



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 – 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° 146 (2019-2020) – Tome VIII de M. Yves Détraigne (UC – Marne)
déposé le 27 novembre 2019**

Réunie le mercredi 27 novembre 2019 sous la présidence de Philippe Bas, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis d'Yves Détraigne, **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2020 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 progressent de 2,8 %**, soit **205 millions d'euros supplémentaires** (hors dépenses de pensions) par rapport à la loi de finances pour 2019, pour atteindre 7,58 milliards d'euros. Le budget avait déjà augmenté de 4,5 % en 2019.

**Évolution des crédits consacrés à la justice judiciaire
et à l'accès au droit entre 2019 et 2020**
Mission « Justice »

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2019 (format 2020)	PLF 2020	Écarts 2020/2019 à périmètre constant (en % et en €)		LFI 2019 (format 2020)	PLF 2020	Écarts 2020/2019 à périmètre constant (en % et en €)	
166 - Justice judiciaire	3 893 861 768	3 609 956 082	-7,29%	-283 905 686	3 495 791 768	3 500 236 081	0,13%	4 444 312
101 - Accès au droit et à la justice	549 810 755	530 512 897	-3,51%	-19 297 858	549 810 755	530 512 897	-3,51%	-19 297 858
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	452 200 195	439 825 495	-2,74%	-12 374 700	471 456 818	500 485 794	6,16%	29 028 976
335 - Conseil supérieur de la magistrature	4 871 769	5 974 300	22,63%	1 102 531	4 810 769	4 915 300	2,17%	104 531
Total des programmes suivis dans cet avis	4 900 744 487	4 586 268 774	-6,42%	-314 475 713	4 521 870 110	4 536 150 072	0,32%	14 279 962
Total des crédits de la mission "Justice"	9 128 119 646	9 099 357 914	-0,32%	-28 761 731	9 145 930 596	9 388 298 248	2,65%	242 367 651
Total des crédits de la mission "Justice" hors CAS pensions	7 361 975 132	7 295 849 531	-0,90%	-66 125 601	7 379 786 082	7 584 789 865	2,78%	205 003 782
Montant du CAS pensions	1 766 144 514	1 803 508 384	2,12%	37 363 870	1 766 144 514	1 803 508 383	2,12%	37 363 869
Part des crédits du présent avis dans la mission "Justice"	53,7%	50,4%	-	-	49,4%	48,3%	-	-

Source : projets annuels de performances pour 2020, ministère de la justice et commission des lois du Sénat

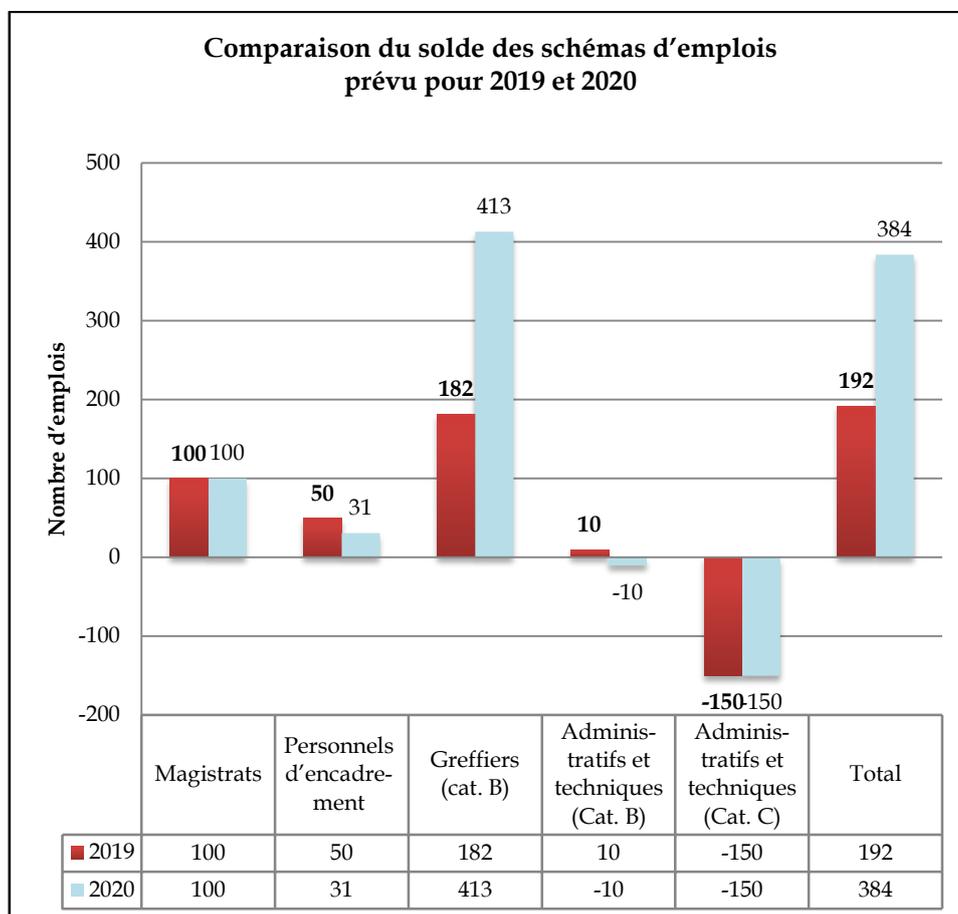
Les crédits de la justice judiciaire et de l'accès au droit

