

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

TOME VII

JUSTICE JUDICIAIRE ET ACCÈS AU DROIT

Par Mmes Agnès CANAYER et Dominique VÉRIEN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS, UNE VIGILANCE À MAINTENIR	6
A. UNE AUGMENTATION BIENVENUE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS RÉSULTANT NOTAMMENT D'UN ABONDEMENT DES FRAIS DE JUSTICE	6
B. DES RECRUTEMENTS PÉRENNES MOINS NOMBREUX QU'EN 2020 ET UN RECOURS INÉDIT AUX EMPLOIS CONTRACTUELS	7
C. UN PROGRAMME IMMOBILIER AMBITIEUX QUI EXIGE UN SUIVI ATTENTIF.....	8
II. UN INVESTISSEMENT MASSIF DANS LE NUMÉRIQUE QUI TARDE À PRODUIRE DES RÉSULTATS SUR LE TERRAIN	9
III. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET À L'AIDE AUX VICTIMES	11
A. UNE AMÉLIORATION DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS GRÂCE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE	11
B. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AIDE AUX VICTIMES.....	12
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES AUDITIONS ET DU DÉPLACEMENT ET CONTRIBUTION ÉCRITE.....	19

L'ESSENTIEL

Après avoir entendu M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 17 novembre 2020¹, la commission des lois, réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), a examiné, 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 cette audition 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 budget¹** 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.

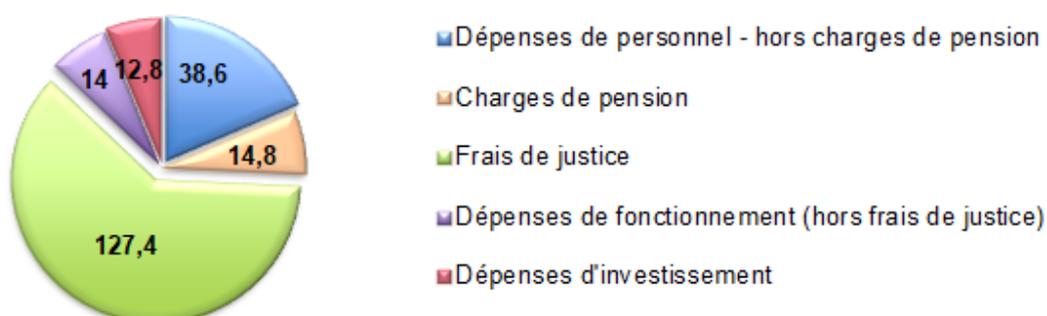
De surcroît, des réserves demeurent sur la situation concrète des juridictions en matière d'effectifs, d'immobilier ou encore d'informatique.

I. 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.

Ventilation de l'augmentation du budget « Justice judiciaire »
(en millions d'euros)



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

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).

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.

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.

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)

**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 2019¹ 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 6,9 % (soit 670 emplois).** La promesse du garde des sceaux de **résorber la vacance d'emplois de greffiers d'ici fin 2021²** 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 Caen³), contre 214 millions d'euros en 2020.

¹ 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)

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

³ 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.

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.

II. 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 constater¹, les **dysfonctionnements structurels dont souffrent les juridictions en matière numérique**, qu'il s'agisse d'équipements bureautiques ou, surtout, de solutions logicielles largement dépassées.

¹ *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

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 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**.

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.

III. 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*¹ 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 décret² pour certaines missions comme l'audition libre, les mesures de médiation³ ordonnées par le juge ou l'audience correctionnelle.

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 euros⁴.

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

¹ 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.

² 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).

³ 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.

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>

d'une contribution pour l'aide juridique¹, dont le montant, modulable, serait compris entre 20 et 50 euros¹.

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 près 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.

*

* *

¹ Voir notamment article 52 bis du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 25 NOVEMBRE 2020

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – La mission « Justice » regroupe quatre programmes : le programme 166 « Justice judiciaire » ; le programme 101 « Accès au droit et à la justice » ; le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique judiciaire » ; et enfin, le programme 355 « Conseil supérieur de la magistrature ».

