



...le projet de loi de finances (PLF) pour 2021

PROGRAMMES « JUSTICE JUDICIAIRE », « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE », « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE » ET « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE » (MISSION « JUSTICE »)

Après avoir entendu M. Éric Dupont-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 17 novembre 2020, la commission des lois, réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), a examiné¹, sur le rapport pour avis d'Agnès Canayer (Les Républicains – Seine-Maritime) et Dominique Vérien (Union Centriste – Yonne), **les crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2021².**

Le budget de la justice augmenterait en 2021 de 7 % à périmètre constant, soit 657 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. **Hors charges de pensions, les crédits augmenteraient de 8 %, soit 600 millions d'euros, pour s'établir à 8,2 milliards d'euros.** Cette augmentation est **supérieure de 200 millions d'euros à l'annuité 2021** prévue à l'article 1^{er} de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et même conforme aux demandes formulées par le Sénat au cours des débats sur ce texte.

Évolution des crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit entre 2020 et 2021

Mission « Justice »

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2020 (format 2021)	PLF 2021	Écarts 2021/2020 à périmètre constant (en % et en euros)		LFI 2020 (format 2021)	PLF 2021	Écarts 2021/2020 à périmètre constant (en % et en euros)	
166 - Justice judiciaire	3 622 859 778	3 798 322 432	4,84 %	175 462 654	3 513 139 787	3 720 779 909	5,91 %	207 640 122
101 - Accès au droit et à la justice	530 512 897	585 174 477	10,30 %	54 661 580	530 512 897	585 174 477	10,30 %	54 661 580
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	438 939 612	463 333 780	5,56 %	24 394 168	499 599 911	534 820 863	7,05 %	35 220 952
335 - Conseil supérieur de la magistrature	6 121 498	4 427 992	-27,66 %	-1 693 506	5 062 498	5 266 992	4,04 %	204 494
Total des programmes suivis dans cet avis	4 598 433 785	4 851 258 681	5,50 %	252 824 896	4 548 315 093	4 846 042 241	6,55 %	297 727 148
Total des crédits de la mission "Justice"	9 111 760 910	12 074 120 012	32,51 %	2 962 359 102	9 400 701 243	10 058 190 889	6,99 %	657 489 646
Part des crédits du présent avis dans la mission "Justice"	50,5 %	40,2 %	-	-	48,4 %	48,2 %	-	-

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

¹ Le compte rendu de ces auditions est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

² Le présent avis porte sur quatre des six programmes de la mission « Justice ». Les deux autres programmes de la mission, « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse », font l'objet d'avis distincts respectivement établis par Alain Marc et Maryse Carrère.

Après avoir souligné un **réel effort budgétaire**, les **rapporteurs ont nuancé ce constat**, en observant :

- à l'instar d'Antoine Lefèvre, rapporteur de la commission des finances, que **cet écart était dû pour moitié** (100 millions d'euros) **à des mesures qui ont fait évoluer le périmètre du budget**¹ en 2020 et 2021 ;

