



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 – 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 »**

*Commission des lois*

**Avis n° 153 (2018-2019) – Tome VIII de M. Yves Détraigne (UC – Marne)  
déposé le 22 novembre 2018**

Réunie le mercredi 21 novembre 2018 sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Yves Détraigne **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2019 à la justice judiciaire et à l'accès au droit, au sein de la mission « Justice »**.

Le rapporteur a tout d'abord souligné que **les crédits de la mission progressaient de 4,5 %** (hors dépenses de pensions) par rapport à la loi de finances pour 2018, pour atteindre un montant total de 7,29 milliards d'euros, identique à celui prévu par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018 2022 et de réforme pour la justice mais avec une ventilation différente de celle retenue par le Sénat. Il a toutefois indiqué que la **trajectoire d'augmentation des crédits de la mission « Justice » engagée par le Gouvernement sur l'ensemble de la période 2018-2022 (+ 23,5 %)** était **bien moins ambitieuse que celle proposée par le Sénat (+ 33,8 %)**.

Si le rapporteur a également relevé **l'augmentation, à périmètre constant, des crédits de paiement** alloués par le projet de loi de finances pour 2019 aux 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* » (+ 2,29 % en moyenne), il a **regretté que le budget consacré aux juridictions judiciaires soit celui qui augmente le plus faiblement (+ 0,87 %)** parmi tous les programmes de la mission « *Justice* ».

**Évolution des crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit entre 2018 et 2019****Mission « Justice »**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Ecart 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Ecart 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)	
166 - Justice judiciaire	3 460 834 089	3 885 409 019	12,27%	424 574 930	3 457 314 089	3 487 339 019	0,87%	30 024 930
101 - Accès au droit et à la justice	438 043 257	466 810 755	6,57%	28 767 498	438 043 257	466 810 755	6,57%	28 767 498
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	767 342 020	451 121 350	-41,21%	-316 220 670	429 903 557	470 377 973	9,41%	40 474 416
335 - Conseil supérieur de la magistrature	4 503 726	4 871 493	8,17%	367 767	4 760 226	4 810 493	1,06%	50 267
<b>Total des programmes suivis dans cet avis</b>	<b>4 670 723 092</b>	<b>4 808 212 617</b>	<b>2,94%</b>	<b>137 489 525</b>	<b>4 330 021 129</b>	<b>4 429 338 240</b>	<b>2,29%</b>	<b>99 317 111</b>
<b>Total des crédits de la mission "Justice"</b>	<b>9 011 871 101</b>	<b>9 036 776 299</b>	<b>0,28%</b>	<b>24 905 198</b>	<b>8 722 646 557</b>	<b>9 054 587 249</b>	<b>3,81%</b>	<b>331 940 692</b>
Total des crédits de la mission "Justice" hors CAS pensions	7 266 732 492	7 272 991 853	0,09%	6 259 361	6 977 507 948	7 290 802 803	4,49%	313 294 855
Montant du CAS pensions	1 745 138 609	1 763 784 446	1,07%	18 645 837	1 745 138 609	1 763 784 446	1,07%	18 645 837
Part des crédits du présent avis dans la mission "Justice"	51,8%	53,2%	-	-	49,6%	48,9%	-	-