À première vue, le budget paraît intéressant ; mais très vite, on se rend compte que son application concrète suscite de vives interrogations. On nous annonce un budget historique, avec une augmentation notable des crédits à hauteur de 8 %, soit 600 millions d’euros supplémentaires par rapport à 2020, pour atteindre le total de 8,2 milliards d’euros, hors pensions. Il s’agit, surtout, de 200 millions supplémentaires par rapport à l’enveloppe prévue par la loi de programmation du 23 mars 2019 ; le montant est même conforme aux demandes formulées par le Sénat au cours de l’examen de ce texte.

En vérité, nous sommes assez loin du budget historique dont se targue le garde des sceaux. Cet écart de 200 millions d’euros s’explique, tout d’abord, par une évolution de son périmètre, en raison notamment de l’absorption du contentieux de la sécurité sociale par les tribunaux judiciaires, et ensuite, par un effort de rattrapage du retard accumulé en 2020 sur l’exécution de la loi de programmation, d’environ 150 millions d’euros.

L’application concrète de ce budget soulève de nombreuses questions ; j’aborderai celles qui concernent les frais de justice, les emplois et l’aide juridictionnelle.

Le budget consacré à la justice judiciaire prévoit une augmentation de 208 millions d’euros, soit une hausse de 6 % par rapport à 2020. Cette augmentation résulte pour une large part des 127 millions d’euros supplémentaires alloués aux frais de justice. Deux bémols à l’analyse positive de cette augmentation : l’enveloppe, régulièrement sous-dotée, bénéficie donc cette année d’un rattrapage ; et il reste encore 175 millions d’euros de charges restant à payer au titre de 2019.

Concernant les emplois, 1 082 recrutements, au total, sont annoncés. Pour autant, cette hausse est en trompe-l’œil : sur ces 1 082 recrutements, on compte 168 emplois pérennes – dont 50 magistrats et 100 greffiers – et 914 postes de contractuels, dont une grande partie sont prévus par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020. Ces recrutements temporaires – juristes assistants, assistants-greffiers –, que le garde des

sceaux qualifiée de « sucres rapides », sont destinés à la justice pénale de proximité.

Le nombre des emplois pérennes est donc inférieur à celui de 2020, qui proposait la création de 513 postes : 100 magistrats et 413 greffiers. Si le taux de vacance des magistrats est aujourd'hui résorbé - moins de 1 % -, celui des greffiers avoisine les 7 % - il manque 670 emplois de greffiers.

Par ailleurs, tout le monde peut s'accorder sur l'objectif louable de favoriser la justice pénale de proximité. Mais la vraie justice de proximité, c'est avant tout la justice civile, celle du quotidien. Or ces emplois temporaires sont fléchés sur la justice pénale alors qu'elle rend trois fois moins de décisions chaque année que la justice civile et commerciale.

Le stock d'affaires en attente d'être jugées est en inflation constante. Il s'est accru au 1^{er} janvier 2019 de 200 000 affaires avec l'intégration du contentieux des anciennes juridictions sociales et s'est, en outre, alourdi de 18 000 affaires en raison du ralentissement de l'activité juridictionnelle lors de la crise de la covid-19 et la grève des avocats en 2020 ; il n'est donc pas certain que ces « sucres rapides » permettent d'éviter la crise.

Enfin, la revalorisation de l'aide juridictionnelle, très attendue par les avocats, se fera de deux manières : par une augmentation de l'unité de valeur de 32 à 34 euros ; et par une revalorisation ciblée du barème de certaines missions, comme les auditions libres et la médiation. Le financement de cette revalorisation est prévu à hauteur de 27,5 millions d'euros dans le budget 2021. Déjà estimée à 50 millions d'euros en année pleine, cette augmentation est largement inférieure aux 100 millions d'euros recommandés par la mission Perben.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour avis. - Pour ma part, j'aborderai trois points : l'immobilier, l'informatique et l'aide aux victimes.

