieurs, dans l'expertise des neuf départements immobiliers répartis sur le territoire et dont il anime l'action, mais aussi dans le pilotage de la gestion du contrat de partenariat du tribunal de Paris, le suivi du PPP de Caen étant pour sa part à la charge de la cour d'appel de Caen (*cf. supra*). L'expertise immobilière du SG/SIM et de ses émanations décentralisées est largement reconnue. Mais la réforme de 2017 est restée au milieu du gué. La séparation entre politique d'investissement, portée essentiellement par le secrétariat général, et politique d'exploitation-maintenance, qui relève de la DSJ, accentue l'incapacité du secrétariat général à s'imposer dans un positionnement transversal. La séparation entre programmation judiciaire et pénitentiaire, pourtant en partie liées, outre la dispersion de la fonction immobilière du ministère, affaiblit de surcroît la cohérence des priorités ministérielles.

Cette situation ne permet pas au secrétariat général d'affirmer pleinement son rôle de pilote sur la politique immobilière des services judiciaires. Aux termes des arrêtés d'organisation du secrétariat général de 2017 puis de 2019, il revient sans ambiguïté au SIM d'élaborer, en liaison avec les directions, la stratégie et la politique immobilière du ministère de la justice. L'adoption d'une stratégie ministérielle immobilière, et non la simple addition de projets, devrait renforcer la main du secrétariat général dans sa fonction de responsable de la fonction financière ministérielle (RFIM), dont l'une des attributions est de préparer les arbitrages ministériels dans le domaine budgétaire. Elle permettra au secrétariat général de renforcer son rôle de stratège immobilier qui reste à consolider.

Du côté de la direction des services judiciaires, la situation n'est pas plus satisfaisante. Elle doit s'imposer dans le dialogue qu'elle doit établir avec le secrétariat général et les chefs de cour alors même que les enveloppes laissées à sa main sont limitées. Son positionnement se trouve affaibli par l'intervention du secrétariat général sur certains sujets de gestion et d'arbitrage, là où son rôle devrait être celui d'un stratège. Ceci se traduit par la coexistence de deux dialogues de gestion, l'un pour les arbitrages budgétaires, l'autre sur l'immobilier (cf. *infra*). L'absence de réforme de la carte des cours d'appel aggrave la situation puisqu'elle oblige la DSJ à conduire un dialogue de gestion éclaté (cf *infra*) ce qui fragilise, structurellement, sa capacité à exercer ses responsabilités de responsable de programme.

En décembre 2025, le garde des sceaux a pris acte de la complexité de l'organisation centrale du ministère de la justice, s'agissant notamment de l'immobilier. Dans le cadre de la réforme qu'il a annoncée, la coordination de la fonction immobilière par le secrétariat général devrait se voir renforcée, le service de l'immobilier ministériel se voyant confier la responsabilité budgétaire et opérationnelle des investissements pénitentiaires. Ce

repositionnement mobilisera fortement les équipes du SG et aura donc un impact sur son rôle à l'égard des services judiciaires.

Dans cette perspective, et au moment où une stratégie pluriannuelle et des outils de pilotage se mettent en place, la répartition des rôles et des responsabilités entre SG et DSJ doit être clarifiée pour éviter la duplication des procédures, des dialogues de gestion et des suivis. Nécessaire au plan central, la clarification s'impose aussi au plan local, l'enchevêtrement des acteurs comme la structuration inaboutie du dialogue de gestion constituant un frein à la mise en œuvre d'une politique immobilière efficace.

### 3.2.2 Un enchevêtrement peu clair d'acteurs locaux

La réforme des cours d'appel, envisagée puis abandonnée en 2017, aurait été de nature, par une déconcentration poussée, à optimiser davantage les ressources allouées aux services judiciaires, comme plusieurs rapports de la Cour l'ont souligné. Les états généraux de la justice avaient eux aussi appelé à une telle évolution. La réduction du nombre de cours d'appel métropolitaines aurait ainsi créé les conditions pour atteindre une taille critique suffisante. Le maintien de la carte des 36 cours d'appel a eu pour conséquence de saupoudrer les ressources entre plusieurs acteurs relevant d'autorités différentes.

Dans les territoires, le secrétariat général et la direction des services judiciaires s'appuient ainsi sur des réseaux de correspondants différents : les départements de l'immobilier (DI) pour le premier et les services administratifs régionaux (SAR) placés sous l'autorité des chefs de cour pour la seconde[79]. Le déséquilibre des responsabilités au niveau central se trouve encore amplifié au niveau local par le maintien de la double hiérarchie, administrative et judiciaire, et par l'existence d'échelons de responsabilité entre les structures judiciaires elles-mêmes (cours d'appel gestionnaires ou non de BOP, tribunaux judiciaires et tribunaux de proximité).

#### 3.2.2.1 Les neuf départements immobiliers des DI : des acteurs interrégionaux en soutien des juridictions

Émanation du SG, chargées d'apporter leur soutien aux juridictions[80], les 9 DI[81] disposent d'un département immobilier. Ils sont chargés, au sein du ressort de la délégation interrégionale du secrétariat général dont ils relèvent :

[79] Dans les cours d'appel qui détiennent les responsabilités de BOP, ces services sont dénommés services administratifs interrégionaux.

[80] Article 11 de l'arrêté du 30 novembre 2019

[81] L'article 14 de l'arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice dispose que : « Les délégations interrégionales du secrétariat général sont chargées d'apporter leur soutien : - aux juridictions et aux services déconcentrés dans les domaines de l'action sociale, de la formation continue généraliste, de l'hygiène, de la santé et de la sécurité au travail, du handicap, de l'informatique et des télécommunications, de l'immobilier, des achats et des marchés publics ; - dans le domaine de l'exécution budgétaire et comptable, aux services déconcentrés, et, s'agissant des opérations d'investissement immobilier, aux juridictions ».

- d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement immobilier qui leur sont confiées et de rendre compte de leur avancement ;
- de réaliser toutes études nécessaires à la connaissance du patrimoine du ministère, de participer à la mise à jour de l'inventaire du parc immobilier et d'assurer la représentation de la chancellerie auprès des diverses instances territoriales compétentes ;
- de conseiller et assister les chefs de cours d'appel et les responsables des services déconcentrés du ministère dans le cadre de l'élaboration de la programmation immobilière et dans tous les domaines touchant à la gestion du patrimoine immobilier ;
- d'animer la politique immobilière ministérielle au niveau territorial et d'assurer la relation avec les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État.

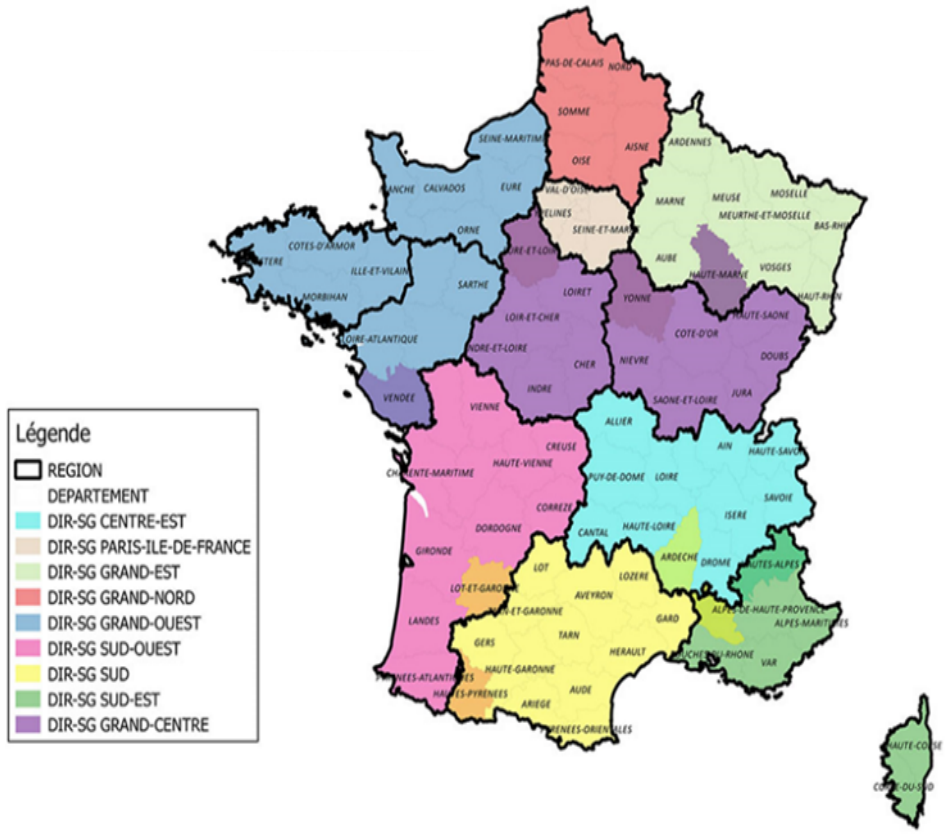
Les chefs de départements immobiliers des DI se trouvent ainsi soumis à un double rattachement : hiérarchique avec le délégué interrégional et le secrétariat général ; fonctionnel avec le SIM qui relève aussi du SG[82]. Ils sont conduits majoritairement par des fonctionnaires issus du corps d'ingénieurs des travaux publics de l'État ou par des ingénieurs en chef territoriaux.

Les départements immobiliers sont compétents, selon les cas, sur plusieurs ressorts de cours d'appel. Ils gèrent selon les situations le ressort de trois ou quatre cours d'appel. Ce découpage conduit parfois à des situations complexes, comme celle de la cour d'appel de Nîmes dont le service informatique de gestion est à Toulouse et le pôle chorus à Montpellier.

Leur implantation leur confère indéniablement une vision interrégionale favorable au partage de bonnes pratiques et à la mise en cohérence de la politique immobilière du ministère.

[82] Cf. article 5 de l'arrêté du 30 décembre 2019.

**Schéma n° 1 : compétences territoriales des délégations inter-régionales du secrétariat général**




*Source : SG – Ministère de la justice*

Ordonnateurs secondaires pour les opérations d'investissement immobiliers qui leur sont confiées, les DI sont responsables sur leur ressort de la gestion des crédits immobiliers du BOP 166, en lien avec la cour d'appel instituée responsable de BOP (cf. infra). Dans les faits, les DI sont néanmoins les interlocuteurs de l'ensemble des présidents de cours sur leur périmètre. Ils exercent à cet égard une fonction de conseil et d'assistance auprès des chefs de cour dans tous les domaines touchant la gestion de l'immobilier judiciaire, cette fonction étant également exercée par les services administratifs régionaux au sein des cours d'appel, en vertu d'un autre texte réglementaire.

Principalement chargés d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières d'investissement, la responsabilité des départements immobiliers des DI s'applique, selon une règle non écrite, aux opérations immobilières en site occupé. Selon le SG, ce critère d'intervention la distingue de celle de l'APIJ, qui couvre pour sa part des travaux en site libre (à l'exception de Paris et de l'outre-mer[83]) et procède à l'acquisition du foncier. Le PMOA de l'APIJ du 28 décembre 2017 prévoit pourtant expressément le cas où l'agence agit en site

[83] En raison de l'opération de l'Île de la cité, pour des raisons de proximité géographique, et l'absence de DI en outre-mer

occupé. Le COP 2018-2020 retient également comme l'un de ses axes stratégiques : « *réussir l'organisation en site occupé*[84] ». Le COP 2024-2027 rappelle cet objectif[85], visant concrètement à l'élaboration de protocoles d'intervention en site occupé[86]. Le partage du périmètre d'intervention réciproque de l'APIJ et des DI n'est donc pas établi systématiquement a priori mais reflète souvent des équilibres locaux et en termes de plan de charge.

