



...le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « JUSTICE »

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 »

La commission des lois, qui exprime depuis plusieurs années sa vive préoccupation face à l'état de la justice en France, constate la hausse sensible des crédits de la mission « Justice » en 2022, qui fait suite à une augmentation déjà importante en 2021.

Si cet effort budgétaire concerne pour une large part l'administration pénitentiaire, les juridictions judiciaires n'en sont cependant pas exclues. **La hausse de 3,4 % des crédits de paiement du programme « Justice judiciaire »** est notamment destinée à financer la **création de 40 emplois nets**, faisant suite au recrutement d'agents contractuels en 2020 et 2021 avec l'objectif de mettre en œuvre la politique de justice pénale de proximité, réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales, qui restent trop longs, et faciliter la résorption des stocks.

À cet égard, la commission appelle à poursuivre la réflexion sur la gestion à long terme des ressources humaines des juridictions, qui doit reposer sur une évaluation sincère des besoins et la modélisation de « l'équipe autour du magistrat ».

Quant à l'augmentation continue des frais de justice, elle appelle un renforcement du pilotage de la dépense.

Les moyens consacrés au **plan de transformation numérique** du ministère de la justice sont également en hausse, ce qui devrait permettre de rattraper en partie le retard accumulé en termes d'équipement, de réseaux et d'applications. Des avancées peuvent également être espérées dans la mise en œuvre de projets au long cours, qui semblaient enlisés, comme le projet Portalis.

La **revalorisation du budget de l'aide juridictionnelle**, liée à la mise en œuvre en année pleine des mesures prises en 2021 et à une nouvelle hausse de l'unité de valeur de 34 à 36 euros prévue à l'article 44 du projet de loi de finances, devrait permettre d'améliorer l'accès à la justice et la rétribution des avocats.

Enfin, les crédits alloués à l'**accès au droit** – par le biais notamment des 1 975 Points justice – et à l'**aide aux victimes** augmentent eux aussi de manière très significative.

Tout en appelant le ministère de la justice à veiller à la bonne exécution du budget voté par le Parlement, la commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2022.

1. LE RATRAPAGE DES MOYENS DE LA JUSTICE : UN EFFORT À POURSUIVRE

A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »

Alors que la France fait toujours piètre figure dans les classements internationaux en ce qui concerne les moyens alloués au service public de la justice, l'effort de rattrapage observé ces dernières années devrait se poursuivre en 2022, ce qui mérite d'être salué : les crédits de paiement augmenteraient de **6,8 %** à périmètre courant. Hors charges de pensions, ils s'élèveraient à 8,86 milliards d'euros en 2022, en hausse de 8 % par rapport à 2021 (après une hausse équivalente l'année précédente), soit 561,8 millions d'euros de plus que ce que prévoyait la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Évolution des crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit (en euros, à périmètre courant)

| Numéro et intitulé du programme | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution (en %) | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution (en %) |
| 166 - Justice judiciaire | 3 798 322 431 | 3 920 540 659 | +3,23 % | 3 720 779 909 | 3 849 089 892 | +3,45 % |
| 101 - Accès au droit et à la justice | 585 174 477 | 680 032 697 | +16,61 % | 585 174 477 | 680 032 697 | +16,21 % |
| 310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice | 463 329 179 | 619 002 773 | +33,6 % | 534 816 263 | 638 200 492 | +19,33 % |
| 335 - Conseil supérieur de la magistrature | 4 427 992 | 13 825 182 | +212,22 % | 5 266 992 | 5 263 300 | -0,07 % |
| Total des programmes suivis dans cet avis | 4 851 254 079 | 5 233 401 311 | +7,88 % | 4 846 037 641 | 5 172 586 381 | +6,74 % |
| Total des crédits de la mission « Justice » | 12 074 115 411 | 12 770 735 263 | +5,77 % | 10 058 186 288 | 10 741 447 680 | +6,79 % |
| Part des crédits du présent avis dans la mission « Justice » | 40,2 % | 41 % | | 48,2 % | 48,2 % | |

