

N° 169

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

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 2022,

TOME VII

JUSTICE JUDICIAIRE ET ACCÈS AU DROIT

Par Mmes Agnès CANAYER et Dominique VÉRIEN,

Sénateur et Sénatrice

(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 Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, 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, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, 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.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE RATTRAPAGE DES MOYENS DE LA JUSTICE : UN EFFORT À POURSUIVRE	6
A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »	6
B. UNE SOUS-EXÉCUTION CHRONIQUE, QUOIQUE D'AMPLEUR MODÉRÉE	7
II. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE HAUSSE DU BUDGET QUI APPELLE UNE RÉFLEXION DE LONG TERME SUR LES RESSOURCES HUMAINES DES JURIDICTIONS ET LES FRAIS DE JUSTICE	8
A. UNE HAUSSE APPRÉCIABLE DES CRÉDITS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE.....	8
B. LES RESSOURCES HUMAINES DES JURIDICTIONS : UNE POLITIQUE DE LONG TERME QUI RESTE À DÉFINIR.....	9
1. <i>De nouvelles créations d'emplois en nombre limité.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Des besoins qui restent mal évalués.....</i>	<i>9</i>
3. <i>« L'équipe autour du magistrat » : une formule qui doit encore prendre corps</i>	<i>10</i>
C. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX FRAIS DE JUSTICE.....	11
III. UN INVESTISSEMENT MASSIF DANS LE NUMÉRIQUE QUI COMMENCE À PRODUIRE DES EFFETS	11
IV. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET À L'AIDE AUX VICTIMES	13
A. UNE NOUVELLE AMÉLIORATION DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS GRÂCE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE	13
B. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ACCÈS AU DROIT ET À L'AIDE AUX VICTIMES	14
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. ÉRIC DUPOND-MORETTI, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE.....	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37

L'ESSENTIEL

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.

I. LE RATTRAPAGE 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 %	

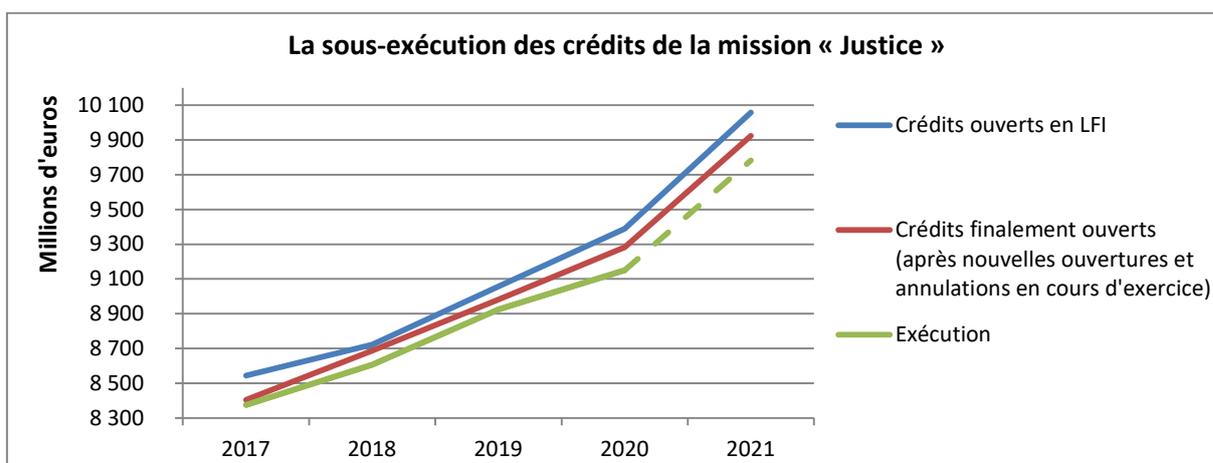
Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

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.

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 raboutage en cours d'exercice des crédits de la justice judiciaire se justifie moins.