Avec les cours d'appel, le champ et les modalités de la coopération font l'objet d'un contrat de service[87], couvrant chaque domaine du soutien des délégations interrégionales : RH, finances et achats, immobilier et informatique. Ces contrats de service remplacent les chartes de fonctionnement des plates-formes interrégionales du secrétariat général (PFI) qui préexistaient, suite à leur transformation en délégations interrégionales intervenue le 1er janvier 2018.

Signés par les chefs de cour d'appel et les directeurs interrégionaux compétents sur le ressort, ces contrats définissent les obligations réciproques des parties et les modalités de suivi de la performance à partir de quelques indicateurs. Dans le domaine immobilier, les objectifs portent sur l'inventaire du patrimoine, notamment l'amélioration de l'exhaustivité des données renseignées dans Patrimmo (cf. *supra*), et sur le respect de la programmation immobilière. Cet engagement porte à la fois sur le respect de la liste des opérations en études préalables et des échéances de livraison des opérations inscrites dans les circulaires de programmation.

Pourtant prévu par un arrêté du secrétariat général, le suivi de ces engagements réciproques est en réalité très inégal d'une cour à l'autre. Il est même parfois inexistant. C'est le cas par exemple à la cour d'appel de Besançon, ce qui n'empêche pas une coopération de qualité entre cette dernière et la DI compétente sur son ressort

Cette contractualisation connaît par ailleurs des exceptions. Ainsi, aucun contrat de service ne lie le département immobilier de la DI d'Ile de France et les cours d'appel de Paris et de Versailles. Un projet existe, mais n'a pas été validé par les chefs de cour. La cheffe du département immobilier de la DI ne dispose donc d'aucun objectif relatif au respect de la programmation immobilière et à l'inventaire du patrimoine. De la même façon, les chefs de cour ne rendent pas compte dans ce cadre de la mise en œuvre des objectifs qui devraient leur être assignés. Les échanges sont ainsi reportés dans les dialogues de gestion immobilier, sans qu'il soit question d'engagements réciproques.

Il arrive aussi que les contrats de service soient trop anciens, comme c'est le cas pour la cour d'appel de Grenoble. Les projets du secrétariat général du ministère de la justice pour établir une deuxième version n'ont pas abouti.

Ces contrats, peu liants, non systématiques ou non appliqués, ne peuvent dès lors être considérés en l'état comme un instrument de pilotage opérationnel. Ils apparaissent davantage

---

[84] Objectif 1.2.6 du COP
[85] Objectif 1.1.1du COP
[86] La responsabilité des interventions en site occupé est particulièrement engageante dans la mesure où les travaux de réhabilitation sont souvent plus difficiles à conduire que des constructions neuves. Ils supposent en effet de concevoir et de piloter un ensemble complexe d'interventions coordonnées sur un bâtiment, tout en garantissant la continuité des services occupant le site par l'établissement de zones tampons ou leur relogement dans le cadre d'opérations à tiroir.
[87] Article 25 de l'arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice

de nature à positionner les DI vis-à-vis des chefs de cour, souvent peu disposés à contractualiser avec le SG.

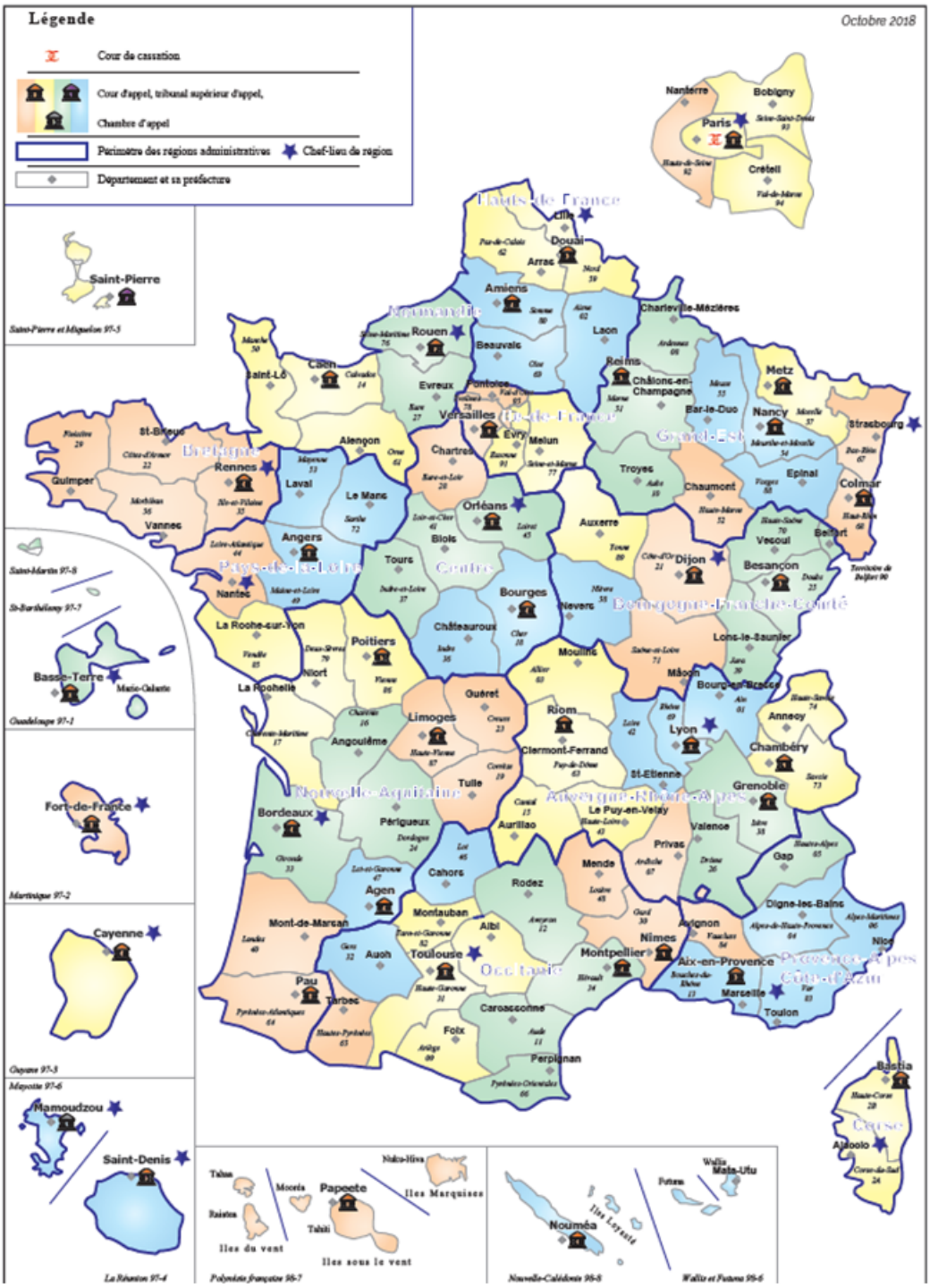
Soucieux d'en faire un instrument de pilotage et de mesure de la performance des objectifs ministériels, le ministère a fait le choix de maintenir le principe de ces contrats de service et a engagé un travail de révision de ces documents, dans une logique de simplification et de réduction du nombre d'indicateurs. Leur modèle est en effet à revoir pour en faire un outil de travail partagé entre les DI et les cours d'appel dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie immobilière ministérielle. L'inventaire actualisé et exhaustif du patrimoine ainsi que le respect des coûts et des délais des opérations doivent en être les enjeux prioritaires.

#### 3.2.2.2 Les trente-six services administratifs régionaux des cours d'appel : des compétences immobilières qui se renforcent

Lorsque les collectivités locales lui ont transféré la charge de fonctionnement des tribunaux à la fin des années 1980, le ministère de la justice a choisi de faire de la cour d'appel l'échelon déconcentré de gestion des moyens des services judiciaires. Outre leurs missions juridictionnelles, les chefs des 36 cours ont ainsi assumé de nouvelles responsabilités en matière budgétaire et administrative concernant la gestion des moyens des juridictions de leur ressort (ressources humaines, budget, logistique, immobilier, informatique, formation) et ont été désignés à cet effet ordonnateurs secondaires des dépenses et de recettes, en lieu et place des préfets.

Si l'exercice de la dyarchie judiciaire est un élément de complexité supplémentaire dans la gestion administrative, car elle nécessite une entente entre le premier président et le procureur général, aucun des interlocuteurs rencontrés dans le cadre du contrôle n'a toutefois signalé qu'elle était un obstacle s'agissant de la gestion immobilière. Au contraire, les chefs de cour se sont exprimés d'une seule voix pour souligner l'enrichissement qui en résulte dans la gestion des juridictions.

**Schéma n° 2 : carte des cours d'appel**




*Source : ministère de la justice*

Pour assister les chefs de cour dans leurs missions de gestion des ressorts, 36 services administratifs régionaux (SAR) ont été créés en 1996. Chaque SAR est dirigé par un directeur délégué à l'administration interrégionale (pour les CA RBOP, cf. *infra*) ou régionale judiciaire (DDARJ), directeur des services de greffes. Le code de l'organisation judiciaire réserve les

fonctions de DDARJ aux membres du corps des directeurs des services de greffes judiciaires. Celui-ci peut s'appuyer, s'agissant des fonctions immobilières, sur un responsable de la gestion du patrimoine immobilier (RGPI).

Aux termes de la circulaire n° 2007-352 du 14 mars 2007, toujours valide malgré un travail d'actualisation engagé en 2023, et de l'article R312-70 du COJ, les services administratifs régionaux assistent ainsi le premier président et le procureur général dans l'exercice de leurs attributions en matière d'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel, notamment pour la gestion du patrimoine immobilier et du suivi des opérations d'investissement dans leur ressort[88]. Ces textes réglementaires reflètent la duplication signalée plus haut entre les missions des DI et celles des SAR, notamment sur les fonctions de suivi des opérations d'investissement et de conseil aux chefs de cour. Ils illustrent la redondance et l'enchevêtrement des responsabilités au niveau local entre les DI et les SAR des cours d'appel.

Les chefs de cour se trouvent ainsi triplement bénéficiaires d'une fonction de conseil immobilier puisque celle-ci est exercée à la fois par les DI et, dans leur juridiction par les SAR et par les magistrats délégués à l'équipement (MDE) lorsqu'ils existent (*cf. infra*).

La répartition des responsabilités en matière d'investissement est également intriquée. Elle s'opère en fonction d'un seuil financier. En-deçà de ce seuil, les chefs de cour sont ordonnateurs secondaires pour les opérations d'investissement immobilières[89] ; au-delà, les DI prennent en charge l'opération. Fixé à 60 000 € TTC depuis 2007 (arrêté du 10 octobre 2007), ce seuil a été relevé à 150 000 € « *pour les opérations de maintenance lourde ainsi que pour les opérations simples de rénovation ou d'aménagement concourant à l'amélioration et à la modernisation du cadre de travail* » par arrêté du SG du 13 mai 2024[90].

La fixation de ce nouveau seuil, correspond à un « *choix empirique* » selon le SG/SIM. Comme l'a relevé un chef de cour, le nouveau seuil peut trouver un intérêt en matière de commande publique, lorsqu'il est associé à la disposition du code de la commande publique qui fixe le seuil des marchés publics de travaux sans publicité ni mise en concurrence préalables à 300 000 € HT[91]. Le seuil précédent, fixé en 2007, permettait également une correspondance avec une procédure de marché public non formalisée jusqu'à 60 000 €[92]. Lorsqu'il avait été

[88] Le service administratif régional assiste le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour dans l'exercice de leurs attributions en matière d'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel dans les domaines suivants :
1° La gestion administrative de l'ensemble du personnel ;
2° La formation du personnel, à l'exception de celle des magistrats
3° La préparation et l'exécution des budgets opérationnels de programme ainsi que de la passation des marchés ;
4° La gestion des équipements en matière de systèmes d'information ;
5° La gestion du patrimoine immobilier et le suivi des opérations d'investissement dans le ressort.

[89] Article D 312-66 du code des juridictions judiciaires.