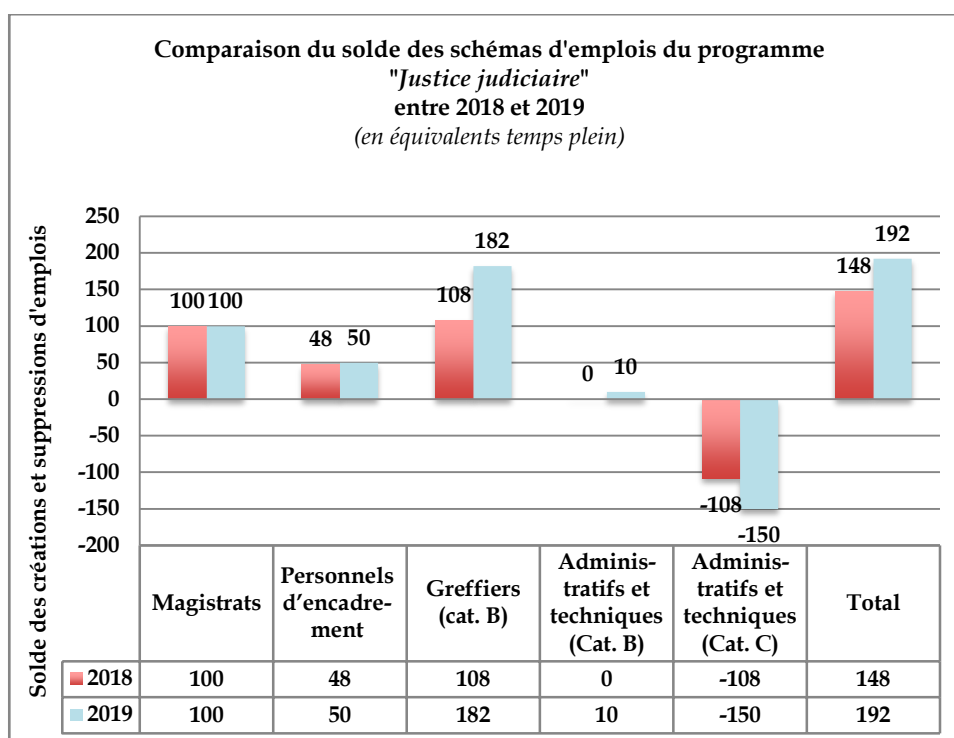
Sources : projets annuels de performances pour 2019, ministère de la justice et commission des lois du Sénat

S'agissant plus particulièrement des **moyens dévolus aux juridictions judiciaires**, le rapporteur a salué plusieurs mesures prévues par le projet de loi de finances : 192 créations nettes de postes dans les juridictions sont programmées en 2019 ; le comblement des vacances de postes de magistrats est engagé ; le plan pluriannuel de 450 millions d'euros d'investissement pour l'immobilier judiciaire est très attendu ; enfin, les crédits en faveur du nécessaire développement des projets informatiques et numériques augmentent de 20 %.

**Évolution du schéma d'emplois du programme « Justice judiciaire » entre 2018 et 2019**  
(en équivalents temps plein)

Catégorie d'emploi	Entrées prévues		Sorties prévues		Solde des emplois du programme	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Magistrats de l'ordre judiciaire	419	578	319	478	+ 100	+ 100
Personnels d'encadrement (juristes assistants notamment)	162	246	114	196	+ 48	+ 50
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	500	703	392	521	+ 108	+ 182
B administratifs et techniques	31	72	31	62	0	+ 10
C administratifs et techniques	605	784	713	934	- 108	- 150
<b>Total</b>	<b>1 717</b>	<b>2 383</b>	<b>1 569</b>	<b>2 191</b>	<b>+ 148</b>	<b>+ 192</b>

Sources : projets annuels de performances pour 2018 et 2019



Source : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performances pour 2018 et 2019

Selon le rapporteur, ces mesures doivent toutefois être accueillies avec prudence, et ne pas occulter une situation qui demeure dégradée dans les juridictions, notamment s'agissant des vacances de postes de greffiers.