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

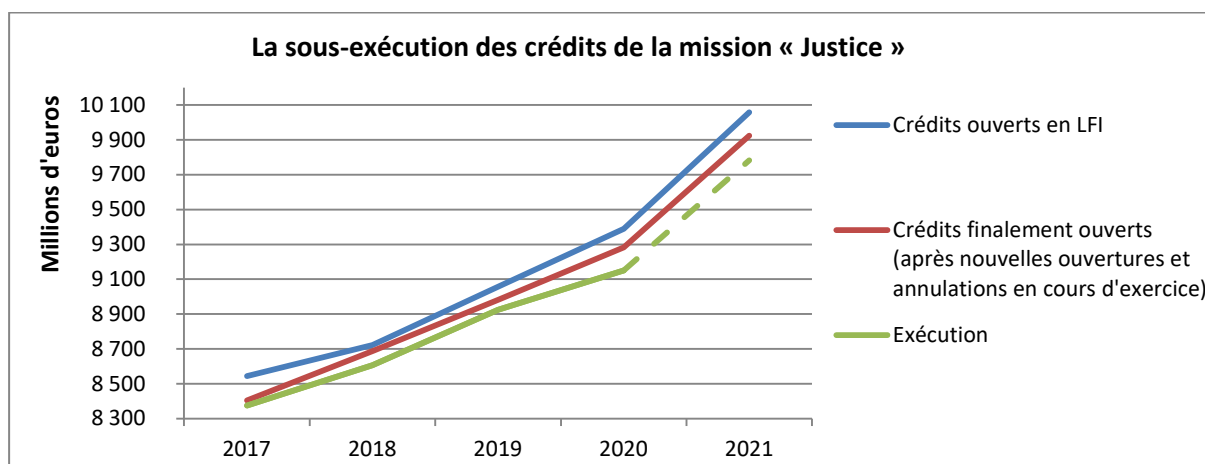
B. UNE SOUS-EXÉCUTION CHRONIQUE, QUOIQUE D'AMPLEUR MODÉRÉE

Il convient toutefois de relever que **le montant des crédits de la mission « Justice » effectivement consommés s'écarte chaque année, dans des proportions plus importantes que la moyenne des missions du budget général, du montant inscrit en loi de finances initiale (LFI)**. Aux variations observées en cours d'exercice dans le montant des crédits ouverts, d'ampleur inégale suivant les années, s'ajoute une part de crédits non consommés en fin d'année avoisinant en moyenne 1 % des sommes inscrites en LFI.

En 2021, après l'annulation par voie réglementaire de près de 10 millions d'euros de crédits¹, **le deuxième projet de loi de finances rectificative (LFR) prévoit d'annuler quelque 135 millions d'euros de crédits de paiement (CP) pour l'ensemble de la mission**, soit environ 1,3 % du total, dont près de 58 millions d'euros pour le programme « Justice judiciaire ». **Les annulations d'autorisations d'engagement (AE) sont massives : près de 1,7 milliard d'euros sur l'ensemble de la mission, soit 14 %** (dont l'essentiel pour le programme « Administration pénitentiaire »). La mission « Justice » fait partie de celles qui pâtissent le plus des annulations de crédit : en moyenne, les missions du budget général voient au contraire leurs crédits augmenter en LFR, de 1 % en AE et de 0,6 % en CP.

¹ Décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits. Les documents annexés au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021 font état d'autres mouvements en cours de gestion sur certains programmes, dont l'origine n'est pas précisée (fonds de concours, etc.).

Si la révision à la baisse des crédits alloués à l'administration pénitentiaire, notamment en autorisations d'engagement, s'explique par les difficultés chroniques rencontrées pour lancer les opérations immobilières programmées, notamment à défaut de terrains disponibles, le rabotage en cours d'exercice des crédits de la justice judiciaire se justifie moins.