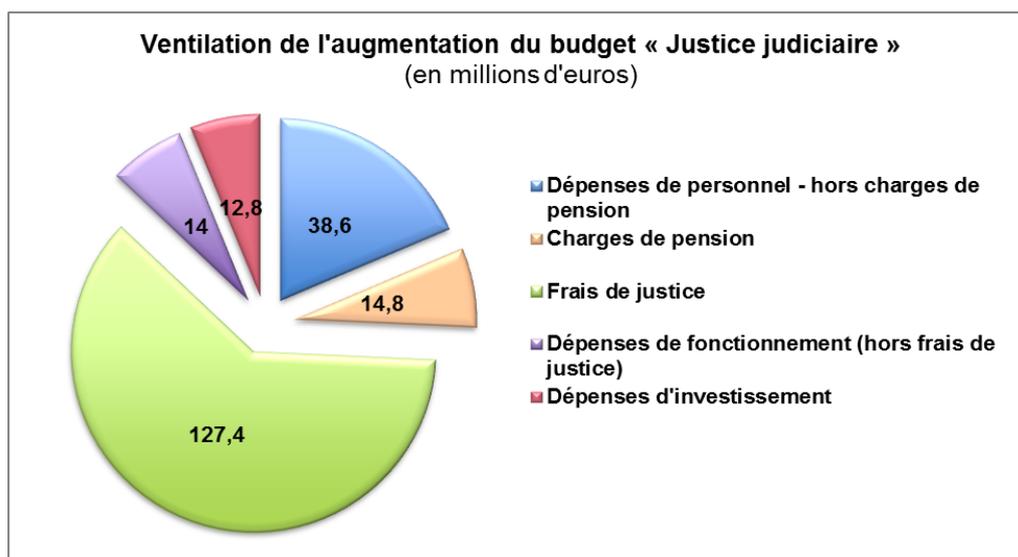
- que le **budget pour 2020 était inférieur de près de 150 millions d'euros à la trajectoire prévue** par la loi de programmation, qui fait donc, au final, l'objet d'un rattrapage partiel en 2021.

De surcroît, des réserves demeurent sur la situation concrète des juridictions en matière d'effectifs, d'immobilier ou encore d'informatique.

1. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS, UNE VIGILANCE À MAINTENIR

A. UNE AUGMENTATION BIENVENUE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS RÉSULTANT NOTAMMENT D'UN ABONDEMENT DES FRAIS DE JUSTICE

Alors qu'en 2020, les crédits du programme « *Justice judiciaire* » n'avaient augmenté que de manière résiduelle (+ 0,13 %, soit + 4,4 millions d'euros), le projet de loi de finances pour 2021 propose une **augmentation de 208 millions d'euros (+ 6 %)**, pour **atteindre 3,7 milliards d'euros**. Cette augmentation résulte à hauteur de 66 % (hors charges de pension) des 127 millions d'euros supplémentaires alloués aux frais de justice, dont l'enveloppe serait portée à 618,2 millions d'euros, alors qu'elle était régulièrement sous-dotée.



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

Les **charges restant à payer** au titre de l'année 2019 représentent toutefois **175 millions d'euros**, auxquels il faut ajouter une **dette de 52,1 millions d'euros** auprès des différents prestataires. Entendus par les rapporteurs, les services de la Chancellerie ont confirmé qu'outre des dépenses nouvelles, la hausse du budget devrait permettre d'engager un plan d'apurement de ces dettes qui paraît indispensable.

¹ Il s'agit de mesures de transfert (transfert du contentieux de la sécurité sociale auparavant pris en charge par les ministères sociaux vers le ministère de la justice, avec les emplois correspondants) ou de périmètre (réintégration dans le budget de la justice de crédits de paiement correspondant au produit de certaines taxes finançant l'aide juridictionnelle auparavant affectées au Conseil national des barreaux).

Dans ce contexte, les **économies**¹ résultant de la mise en place de la **plateforme nationale des interceptions judiciaires** (PNIJ) sont très attendues. Selon le Gouvernement, elles devraient atteindre, à terme, **85 millions d'euros par an**².

B. DES RECRUTEMENTS PÉRENNES MOINS NOMBREUX QU'EN 2020 ET UN RECOURS INÉDIT AUX EMPLOIS CONTRACTUELS

Le projet de loi de finances pour 2021 poursuit les recrutements prévus par la loi de programmation, à un rythme toutefois moins élevé qu'en 2020. **168 postes pérennes seraient créés**, dont 50 de magistrats et 100 de greffiers, alors que 100 magistrats et 413 greffiers supplémentaires étaient prévus en 2020.

De manière inédite, près de **914 agents contractuels** seraient recrutés entre 2020 et 2021 pour assurer un soutien temporaire aux juridictions³ au titre du renforcement de la « **justice pénale de proximité** ». Les rapporteurs regrettent que la **justice civile**, justice de proximité par nature, **soit évincée de ces moyens**, alors qu'elle représente un volume annuel de décisions trois fois plus important que le pénal⁴. Les chefs de juridiction du tribunal de Paris ont confirmé que ces contractuels sont majoritairement fléchés pour le service pénal et le parquet.