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

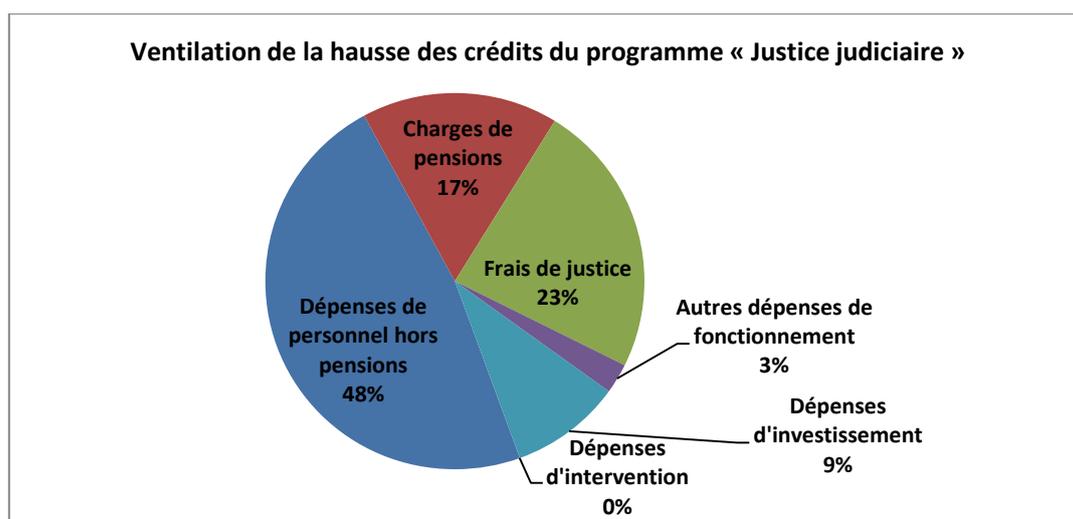
¹ Décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits. Les documents annexés au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021 font état d'autres mouvements en cours de gestion sur certains programmes, dont l'origine n'est pas précisée (fonds de concours, etc.).

II. 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.

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.

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.*

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 **dotation 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.

III. 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%).

IV. 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.

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>

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.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 17 NOVEMBRE 2021

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis sur 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 ». - Cette année encore, le budget global de la justice augmente de 8 % par rapport à 2021, dont 3,4 % pour le programme « Justice judiciaire ». Cet effort de rattrapage, du retard accumulé depuis de nombreuses années, devrait permettre de combler un certain nombre de déficits.

On observe toutefois une sous-exécution chronique, qui s'amplifie chaque année. En 2021, on a ainsi relevé près de 10 millions d'euros de crédits annulés par voie réglementaire. Par ailleurs, le second projet de loi de finances rectificative (PLFR) prévoit d'annuler 135 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires, ce qui correspond à 1,3 % du total de la mission « Justice ».

Ces annulations posent de nombreuses questions et relativisent l'appréciation de l'augmentation du budget de la justice.

La hausse de ce budget ne doit pas nous exempter d'une réflexion de long terme, notamment sur les ressources humaines et les frais de justice. Pour ce qui concerne l'augmentation du personnel, le projet de loi de finances prévoit le recrutement de 50 magistrats, 50 agents d'encadrement et 47 greffiers, avec pour contrepartie la suppression de 107 emplois parmi les personnels administratifs et techniques. Le rythme des recrutements est moins soutenu que les années précédentes, puisque, à titre de comparaison, avaient été créés 50 postes de magistrat et 100 de greffier en 2021, ainsi que 100 postes de magistrat et 413 de greffier en 2020. Ces créations de postes s'ajoutent aux fameux « sucres rapides » dont nous parle régulièrement le garde des sceaux, à savoir les contractuels qui viennent renforcer les effectifs des juridictions.

En outre, malgré ces recrutements, 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 ; et la prévision de 13 mois pour 2021 n'augure pas d'une nette amélioration. En matière pénale, le délai de jugement des crimes est stable autour de 41 mois en 2021, mais demeure excessif.

Se pose toujours le problème de l'évaluation de la charge de travail des magistrats, qui permettrait de mieux apprécier les besoins en personnels. La commission des lois réclame cette évaluation depuis longtemps ; il semblerait qu'elle soit prévue pour l'année 2022.

L'autre enjeu est celui de « l'équipe autour du magistrat ». Pour faire face au volume croissant des affaires, arrivent de nombreux renforts, principalement des contractuels, avec des missions peu claires. Ils sont censés épauler les magistrats et les greffiers, mais une véritable organisation avec une meilleure définition des rôles de chacun, permettrait d'obtenir de meilleurs résultats.