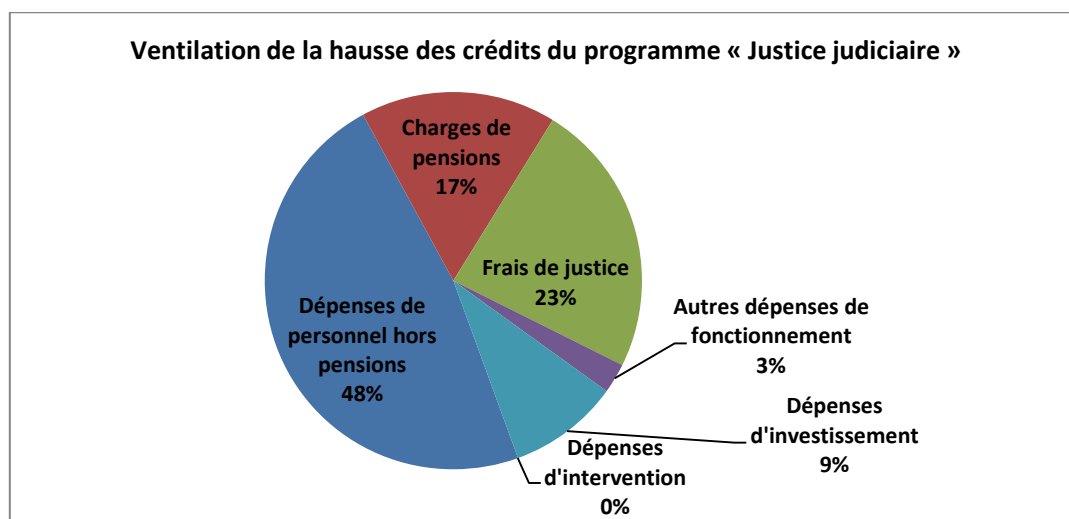
Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

2. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE HAUSSE DU BUDGET QUI APPELLE UNE RÉFLEXION DE LONG TERME SUR LES RESSOURCES HUMAINES DES JURIDICTIONS ET LES FRAIS DE JUSTICE

A. UNE HAUSSE APPRÉCIABLE DES CRÉDITS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

La hausse des crédits destinés aux juridictions, inscrits au programme 166 « *Justice judiciaire* » du projet de loi de finances pour 2022, est appréciable quoique moins conséquente qu'en 2021 : les crédits augmenteraient de **128 millions d'euros**, pour atteindre **3,85 milliards d'euros** (+ 3,4 %, au lieu de + 6 % en 2021).

Il s'agit, pour la majeure partie, de **financer la hausse des dépenses de personnel** liée aux nouveaux recrutements de 2021 et 2022 et, dans une moindre proportion, celle des frais de justice.



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

Les dépenses de fonctionnement restant à payer à la fin de l'année 2021, soit **145 millions d'euros** correspondant aux dettes accumulées vis-à-vis des divers prestataires (experts judiciaires, fournisseurs...) **restent élevées mais diminuent**, grâce au plan d'apurement engagé par la Chancellerie conformément au vœu exprimé l'an dernier par la commission des lois.

B. LES RESSOURCES HUMAINES DES JURIDICTIONS : UNE POLITIQUE DE LONG TERME QUI RESTE À DÉFINIR

1. De nouvelles créations d'emplois en nombre limité

Les créations d'emplois prévues par la loi de programmation se poursuivraient en 2022, à un rythme moins soutenu que les années précédentes : le projet de loi de finances prévoit le recrutement de 50 nouveaux magistrats, 50 agents d'encadrement (en pratique, des juristes assistants) et 47 greffiers, avec pour contrepartie la suppression de 107 emplois parmi les personnels administratifs et techniques. À titre de comparaison, 50 emplois de magistrat et 100 de greffier devaient être créés en 2021, 100 emplois de magistrat et 413 de greffier en 2020.

Ces créations de postes s'ajoutent au recrutement massif de 1 914 agents contractuels en 2020 et 2021, généralement sous forme de contrat de projet ou de vacation et destinés, selon les termes du garde des Sceaux, à apporter des « *sucres rapides* » aux juridictions pour la mise en œuvre de la politique de justice pénale de proximité et la résorption des stocks d'affaires civiles.

À cet égard, **le délai de traitement des affaires est toujours trop long**. En matière civile, il est passé de 11,4 mois en 2019 à 13,8 mois en 2020 (tribunaux judiciaires), la prévision de 13 mois pour 2021 n'augurant pas d'une nette amélioration. Plus inquiétant, la **proportion importante de tribunaux judiciaires dépassant d'au moins 15 % le délai moyen de traitement national** : après un taux record de 67 % en 2020 s'expliquant par la crise de la covid, ce taux s'élèverait toujours à 45 % en 2021. En **matière pénale**, le délai de jugement des crimes serait stable autour de 41 mois en 2021, exception faite du pic de 47 mois atteint en 2020, ce qui **demeure excessif**.