Les conséquences des mouvements sociaux et de la crise de la covid-19 sur les délais de traitement des juridictions

Le problème de l'apurement des stocks d'affaires se pose de manière préoccupante, notamment en matière civile. Les tribunaux judiciaires ont dû, le 1^{er} janvier 2019, intégrer le stock des anciennes juridictions sociales (tribunaux des affaires de sécurité sociale et tribunaux du contentieux de l'incapacité), soit un peu plus de 200 000 affaires. Dans le contexte de la crise sanitaire, le stock en attente de traitement s'est accru de plus de 18 000 affaires entre janvier et mai 2020, et ce malgré une baisse de 39 % des affaires nouvelles. Par comparaison, sur la même période en 2019, les juridictions avaient déstocké près de 2 800 affaires.

Cette situation risque de peser sur les délais de jugement, déjà trop longs. À cet égard, les rapporteurs s'étonnent des délais très optimistes estimés pour 2021, plus courts que ceux réalisés en 2019⁵ alors que les effets de la crise de la covid-19 ne seront certainement pas terminés.

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

Les rapporteurs estiment que si **ce renfort contractuel ponctuel** peut être **utile** notamment pour aider les juridictions à apurer les stocks d'affaires et renforcer l'équipe du magistrat, **il ne saurait se substituer aux recrutements pérennes de magistrats et greffiers**. Or, si le **taux de vacance d'emplois** des magistrats est désormais inférieur à 1 %, celui **des greffiers s'élève toujours à**

¹ L'article 55 *ter* adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Laurent Saint-Marin et Jean-Luc Warsmann permettrait d'affecter aux juridictions des biens meubles saisis avant jugement, alors que cela n'est aujourd'hui possible qu'au profit des services de police, de gendarmerie ou de certaines administrations exerçant des missions de police judiciaire. Le ministère de la justice espère faire des économies sur l'équipement en véhicules des juridictions et les frais de gardiennage.

² Les économies résultant de la mise en œuvre de la PNIJ s'élevaient à 53,6 millions d'euros en 2019 et 68,4 millions d'euros en 2020.

³ 764 au titre du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 et 150 au titre du projet de loi de finances pour 2021.

⁴ Selon les chiffres clés de la justice 2019, 2,3 millions de décisions ont été rendues en matière civile et commerciale en 2018, et 799 000 en matière pénale (chiffres arrondis, document consultable à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/CC%202019_V8.pdf)

⁵ 11 mois sont estimés nécessaires en moyenne pour rendre un jugement au tribunal judiciaire en 2021, contre 11,4 mois en 2019. Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2021, mission « Justice », p. 29, document consultable à l'adresse suivante : https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2021/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2021?document_dossier%5B0%5D=mission_nomenclature%3A31990)

6,9 % (soit 670 emplois). La promesse du garde des sceaux **de résorber la vacance d'emplois de greffiers d'ici fin 2021**¹ paraît donc **optimiste**.

C. UN PROGRAMME IMMOBILIER AMBITIEUX QUI EXIGE UN SUIVI ATTENTIF

Le budget prévoit une **augmentation de 6 %**, à périmètre constant, des dépenses d'investissement des juridictions, qui atteindraient 227 millions d'euros en 2021 (dont 23 %, soit 52,9 millions d'euros, affectés aux contrats de partenariat public-privé (PPP) des palais de justice de Paris et Caen²), contre 214 millions d'euros en 2020.

450 millions d'euros d'autorisations d'engagement avaient été ouverts en 2019 pour financer le **programme 2018-2022 de rénovation et de construction d'immobilier judiciaire** initié par Nicole Belloubet, alors garde des sceaux, dans un contexte où le piètre état de nombreux palais de justice a souvent été dénoncé. Cette enveloppe a été complétée de 95 millions d'euros en 2019 et 2020 pour de nouveaux projets en outre-mer, et de 120 millions d'euros en 2021 pour la construction du nouveau pôle pénal du tribunal judiciaire de Bobigny.