L'augmentation des crédits alloués aux frais de justice s'explique par l'évolution de la dépense moyenne des 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 des nombreuses réformes structurelles qui ne permettent pas de faire des économies d'échelle.

Les crédits consacrés aux frais de justice auront ainsi augmenté de près de 25 % entre 2017 et 2021. Le ministère vise toutefois un objectif de 330 euros en moyenne par affaire pénale en 2023 ; nous voyons mal comment l'économie envisagée pourra être réalisée.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour avis sur 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 ». – Le budget consacré au numérique connaît une forte augmentation de 27 % par rapport à l'année dernière. Les crédits s'élèvent à 340 millions d'euros en 2022, contre 268 millions en 2021. Le plan de transformation numérique était prévu de 2018 à 2022 ; on sent bien qu'il faut avancer pour atteindre l'objectif de 2022.

Le retard pris par le ministère dans l'équipement informatique des juridictions semble en passe d'être comblé. Selon les chiffres de la Chancellerie, 99 % des magistrats sont désormais dotés d'ordinateurs ultraportables, ainsi que 70 % des greffiers et autres agents, soit tous ceux dont les tâches peuvent être effectuées à distance.

Reste la question de l'accès aux réseaux ; des travaux sont en cours pour pouvoir équiper les sites en fibre.

Au sujet des logiciels, notre attention se porte, cette année, sur le projet Portalis. Seulement 2,6 % des justiciables ont fait le choix d'accéder à leur dossier en ligne, alors qu'on en attendait plutôt 10 %. La communication sur le sujet n'est pas très dynamique. Ce 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 (Dinum) ; depuis, sa gouvernance a été modifiée et un calendrier plus progressif d'avancement a été défini jusqu'en juin 2025. Estimé à l'origine à 57,5 millions d'euros, le coût de ce projet devrait finalement s'établir à 77,5 millions d'euros – soit

une hausse de 35 % - pour une durée totale de 135 mois et non de 120 comme cela était initialement prévu.

Dans ce budget pour 2022, on observe également une augmentation continue des crédits dédiés à l'aide juridictionnelle et à l'aide aux victimes. Pour ce qui concerne l'aide juridictionnelle, cette hausse contribue à l'amélioration de la rétribution des avocats. L'unité de valeur passe ainsi, cette année, de 34 à 36 euros, même si nous sommes encore en-deçà des 40 euros préconisés par le rapport Perben.

Pour l'accès au droit et l'aide aux victimes, l'augmentation des crédits est significative, de l'ordre de 29,6 % par rapport à 2021. Ces crédits alloués aux structures de proximité concernent notamment les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), ainsi que les 148 maisons de justice et du droit (MJD) et les 414 « point-justice » de France Services ; pour ce dernier cas, il conviendra de mieux former les personnels des maisons France Services.

Enfin, le budget de l'aide aux victimes s'élève désormais à 40,2 millions d'euros, soit une augmentation de 25,7 %, dans la continuité de celle de 11,38 % qui est intervenue en 2020 et 2021. L'objectif est notamment de mobiliser des ressources en faveur des victimes de violences conjugales, avec les développements attendus du dispositif Téléphone grave danger et du bracelet anti-rapprochement.

En conclusion, nous nous proposons 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 ».

M. Jean-Pierre Sueur. - L'augmentation des crédits, dont on ne peut que se réjouir, n'a qu'un effet mesuré sur la justice judiciaire. Alors que, l'an dernier, l'augmentation des crédits du programme « Justice judiciaire » s'élevait à 6 %, celle-ci n'est plus cette année que de 3,4 %.

On constate un certain nombre de carences qui, je crois, doivent être mises en évidence ; je pense, en particulier, à la situation des greffiers. L'évolution de la situation des greffiers ne suit pas le même rythme que celle, déjà limitée, des magistrats.

Les frais de justice constituent un éternel problème, qui n'est toujours pas pris en compte de manière satisfaisante. Certains magistrats nous disent qu'ils sont obligés de choisir entre les affaires ; la priorité se décide en fonction des moyens matériels dont on dispose.

Concernant l'accès au droit, l'aide aux victimes et l'aide juridictionnelle, la hausse des crédits reste limitée. Nous appellerons, une fois encore, à un changement d'échelle, en espérant que nous serons entendus par les futurs gouvernants que se donnera notre pays. Il faut

poursuivre cet effort budgétaire et ne pas le consacrer majoritairement à la question pénitentiaire.