2. Des besoins qui restent mal évalués

Si les recrutements opérés depuis plusieurs années ont permis de ramener le taux de vacance des emplois de magistrat en-deçà de 1 %, **la situation reste préoccupante dans les greffes, où l'on observait encore un taux de vacance de 7,14 % au début de l'année 2021**. Un amendement présenté par le rapporteur spécial Antoine Lefèvre, au nom de la commission des finances du Sénat, vise d'ailleurs à réaffecter 5 millions d'euros du programme 107 vers le programme 166 afin de financer le recrutement de greffiers supplémentaires.

En ce qui concerne les magistrats, le faible taux de vacance ne doit pas faire illusion, car les effectifs théoriques retracés dans la circulaire annuelle de localisation des emplois restent fondés sur **une évaluation très imparfaite des besoins**. Malgré les nombreux travaux entrepris en ce sens depuis les années 1990, il n'existe **toujours aucun outil fiable d'évaluation de la charge de travail des magistrats**. Comme l'écrivait la Cour des comptes en 2018, « *une des explications les plus régulièrement soutenues par les magistrats rencontrés tient à la résistance du ministère de la justice à confronter les ratios d'activité établis avec la réalité de l'activité des juridictions (en flux et en stock), qui aurait pu faire apparaître un trop grand sous-dimensionnement des moyens humains¹* ». Ces observations rejoignent celles faites par la commission des lois dans son rapport d'information de 2017, *Cinq ans pour sauver la justice !*

Les rapporteurs se félicitent donc que le ministère de la justice ait remis l'ouvrage sur le métier. Selon les informations qui leur ont été communiquées, les travaux entrepris depuis la fin 2019, avec l'appui depuis avril dernier de l'inspection générale de la justice, devraient permettre de mettre en œuvre **au début de l'année 2022, à titre expérimental et de manière encore partielle, un nouvel outil de mesure de l'activité juridictionnelle et non juridictionnelle des magistrats**, fondé notamment sur la définition de catégories d'affaires et leur pondération en fonction de la durée moyenne nécessaire à leur traitement.

¹ Cour des comptes, *Approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2018, p. 72.

3. « L'équipe autour du magistrat » : une formule qui doit encore prendre corps

Pour faire face au volume croissant des affaires malgré des effectifs limités, le ministère a entrepris depuis plusieurs années d'**étoffer le nombre d'agents sur lesquels les magistrats peuvent s'appuyer pour préparer leurs décisions**, qu'il s'agisse d'assistants de justice, de juristes assistants (nouvelle catégorie d'agents contractuels créée en 2016) ou de greffiers.

Aux yeux des rapporteurs, cette politique, qui ne saurait se substituer à une réévaluation des effectifs de magistrats, mérite néanmoins d'être poursuivie. **Encore faut-il que les missions de chacun soient clarifiées au sein de cette « équipe autour du magistrat »**. Des difficultés existent, liées notamment à la réunion au sein des mêmes équipes de fonctionnaires de greffe recrutés par concours, souvent hautement qualifiés, et d'agents contractuels qui, pour certains d'entre eux, aspirent à une intégration directe dans la magistrature au terme de leur contrat. Les greffiers sont, d'ailleurs, soumis à l'autorité hiérarchique du directeur du greffe et non des magistrats auxquels ils apportent, le cas échéant, leur concours. Selon la Chancellerie, une réflexion est en cours à ce sujet dans le cadre des états généraux de la justice.

C. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX FRAIS DE JUSTICE

L'enveloppe allouée aux **frais de justice augmenterait à nouveau en 2022** pour atteindre **648,4 millions d'euros de crédits de paiement** (+ 30,2 millions d'euros par rapport à 2021, après une augmentation de 127 millions d'euros entre 2020 et 2021). Cette augmentation s'explique par **l'évolution de la dépense moyenne de frais de justice en matière pénale**, passée de **374 euros en 2019 à 461 euros en 2021** en raison notamment de la mise en œuvre de **réformes structurelles** (en particulier le « *bloc peines* » issu de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

Les crédits consacrés aux frais de justice auront augmenté de près de 25 % entre 2017 et 2021, l'exécution du budget étant toujours supérieure aux crédits votés en loi de finances initiale.