Concernant l'immobilier, le budget prévoit une augmentation de 6 %, à périmètre constant, des dépenses d'investissement des juridictions. Ce budget atteindrait 227 millions d'euros en 2021, dont 23 %, soit 52,9 millions d'euros, affectés aux contrats de partenariat public-privé des palais de justice de Paris et de Caen, et plus particulièrement, 47,3 millions d'euros pour le loyer parisien qui court jusqu'en 2044.

450 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) avaient été ouverts en 2019. L'état immobilier de nos différents palais de justice méritait cet effort d'investissement. Ces AE ont été complétées par 95 millions d'euros consacrés à des projets en outre-mer en 2019-2020 et 120 millions d'euros pour le tribunal judiciaire de Bobigny en 2021.

Nous ne nions évidemment pas le besoin de travaux. Toutefois, nous avons pu noter quelques dérapages financiers qui témoignaient d'un manque de préparation, tant en matière de programmation, qui parfois n'est pas suffisamment en adéquation avec les besoins des juridictions, que de

maîtrise des problèmes techniques. Je voudrais, par exemple, évoquer la cité judiciaire de Nancy qui a vu son enveloppe de travaux passer de 58,5 à 83,25 millions d'euros, en raison de la réévaluation financière du marché et, surtout, de la dépollution des sols sur un ancien terrain d'Alstom – dépollution que l'on aurait pu prévoir et qui aurait peut-être pu être prise en charge par Alstom.

Si la préparation et la bonne exécution du programme immobilier peuvent donc être améliorées, c'est probablement en matière d'informatique que les dysfonctionnements sont les plus criants. Le garde des sceaux nous a confié que la chancellerie n'était pas la meilleure sur ce point ; très franchement, nous pouvons le confirmer. Tout en avouant cela, le garde des sceaux a largement minimisé l'état parfois indigent de l'informatique des juridictions.

Sur le plan matériel, si les magistrats semblent avoir été majoritairement dotés d'ordinateurs portables, la majorité des greffiers, eux, attendent toujours. L'objectif du ministère est de doter 90 % des magistrats et 50 % des greffiers d'ici fin 2020 ; au tribunal de Paris, à peine 10 % des greffiers sont équipés à ce jour, et cela semble être le cas dans l'ensemble des juridictions.

Le sous-équipement matériel se conjugue d'ailleurs aux nombreux écueils que présentent les logiciels. Certaines applications métiers fonctionnent encore sous Windows 3 ou avec WordPerfect – les moins de quarante ans ne savent même pas de quoi je parle ! Ces applications ne sont pas mises à jour suffisamment rapidement après la modification de la loi, retardant l'application de celle-ci – comme la réforme du divorce – ou imposant aux greffiers de « bidouiller » – ce terme a été employé par tous ceux que nous avons entendus –, les retardant un peu plus dans leur travail.

Pour clore ce tableau, j'évoquerai les connexions à distance aux applicatifs métiers. Le ministre nous annonce que désormais 94 % des tribunaux judiciaires ont accès à distance à WinCi – l'applicatif de la justice civile –, alors que, dans la pratique, au tribunal de Paris, cette possibilité n'est offerte qu'à deux greffiers sur plusieurs centaines ; cela montre l'étendue des difficultés.

En résumé donc : 530 millions d'euros d'autorisations d'engagements en 2018, déjà 353 millions dépensés et, mis à part les portables des magistrats, nous attendons encore de voir davantage de résultats concrets. La fin de la course est pour 2022, alors espérons que la situation puisse encore s'améliorer.