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 ».

**COMPTE RENDU DE L'AUDITION
DE M. ÉRIC DUPOND-MORETTI, GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le garde des sceaux, nous vous accueillons dans le cadre de nos travaux sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, et plus spécifiquement sur la mission « Justice », dont vous avez la responsabilité.

Le fonctionnement de la justice est, vous le savez, au centre des préoccupations de la commission des lois, et nos rapporteurs pour avis ont à cœur d'examiner les propositions que vous faites pour l'exercice budgétaire 2022. Agnès Canayer et Dominique Vérien sont rapporteurs pour avis des programmes « justice judiciaire » et « accès au droit » sur la mission « justice » ; Maryse Carrère, dont je vous prie d'excuser l'absence, est rapporteure pour avis du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » et Alain Marc rapporteur pour avis du programme « Administration pénitentiaire ». Antoine Lefèvre participe également à cette audition en tant que rapporteur spécial de la commission des finances.

Avant de vous laisser la parole pour présenter votre budget, permettez-moi de vous faire observer la réponse tardive de la Chancellerie aux questionnaires budgétaires que nous vous avons transmis en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), Antoine Lefèvre y reviendra sans doute. Il serait souhaitable à l'avenir que la date limite prévue par la LOLF soit respectée pour le bon examen des crédits.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice. – Vous avez raison, monsieur le président, et je ne peux que vous présenter mes excuses pour ce retard totalement indépendant de ma volonté.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous en remercie, monsieur le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Avec 0,5 milliard d'euros de crédits au-delà de la trajectoire prévue par la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ), le budget que j'ai l'honneur et la fierté de vous présenter a non seulement le mérite de respecter la programmation votée par le Parlement en 2019, mais également d'aller au-delà pour rapprocher – enfin ! – la France des standards européens. C'était devenu un impératif au regard notamment des constats que j'ai pu dresser après trente-cinq années passées, comme avocat, à sillonner la France dans ses tribunaux et ses prisons ; c'était l'un de mes

objectifs en devenant garde des sceaux et ce sera demain une réalité grâce à vous si vous acceptez bien sûr de voter ce budget.

L'amélioration de la situation de la justice de notre pays nécessite une sorte d'union sacrée dans laquelle nous devrions tous nous retrouver. C'est pourquoi je remercie particulièrement la commission des finances du Sénat, en particulier son rapporteur spécial, Antoine Lefèvre, d'avoir adopté mercredi dernier les crédits de la mission « Justice » pour 2022.

L'ancien avocat que je suis, qui a vu des années durant l'institution judiciaire sombrer dans la « clochardisation », pour reprendre les mots de l'un de mes prédécesseurs, Jean-Jacques Urvoas, sait combien le projet de budget que nous portons est une réponse forte aux attentes de la communauté judiciaire et de nos concitoyens.

Après une augmentation de 8 % en 2021, le ministère bénéficiera de nouveau d'une hausse de 8 % en 2022 – c'est un doublé historique –, soit 660 millions d'euros supplémentaires qui viendront renforcer le service public de la justice, ce qui correspond au total à 1,3 milliard d'euros de crédits en deux ans. Sur le quinquennat, l'effort représente une hausse de plus de 30 %.

À cet effort en crédits s'ajoute un renfort en emplois, avec le recrutement inégalé de 3 450 personnels en douze mois. Au total, ce sont 7 400 emplois qui auront été créés en cinq ans, portant le nombre total de personnels du ministère à plus de 90 000. Entre 2017 et 2022, plus de 650 magistrats ont été recrutés, faisant passer le taux de vacance de 6 % à moins de 1 %, c'est-à-dire un taux résiduel. Dans la même période, on dénombre 850 greffiers supplémentaires, 4 500 emplois en plus pour l'administration pénitentiaire, et 340 emplois pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Notre réponse est claire et la volonté du Gouvernement est sans faille : nous avons tout fait pour donner à la justice les moyens non seulement de sortir du dénuement, mais encore d'envisager résolument la justice du XXI^e siècle.