En parallèle d'une **dotacion plus sincère des frais de justice**, le ministère travaille à un **meilleur pilotage de cette dépense**, et se fixe un **objectif de 330 euros en moyenne par affaire pénale pour 2023**. Celui-ci semble toutefois **peu réaliste** compte tenu de la **dynamique actuelle** et ce **malgré les économies envisagées**, notamment celles résultant de la mise en œuvre de la **plateforme nationale des interceptions judiciaires** (PNIJ), que le garde des Sceaux a estimées, lors de son audition devant la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2022, « à 20 millions d'euros en 2021 et 40 millions d'euros annuels à terme ». Les rapporteurs observent que ce montant a diminué par rapport aux prévisions initiales qui s'élevaient à environ 70 millions d'euros annuels¹.

3. UN INVESTISSEMENT MASSIF DANS LE NUMÉRIQUE QUI COMMENCE À PRODUIRE DES EFFETS

Les crédits de paiement dédiés à **l'informatique du ministère** s'élèveraient en 2022 à 340 millions d'euros, contre 268 millions en 2021, soit **27 % d'augmentation**. Cette hausse serait principalement destinée à financer la poursuite du **plan de transformation numérique 2018-2022**, auquel seraient affectés **30 nouveaux emplois** au secrétariat général (ce qui porterait à 260 le nombre d'emplois créés en cinq ans). **Selon la Chancellerie, fin 2022, 535 millions d'euros, soit un peu plus des 530 millions d'euros initialement prévus, devraient avoir été dépensés à ce titre.**

¹ Avis n° 146 (2019-2020) d'Yves Détraigne fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi finances pour 2020 (<http://www.senat.fr/rap/a19-146-8/a19-146-8.html>)

Le retard pris par le ministère dans l'équipement informatique des juridictions semble en passe d'être comblé, à la faveur de la crise de la covid-19. Pour ce qui est du **matériel**, selon les chiffres de la Chancellerie, 99 % des magistrats sont désormais dotés d'ordinateurs ultraportables, ainsi que 70 % des greffiers et autres agents, soit en pratique tous ceux dont les tâches peuvent être effectuées à distance. Quant à l'accès aux **réseaux**, trop souvent insuffisant, un plan d'augmentation des débits est en cours, en partie financé par le plan de relance : 1 091 sites du ministère sont désormais raccordés en fibre optique contre 198 fin 2017, et l'objectif de 1 300 sites devrait être atteint début 2022.

Cependant, on constate toujours des **dysfonctionnements structurels** en matière numérique, liés notamment au développement trop lent **des logiciels ou applications métier**. Quant au **portail du justiciable**, force est de constater que la **proportion de justiciables ayant choisi d'accéder à leur dossier en ligne reste très faible** : 2,6 % en 2021, au lieu des 10 % prévus.

Le **projet Portalis**, dont la progression a pu être perçue comme lente et erratique, a fait l'objet en 2020 d'un audit de la direction interministérielle du numérique.

PORTALIS

Projet majeur du plan de transformation numérique, le projet Portalis tend à mettre en œuvre :

- un site d'informations et d'orientation pour les citoyens (justice.fr) ;
- un portail du justiciable : consultation en ligne de l'état d'avancement d'une procédure et saisine en ligne des juridictions ;
- un applicatif métier unifié, remplaçant les neuf applications existantes, pour toutes les juridictions civiles.

Depuis, **sa gouvernance a été améliorée et un calendrier plus progressif d'avancement a été défini**. Après la mise en place en 2020 de la **procédure de saisine en ligne pour certains contentieux sans représentation obligatoire**, le nouvel **applicatif métier** est en cours d'**expérimentation** dans trois **conseils de prud'hommes** et devrait être étendu à l'ensemble des juridictions prud'homales en 2022 ; sa prochaine étape de mise en œuvre devrait concerner le **juge aux affaires familiales**.