En dernier lieu, j'aborderai l'aide aux victimes. Ce budget s'élèverait en 2021 à 32 millions d'euros, soit une augmentation de 11,38 % en un an, bien plus conséquente qu'en 2020. Plus particulièrement, le garde des sceaux, lors de son audition, a indiqué que les crédits dédiés à l'aide aux

victimes de violences conjugales s'élèveraient à 8,1 millions d'euros, soit une augmentation de près de 7 millions en dix ans.

Ces crédits ont notamment permis de financer la plateforme « Mémo de Vie » mise en service par France Victimes, qui permet aux victimes de violences de tenir un journal et de prendre conscience de l'engrenage dans lequel elles se trouvent. Il a également permis de financer un espace internet dédié, où l'on peut enregistrer les documents administratifs nécessaires en cas de départ précipité du domicile conjugal, afin de pouvoir s'installer rapidement dans un autre lieu.

Voilà qui est concret mais cela a été simplement financé et non pas créé par le ministère ; là est peut-être le secret.

En conclusion, au vu des différentes observations que ma collègue et moi-même avons formulées, comportant tout de même plus de points positifs que négatifs, nous proposons à la commission d'émettre 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.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je remercie les rapporteurs pour avoir présenté de manière objective une situation paradoxale, avec une augmentation significative du budget et, pour autant, au-delà de la masse budgétaire, des faiblesses et des difficultés remarquées.

Nous parlons, dans le cadre de cette mission, de justice judiciaire. L'augmentation est évidemment moins spectaculaire, de l'ordre de 6 %, l'administration pénitentiaire étant la mieux lotie. Nous restons l'un des pays les plus mal dotés, aussi bien au niveau du volume, du pourcentage du PIB que du nombre de magistrats par habitant. Il s'agit d'un problème de conception globale : les crédits alloués à ces actions doivent traduire une vision de notre modèle de régulation de la société ; or nous en manquons.

Concernant les emplois, j'observe la sous-évaluation chronique des besoins en matière de juridictions. On ressent, notamment chez les greffiers, une forme de souffrance au travail, avec les mêmes discours récemment entendus dans le milieu de l'hôpital. Nous l'avons constaté lors de notre déplacement au tribunal de Paris la semaine dernière.

Quant à la justice de proximité, l'utilisation de cette expression est un leurre, car il ne s'agit que de justice pénale. Or, comme l'a rappelé Agnès Canayer, la justice du quotidien, c'est d'abord la justice sociale, la justice civile, et non la justice pénale.

Concernant la déjudiciarisation, la dématérialisation, lorsque les équipements ne sont pas là, n'est pas réalisable.

Enfin, au sujet de l'aide juridictionnelle, l'augmentation du budget est un progrès. Mais il s'agit là encore d'un problème de conception globale. Le champ des personnes ayant droit à cette aide n'est pas élargi. Aujourd'hui, seuls des revenus très bas permettent à une personne d'être éligible. Lorsque les avocats ne sont pas payés correctement, vous ne pouvez pas être défendu ; le rapport Perben recommande à cet égard un investissement d'au moins 100 millions d'euros.

De notre côté, nous défendrons des amendements. Nous réservons pour l'heure notre vote. Nous relevons avec satisfaction l'augmentation globale du budget de la mission, mais restons inquiets sur son contenu.

Mme Muriel Jourda. – Ma question concerne les 15 000 places de prison, fil rouge de ce quinquennat. Quel est, à ce jour, le nombre de places construites ?

M. François-Noël Buffet, président. – Le budget de l'administration pénitentiaire a été examiné la semaine dernière. De mémoire, on recense 2 000 places construites. Et pour obtenir les 7 000 places promises par le Gouvernement, il faudra attendre 2023, ce qui fait que le chiffre des 15 000 places supplémentaires promises en 2017 ne sera pas atteint.

Mme Valérie Boyer. – Le nombre de places de prison était une promesse présidentielle. En dehors du catalogue des promesses non tenues, c'est la dignité de l'accueil dans les prisons et la sécurité globale des Français qui me préoccupent aujourd'hui. En effet, comment lutter contre la récidive et le radicalisme si l'on ne construit pas de places de prison et si les agents pénitentiaires ne travaillent pas dans des conditions correctes ?