[90] L'arrêté du 13 mai 2024 modifie l'article D312-66 du Code de l'Organisation Judiciaire en portant le seuil mentionné au 2e à 150 000 € toutes taxes comprises, pour les opérations de maintenance lourde (renouvellement d'équipements techniques) ainsi que pour les opérations simples de rénovation ou d'aménagement concourant à l'amélioration et à la modernisation du cadre de travail. Par arrêté du 10 octobre 2007, ce seuil était jusqu'alors de 60 000 € TTC.

[91] Décret n°2024-1251 du 30 décembre 2024, modifiant le décret n°2022-1683 du 28 décembre 2022, qui avait remonté le seuil à 100 000 € HT jusqu'au 31 décembre 2024

[92] Article 137 du Règlement (UE) n° 1268/2012 de la Commission : les marchés de faible valeur ne dépassant pas 60 000 € HT peuvent faire l'objet d'une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché avec consultation d'au moins trois candidats.

fixé, davantage qu'un accès plus souple à la commande publique, ce choix relevait d'une position de compromis faisant suite à la création des plates formes inter-régionales (ancienne dénomination des DI), qui avait donné lieu à une forte opposition d'une partie de la magistrature, soucieuse de conserver la responsabilité de la gestion.

Le rehaussement du seuil opéré en 2024 s'inscrit également, dans la poursuite d'une logique de déconcentration dont la nécessité avait été soulignée à la fois par la Cour des comptes et les Etats généraux de la justice. Le garde des sceaux dans un discours du 5 janvier 2023 en faisait un des axes du plan d'actions destiné à répondre à son injonction : « *notre première obligation est celle de l'efficacité* ». Cette démarche de déconcentration de la gestion administrative a été traduite et promue par la LOP Justice 2023-2027. Selon la DSJ, le relèvement des seuils en est la seule traduction en matière immobilière.

**La perspective d'une déconcentration accrue dans la gestion de l'immobilier ouverte par la LOPJ 2023**

En 2023, aux termes du rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, dans le domaine de l'organisation administrative des services judiciaires, le ministère de la justice reconnaissait à la fois la nécessité d'une plus grande efficacité et celle de clarifier la répartition des compétences entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires. Dans ce rapport, le ministère prévoyait des évolutions de son organisation afin d'en renforcer la proximité. Il actait notamment une déconcentration accrue de certaines décisions relatives à l'organisation des services judiciaires, dont le pilotage budgétaire et la gestion de l'immobilier, mais aussi une amélioration du pilotage des services.

Appuyé par les États généraux de la justice, le ministère envisageait ainsi, à compter de 2024, et sous réserve d'études d'impact, une plus grande déconcentration de certains actes de gestion associée à une réforme de l'organisation administrative du réseau judiciaire, sans impact sur la carte judiciaire des cours d'appel et des juridictions. La gestion de l'immobilier était ainsi considérée comme l'une des matières pour lesquelles une organisation moins centralisée de la prise de décision et de la gestion permettrait non seulement de responsabiliser les acteurs locaux mais également de mieux prendre en compte la spécificité des territoires. À cet égard, était prévue l'attribution d'un budget de proximité et de compétences immobilières au profit des tribunaux judiciaires.

Cette déconcentration devait s'accompagner d'un renforcement des compétences budgétaires et de gestion des cours d'appel disposant d'un budget opérationnel de programme (BOP) de façon à rationaliser l'emploi des crédits et à définir des politiques cohérentes de gestion. Une réforme organisationnelle devait être conduite en ce sens au cours de l'année 2023 avec comme objectif une mise en œuvre au 1er janvier 2024.

Dans cet esprit, la DSJ puis le SG ont adressé au cabinet du garde des Sceaux plusieurs propositions de déconcentration de la fonction immobilière au sein des services judiciaires[93]: renforcer un réseau d'agents de maintenance immobilière au plus près des juridictions, positionnés sur la gestion du site ; positionner la cour d'appel sur une fonction régionale de coordination de la maintenance immobilière et de gestion courante du parc, en relevant le seuil d'intervention en matière d'investissement ; consolider la fonction immobilière au sein du secrétariat général en appui des services judiciaires.

Le relèvement du seuil des dépenses immobilières d'investissement au profit des juridictions a véritablement été mis en œuvre à partir de mai 2024. Plus modestement, le renforcement du réseau des agents de maintenance s'est traduit par l'autorisation accordée par la DSJ à 8 cours d'appel de recruter 9 agents en 2023[94].

Ce nouveau seuil donne des marges de manœuvre aux cours d'appel. Correspondant aux souhaits de chefs de cour, il permet aussi de rapprocher le centre de décision et le lieu

[93] Note du 6 juin 2023 adressée par la secrétaire générale du ministère au directeur de cabinet du ministre de la justice

[94] Dépêches de la DSJ adressées aux cours d'appel en septembre 2023. En parallèle, la DSJ a autorisé des recrutements pour renforcer le rôle des responsables de BOP.

d'exécution et une gestion plus autonome et plus rapide, dans la mesure où les DI sont mobilisés principalement sur des opérations d'envergure.

De fait, ce relèvement décharge en même temps les départements immobiliers régionaux des opérations qu'ils ne souhaitaient ou ne pouvaient plus prendre en charge et qui étaient à ce titre régulièrement reportées. En effet, le plafond de 60 000€ n'était pas toujours respecté car les départements immobiliers refusaient parfois de prendre en charge certains projets immobiliers en raison de leur plan de charge. Il arrivait donc que les crédits dédiés à une opération validée par le ministère soient délégués au SAR et non au département immobilier, bien qu'il soit au-dessus du seuil règlementaire.

La mise en œuvre du nouveau seuil, dans le contexte budgétaire difficile de l'année 2024, n'a pas pu produire ses pleins effets. L'enveloppe de 10 M€ prévue pour 2024 a été réduite à 5 M€ du fait des gels de crédits affectés à l'immobilier propriétaire. Certaines opérations ont néanmoins pu être conduite par des cours qui se sont saisies de leurs nouvelles attributions.

La cour d'appel de Douai, par exemple, a pu conduire 3 des 9 opérations « immobilier propriétaire » sollicitées : remplacement du groupe électrogène au tribunal judiciaire de Béthune (92,5 K€) ; remplacement des appareils d'éclairage au tribunal judiciaire de Boulogne-sur-Mer (77,5 K€) ; aménagement du troisième étage pour la création de 8 postes de travail au tribunal judiciaire de Cambrai (70 K€). L'adaptation d'un bureau au tribunal judiciaire d'Amiens a pu également être réalisé en 2024 pour améliorer les conditions de travail et accueillir du nouveau personnel pour un montant de 70 000 €. Ces deux exemples montrent que les montants engagés sont encore loin du seuil des 150 000 €, probablement en raison de la brièveté des délais disponibles pour instruire et faire valider ces projets.

L'impact réel de cette mesure devra être évalué dans le temps. En tant que traduction concrète de l'ambition de déconcentration affirmée par le ministre en 2023, elle montre toutefois, déjà, certaines limites

L'application uniforme d'un seuil à l'ensemble des cours n'est d'abord pas toujours pertinente, leur taille et leurs besoins immobiliers étant divers et variables dans le temps. Le SG reconnaissait d'ailleurs cette limite en proposant que ce seuil puisse faire l'objets d'accords et de déclinaisons locales (abaissé ou adapté)[95]. La situation de la CA de Fort de France est à cet égard particulièrement emblématique : en l'absence de DI en outre-mer, le service immobilier du SAR se trouve contraint de piloter des travaux relevant du titre V pour des montants compris entre 150 000€ et 800 000€. Cette situation a été actée en dialogue de gestion.

D'un point de vue opérationnel ensuite, pour des travaux qui, compte tenu du seuil, restent d'envergure limitée, ce mécanisme conduit les SAR à instruire des projets (évaluation de l'ampleur des travaux à réaliser, sollicitation de devis) avant et afin de savoir si leurs coûts excéderont le seuil, et de transmettre dans ce cas le dossier aux DI. Ceci peut compliquer la relation avec les prestataires sollicités du fait d'un allongement du délai de réponse de l'administration et parfois d'une réévaluation des travaux à conduire. Par ailleurs, l'affectation des dépenses entre investissement (titre 5), d'un montant supérieur à 150 000€ relevant de la compétence du DI et entretien (titre 3) relevant du SAR est parfois difficile à délimiter. Lorsque l'opération est prise en charge par les DI, les SAR ne sont souvent associés qu'au stade de la

[95] Note du SG adressée au directeur de cabinet du ministre de la Justice le 6 juin 2023 sur les propositions de déconcentration de la fonction immobilières au sein des services judiciaires

réalisation. À titre d'exemple, le périmètre de l'opération de rénovation des geôles du TJ de Bordeaux n'avait pas été communiqué en amont au SAR et une partie chiffrée en option devra finalement être financée par la cour d'appel. Cette association parfois tardive ne leur permet pas non plus de faire des propositions susceptibles de faciliter ensuite l'entretien, l'exploitation ou la maintenance des travaux réalisés par les DI.

Le relèvement du seuil a enfin pour conséquence d'augmenter le nombre et le niveau de complexité des projets à gérer par les SAR, dont les effectifs sont déjà largement sous tension (cf. *infra*). Plus le seuil est relevé, plus les exigences techniques immobilières et, partant les compétences nécessaires aux SAR, le sont aussi, puisque des projets supplémentaires, de plus grande ampleur et de plus grande complexité, imposent des ressources additionnelles pour assurer leur pilotage et leur suivi, quantitativement mais aussi qualitativement. En termes quantitatifs, la DSJ évaluait en 2023 à 4 ETP la ressource complémentaire nécessaire pour renforcer la fonction de maintenance immobilière au sein de chaque juridiction[96]. Compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur l'Etat et à structure inchangée des cours d'appel et des SAR, un tel renforcement est difficile à envisager alors même qu'il ferait courir le risque d'un émiettement des capacités d'expertise.

Enfin, le passage à un seuil de 150 000 € en 2024 ne s'est accompagné d'aucune mesure particulière de formation des personnels. Dans les cours d'appel ne disposant pas d'une expertise suffisante, celle-ci devra donc être compensée par le financement d'un assistant à maitrise d'ouvrage (AMO), qui sera déduit du budget d'investissement prévu pour l'opération.

En tant que tel, le relèvement des seuils constitue donc une démarche de déconcentration inaboutie qui n'apporte pas de réponse effective aux difficultés de l'organisation de la fonction immobilière des services judiciaires. Au plan local, comme national, la répartition des responsabilités entre les acteurs est mal définie, et parfois fluctuante ; elle répond en réalité en grande partie à une logique de plan de charge et de maintien du statu quo.

La multiplicité des acteurs immobiliers territoriaux, la diversité de leur statut, l'hétérogénéité de leur formation et de leur expérience immobilière, leurs différents rattachements hiérarchique et fonctionnel leur confèrent un positionnement parfois délicat[97]. Ils forment une mosaïque singulière mais surtout complexe, contrastée et insuffisamment efficace eu égards aux enjeux de modernisation et de bonne allocation des fonds publics qu'une structuration inaboutie du dialogue de gestion ne permet pas de garantir.

### 3.2.3 Un défaut d'articulation lié à une structuration inaboutie du dialogue de gestion

Le cadre budgétaire de la gestion immobilière des services judiciaires est issu d'une réforme du schéma de gestion déconcentrée des crédits des juridictions, mise en place à partir de 2012. La rénovation du cadre budgétaire portée par la LOLF en 2001 ainsi que la modernisation des modalités de gestion de l'État (RGPP en 2007, dématérialisation, développement des nouvelles technologies, etc.) se sont heurtées rapidement à la taille inadaptée des cours d'appel comme échelon pertinent de déconcentration. L'éclatement de la

[96] Note SG du 6 juin 2023 adressée au directeur de cabinet du ministre de la justice.