Sous réserve du respect des délais annoncés, le **projet devrait s'achever en juin 2025**. Estimé à l'origine à 57,5 millions d'euros, son **coût devrait finalement s'établir à 77,5 millions d'euros** (soit + 35%), pour une **durée totale de 135 mois** et non pas 120 (soit + 12,5%).

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

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

Le budget de **l'aide juridictionnelle** s'élèverait à **615,2 millions d'euros en 2022**, soit une **hausse de 52,7 millions d'euros** à périmètre constant (534 millions d'euros ouverts en 2021 complétés par 28,5 millions d'euros de crédits de report), après une augmentation de 25 millions d'euros en 2021.

Outre certaines mesures conjoncturelles ou l'effet progressif de mesures antérieures, cette augmentation vise notamment à poursuivre l'amélioration de **la rétribution des avocats** en assurant le financement :

- des **mesures prises en 2021** à cet effet (**revalorisation de l'unité de valeur – UV –** de 32 à 34 euros votée dans la loi de finances pour 2021 et du **barème pénal** fixé par décret¹) ;
- d'une nouvelle revalorisation de l'UV de deux euros (de 34 à 36 euros) **proposée à l'article 44 du projet de loi de finances pour 2022.**

Le coût de ces évolutions de l'UV devrait représenter **à terme 65 millions d'euros annuels** (40 millions d'euros pour le relèvement intervenu en 2021 et 25 millions d'euros pour celui proposé en 2022²) et nécessitera probablement de **nouveaux abondements lors des prochains budgets**, la revalorisation de l'UV ne produisant pleinement ses effets qu'à partir de la troisième année d'entrée en vigueur³.

Les représentants de la profession d'avocat ont toutefois souligné lors de leur audition que cette revalorisation était **inférieure au relèvement à 40 euros** recommandé par le rapport de la mission présidée par Dominique Perben⁴.

B. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ACCÈS AU DROIT ET À L'AIDE AUX VICTIMES

Les rapporteurs ont relevé avec satisfaction l'augmentation de **29,6 % par rapport à 2021** des crédits alloués aux **structures de proximité visant à faciliter l'accès au droit** (pour atteindre 12,3 millions d'euros). Cet effort vise notamment à améliorer la qualité du service rendu dans les **1 975 Points Justice** que recensent les services de la Chancellerie et qui regroupent notamment les 148 maisons de justice et du droit (MJD) et les 414 Points Justice – France Services. Les rapporteurs ont été alertés lors des auditions sur **la nécessité de former** aux problématiques de la justice les **personnels de France Services**, dont l'intervention mériterait en outre d'être mieux coordonnée avec celle de juridictions elles-mêmes (service d'accueil unique du justiciable) et des structures préexistantes.

Enfin, le budget de **l'aide aux victimes** s'élèverait à **40,2 millions d'euros**, soit une **augmentation de 25,7 %**, dans la continuité de l'augmentation de 11,38 % intervenue entre 2020 et 2021, afin notamment de mobiliser des ressources croissantes en faveur des victimes de violences conjugales (évaluation approfondie de la situation de ces victimes et attribution de téléphones grave danger).

Au bénéfice de ces observations, la commission des lois, lors de sa réunion du mercredi 17 novembre 2021, 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 2022.

La mission « Justice » sera examinée en séance publique le 26 novembre 2021.

¹ 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).

² Évaluation préalable de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2022.

³ Les effets budgétaires se développent progressivement sur plusieurs années à mesure de la clôture des contentieux ouverts à partir de l'application du nouveau tarif.

⁴ 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>

POUR EN SAVOIR +

- **Projet annuel de performance de la mission « Justice », annexé au projet de loi de finances pour 2022** (<https://www.budget.gouv.fr>)
- **Cinq ans pour sauver la justice !**, rapport d'information n° 495 (2016-2017) sur le redressement de la justice, fait par Philippe Bas, Esther Benbassa, Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Cécile Cukierman, Jacques Mézard et François Zocchetto au nom de la commission des lois du Sénat (<https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>).
- **Rapport n° 11 (2018-2019) de François-Noël Buffet et Yves Détraigne sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice** (<https://www.senat.fr/rap/18-011-1/18-011-1.html>).



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Agnès Canayer

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Seine-Maritime



Dominique Vérien

Rapporteur

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/pjlf2022.html>