En 2022, nous conforterons et nous amplifierons les projets lancés en 2021, au premier rang desquels la justice de proximité, celle qui permet d'être plus proche des territoires qui vous sont si chers, et au plus proche, bien sûr, des citoyens, grâce notamment aux « point-justice », aux audiences foraines, par exemple, à Villeneuve-sur-Lot, Gien ou Louviers. Ce dispositif est rendu possible par l'engagement des délégués du procureur, dont nous avons doublé les moyens alloués aux vacations, et grâce aux 2 100 emplois publics créés pour que la justice soit plus humaine, plus rapide, plus tangible. Concrètement, ce sont 600 juristes assistants et assistants spécialisés supplémentaires qui viennent former une véritable équipe autour du magistrat. De plus, 1 200 renforts viennent déjà soulager les greffiers, qui sont, j'y insiste, un rouage absolument essentiel de la chaîne judiciaire. En

outre, plusieurs centaines de magistrats honoraires et de magistrats à titre temporaire peuvent désormais faire jusqu'à 300 vacations par an – leur concours est essentiel.

La justice de proximité se verra dotée de 50 millions d'euros de plus qu'en 2021, soit un total de 252 millions d'euros en 2022. Nous lui donnons ainsi la possibilité de rendre une justice plus proche, plus réactive grâce à des moyens de fonctionnement renforcés. Les frais de justice sont ainsi en hausse de 32 % en deux ans, pour un total de 158 millions d'euros supplémentaires, dont je veux souligner les points suivants.

Nous avons revalorisé les délégués du procureur : l'effort de 28 millions d'euros consenti en 2021 sera reconduit en 2022. Nous avons également revalorisé tout récemment la tarification des expertises psychiatriques et psychologiques, avec, au surplus, la prise en charge des cotisations sociales, soit un effort budgétaire total de 20 millions d'euros. Nous renforçons les structures médico-judiciaires, en y consacrant 20 millions d'euros. À cet égard, je remercie le Premier ministre de les avoir mises à l'honneur à Lorient le 28 octobre dernier. Nous allons procéder très prochainement à la revalorisation des enquêtes sociales rapides, avec près de 10 millions d'euros d'investissement pour une justice plus rapide et de meilleure qualité.

L'accès au droit et l'aide juridictionnelle sont, par définition, si j'ose dire, indissociables de la justice de proximité. En deux ans, ce sont 150 millions d'euros de crédits supplémentaires qui auront été déployés en la matière, dont 95 millions d'euros pour la seule année 2022 et une augmentation de 15 % pour la seule aide juridictionnelle. Nous avons pris l'engagement de procéder à une hausse progressive de l'aide juridictionnelle ; nous tenons parole avec cette deuxième marche de revalorisation de 2 euros de l'unité de valeur. Bien sûr, l'aide aux victimes n'est pas oubliée, avec 8 millions d'euros de crédits supplémentaires, soit une hausse de 25 % en un an. Nous donnons ainsi les moyens de déployer autant de téléphones grave danger (TGD) que de besoin.

L'accès au droit passe aussi par près de 2 000 « points-justice » répartis sur tout le territoire, avec 10 000 réponses pénales hors les murs chaque mois, et le recours à la médiation se développe. C'est là une justice humaine, une vision de la justice qui m'est chère, et ce projet de budget permet de poursuivre cet effort.

L'année 2022 ne doit être ni une année d'attente ni une année de vaines promesses. Elle doit au contraire être une année de nouvelles impulsions et de nouvelles ambitions concrètes et tangibles.

Nouvelles impulsions avec l'accélération de la mise en œuvre du programme de construction de 15 000 places de prison, ce qui portera à 75 000 le nombre total de places disponibles en 2027. La mise en chantier des 7 000 premières places est lancée. En 2022, elles seront livrées ; d'ailleurs,

certaines d'entre elles le sont d'ores et déjà ; je pense en particulier au centre pénitentiaire de Lutterbach, qui va connaître dans les jours qui viennent un transfèrement important de quelque 350 détenus, ainsi, évidemment, que des personnels pénitentiaires. Quatorze opérations sont en chantier dans toute la France, à Caen, au Mans, à Avignon, à Draguignan ou encore à Troyes, par exemple. Je tiens naturellement à votre disposition la preuve tangible – des photos – de l'existence de ces chantiers, qui sont en cours de finalisation.