Parmi les programmes de la mission, le **programme « Justice judiciaire »**, dont les crédits de paiement atteignent 3,5 milliards d'euros, **est celui qui augmente le moins : l'effort consenti est seulement de 0,13 %**, soit environ 4,4 millions d'euros supplémentaires, ce qui ne couvre même pas l'érosion liée à l'inflation.

Malgré tout, le **renforcement des effectifs de magistrats se poursuit et commence à porter ses fruits en juridiction**. Le taux de **vacances de postes de magistrats** n'est désormais plus que de **0,5 %** au 1^{er} octobre 2019 alors qu'il s'élevait à 5,18 % en 2017.

La **situation est moins favorable pour les greffiers**, dont le taux de vacances est de 7 %.

Le **schéma d'emploi prévoit 384 emplois supplémentaires**, dont la majorité correspond à des postes de juges des enfants (70) et de greffiers (100), créés en vue de l'entrée en vigueur du nouveau code de la justice pénale des mineurs.



Source : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performances pour 2019 et 2020.

Les frais de justice constituent une dépense toujours conséquente.

Alors que les prévisions d'exécution pour 2019 font état d'une dépense de près de 519 millions d'euros, seulement 491 millions d'euros sont prévus en 2020. Il faut y ajouter 45,39 millions d'euros de charges restant à payer, ainsi que 133 millions d'euros de dette dont le plan d'apurement n'est pas encore prévu.

Le rapporteur craint donc la **sous-dotation manifeste** de ce budget, qui des conséquences sur les juridictions et peut retarder le cours de la justice.

Le rapporteur a également constaté que la **modernisation numérique de la justice** se poursuit. Observant toutefois un certain **décalage entre les annonces des services et la réalité dans les juridictions**. À titre d'exemple, le ministère indique que, grâce à l'application *Portalis*, les justiciables peuvent consulter l'état d'avancement de leur procédure en matière civile. Les représentants des personnels entendus lors des auditions et au tribunal de grande instance de Bobigny, dans lequel il s'est rendu, lui ont à l'inverse assuré que cela n'était pas encore possible.

Dans le cadre d'une **activité juridictionnelle** toujours **très soutenue**, les **délais de traitement des affaires sont toujours trop élevés**, notamment pour les jugements criminels de première instance, rendus en 42,2 mois en moyenne en 2018.

Dans ce contexte, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice implique la **mise en œuvre de nombreuses réformes de l'organisation judiciaire** : expérimentation de cours criminelles départementales depuis septembre dernier, création du tribunal judiciaire, spécialisation des juridictions en première instance et en appel, ainsi que révision de l'implantation des cabinets d'instruction sur le territoire.