Ces agents travaillent dans des conditions dégradées, et sont l'objet de menaces, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la prison. La construction de places de prison est essentielle dans notre dispositif de sécurité ; sur cette question, il serait souhaitable d'avoir un calendrier précis.

M. Philippe Bas. – Récemment, des avocats m'ont expliqué que la hausse du budget pour les juridictions ne leur paraissait pas à la hauteur des enjeux. À leurs yeux, il s'agit d'un simple rattrapage de l'écart entre la loi de programmation – que le Sénat a jugé insuffisante – et son exécution. Pouvez-vous me confirmer cette analyse ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – Le nombre de places de prison ne relève pas de notre rapport.

Je partage le constat de Marie-Pierre de La Gontrie : la souffrance des greffiers est réelle. L'an dernier, j'avais présenté un rapport sur la justice prud'homale, dans lequel j'évoquais des conditions de travail particulièrement dégradées. Le Gouvernement a, en outre, imposé une fusion des greffes des prud'hommes avec ceux des tribunaux judiciaires au 1^{er} janvier 2020, qui a été très mal vécue et s'ajoute aux difficultés

préexistantes. Nous observons avec ce budget un début de réponse, avec des réserves sur l'application concrète des embauches.

Concernant l'aide juridictionnelle, les attentes sont fortes. Le rapport Perben donne des orientations. Le ministre n'est pas fermé à la poursuite de la trajectoire de revalorisation, mais semble imposer un certain nombre de conditions.

Pour répondre à Philippe Bas, effectivement, il s'agit d'un rattrapage. Par rapport à la loi de programmation, il manquait 150 millions d'euros en 2020. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous relativisons les efforts budgétaires de ce projet de loi de finances pour 2021.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour avis. – Je partage le constat de Marie-Pierre de La Gontrie : notre pays est effectivement mal doté. Au niveau européen, si l'on compte le nombre de procureurs et de juges par habitant, nous sommes très en retard. Les « sucres rapides » ont pour vocation d'apurer les stocks. Pour autant, comme il existe un sous-effectif chronique dans les différents tribunaux judiciaires, il faudrait former davantage de greffiers ; sur ce sujet, le garde des sceaux ne nous a pas donné de réponse claire.

Alors que la vacance des magistrats est résorbée, celle des greffiers s'élève toujours à 7 %. Les nouveaux greffiers, qui sortent de l'école de Dijon, ne vont pas compenser la vacance ni les remplacements nécessaires aux départs en retraite. Il y a aussi un problème d'attractivité dans certaines juridictions.

M. François-Noël Buffet, président. – Il nous faudra aussi surveiller l'exécution budgétaire, cela fait partie de notre travail.

Je souhaiterais conclure cette présentation par deux chiffres. En 2018, la justice pénale a rendu 799 000 décisions ; la justice civile et commerciale, quant à elle, en a rendu 2,3 millions. Comme nous l'avons vu au tribunal de Paris, la problématique première concerne la numérisation, la capacité de doter l'ensemble des greffiers et des magistrats d'un outil informatique opérationnel. L'effort est urgent, singulièrement en matière civile.

La commission émet 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.

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
LORS DES AUDITIONS ET DU DÉPLACEMENT
ET CONTRIBUTION ÉCRITE**

Ministère de la Justice

Secrétariat général

Mme Catherine Pignon, secrétaire générale

M. Philippe Clergeot, secrétaire général adjoint

M. Sébastien Gallois, secrétaire général adjoint

Mme Fabienne Bonnet, cheffe du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

M. Jean-Yves Hermoso, chef du service des finances et des achats

Direction des services judiciaires

M. Frédéric Chastenet de Gery, chef de service, adjoint au directeur

M. Lionel Paillon, sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance

Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

Mme Chantal Arens, présidente de la formation plénière, présidente de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, première présidente de la Cour de cassation