[97] Les chefs de DI dépendent hiérarchiquement du délégué interrégional (DIR-SG) mais fonctionnellement du SIM. Un SG de procureur général exerce les fonctions de MDE aussi bien au profit de son autorité hiérarchique que du premier président de la cour.

carte des cours d'appel, préjudiciable à une gestion efficiente, est un constat dressé de longue date par la Cour des comptes[98] et relevé par les Etats généraux de la justice (EGJ)[99].

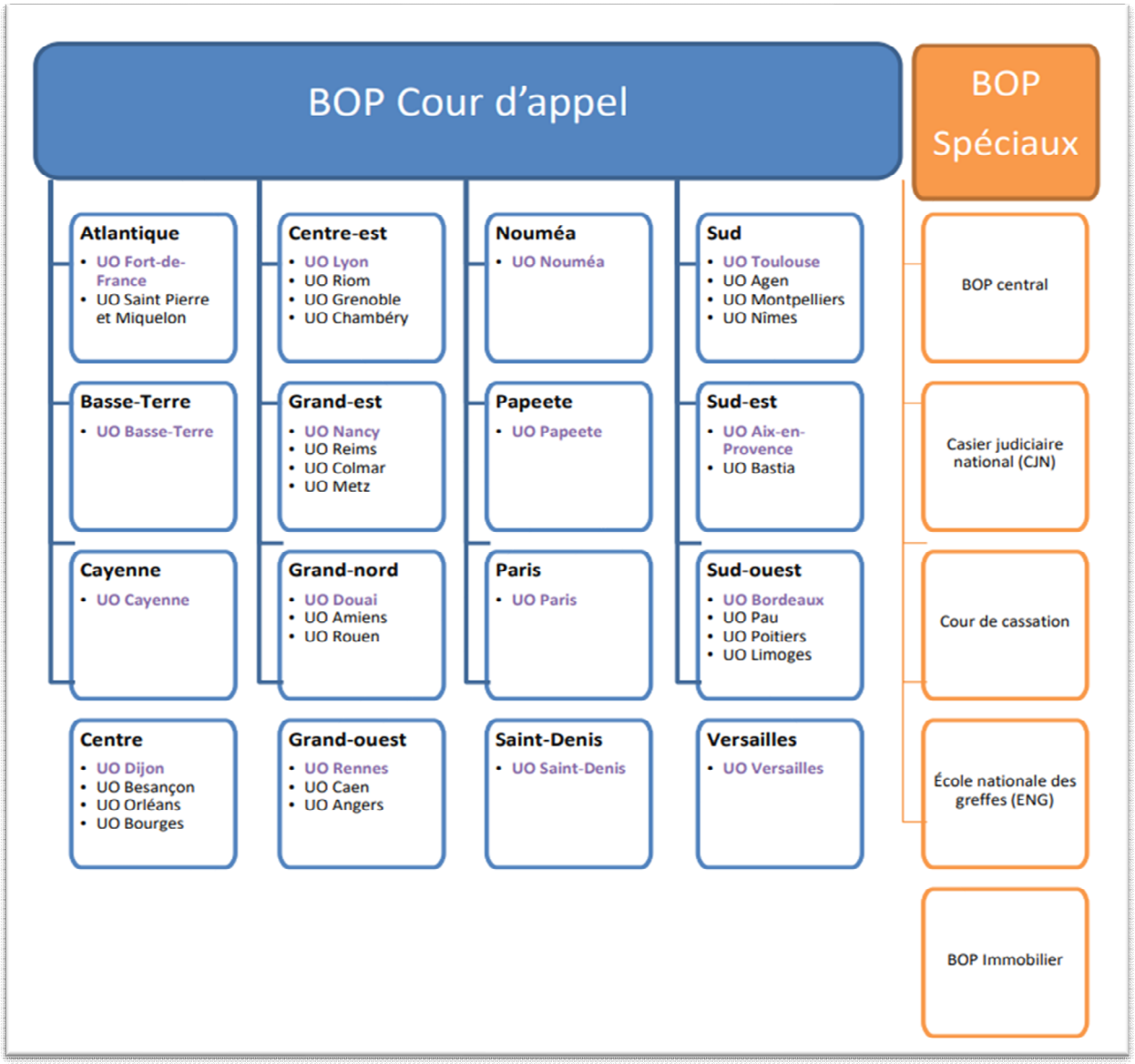
Leur nombre important (36) et le niveau disparate de leurs budgets les empêchant d'atteindre chacune une taille critique pour une gestion performante, la mise en œuvre de la LOLF s'est traduite par une différenciation entre les cours d'appels. Certaines d'entre elles ont été instituées gestionnaires de budgets opérationnels de programme (BOP), dix sur le territoire hexagonal (à Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Douai, Lyon, Nancy, Rennes, Toulouse, Paris et Versailles) et six en outre-mer (Basse-Terre, Cayenne, Atlantique, Nouméa, Papeete, Saint Denis de la Réunion).

Chaque BOP regroupe plusieurs cours d'appel, instituées unités opérationnelles (UO). Ce principe connaît quelques exceptions pour les cours d'appel de Paris et de Versailles, compte tenu de leur volumétrie financière, et les cours d'appel de Basse Terre, Cayenne, Nouméa, de Papeete et de Saint-Denis de la Réunion, en raison de leur situation géographique. Ces cours disposent chacune d'un BOP spécifique, à UO unique.

[98] Référé sur l'inadaptation des ressorts des cours d'appel, en 2019, et note structurelle « *Améliorer la gestion du service public de la justice* », en 2021

[99] Rapport du comité des Etats généraux de la justice, avril 2022

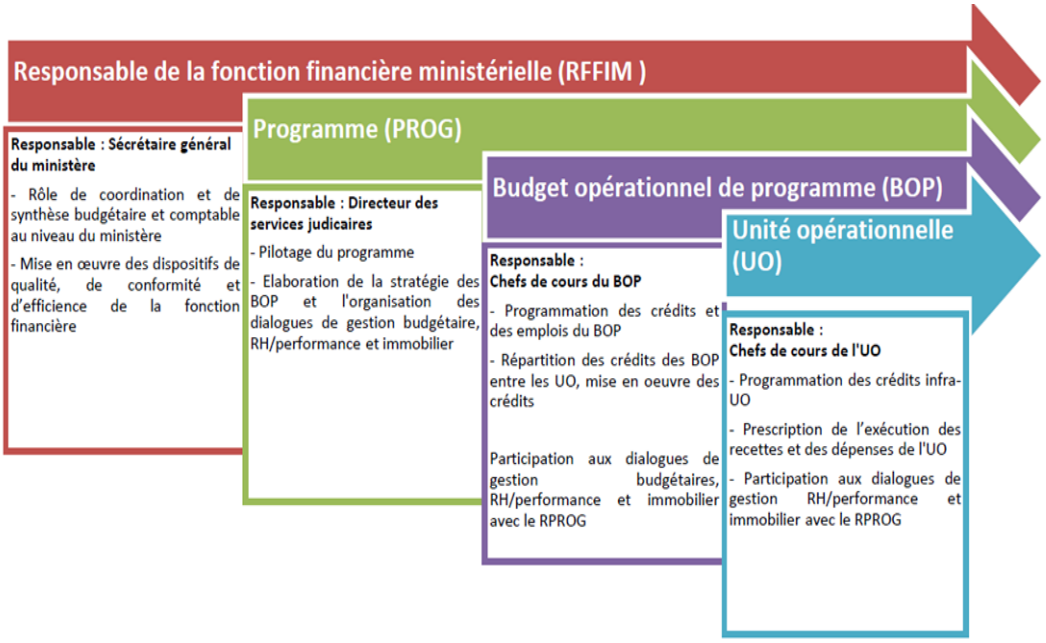
**Schéma n° 3 : architecture budgétaire des services judiciaires**




*Source : ministère de la Justice.*

Dans l'ensemble des services de l'Etat, la différenciation entre les entités BOP et UO permet une structuration du dialogue de gestion en fonction des arbitrages rendus à leur niveau par les différents gestionnaires selon leur périmètre de responsabilité.

**Schéma n° 4 : La différenciation des responsabilités de gestion au ministère de la justice**




*Source : ministère de la justice – DSJ - charte de gestion* 2023

Mais, comme la Cour des comptes et les Etats généraux de la justice l'ont successivement relevé, cette logique n'a pas été mise en œuvre dans les services judiciaires. S'il existe bien 16 cours d'appel responsables de BOP, celles-ci n'ont dans les faits aucune autorité sur les chefs de cours responsables d'unité opérationnelle et elles n'exercent pas effectivement les responsabilités d'arbitrage qui leur incombent selon les textes qui régissent le fonctionnement financier de l'Etat. L'exécution budgétaire se trouve ainsi éclatée entre les 36 cours d'appel et le dialogue de gestion laisse dans un face à face de fait les RFFIM et RPROG et les 36 UO.

Ce choix traduit la volonté de maintenir une égalité statutaire entre les cours d'appel et le refus d'une structuration assimilée à une forme de hiérarchie entre chefs de cour des 16 RBOP et des 20 RUO. Il en résulte un principe de fonctionnement fondé sur le consensus ou le plus petit dénominateur commun. Il s'agit en pratique d'un mode de décision qui permet de ménager les RUO mais ne favorise ni les arbitrages ni la priorisation budgétaire.

Tant la Cour des comptes que les Etats généraux de la justice[100] avaient recommandé une évolution de cette organisation pour s'inscrire dans un schéma assurant l'effectivité et l'efficience des arbitrages de gestion, dans le respect de l'autonomie juridictionnelle des cours d'appel. Des propositions avaient été faites en ce sens, dans la logique de l'organisation qui permet déjà aux chefs de cour d'allouer des moyens, et d'arbitrer à cette fin entre les juridictions de leur ressort, notamment les tribunaux judiciaires. L'objectif devait être de mettre en œuvre une structuration du dialogue de gestion distinguant effectivement les niveaux d'arbitrage entre cours gestionnaires de BOP et cours responsables d'UO.

[100] Annexe 17 du rapport général, rapport du groupe de travail sur le pilotage des organisations

A la suite du discours précité du garde des sceaux, des travaux ont été conduits pour y parvenir, sous l'égide de la DSJ et des conférences des premiers présidents et procureurs généraux de cour d'appel. Des propositions opérationnelles ont été faites (cf. note précitée). Mais la nouvelle charte de gestion qui en a résulté en 2023 a reconduit le schéma antérieur, retenant le consensus comme règle pour le dialogue de gestion entre cour gestionnaire de BOP et cours UO.

Si la charte souligne paradoxalement la différenciation des niveaux de responsabilités entre les deux types de cour, conformément à la LOLF et au GBCP, de fait elle les prive de contenu en déniant aux responsables de BOP la fonction d'arbitrage inhérente à leur fonction. Elle souligne explicitement que, dans le cadre du dialogue de gestion entre les RBOP et les RUO, « *la recherche d'un consensus doit toujours être privilégiée. Les responsables de BOP n'arbitrent […] qu'en cas de désaccord. […] Les RUO dont le projet ne serait pas retenu peuvent adresser une note aux RBOP qui est jointe au dossier du dialogue de gestion avec le RPROG* ».

La conduite du dialogue de gestion dans les BOP des cours d'appel continue donc de s'éloigner des principes de la LOLF. Les conditions de valorisation des atouts de l'organisation en BOP, à savoir notamment une surface financière suffisante permettant à son responsable d'exercer effectivement ses prérogatives d'arbitrage et de pilotage stratégique, incluant la fongibilité des crédits, ne sont toujours pas réunies pour les services judiciaires. Chaque UO du BOP agit quasiment comme un BOP. Il en résulte une juxtaposition des demandes de chaque UO, qui réduit les capacités de pilotage et d'optimisation des chefs de cour RBOP entre natures de dépenses et entre UO. L'absence de hiérarchisation qui en résulte complique les arbitrages à rendre par la DSJ puis le SG. Cette organisation favorise ainsi des critères de décision qui tiennent souvent à la « file d'attente », l'urgence ou la priorité donnée à un ressort plutôt qu'à un autre, selon la taille notamment.