S'agissant de l'**aide juridictionnelle**, le rapporteur a regretté qu'à périmètre constant, les **crédits diminuent de près de 22 millions d'euros** en 2020. S'y ajoute une **réforme adoptée dans la précipitation à l'Assemblée nationale**, alors que le Gouvernement annonce un projet de loi sur le sujet depuis plusieurs mois.

L'article **76 terdecies** propose en effet notamment de **supprimer l'obligation d'avoir un bureau d'aide juridictionnelle** dans chaque tribunal de grande instance sans préciser leur nouvelle répartition, ce qui ne peut que susciter des **craintes sur le maintien de l'accès à la justice pour nos concitoyens les plus vulnérables**.

Il **renverrait également au pouvoir réglementaire** la définition des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle, alors qu'ils sont aujourd'hui fixés par la loi. Or, **sans étude d'impact**, nul ne sait quel seuil envisage de retenir le Gouvernement ni quel sera le coût de ces mesures.

D'autres mesures proposées par cet article visent à écarter plus efficacement les publics qui n'ont pas droit à l'aide juridictionnelle : plus satisfaisantes sur le principe, le rapporteur a jugé qu'elles étaient invalidées par le dispositif global et la méthode retenue qui sont contestables.

La commission des lois a donc **adopté un amendement II-514 de suppression de l'article 76 terdecies, identique à celui déposé au nom de la commission des finances** par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial des crédits de la mission « *Justice* ».

La réforme des juridictions sociales : une mise en œuvre bien engagée, de nombreux défis à relever

Enfin, le rapporteur a constaté que la **réforme des juridictions sociales était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 comme prévu**, en application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

116 tribunaux de grande instance sont désormais compétents pour traiter le contentieux auparavant dévolu aux tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et aux tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), ainsi qu'une partie du contentieux des commissions départementales d'aide sociale (CDAS).

Le rapporteur a rappelé que cette réforme était rendue nécessaire par les difficultés structurelles des juridictions sociales et que le **Sénat avait joué un rôle important dans la rédaction du dispositif**, en inscrivant dans la loi ce qui n'était à l'origine qu'un renvoi à une ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

Il a salué les **efforts accomplis par les juridictions pour apurer le stock**, qui s'élevait à près de 200 000 affaires, mais qui avoisine encore les 165 000 affaires.

Si le **premier bilan de cette réforme est encourageant**, de nombreux défis restent donc à relever.

La question du **transfert des personnels auparavant affectés au secrétariat des TASS et TCI** reste posée : ces personnels étaient des agents de droit privé dont la rémunération était prise en charge par la sécurité sociale, en majorité, ou des agents publics du ministère des affaires sociales. Ce dernier s'est d'ailleurs engagé à **transférer 541 ETP aux services judiciaires**.

Le **bilan définitif du nombre de personnels ayant souhaité rejoindre les services juridictions ne sera connu que fin 2020** mais à ce jour, seuls 357 d'entre eux ont accepté la mise à disposition auprès de la Chancellerie, le différentiel étant compensé par le recrutement de contractuels et de greffiers qui connaissent moins bien cette matière.

Selon le rapporteur, les **effectifs des chambres sociales des cours d'appel doivent faire l'objet d'une attention particulière et être renforcés si besoin**, car ces dernières vont être saisies de recours plus nombreux du fait de l'effort de déstockage des juridictions de première instance.

*

* *

Au final, constatant la **quasi-stagnation des crédits de paiement alloués aux services judiciaires**, tout comme la **diminution des crédits de l'aide juridictionnelle** et l'**adoption d'une réforme dans la précipitation à l'Assemblée nationale**, le rapporteur a fait part de sa déception face au budget prévu pour 2020.

Il a également **regretté l'existence** d'une note du cabinet de la garde des Sceaux, révélée par la presse et qui n'a **pas été démentie** par la garde des Sceaux, ministre de la justice, lors de ses deux auditions par la commission des lois, qui a jeté le **trouble sur les conditions dans lesquelles la suppression des cabinets des juges d'instruction** serait décidée par le Gouvernement et sur l'objectivité des critères retenus.

Pour l'ensemble de ces raisons, la **commission des lois a émis un avis défavorable 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 2020.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-146-8/a19-146-8.html>

Commission des lois du Sénat

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