Taux de vacance d'emplois dans les juridictions judiciaires

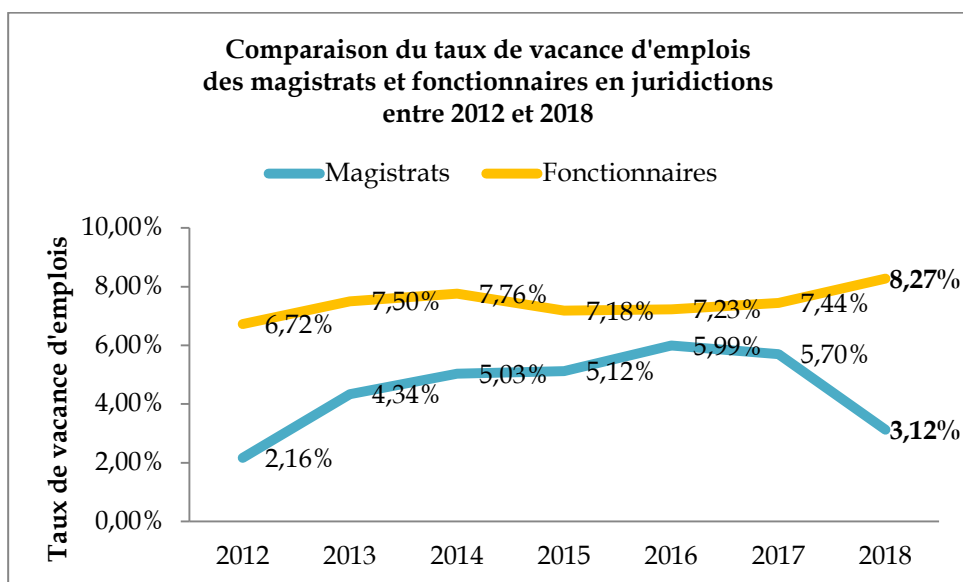
## Comparaison entre les effectifs réels et théoriques de magistrats

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs théoriques	7 687	7 829	7 853	7 887	7 992	8 071	8 071
Effectifs réels	7 521	7 489	7 458	7 483	7 513	7 611	7 819
<b>Solde</b>	<b>- 166</b>	<b>- 340</b>	<b>- 395</b>	<b>- 404</b>	<b>- 479</b>	<b>- 460</b>	<b>- 252</b>
Taux de vacance d'emplois	2,16 %	4,34 %	5,03 %	5,12 %	5,99 %	5,70 %	3,12 %

## Comparaison entre les effectifs réels et théoriques de fonctionnaires

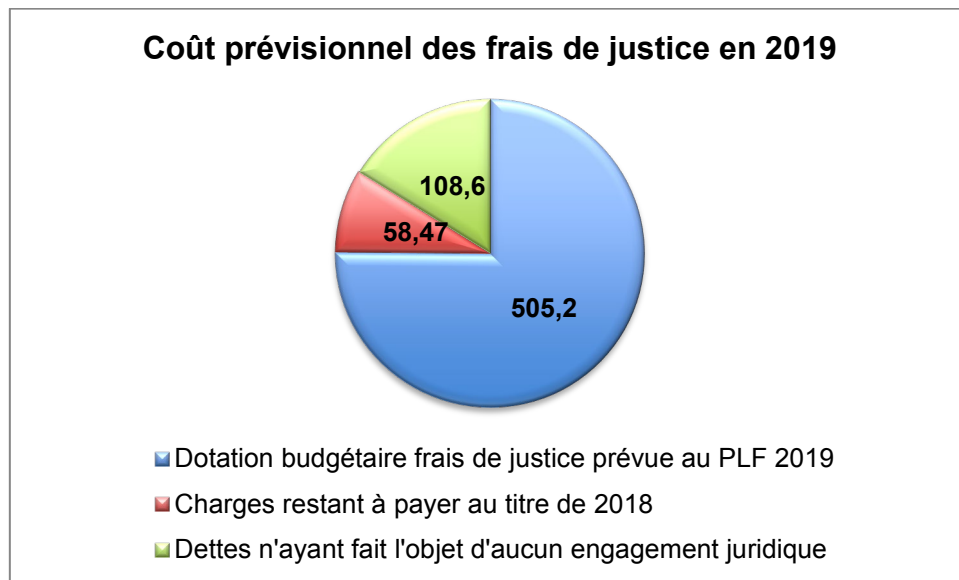
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs théoriques	21 238	21 329	21 404	21 480	21 511	21 699	21 615
Effectifs réels	19 810	19 730	19 744	19 937	19 956	20 085	19 828
<b>Solde</b>	<b>-1 428</b>	<b>-1 599</b>	<b>-1 660</b>	<b>-1 543</b>	<b>-1 555</b>	<b>- 1 614</b>	<b>- 1 787</b>
Taux de vacance d'emplois	6,72%	7,50%	7,76%	7,18%	7,23%	7,44%	<b>8,27 %</b>

Sources : ministère de la justice et commission des lois du Sénat



Source : ministère de la justice

Le rapporteur a également souligné le **coût en augmentation constante des frais de justice**, même s'ils font l'objet d'une meilleure budgétisation. 505 millions d'euros ont été budgétés en 2019, pour 495,5 millions d'euros de dépenses constatées en 2017. En plus de cette enveloppe, sont dues les charges à payer au titre de l'année 2018, pour plus de 58 millions d'euros (en augmentation de 36 % sur une année), et les dettes qui n'ont fait l'objet d'aucun engagement juridique mais n'en sont pas moins dues, dont le montant atteint désormais 108,6 millions d'euros.