Cette difficulté structurelle est accentuée par la conduite d'un double niveau de dialogue de gestion. Aux dialogues de gestion budgétaires portant sur les crédits du programme 166 entre la DSJ, RPROG, et les cours d'appel instituées RBOP sur les besoins des juridictions et les crédits à allouer s'ajoutent depuis deux ans des dialogues de gestion immobilier (DGI) auxquels participent les cours d'appel responsables d'UO. Les DGI sont pilotés de façon conjointe par la sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance (SDFIP) de la DSJ et le service de l'immobilier ministériel (SIM) avec les DI, en présence depuis 2023 des responsables de BOP. Ils ont pour objectif d'examiner le bilan des opérations programmées, d'identifier les ajustements nécessaires et de prioriser les nouveaux besoins concernant l'immobilier judiciaire.

Parallèlement, les chefs de cour présentent en DGI toutes opérations d'accompagnement en titre 3 (déménagements, complément mobilier, mise en place de baux, contrats d'entretien et de maintenance, *etc.*), qui seraient rendues nécessaires par les opérations d'investissement, de même que les besoins de prestations d'exploitation et de maintenance. Enfin, les mesures d'économie d'énergie (petits travaux, GER, chartes thermiques, *etc.*) et leurs résultats sont examinés, au regard des consommations d'énergie constatées dans OSFI (outil de suivi des fluides interministériel). De fait, les DGI sont l'occasion de passer annuellement en revue les opérations réalisées et les projets en cours ou à venir. Un point sur la connaissance du parc est également réalisé dans ce cadre. Ces éléments font en en principe l'objet d'un comité de pilotage préparatoire entre la cour d'appel et le DI.

Ces DGI se tenaient jusqu'à fin 2023 en parallèle des dialogues de gestion budgétaires, induisant pour les juridictions un manque évident de visibilité sur la faisabilité de certaines

opérations à lancer sans connaissance des enveloppes budgétaires en amont. Ils sont désormais organisés en amont des dialogues de gestion budgétaires, entre mai et juin, permettant ainsi de réserver les crédits nécessaires lors des échanges budgétaires.

La synchronisation entre DGI et dialogue de gestion budgétaire, bien qu'intervenue tardivement, est cohérente. Elle ne résout pas pour autant complétement le hiatus entre, d'une part, le traitement des dépenses de fonctionnement des juridictions (qui incluent l'entretien immobilier) et les dépenses d'investissement inférieures au seuil (150 000 € depuis 2024), prises en compte dans le dialogue de gestion budgétaire, et d'autre part le traitement de dépenses d'investissement immobilier supérieures à ce seuil, qui font l'objet des DGI. Ce morcellement ne facilite pas la vision globale des chefs de cour sur les crédits qu'ils consacrent à chacun des palais de justice dont ils ont la responsabilité. Il complique même singulièrement l'exercice de fongibilité des crédits nécessaires pour ajuster les moyens de leur BOP/UO aux différents besoins immobiliers locaux.

S'agissant du dialogue infra-BOP, la charte de gestion du programme 166 indique que l'expression des besoins doit relever d'une stratégie développée au niveau du ressort du BOP et ne pas être une simple compilation des demandes formulées par les UO. Mais ce principe est difficile à mettre en œuvre puisque, dans le même temps, la charte de gestion retient le principe du consensus entre le BOP et les UO. Significativement, les éléments produits à la Cour des comptes dans le cadre de son enquête n'ont pas permis d'identifier l'existence de telles stratégies, au-delà des besoins de sûreté, priorisés par la plupart des juridictions, et des obligations de la réglementation immobilière. Certains chefs de cour s'attachent à mettre en place un travail collaboratif sur leur ressort afin de réfléchir par exemple aux conditions d'un regroupement progressif des sites pour bénéficier d'effets de la mutualisation et d'économies d'échelle. Mais le schéma retenu lors de la révision de la charte de gestion en 2023 ne leur donne pas les moyens d'exercer effectivement leurs prérogatives de priorisation et d'arbitrage.

En définitive, telle qu'est reste aujourd'hui organisée, la fonction immobilière du ministère traduit un équilibre imparfait et fragile, porteur de duplications, de lenteur et de frottements entre les nombreux intervenants, résultat simultané du renforcement du rôle du secrétariat général et de la conduite inaboutie de la déconcentration au profit des cours d'appel. Cette situation est aggravée par la structuration inaboutie d'un dialogue cohérent entre ces acteurs. L'organisation de la fonction immobilière est, de fait, une cote mal taillée, qui ne satisfait par ailleurs pleinement aucune des parties.

Face aux enjeux de modernisation du parc immobilier judiciaire dans un contexte de contrainte durable sur les financements, il appartient au ministère de la justice de clarifier cette organisation en se saisissant des leviers qui sont à sa main. Deux hypothèses sont envisageables.

La première est celle d'un basculement total des responsabilités et de l'expertise immobilières au SG et aux DI. Elle clarifierait et simplifierait les conditions de la gestion immobilière dans la logique du choix qui avait été fait en 2017. Elle permettrait aux cours d'appel et aux juridictions de se concentrer sur leurs missions juridictionnelles. Mais, s'écartant du schéma retenu pour les autres programmes budgétaires de la mission justice et pour les autres programmes budgétaires de l'Etat, elle conduirait à ne plus faire reposer la responsabilité des arbitrages sur les chefs de juridiction, garants de la prise en compte des enjeux « métiers » et des spécificités des fonctionnements judiciaires.

La seconde consiste à positionner le SG sur des fonctions de stratège et les DI sur des fonctions de support et d'expertise, à l'image de l'action de l'APIJ, pour les grands projets du ministère. Dans la logique actuelle, ceci laisserait aux chefs de cour, appuyés par les SAR, le

rôle de pilotage et d'arbitrage sur leur ressort pour les fonctions de gestion, en application des principes de la LOLF. Mais pour être efficace, dans un contexte de tensions qui vont s'accentuer sur le nombre d'emplois disponibles et faute de réforme de la carte judiciaire, cette organisation doit s'accompagner d'une différenciation effective des cours d'appel entre RBOP et RUO, conformément aux principes de la LOLF et aux recommandations déjà formulées par la Cour des comptes et les EGJ. Cette différenciation permettrait de centraliser au niveau des SAR des cours d'appel RBOP, sur des périmètres plus larges, les emplois et compétences nécessaires à une gestion professionnalisée de l'immobilier judiciaire.

Le choix de confier au SG la responsabilité d'une stratégie immobilière d'ensemble à travers la rédaction du SPSI et la réforme envisagée de l'administration centrale incitent à privilégier cette seconde hypothèse, respectueuse du rôle qui doit être celui des magistrats, pour faire prévaloir les aspects « métiers » des choix à opérer. Une orientation nette et rapide en ce sens est indispensable car elle conditionne les choix qui devront être faits afin de garantir la professionnalisation de la fonction immobilière, à travers des réallocations de personnels entre SAR des différentes cours d'appel. À défaut, le transfert des compétences et des moyens au SG et à ses DI devra être privilégié.

**Recommandation n° 7 : *(SG, DSJ)* Revoir la charte de gestion du programme 166 conformément aux principes fixés par la LOLF en confiant aux responsables de BOP une fonction d'arbitrage.**

## 3.3 Une fonction immobilière à professionnaliser

La montée en puissance de la fonction immobilière au profit des services judiciaires représente un enjeu majeur pour le ministère. D'une part parce que la saturation du parc judiciaire conduit désormais à un besoin de surfaces supplémentaires, augmentant notamment les charges d'entretien et de maintenance ; d'autre part parce que les compétences attendues des agents en charge des questions immobilières nécessitent une technicité croissante pour piloter les bâtiments intelligents répondant aux dernières règlementations et normes européennes. Il s'agit par conséquent d'un enjeu quantitatif, menacé par l'émiettement des ressources, mais aussi qualitatif pour garantir la performance de la gestion immobilière.

### 3.3.1 Un enjeu quantitatif aggravé par les défauts de l'organisation

Quantitativement, un effort de recrutement a été réalisé au profit de la fonction immobilière des services judiciaires. Dans les 36 cours d'appel, les effectifs réalisés consacrés à l'immobilier sont passés de 54 à 87 agents entre 2017 et 2024, toutes catégories et statuts confondus, avec un effort important de recrutement de 9 agents intervenu pour 8 cours d'appel en 2023[101]. Cette augmentation de 61 % illustre l'effort global consacré à ces recrutements.

[101] D'après les dépêches de la DSJ du 12 septembre 2023 adressées aux cours d'appel sur le renforcement de la filière immobilière

Rapporté à chaque cour d'appel, cet effort doit néanmoins être relativisé puisqu'il représente une moyenne de 1,5 agents en 2017 et de 2,4 agents en 2024, alors même que ces agents doivent intervenir sur l'ensemble du ressort des cours, soit jusqu'à 10 tribunaux judiciaires et 8 tribunaux de proximité disséminés sur quatre départements pour la cour d'appel d'Aix-en-Provence. Le SAR de la cour d'appel de Versailles bénéficiait pour sa part, en 2024, de six effectifs théoriques et deux réalisés pour la gestion de 32 bâtiments sur quatre départements.

Les effectifs réalisés des neuf départements immobiliers des DI ont connu également une progression, évoluant de 80 agents en 2017 à 113 en 2024, soit 41 % de croissance. Elle correspond à une moyenne par département immobilier de 8,8 agents en 2017 et de 12,5 agents en 2024.

En administration centrale, au total, sept bureaux différents participent à la gestion de l'immobilier judiciaire, cinq au sein du service de l'immobilier ministériel du secrétariat général et deux au sein de la direction des services judiciaires. Le SIM du SG comptait en 2024 un effectif de près de 58 personnes contre 32 en 2017, majoritairement composé de fonctionnaires issus du corps des ingénieurs des travaux publics de l'État et des ingénieurs en chef territoriaux. La DSJ a connu une faible augmentation de ses effectifs consacrés à l'immobilier sur la période, passant de 13 à 15 agents en sept ans (incluant les référents sûreté), dont un ingénieur exploitation-maintenance[102].

Les effectifs de l'APIJ ont augmenté pour leur part de près de 60 % entre 2017 et 2024, passant progressivement de 103,2 ETPT à 164 (173 autorisés en gestion). Son personnel est composé à plus de deux tiers de contractuels et un peu moins d'un tiers de fonctionnaires (peu de fonctionnaires seraient candidats aux différents postes proposés) et se répartit entre les opérations au profit de l'administration pénitentiaire, des services judiciaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le total des effectifs consacrés à l'immobilier judiciaire[103] peut donc être évalué à 350 agents en 2024 contre 226 en 2017. Par comparaison, la direction de l'immobilier et de l'environnement (DIE) de la préfecture de police de Paris, avec 750 agents, gère un parc immobilier de près d'un million de m² et près de 700 bâtiments, semblable à celui des services judiciaires[104]. Plus globalement, le rapport d'activités 2024 de la DIE indique que 13 000 agents évoluent dans la filière immobilière de l'État.

Ramené à la superficie du parc immobilier des services judiciaires, le ratio d'effectif consacré à l'immobilier des services judiciaires est de 1 agent pour plus de 8000 m² de surface utile brute en 2017 et de 1 agent pour plus de 5000 m² en 2024 (comparé à un ratio de 1 agent pour 1300 m² pour la préfecture de police de Paris).

Cette tension sur les effectifs, rapportée au nombre de sites à entretenir, est exacerbée par le renforcement continu des normes règlementaires qui s'appliquent à l'immobilier mais aussi par la complexité croissante des équipements de maintenance et la nécessité de pouvoir

[102] La SDFIP a recruté un second ingénieur en 2025 et a engagé le recrutement d'un énergéticien et d'un expert du radon.
[103] Considérant que le plan de charge de l'APIJ est réparti entre 40 % pour l'immobilier judiciaire et 60 % pour le pénitentiaire et celui du SIM entre 80 % pour le judiciaire et 20 % pour la protection judiciaire de la jeunesse et le pénitentiaire non spécifique.
[104] Cf. La politique immobilière de l'État, Communication de la Cour des comptes au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre 2023

contrôler le suivi des contrats de maintenance multi-technique. Ces facteurs rendent la fonction immobilière toujours plus exigeante et le recrutement de spécialistes de l'immobilier difficile, dans un segment professionnel très concurrentiel.