Lors de leur audition, les services de la Chancellerie ont précisé que **66 millions d'euros supplémentaires étaient prévus en raison des surcoûts des opérations**, comme celle de la cité judiciaire de Nancy, dont le coût est passé de 58,5 à 83,25 millions d'euros (+ 26,6 millions d'euros). Les rapporteurs estiment que si la conjoncture économique peut expliquer un ajustement, la phase initiale **d'expression des besoins doit faire l'objet d'une attention particulière** pour éviter, autant que possible, les surcoûts ultérieurs.

2. UN INVESTISSEMENT MASSIF DANS LE NUMÉRIQUE QUI TARDE À PRODUIRE DES RÉSULTATS SUR LE TERRAIN

Les crédits de paiement dédiés à **l'informatique du ministère** s'élèveraient en 2021 à 267 millions d'euros, contre 242,4 millions d'euros en 2020, soit **10 % d'augmentation** à périmètre constant.

Outre 50 emplois créés au secrétariat général du ministère, **206,6 millions d'euros** de crédits de paiement sont prévus en 2021 au profit du **plan de transformation numérique 2018-2022**, contre 177 millions d'euros en 2020. Lors de son audition, le garde des sceaux a précisé que 353 millions d'euros de crédits de paiement auront été dépensés fin 2021 sur les 530 millions d'euros dont ce plan, qui doit s'achever en 2022, est doté.

Pour autant, la crise sanitaire a mis en lumière, comme la commission des lois avait déjà pu le constater³, les **dysfonctionnements structurels dont souffrent les juridictions en matière numérique**, qu'il s'agisse d'équipements bureautiques ou, surtout, de solutions logicielles largement dépassées.

Il existe en effet un profond **décalage entre les effets d'annonce du ministère et la réalité que vivent les personnels et auxiliaires de justice**. À titre d'exemple, alors que le garde des sceaux a annoncé devant la commission que 94 % des tribunaux judiciaires pouvaient **utiliser à distance le logiciel civil « WinCI-TJ »**, en réalité, une ou deux personnes seulement y ont accès au

¹ Assemblée nationale, XVème législature, session ordinaire de 2020-2021, compte rendu intégral, première séance du lundi 2 novembre 2020.

² 50,3 millions d'euros pour le palais de justice de Paris (47,3 millions d'euros de loyer du contrat de PPP et 3 millions d'euros pour des travaux modificatifs) ; 2,6 millions d'euros pour le loyer du contrat de partenariat du palais de justice de Caen.

³ Travaux de la mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de covid-19, consultables à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_sur_les_mesures_liees_a_lepidemie_de_covid_19.html

tribunal de Paris, alors que plusieurs centaines de greffiers doivent y travailler. De même, alors que le ministère annonce équiper 90 % des magistrats et 50 % des fonctionnaires en ordinateurs portables d'ici fin 2020, à peine 10 % des greffiers du parquet de Paris en sont pour l'instant équipés¹.

Alors que les **ordonnances du 18 novembre 2020**² prises sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire rétablissent à titre temporaire la possibilité de **vidéo-audience sans le consentement des parties**, même en matière pénale, il est certain que **toutes les juridictions ne sont pas sur un pied d'égalité**. Certaines, comme le tribunal de Paris, sont très bien équipées, d'autres, plus vétustes, beaucoup moins.

De surcroît, **ces dysfonctionnements compliquent ou retardent la mise en œuvre effective de certaines réformes** pourtant votées par le Parlement. Ainsi de l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux peines de la loi de programmation pour la justice (« bloc peines ») en mars dernier, alors que le logiciel pénal *Cassiopée* n'était pas à jour, ou de la réforme du divorce, dont le Parlement a voté le report au 1^{er} janvier 2021³, mais dont l'outil informatique indispensable à la nouvelle procédure de « prise de date » par voie électronique ne semble pas prêt d'après les personnes entendues au tribunal de Paris⁴.