*Source : ministère de la justice et commission des lois du Sénat*

Quant aux **délais de traitement des affaires, ils continuent de s'accroître tant en matière civile que pénale**. En matière civile, ils sont passés de 7,5 mois en 2007 à 11,8 mois en 2017 devant les tribunaux de grande instance et de 12,7 mois à 14,7 mois devant les cours d'appel. En matière pénale, la situation est toujours aussi alarmante avec un délai de traitement moyen de 40,6 mois d'une affaire criminelle, pouvant aller jusqu'à un total de 62,6 mois en incluant la procédure d'appel.

Enfin, le rapporteur a également **regretté l'absence de réformes structurelles, notamment en matière d'aide juridictionnelle**, alors que le système est à bout de souffle. Une nouvelle fois, le Gouvernement n'a prévu aucune mesure pour y remédier, alors que le Sénat a quant à lui proposé le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique en première instance, modulable de 20 à 50 euros, et l'obligation de consultation préalable d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle. Ces mesures sont indispensables car cette aide concerne près d'un million de personnes et le filtre permettant d'apprécier la recevabilité de la requête, prévu par la loi du n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, n'est jamais mis en œuvre.

Le rapporteur a par ailleurs jugé globalement positif le bilan de la construction d'un nouveau palais de justice à Paris, notamment s'agissant des conditions de travail et d'accueil du justiciable, **même si des améliorations doivent pouvoir être apportées**.

Les principales **interrogations** portent sur la **gestion du bâtiment** qui fait l'objet d'un contrat de **partenariat public-privé (PPP)**. **Deux difficultés** semblent se poser à ce stade : d'une part, le **circuit de décision** entre le tribunal de grande instance (TGI), la mission de suivi du PPP du ministère de la justice et la société prestataire paraît **très lourd et complexe** ; d'autre part, **les chefs de juridiction n'ont pas connaissance des obligations contractuelles du partenaire privé** ce qui complique à l'évidence leurs tâches de gestion.

De plus, le rapporteur a constaté l'**effet d'éviction budgétaire du PPP du TGI de Paris**, sur les budgets de fonctionnement et d'investissement des juridictions judiciaires. Il absorbe à lui seul **24 % du budget total d'investissement de l'ensemble des juridictions judiciaires** pour 2019. Au terme du contrat, prévu en 2044, le coût total de ce projet devrait s'élever à 2,3 milliards d'euros.

**Évolution des dépenses du contrat de partenariat public-privé  
du tribunal de grande instance de Paris**  
*(crédits de paiement en millions d'euros)*

	<b>LFI 2018</b>	<b>PLF 2019</b>	<b>Estimation 2020</b>
<b>Budget de fonctionnement (redevance PPP)</b>	22,4	24,5	25,2
<b>Budget d'investissement (loyers PPP - parts investissement et financement)</b>	50,7	50,7	50,7
<b>Total</b>	<b>73,1</b>	<b>75,2</b>	<b>75,9</b>

*Source : projet annuel de performances pour 2019*

Au final, constatant la **poursuite de l'effort budgétaire** engagé depuis plusieurs années par les gouvernements successifs en faveur de la mission « *Justice* », le rapporteur a estimé que **le redressement de la justice n'en était qu'à ses débuts**, et a formé le vœu que le **Gouvernement revoie ses ambitions à la hausse pour l'ensemble de la trajectoire jusqu'en 2022**, en faisant sienne la programmation retenue par le Sénat.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, **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 2019.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-153-8/a18-153-81.pdf>

**Commission des lois du Sénat**

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37