Or, qualitativement, les recrutements sont rendus difficiles pour les services judiciaires. Face à un vivier disputé, le ministère de la justice ne peut offrir que des grilles de rémunération peu attractives, faiblement concurrentielles avec celles du secteur privé mais aussi avec celles d'autres ministères. L'absence du bénéfice de certaines indemnités dans certains contrats, comme le supplément familial de traitement ou des propositions fréquentes de contrats d'un an renouvelable constituent des freins supplémentaires pour un candidat. Ces conditions ne facilitent pas non plus la fidélisation des agents et provoquent des vacances de poste régulières signalées par les cours d'appel. En 2024, le département immobilier de l'Île-de-France comptait ainsi 12 agents sur un effectif théorique de 19, dont une vacance complète du pôle marchés publics depuis 2021, sous l'effet cumulé du déficit d'attractivité de la plaque francilienne et de la concurrence locale de l'APIJ.

Malgré sa réputation, même l'APIJ se heurte à des difficultés de recrutement. Elles tiennent à la forte concurrence sur le marché de l'emploi dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage, en particulier pour les chefs de projet et les assistants de projet, à un cadre de gestion fixant les niveaux de rémunération des personnels et leur progression salariale devenu trop bas car sans mise à niveau depuis 2011 et à un fort taux de renouvellement qui fragilise le maintien à un haut niveau de ses compétences.

### 3.3.2 Un enjeu qualitatif : un équilibre à trouver entre magistrats et professionnels de l'immobilier

Parallèlement à la montée en puissance de l'APIJ et des DI, les cours d'appel se sont engagées progressivement dans une démarche de professionnalisation de la fonction immobilière. Percevant la nécessité de disposer d'agents spécialisés, en particulier dans le domaine de l'entretien et de la maintenance, les juridictions ont réalisé des recrutements efficaces, souvent dans le secteur privé, comme le recrutement récent de mainteneurs issus de grandes entreprises du bâtiment dans les SAR des cours d'appel de Versailles et de Caen. Ces recrutements restent néanmoins des solutions ponctuelles et non pérennes.

Les cours d'appel ont également élargi leur vivier de recrutement à des profils administratifs. Cette démarche récente illustre la recherche du bon équilibre entre expertise immobilière et connaissance du monde judiciaire.

#### 3.3.2.1 Les magistrats délégués à l'équipement (MDE), fonction historique mais secondaire et au positionnement variable

Au niveau des cours d'appel, les SAR partagent la responsabilité immobilière avec les magistrats délégués à l'équipement (MDE)[105], fonction dont la création remonte à 1968. Le MDE a essentiellement un rôle d'interface entre les chefs de cour et les autres tribunaux du ressort mais il exerce lui aussi des fonctions de conseil auprès des chefs de cour, comme évoqué plus haut.

La fonction de MDE est une fonction secondaire qui s'ajoute à celles exercées à titre principal et soumise aux priorités de l'exercice de la fonction de magistrat. Elle ne donne lieu à aucune gratification ou reconnaissance particulière et n'est pas identifiée en termes de temps de travail spécifique. La DSJ l'évalue à 5 % du temps de travail d'un magistrat, ce qui ne permet pas toujours d'acquérir les compétences nécessaires.

Si les magistrats rencontrés ont montré une réelle implication dans cette fonction, celle-ci est très dépendante des situations locales et des expériences personnelles des acteurs. En effet, ces magistrats n'ont parfois aucune compétence en matière immobilière et n'ont pas toujours bénéficié des formations appropriées. Leur rôle peut également être limité, notamment lorsque certains présidents de tribunaux choisissent de s'investir particulièrement en la matière et travaillent directement avec les DI et les SAR.

Préexistante à la création des SAR et des DI, la fonction de MDE n'a pas été redéfinie, alors même que l'apparition de ces nouveaux acteurs renouvelait son cadre d'exercice. En l'absence de choix clair, cette fonction peine parfois à s'imposer. Elle est d'ailleurs parfois ignorée dans certaines juridictions dont l'unique référent immobilier est le SAR de la cour d'appel. La terminologie, restée celle de 1968 et peu lisible, est fluctuante puisqu'existent également des délégués à l'immobilier judiciaire (DIJ) recensés par la DSJ comme étant l'équivalent des MDE. En 2024, la fonction de MDE est exercée majoritairement par des directeurs des services de greffes et des magistrats, souvent secrétaires généraux des chefs de cour.

Le ministère reconnaît que le rôle des MDE, variable selon les juridictions, doit être clarifié, notamment depuis le renforcement des SAR en effectifs de techniciens. La centralisation des moyens d'expertise immobilière au niveau des SAR de Cour BOP pourrait redonner à ces MDE un rôle important dans les autres ressorts.

Dans le cadre du présent rapport, la Cour a constaté que la fonction de secrétaire général de chef de cour se prêtait efficacement à une responsabilité de coordination en matière immobilière, sous réserve de bénéficier d'une formation spécifique. Par sa vision transversale des problématiques stratégiques et budgétaires de la cour d'appel, ses responsabilités d'officier sécurité, de référent sûreté et son statut de magistrat, un secrétaire général dispose d'atouts significatifs pour exercer cette mission au profit de la diarchie.

---

[105] Les fonctions de magistrat délégué à l'équipement sont régies par la circulaire du 27 mai 1968 (DAGE n° 6868-1816 du 27mai 1968). Il s'agissait alors d'exercer, au nom des chefs de cour, une fonction permanente d'étude, de centralisation et de liaison en matière d'investissements immobiliers, non seulement pour les services judiciaires mais aussi pour l'administration pénitentiaire et pour « *l'éducation surveillée* ». Le magistrat délégué devait ainsi être « *pour la Cour et pour les secteurs rattachés de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée, le correspondant de la chancellerie* ».

L'attribution d'une lettre de mission spécifique, pratique conseillée dans la formation des nouveaux chefs de cour et mise en œuvre par exemple à la cour d'appel de Besançon, a la double vertu de formaliser cette fonction annexe du magistrat et de fixer les priorités immobilières de la cour d'appel. Elle permet au magistrat qui l'exerce d'identifier avec précision son périmètre d'intervention. C'est une bonne pratique qu'il conviendrait de généraliser.

**Recommandation n° 8. *(DSJ)* Promouvoir la généralisation de la pratique des lettres de mission des chefs de cour au référent immobilier local.**

#### 3.3.2.2 De nouveaux acteurs issus du monde extra-judiciaire

À l'occasion de son enquête, la Cour des comptes a relevé que les juridictions choisissent de plus en plus fréquemment de recruter des collaborateurs parmi les attachés d'administration de l'État, parfois directement en sortie d'IRA. Ceux-ci exercent souvent les fonctions de responsable de la gestion du patrimoine immobilier (RGPI), fonction à dominante administrative et budgétaire, que les directeurs de service de greffes sont réticents à occuper compte-tenu de la technicité du poste, mais qui leur étaient réservés par le code de l'organisation judicaire. Opportunément, le code de l'organisation judiciaire a été modifié en septembre 2019[106], permettant depuis lors de confier la direction des bureaux des services administratifs régionaux à des fonctionnaires de catégorie A et non plus exclusivement à des directeurs des services de greffes judiciaires. À ce titre, des attachés d'administration de l'État peuvent donc exercer la responsabilité de la gestion du patrimoine immobilier et du suivi des opérations d'investissement dans le ressort.

Alors que les besoins de greffiers au sein des juridictions sont importants, il était paradoxal que ceux-ci délaissent leurs activités juridictionnelles, pour lesquelles le serment auquel ils sont astreints prend tout son sens et dans lesquelles leurs compétences sont irremplaçables, pour des activités administratives qui ne sont pas centrales dans leur formation, et que maîtrisent d'autres corps administratifs.

Dans la voie ouverte par le recrutement d'attachés d'administration de l'État, deux cours d'appel ont récemment expérimenté la désignation d'un nouvel acteur destiné à animer la coordination sur les sujets immobiliers. Deux administrateurs de l'État ont ainsi été recrutés, à la cour d'appel de Versailles en 2024 en tant que « conseiller budgétaire, immobilier et enjeux transversaux auprès des chefs de Cour » et à la cour d'appel de Paris, mais concentré davantage sur les enjeux informatiques.

Dans le ressort de la CA de Versailles, cette expérience de décloisonnement paraît convaincante dans la mesure où ces hauts fonctionnaires exercent cette mission à titre principal (le portefeuille immobilier représente 50 % de l'activité du nouveau conseiller des chefs de cour à Versailles) et non secondaire comme les MDE, avec des attendus et des objectifs fixés dans leur fiche de poste et dans leur lettre de mission. Placés directement sous l'autorité des chefs de cour, ils agissent donc avec eux au plus près de exigences du fonctionnement juridictionnel. Les compétences des administrateurs de l'État en matière de la gestion administrative et leur

[106] Article R312-72, modifié par le décret n°2019-912 du 30 août 2019.

connaissance des différents services de l'État les préparent à des fonctions d'animation et de coordination que les référents immobiliers au sein du ressort appelaient de leurs vœux. C'est dans ces conditions que les chefs de cour de Versailles ont pu adresser en décembre 2024 une « *note relative à la coordination de la politique immobilière dans le ressort de la cour d'appel de Versailles* », qui institue un suivi étroit des dossiers immobiliers avec les SAR et les DI, confié à cet administrateur. Une formation immobilière spécifique apparaît pour autant nécessaire pour ces agents généralistes, qui doivent par ailleurs intégrer les spécificités du monde judiciaire et trouver leur place après des acteurs existants dans les juridictions. Ces derniers attendent en effet qu'ils soient capables de faire le lien entre la logique administrative et les nécessités particulières de la fonction juridictionnelle.

Si cette expérience locale est positive et fait primer la fonction sur le statut, elle ajoute de fait un acteur supplémentaire dans l'organisation territoriale de la fonction immobilière des services judiciaires. L'extension de la démarche ne peut donc s'envisager que dans le cadre d'une redéfinition du rôle des autres acteurs, notamment des magistrats délégués à l'équipement et des SAR des cours d'appel gestionnaires d'UO.

### 3.3.3 Des compétences immobilières à renforcer

À l'exception de l'APIJ et des DI, le niveau de formation des personnels affectés à la fonction immobilière du ministère, pour les services judiciaires, est inégal et les compétences sont souvent empiriques dans les juridictions, s'agissant notamment des magistrats délégués à l'équipement et des directeurs de service de greffes. La tension sur les effectifs et l'urgence des opérations à réaliser sur le patrimoine immobilier conduisent dans les faits à mobiliser localement les ressources disponibles, faisant de l'expertise un critère subsidiaire.

Dans ce contexte, le ministère de la justice est confronté à un triple enjeu de formation, de suivi d'un recours plus systématique à des prestataires privés et, plus généralement de structuration d'une démarche cohérente et globale de professionnalisation.

#### 3.3.3.1 Un effort de formation à accentuer

Les formations initiales des magistrats et du personnel de greffes sont naturellement concentrées sur le métier judiciaire et la densité des enseignements délivrés durant la scolarité à l'ENM et à l'ENG ne permet pas d'y intégrer toutes les problématiques de la gestion immobilière, qui ne concernent pas, il est vrai, les élèves en début de carrière. En revanche, des formations dédiées à la gestion budgétaire et immobilière sont proposées dans le cadre de la formation continue de l'ENM. Outre la session de formation des nouveaux chefs de cour et de juridiction, plusieurs modules sont ainsi disponibles dans le cadre du Cycle approfondi sur l'administration, la gestion et le management (CAGEM). En particulier, ce cycle permet de suivre, de façon optionnelle, une session de deux jours consacrés au pilotage et à la gestion de l'immobilier judiciaire, organisé par l'école nationale des greffes de Dijon.