Le deuxième volet, de 8 000 places, est résolument engagé : 16 opérations pénitentiaires sont désormais identifiées sur des sites précis, les concertations locales et les études préalables sont lancées. Je tiens là encore à votre disposition les adresses de ces centres. Qu'il me soit permis ici de saluer l'esprit républicain des maires qui accueillent et soutiennent ces projets – je pense notamment aux élus de Caen ou d'Angers – et de remercier toutes les sénatrices et tous les sénateurs qui accompagnent dans leur territoire l'installation de ces projets essentiels pour l'avenir de notre pays.

En 2022, ce sont ainsi plus de 400 millions d'euros qui seront budgétés pour la réalisation du programme « 15 000 », et 636 millions d'euros seront dévolus à l'immobilier pénitentiaire, soit une hausse de 62 % en deux ans.

Nouvelles ambitions ensuite, avec un grand plan d'investissement pénitentiaire pour la sécurisation des établissements, la numérisation de leur fonctionnement et les conditions de détention. Concrètement, cela représente 45 millions d'euros supplémentaires pour la sécurisation dite « 360° » des établissements, 35 millions pour simplifier le suivi de la détention, favoriser la réinsertion des détenus et développer le travail en détention. Nous financerons ainsi le statut du détenu travailleur, pour attirer de nouveau les entreprises dans les prisons. Nous consacrerons également 20 millions d'euros au déploiement du système d'alerte géolocalisé.

Nouvelles impulsions encore pour la transformation numérique du ministère, avec 205 millions d'investissements informatiques, soit une hausse de 69 millions d'euros en deux ans pour faire aboutir des projets comme la procédure pénale numérique (PPN), un chantier absolument majeur pour faire entrer la justice dans le XXI^e siècle. Les services de la PPN seront disponibles dans toutes les juridictions de France d'ici à décembre 2023, et 52 d'entre eux le seront dès le début de l'année prochaine. D'autres projets essentiels concernent la télé-audience, qui se verra doter de 8 millions d'euros d'investissements, ou la plateforme TIG 360°.

Le projet de budget pour 2022 n'oublie pas la protection judiciaire de la jeunesse qui bénéficie, en deux ans, de 95 millions d'euros de crédits supplémentaires, des crédits essentiels pour accompagner la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs, comme nous nous y étions engagés lors de nos débats.

J'ai coutume de le dire, la justice, c'est avant tout des femmes et des hommes engagés au service de nos concitoyens. C'est pourquoi le projet de budget pour 2022 n'oublie pas non plus les agents du ministère. Ainsi, 65 millions d'euros de crédits sont fléchés pour reconnaître leur mobilisation et améliorer leur protection sociale.

Telles sont les grandes lignes et les grandes priorités de la mission « Justice ». Je répondrai naturellement avec plaisir et de manière la plus complète possible à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit. – Nous nous félicitons cette année encore de l'augmentation du budget de la justice, que vous qualifiez d'« historique » avec un effort en crédits et un renfort en emplois. J'aimerais avoir quelques précisions toutefois sur les effectifs et l'emploi dans les juridictions.

Le recrutement massif de contractuels au cours de ces deux dernières années a vocation à alléger la charge de travail des juridictions, réduire les stocks et délais de jugement pour redonner confiance dans la justice. Seul un Français sur deux a aujourd'hui confiance en l'institution judiciaire.

D'après les chiffres dont nous disposons, le taux de contractuels s'élève désormais à 10 % des effectifs totaux, magistrats et fonctionnaires confondus. Nous nous interrogeons sur leur devenir. Allez-vous pérenniser ces contractuels au terme de leur contrat ? Si oui à quelles conditions ?

Le taux de vacance des postes de greffiers est aujourd'hui proche des 6 %. Pensez-vous qu'une nouvelle loi de programmation sera nécessaire pour permettre le comblement de ces vacances ?

Le taux de vacance de postes de magistrats est, quant à lui, résiduel. Nous constatons toutefois qu'il n'existe toujours pas de référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats. Quelles sont vos pistes de réflexion en la matière ?

Concernant l'organisation judiciaire, menez-vous une réflexion sur le rôle de chaque membre de l'équipe autour du magistrat ?

Enfin, pouvez-vous nous donner des éléments d'information sur les états généraux de la justice et les conséquences qu'ils pourraient avoir sur le projet de budget pour 2022 ?