Il est donc **urgent que les moyens importants votés par le Parlement produisent des résultats concrets sur le terrain**.

3. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET À L'AIDE AUX VICTIMES

A. UNE AMÉLIORATION DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS GRÂCE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

À périmètre constant, le budget de l'aide juridictionnelle s'élèverait à 534 millions d'euros en 2021, soit une **hausse de 27,5 millions d'euros**, destinée à financer une **amélioration de la rétribution des avocats** selon deux axes :

- **revalorisation de l'unité de valeur (UV) à 34 euros** contre 32 euros actuellement, qui figure à l'article 55 *bis*⁵ adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable des rapporteurs au fond et pour avis ;

- **revalorisation ciblée du barème de rétribution des avocats** fixé par décret⁶ pour certaines missions comme l'audition libre, les mesures de médiation⁷ ordonnées par le juge ou l'audience correctionnelle.

¹ Avant le confinement du mois de mars, le taux moyen d'équipement des magistrats du parquet était de 80 %, ceux du siège de 76 % et le greffe de 7 %.

² Ordonnance n° 2020-1400 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux copropriétés ; ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière pénale ; ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif.

³ Article 25 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

⁴ À l'inverse, le garde des sceaux a indiqué que le ministère était prêt lors de son audition.

⁵ Le renforcement du contrôle *a posteriori* par les bureaux d'aide juridictionnelle que propose également cet article 55 *bis*, pour limiter son attribution aux seules personnes éligibles, paraît judicieux. Tout reposera sur sa bonne mise en œuvre avec le nouveau système d'information.

⁶ Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (article 90 notamment).

⁷ Sur ce sujet, l'article 55 *quinquies* adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de Dimitri Houbbron avec l'avis favorable du Gouvernement, prolonge de deux ans l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale obligatoire. Ce délai avait déjà été prorogé par la loi de finances pour 2020.

Cette réforme, dont le **coût en année pleine est de 50 millions d'euros**, nécessitera un nouvel abondement de 25 millions d'euros au projet de loi de finances pour 2022. Surtout, les représentants de la profession d'avocat ont souligné lors de leur audition qu'elle était inférieure aux 100 millions d'euros recommandés par le rapport de la mission présidée par Dominique Perben, correspondant à un relèvement de l'unité de valeur à hauteur de 40 euros¹.

Lors de son audition, le garde des sceaux n'a pas fermé la porte à un tel effort, tout en indiquant qu'il avait fixé comme « contrepartie » à la profession l'**expérimentation de l'avocat en entreprise**, loin de faire consensus, ce qui ne manque pas d'étonner puisque les deux sujets n'ont strictement aucun rapport. Il a en revanche précisé que l'hypothèse d'un droit de timbre ciblé sur des contentieux à fort enjeu économique et financier était à l'étude, alors que le Sénat a déjà voté à deux reprises le rétablissement d'une contribution pour l'aide juridique¹, dont le montant, modulable, serait compris entre 20 et 50 euros².

B. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AIDE AUX VICTIMES

Le budget de l'aide aux victimes s'élèverait à 32 millions d'euros, soit une **augmentation de 11,38 % bien plus conséquente qu'en 2020** (+1,75 % par rapport à 2019). Plus particulièrement, le garde des sceaux a indiqué lors de son audition devant la commission que les crédits dédiés à l'aide aux victimes de violences conjugales s'élèveraient à 8,1 millions d'euros pour 2021, soit une augmentation de plus de 7 millions d'euros en dix ans.

Au bénéfice de ces observations, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

La mission « Justice » sera examinée en séance publique le 4 décembre 2020.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Agnès Canayer

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Les Républicains)
de la Seine-Maritime



Dominique Vérien

Rapporteur pour avis

Sénatrice
(Union Centriste)
de l'Yonne

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

¹ Mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, présidée par M. Dominique Perben, rapport remis au garde des sceaux en juillet 2020. Il est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/remise-du-rapport-relatif-a-lavenir-de-la-profession-davocat-33454.html>

² Voir notamment article 52 *bis* du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.