M. François Molins, président suppléant de la formation plénière, président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, procureur général près la Cour de cassation

Mme Sophie Rey, secrétaire générale du CSM

Conseil national des Barreaux (CNB) et Barreau de Paris

Maître Bénédicte Mast, présidente de la commission accès au droit du CNB

M. Charles Renard, chargé de mission affaires publiques au CNB

Maître Marianne Lagrue, avocate au Barreau de Paris

M. Julien Aubignat, responsable des Affaires publiques du barreau de Paris

Représentants des organisations syndicales de magistrats

Union syndicale des magistrats

Mme Cécile Mamelin, trésorière nationale

M. Ludovic Friat, chargé de mission

Syndicat de la magistrature

Mme Sophie Legrand, secrétaire générale

Mme Lucille Rouet, secrétaire nationale

FO-Unité magistrats

Mme Béatrice Brugere, Secrétaire générale magistrat

Mme Anne de Pingon, membre de la Commission de contrôle,
magistrat

**Représentants des organisations syndicales de greffiers et
personnels judiciaires**

UNSa services judiciaires

M. Hervé Bonglet, secrétaire général

Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires

M. Henri-Ferréol Billy, secrétaire national, délégué syndical

Syndicat des greffiers de France-FO

Mme Sophie Grimault, greffière au tribunal judiciaire de Limoges

M. Jean-Jacques Pieron, greffier au tribunal judiciaire de Vannes

C.JUSTICE

Mme Lydie Quirié, secrétaire général

Déplacement au Tribunal de Paris

Jeudi 19 novembre 2020

Liste des personnes rencontrées

Juridiction

M. Stéphane Noël, président

M. Rémy Heitz, procureur de la République

M. Jean-François Bohnert, procureur national financier

M. Jean-François Ricard, procureur de la République antiterroriste

Mme Bénédicte Gilet, vice-présidente chargée du secrétariat général de la présidence

M. Guillaume Lefèvre-Pontalis, vice-procureur en charge du secrétariat général du parquet

Mme Nicole Combot, première vice-présidente en charge du pôle civil de proximité (PCP)

Mme Karine Wache-Wallin, première vice-présidente adjointe en charge du service des majeurs protégés

M. Nicolas Hennebelle, premier vice-procureur, chef de la section P12

Mme Colette Renty, directrice des services de greffe judiciaire

M. Jean-Bernard Desjardins, directeur des services de greffe judiciaire des parquets

Mme Carima Jillali, directrice des services de greffe judiciaire responsable du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)

M. Pascal Croise, directeur des services de greffe judiciaire du pôle civil de proximité (PCP)

Mme Claire Papat, directrice des services de greffe judiciaire, chef de service

Représentants de l'ordre des avocats au barreau de Paris

Mme Rusen Aytac, membre du conseil de l'ordre

Mme Alexandra Aumont, membre du conseil de l'ordre

Mme Anne-Laure Casado, membre du conseil de l'ordre

M. Julien Aubignat, responsable des affaires publiques

Représentants des organisations syndicales de magistrats

Mme Elsa Johnstone, juge d'instruction, déléguée syndicale du syndicat de la magistrature (SM) au tribunal judiciaire de Paris

Mme Sylvie Daunis, premier vice-président, déléguée de section de l'union syndicale des magistrats (USM)

M. Joël Espel, premier vice-président, délégué régional de l'union syndicale des magistrats (USM)

Mme Valérie Dervieux, FO-unité magistrats

Représentants des organisations syndicales de greffiers et personnels judiciaires

M. Fadela Taieb, UNSA

M. Sébastien Lucas, UNSA

Mme Catherine Hanout, syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires

Mme Marie Poinignon, syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires

Mme Paula Cunha, syndicat des greffiers de France-FO / Unité justice FO

M. Guillaume Grassaud, CFDT

Contribution écrite

CFDT services judiciaires