À l'échelle ministérielle, des formations sont aussi disponibles mais relèvent plus d'une série d'initiatives que d'un plan de formation formalisé. Une formation spécifique aux contrats d'entretien-maintenance est ainsi accessible, dispensée depuis 2014 par un cabinet privé. L'APIJ organise aussi pour la DSJ une formation de trois jours destinée aux responsables de

SAR sur l'exploitation-maintenance et les différents types de marchés associés. Certaines formations sont par ailleurs mutualisées entre les agents de l'APIJ et ceux du ministère de la Justice. C'est le cas par exemple pour la formation à la prise de poste sur l'immobilier judiciaire ou des formations spécialisés sur la gestion de l'amiante. Ces acteurs sont conviés, en outre, une fois par an, à un séminaire organisé par l'APIJ à la demande de la Chancellerie. Le séminaire organisé en septembre 2022 portait par exemple sur les enjeux et retours d'expérience autour du thème des rénovations et des innovations. Les SAR sont conduits pour leur part à adapter la formation de leurs agents, qu'il s'agisse des logiciels de programmation (APPACH[107]) et de marchés publics (PLACE) ou de la connaissance des exigences réglementaires (ERP, monuments historiques, accessibilité, *etc.*).

Au-delà du renforcement des compétences par la formation des personnels judiciaires, le recours à de profils spécialisés s'avère indispensable.

#### 3.3.3.2 L'enjeu du recours à des prestataires et de leur suivi

Dans le domaine de l'exploitation et de la maintenance, la DSJ a souhaité consolider le réseau de techniciens immobiliers dans les cours d'appel, ouvrant la possibilité de créer un second poste de technicien dédié au suivi des contrats d'entretien-maintenance et de faire appel à un consultant privé (ACEM – assistance et conseil pour l'entretien-maintenance) afin d'assurer la gestion de ces marchés. Ce recours est même fortement recommandé pour couvrir l'année qui suit la livraison d'un nouveau bâtiment. La nécessité de professionnaliser ces agents y est aussi soulignée[108].

En termes de commande publique, la circulaire préconise également le recours progressif aux contrats multi-techniques et multisites, plus techniques à piloter mais aussi mieux optimisés du fait d'un interlocuteur unique pour les SAR et du transfert au prestataire de la coordination des intervenants sur les sites. Il implique la mise en extinction progressive des marchés classiques d'entretien maintenance[109]. À nouveau, le recours à des ACEM est recommandé pour rédiger ce type de marché, témoignant de la nécessité de faire appel à des profils spécialisés.

Cette orientation suppose toutefois qu'une organisation et des compétences se structurent pour assurer le pilotage et le suivi des prestataires extérieurs. La direction des services judiciaires a été confrontée à cette problématique dans le cadre de contrats de PPP. Le dispositif mis en place à Caen a en partie reposé sur la contribution d'un agent longtemps employé via des contrats à durée déterminée successifs avant de bénéficier d'un statut moins précaire. Ce précédent témoigne de la nécessité de prévoir, pour le suivi des prestataires, une ressource pérenne et un profil adapté.

---

[107] APPlication/ACHat est un système d'information dédié au pilotage des projets d'achats.

[108] Circulaire du 26 juillet 2022 adressée par la DSJ aux chefs de cour, confirmée par une circulaire du 25 août 2023 relative à la politique Achats pour la période 2023-2026

[109] Sur la base d'une expérience conduite par la cour d'appel de Montpellier en 2020, la DSJ indique que les coûts de ces marchés multi -techniques sont stables par rapport aux marchés classiques.

**L'exemple d'une gouvernance inédite dans le cadre du PPP de Caen**

En amont de la réception du bâtiment, le directeur des services judiciaires avait requis la mise en place d'un dispositif de suivi attentif concernant l'exécution du contrat. De ce fait, une gouvernance a été construite sans pouvoir s'appuyer sur un précédent judiciaire, mais en bénéficiant d'un retour d'expérience de l'administration pénitentiaire au profit des équipes de Caen.

En outre, l'APIJ a proposé un protocole opérationnel à la DSJ et au secrétariat général du ministère pour un suivi du contrat dans sa gestion budgétaire, contractuelle et technique quotidienne. Elle a ainsi proposé une répartition des rôles entre la chancellerie, la cour d'appel et elle-même en sa qualité d'AMO. De fait, cette gestion tripartite s'est révélée fluide et fructueuse, de l'aveu de tous les acteurs concernés. En outre une comitologie avec des réunions mensuelles, trimestrielles et annuelles a permis l'orchestration de cette gouvernance.

À la réception du bâtiment, l'agence a fourni une assistance à la prise en main et un accompagnement dans la levée des désordres immobiliers ; elle a été présente lors de toutes les réunions organisées en participant à l'analyse préalable des documents. Elle estime que les moyens humains consacrés à ce sujet ont été de l'ordre de 0,5 chef de projet, 0,2 directeur de programme en 2015, et 0,2 chef de projet et 0,1 directeur de programme en 2016.Par la suite, elle a continué de prendre part aux réunions mensuelles et trimestrielles, aux côtés de la juridiction et de la cour d'appel, d'analyser les rapports du prestataire, de vérifier les factures et la consommation des fluides ; auprès de la DSJ, elle intervient sur la négociation des fiches modificatives.

La cour d'appel assure le suivi budgétaire du contrat dans sa partie formelle (appel de fonds, paiement des loyers) comme dans celle de l'exécution contractuelle en matière de pénalités infligées au prestataire. Appuyé par le SAR, le secrétaire général du Premier président assure la fonction de synthèse et de préparation des arbitrages.

Enfin, les chefs de juridictions, accompagnés par la directrice des services de greffes et une contractuelle du SAR affectée sur place à plein temps au suivi du PPP et à la compétence technique idoine, en lien étroit avec le secrétariat général de la cour d'appel et l'APIJ, ont assuré le suivi quotidien de ce contrat. Comme en témoignent les documents communiqués à la Cour à sa demande, il s'agit d'une tâche quotidienne qui donne lieu à des signalements au fil de l'eau et à un travail de synthèse. La méticulosité et la technicité du travail accompli par la contractuelle du SAR ont été soulignés par tous les acteurs concernés (cour d'appel, chefs de juridiction et prestataire) ; elles contribuent à la qualité du suivi bâtimentaire et à la viabilité de la relation contractuelle. Pourtant, cette agente a été placée dans une précarité contractuelle avec une multiplication de CDD d'un an puis un statut d'ingénieure territoriale obtenu alors qu'elle avait accepté une proposition dans une collectivité et s'apprêtait à partir.

#### 3.3.3.3 La nécessité d'une démarche globale et structurée

Des compétences très spécifiques sont désormais indispensables pour garantir la performance de la gestion du parc immobilier, qu'il s'agisse de programmistes, d'urbanistes, d'économistes de la construction, d'énergéticiens, mais aussi de *space planners* pour l'aménagement de nouveaux espaces de travail. Au-delà des compétences immobilières *stricto sensu*, l'enjeu de la donnée est majeur pour la programmation et la gestion du parc et requiert le recours de profils spécialisés tels que des ingénieurs de la donnée et des *data analysts.* Une démarche résolue et organisée de professionnalisation de la fonction immobilière doit par conséquent être conduite rapidement et doit concerner tous les métiers de l'immobilier : la stratégie, la conception de projet et la conduite des opérations, dans leurs aspects techniques, financiers et juridiques (ces deux derniers aspects étant toutefois moins déficitaires parmi la RH du ministère).

Une première étape a été enclenchée par le ministère dans cette direction, sous l'impulsion de la DIE. Le SG a engagé à partir de 2023 un travail de recensement exhaustif des profils et des compétences des agents consacrés à l'immobilier judiciaire, dans le cadre de l'élaboration du SPSI ministériel 2024-2028. Chaque direction est ainsi chargée d'établir un

état des lieux des effectifs présents selon les quatre familles de l'immobilier : gestion stratégique d'actifs ; gestion technique, budgétaire et administrative du parc ; gestion des sites occupés ; montage et conduite d'opérations. Cet état des lieux n'était pas disponible à la clôture de l'instruction du présent rapport.

La DSJ a indiqué réfléchir pour sa part à la création d'une filière technique immobilière, que les syndicats du ministère appellent largement de leurs vœux. Ce projet soulève à l'évidence des questions statutaires, de rémunération, de reclassement et de revalorisation. Il emporte *in fine* un risque de dérive de la masse salariale, là où la trajectoire prévue par la LOPJ apparaît déjà difficilement tenable.

En l'absence de réforme de la carte judiciaire et de renforcement des cours d'appel BOP qui leur donnerait une surface administrative et budgétaire significative, ces démarches, comme le relèvement du seuil de compétences des cours d'appel, sont porteuses d'un risque de saupoudrage de ressources humaines de plus en plus comptées. Leur rapprochement est nécessaire.

Il revient à cette fin au SG, avec l'appui de la DSJ, d'élaborer une feuille de route de la professionnalisation de la fonction immobilière, comportant plusieurs volets : recensement des compétences détenues, identification des expertises nécessaires et manquantes, établissement d'un plan de formation, conditions pour procéder aux recrutements indispensables. Malgré la singularité du ministère de la justice au sein de la politique immobilière de l'État, un dialogue sur ce sujet avec la DIE est incontournable. La participation du ministère à la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) organisée par la DIE et consacrée à la « *feuille de route RH interministérielle de l'immobilier de l'Etat* » va dans le bon sens.

**Recommandation n° 9.** ***(SG, DSJ)*** **Élaborer une feuille de route de la professionnalisation de la fonction immobilière des services judiciaires en lien avec la DIE.**

## *CONCLUSION INTERMEDIAIRE*

*L'autonomie de gestion que leur confèrent les spécificités de leur immobilier, comme la croissance forte des crédits budgétaires qui leur ont été alloués imposent au ministère de la justice et aux services judiciaires une responsabilité accrue pour les gérer avec efficacité. Mais cette exigence est loin d'être satisfaite dans le cadre de l'organisation actuelle de la fonction immobilière.*

*Contrainte par l'absence de réforme de la carte des cours d'appel et marquée par le choix de confier à des magistrats un rôle clef en vue d'assurer la prise en compte des enjeux « métier », elle s'organise autour de nombreux acteurs. Spécifique pour les grands projets immobiliers, la gouvernance est complexe à l'échelon central et davantage encore à l'échelon territorial. Elle est marquée par la dispersion des compétences et une articulation difficile entre ces intervenants, aggravée par une structuration inaboutie du dialogue de gestion.*

*Dans le contexte contraint des finances publiques et face à la nécessité de renforcer l'efficacité de la justice comme les conditions de travail des personnels judiciaires, l'organisation actuelle de la fonction immobilière n'est pas tenable et ne permet pas d'assurer une gestion rigoureuse de l'immobilier judiciaire. Le ministère doit se saisir les leviers qui sont*

*à sa main pour garantir un pilotage plus efficient de ses projets immobiliers et une meilleure allocation de ses ressources en structurant son dialogue de gestion pour le rendre plus efficace. C'est le complément indispensable à la réforme de l'administration centrale du ministère annoncée en décembre 2025 par le garde des sceaux.*

*Cette mutation est d'autant plus essentielle que la montée en puissance de la fonction immobilière au profit des services judiciaires représente un enjeu majeur pour le ministère. D'une part parce que la saturation du parc judiciaire conduit désormais à un besoin de surfaces supplémentaires, augmentant notamment les charges d'entretien et de maintenance ; d'autre part parce que les compétences attendues des agents en charge des questions immobilières nécessitent une technicité croissante pour piloter les bâtiments intelligents répondant aux dernières règlementations et normes européennes. Il s'agit par conséquent d'un enjeu quantitatif, menacé par l'émiettement des ressources mais aussi qualitatif pour garantir la performance de gestion immobilière.*

# ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire ..... 84
Annexe n° 2. Opérations annoncées par les lois de programmation ..... 86
Annexe n° 3. Budget consacré à l'entretien maintenance en M€ ..... 87

## Annexe n° 1. Glossaire

ACMH : architecte en chef des monuments historiques

APIJ : agence publique pour l'immobilier de la justice

BOP : budget opérationnel de programme

CA : conseil d'administration

CEPEJ : commission européenne pour l'efficacité de la justice

DAI : direction des affaires immobilières

DDARJ : directeur délégué à l'administration interrégionale judiciaire

DAP : direction de l'administration pénitentiaire

DDFiP : direction départementale des finances publiques

DEPAFI : direction évaluation du pilotage des achats, des finances et de l'immobilier

DI : département immobilier

DIE : direction de l'immobilier de l'État

DINUM : direction du numérique

DIR : délégation interrégionale

DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires

DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse

DPT : document de politique transversale

DRAC : direction régionale des affaires culturelles

DSJ : direction des services judiciaires

ENM : école nationale de la magistrature

ENG : école nationale des greffes

ERP : établissements recevant du public

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein travaillé

EPPJP : établissement public du palais de justice de Paris

FIP : finances, immobilier et performance

GER : gros entretien renouvellement

GMOA : gestion de maintenance assistée par ordinateur

LOPJ : loi organique d'orientation et de programmation pour la justice

MDE : magistrat délégué à l'équipement

MOP : maîtrise d'ouvrage public

NPI : nouveau programme immobilier

OAD : outil d'aide au diagnostic

OPER : opérations de réception des travaux

PAP : projet annuel de performance

PIE : politique immobilière de l'État

PBI : prévisions budgétaires initiales

PFI : plateforme interrégionale

PHN : procès hors normes

PLAT : plan de lutte anti-terrorisme

PPP : partenariat public-privé

PV : procès-verbal

RAP : rapport annuel de performance

RBOP : responsable de budget opérationnel de programme

RGPP : révision générale des politiques publiques

RUO : responsable d'unité opérationnelle

SADJAV : service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

SAR : services administratifs régionaux

SAUJ : service d'accueil unique du justiciable

SG : secrétariat général

SIM : service immobilier ministériel

SDI : schéma directeur immobilier

SPSI : schéma pluriannuel de stratégie immobilière

SHON : surface hors œuvre nette

SUB : surface utile brute

SUN : surface utile nette

SG : secrétariat général

TASS : tribunal des affaires de sécurité sociale

TCI : tribunal du contentieux de l'incapacité

TJ : tribunal judiciaire

TI : tribunal d'instance

TPR : tribunal de proximité

UGAP : Union des groupements d'achats publics

UO : unité opérationnelle

## Annexe n° 2. Opérations annoncées par les lois de programmation

**LPJ 2018-2022 (synthèse du rapport annexé et du dossier de presse)**

- 7 schémas directeurs et études préalables : Beauvais, Cambrai Colmar, Mamoudzou, Marseille, Saint-Pierre, Douai ;
- 25 restructurations : Aix-en-Provence Verdun, Bar-le-Duc, Basse-Terre, Bastia, Bayonne, Besançon, Bobigny, Bonneville, Bourges, Carcassonne, Carpentras, Créteil, Fort-de-France, Libourne, Limoges, Montauban, Montpellier, Moulins, Pointe-à-Pitre, Rouen, Saint-Omer, Toulouse, Versailles, Vienne ;
- 15 restructurations extensions : Bourgoin-Jallieu, Chartres, Coutances, Dieppe, Dunkerque, Meaux, Niort, Perpignan, Toulon, Tours, Verdun, Vesoul, Saint-Brieuc, Lons-le-Saunier, Paris-Ile-de-la-Cité ;
- 18 constructions : Aix-en-Provence Carnot, Cayenne, Cusset, Lille, Lorient, Manosque, Mont-de-Marsan, Nancy, Papeete, Saint-Laurent-du-Maroni, Valenciennes, Poitiers, Pau, Lisieux, Longjumeau, Cherbourg, Nantes, Saint-Martin.

**LOPJ 2023-2027 (extraits du rapport annexé)**

En 2023 et 2024, la programmation judiciaire (avec l'indication de la date prévisionnelle de mise en chantier) concernera notamment les opérations suivantes :

- la construction d'un palais de justice à Lille (en cours), Saint-Benoît (Réunion, 2023) ;
- la réhabilitation d'un bâtiment pour reloger des juridictions à Mâcon (2024), Valenciennes (2024), etc. ;
- la restructuration et l'extension des palais de justice à Bayonne (2024), Evry (2024), Nancy (cour d'appel, 2023), Nantes (2024), Nanterre (2024), Niort (2023), Versailles (cour d'appel, 2023), etc. ;
- la restructuration de palais de justice accompagnée de l'installation complémentaire de juridictions dans des sites à acquérir à Arras (2024), Fort-de-France (2025), Toulouse (2024 - 2027), etc. ;
- la restructuration des palais de justice de Alençon (2024), Bourges (en cours), Carcassonne (2023), Chaumont (2024), Montargis (2024), Paris (Ile de la Cité, 2022-2024-2027), etc. ;
- l'externalisation de service au tribunal de Paris (2024), une réflexion concernant l'aménagement d'une salle pérenne des « grands procès » à Paris, la construction de centres d'archivage et de stockage de scellés en Ile-de-France, en région lyonnaise et toulousaine.

Les opérations relatives aux territoires d'outre-mer feront l'objet d'une attention particulière tout au long de la programmation. Il est prévu le lancement ou la poursuite de schémas directeurs immobiliers pour intégrer notamment les augmentations des effectifs sur 22 sites (Angers, Auxerre, Bar-le-Duc, Béthune, Boulogne-sur-Mer, Brest, Cahors, Cholet, Dax, Grenoble, La Rochelle, Orléans, Mende, Metz, Narbonne, Nice, Nouvelle-Calédonie, Orléans, Rouen, Saverne, Valence/Romans et tribunal judiciaire de Versailles).

Enfin, un programme de rénovation thermique est engagé dont certains chantiers sont d'ores et déjà lancés dans le cadre notamment du plan de relance (Nanterre, Ile de la Cité…) et dont le financement devra être articulé avec la planification écologique définie au plan interministériel.

## Annexe n° 3. Budget consacré à l'entretien maintenance en M€

| Libellé activité | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| | 309,32 | 328,57 | 429,07 | 409,95 | 443,75 | 378,00 | 765,53 | 365,26 | 550,35 | 401,08 | 619,71 | 443,71 | 547,79 | 463,02 | 913,46 | 518,93 |
| Immo Occupant | 199,69 | 189,72 | 235,44 | 216,42 | 238,45 | 192,48 | 201,19 | 190,66 | 201,19 | 213,54 | 268,84 | 211,49 | 287,90 | 246,73 | 287,87 | 246,23 |
| Énergies et fluides | 34,55 | 25,62 | 35,94 | 25,17 | 66,14 | 26,21 | 14,12 | 25,70 | 14,12 | 27,34 | 36,83 | 27,04 | 78,72 | 44,35 | 9,04 | 45,76 |
| Prestations de sûreté | 40,07 | 36,38 | 42,08 | 36,11 | 48,99 | 40,10 | 51,35 | 41,07 | 51,35 | 49,09 | 51,32 | 48,67 | 59,31 | 60,95 | 64,72 | 58,99 |
| Loyers budgétaires | 1,76 | 1,81 | 1,64 | 1,63 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Loyers et charges | 30,75 | 42,34 | 28,64 | 38,11 | 26,67 | 25,94 | 23,60 | 23,73 | 23,60 | 22,66 | 51,07 | 23,06 | 29,61 | 27,40 | 92,58 | 30,55 |
| Maintenance technique | 12,81 | 11,21 | 16,45 | 13,93 | 8,19 | 9,28 | 18,53 | 8,98 | 18,53 | 15,15 | 23,13 | 14,78 | 31,33 | 23,31 | 32,21 | 22,23 |
| loyer PPP occupant | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Nettoyage - traitement des déchets - Espaces verts | 29,47 | 26,23 | 30,95 | 26,03 | 24,21 | 26,75 | 33,86 | 29,17 | 33,86 | 35,02 | 33,83 | 30,44 | 32,96 | 31,53 | 29,78 | 29,29 |
| Autres dépenses d'entretien lourd | 3,93 | 4,18 | 5,05 | 5,19 | 4,76 | 5,07 | 0,00 | 5,24 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Entretien courant & rénovation | 19,98 | 18,20 | 25,67 | 22,61 | 21,93 | 21,18 | 21,11 | 21,33 | 21,11 | 24,21 | 26,36 | 23,64 | 13,28 | 16,31 | 13,54 | 15,45 |
| Opérations immobilières liées à l'archivage | 0,72 | 0,70 | 0,92 | 0,87 | 0,73 | 0,73 | 0,00 | 0,35 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Travaux de réaménagement | 9,06 | 9,43 | 11,64 | 11,71 | 6,74 | 6,96 | 3,96 | 5,20 | 3,96 | 5,72 | 5,48 | 6,11 | 4,96 | 5,17 | 4,97 | 4,55 |
| Contrôles & travaux de mise aux normes | 2,64 | 2,42 | 3,39 | 3,00 | 2,58 | 2,49 | 3,92 | 2,01 | 3,92 | 3,92 | 4,89 | 3,83 | 4,21 | 3,98 | 4,33 | 3,80 |
| Dispositifs & matériels de sûreté | 7,19 | 6,63 | 9,24 | 8,24 | 3,25 | 3,49 | 5,48 | 3,11 | 5,48 | 5,28 | 6,84 | 5,15 | 3,88 | 3,26 | 3,99 | 3,11 |
| Redevance PPP fonctionnement | 6,77 | 4,56 | 23,81 | 23,81 | 24,27 | 24,27 | 24,57 | 24,77 | 24,57 | 24,57 | 28,22 | 28,22 | 28,00 | 28,89 | 31,02 | 31,02 |
| Diagnostics & travaux de rénovation énergétique | | | | | | | 0,71 | | 0,71 | 0,57 | 0,88 | 0,55 | 1,64 | 1,58 | 1,69 | 1,51 |
| Immo propriétaire | 109,63 | 138,85 | 193,63 | 193,53 | 205,30 | 185,52 | 564,33 | 174,60 | 349,16 | 187,54 | 350,87 | 232,22 | 259,89 | 216,29 | 625,59 | 272,70 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| acquisitions et constructions | 17,28 | 51,79 | 94,22 | 79,04 | 83,73 | 42,34 | 299,53 | 43,18 | 194,63 | 33,15 | 103,69 | 58,35 | 113,84 | 59,31 | 154,51 | 88,96 |
| Entretien lourd | 53,80 | 47,50 | 50,70 | 43,33 | 67,68 | 65,81 | 103,49 | 52,84 | 71,14 | 70,29 | 93,72 | 79,19 | 78,92 | 80,85 | 114,70 | 80,61 |
| Travaux structurants | 23,85 | 23,88 | 12,85 | 17,88 | 18,22 | 24,09 | 69,73 | 28,66 | 63,35 | 34,18 | 130,30 | 44,75 | 44,69 | 26,21 | 334,64 | 53,21 |
| redevance PPP investissement | | 4,95 | | 17,42 | 0,00 | 17,61 | 61,74 | 20,08 | -6,49 | 19,59 | -6,32 | 20,29 | -6,53 | 20,95 | -6,73 | 21,46 |
| redevance PPP financement | 14,70 | 10,74 | 35,86 | 35,86 | 35,68 | 35,68 | 29,84 | 29,84 | 26,52 | 30,33 | 29,48 | 29,63 | 28,97 | 28,97 | 28,46 | 28,46 |