Mme Dominique Vérien, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit. – Je m'associe aux remarques préliminaires de ma collègue. Je vous parlerai cette année non pas de Cassiopée, mais du projet Portalis, qui a fait l'objet d'un audit de la direction interministérielle du numérique en 2020. Pouvez-vous nous indiquer, dans les grandes lignes, les conclusions de cet audit et quelles

conséquences vous en avez tirées pour la conduite du projet à l'avenir quant à la gouvernance, au calendrier et aux objectifs ?

Le justiciable a-t-il aujourd'hui accès à son dossier *via* Portalis dans toutes les juridictions ?

D'après nos informations, la partie « applicatif métier » du projet serait déployée en 2022, d'abord pour les conseils de prud'hommes, puis pour le contentieux des affaires familiales. Pouvez-vous nous présenter en quelques mots l'objet de cet applicatif, ainsi que les évolutions concrètes pour les greffiers et les magistrats ? Pouvez-vous aussi nous expliquer la priorité donnée aux conseils de prud'hommes ?

Sur les frais de justice, vous nous avez expliqué que les augmentations sont liées à des réformes structurelles. Pour autant, vous fixez un objectif de dépense moyenne, pour 2023, de 330 euros par affaire, contre 461 euros en 2021 et 374 euros en 2019. Cette estimation est-elle réaliste ?

À cet égard, pouvez-vous nous indiquer quand la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) sera considérée comme ayant atteint sa pleine montée en charge, et nous donner le montant moyen annuel des économies réalisées grâce à sa création ?

Enfin, *quid* de l'organisation des « points-justice », en lien avec les tribunaux judiciaires ?

M. Alain Marc, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à l'administration pénitentiaire. – Je m'associe aux propos de mes collègues et je salue l'augmentation des crédits alloués au ministère de la justice.

Au-delà des 15 000 places de prison qui seront livrées ou envisagées – on sait les difficultés rencontrées pour les créer –, l'objectif est-il de favoriser une réponse pénale plus sévère avec des peines d'emprisonnement plus nombreuses, d'améliorer les conditions de détention ou de poursuivre simultanément ces deux objectifs ?

Par ailleurs, savez-vous combien de détenus ont déposé un recours pour conditions indignes de détention sur le fondement de la loi du 8 avril 2021, qui résulte d'une proposition de loi du président François-Noël Buffet ?

Enfin, j'évoquerai un sujet qui me tient particulièrement à cœur : je m'étonne du manque d'évaluation de l'impact de l'activité de l'administration pénitentiaire sur le risque de récidive par exemple et sur les chances de réinsertion – cette question a souvent été pointée comme une lacune. Comment peut-on piloter un ministère sans avoir un outil évaluatif au sein du ministère ou à l'extérieur ? Un travail de recherche en sociologie par exemple serait de nature à éclairer la politique à mener dans les années à venir. Je sais que vous avez dû faire face à l'urgence de recruter, mais, dans toute politique – nous sommes les uns et les autres soucieux de l'argent

public –, il importe de disposer d'une évaluation assez fine des dispositifs mis en place.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – La commission des finances a examiné la semaine dernière les crédits de la mission « Justice » proposés pour 2022. Avant toute chose, je tiens à vous faire part des difficultés que j'ai rencontrées pour obtenir les réponses au questionnaire budgétaire envoyé en juillet dernier, pour lequel la LOLF fixe le 10 octobre comme date limite pour transmettre les réponses. Or, je n'ai reçu l'essentiel de celles-ci qu'une semaine avant l'examen du budget par la commission des finances, ce qui nous a fait perdre un temps précieux pour la préparation de nos auditions. Je le souligne toutefois, lorsque j'ai eu l'occasion d'interpeller directement votre cabinet, il a alors répondu rapidement.

Cela étant dit, j'ai eu l'occasion de rappeler en commission que le projet de budget permettait de « sanctuariser » les moyens du ministère de la justice, en reconduisant une nouvelle hausse de 8 %, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », après une année 2021 marquée par une augmentation de même ampleur. Cette consolidation des moyens de la justice me semble pleinement justifiée pour améliorer le service public rendu à nos concitoyens dans un contexte marqué par une forte défiance des Français envers l'institution.

Néanmoins, la commission des finances a émis plusieurs critiques sur les lacunes de la gestion du ministère de la justice, relayant ainsi les constats encore récemment formulés par la Cour des comptes. Si le budget de la justice est en constante augmentation depuis plusieurs exercices, les délais de traitement des affaires stagnent, voire s'allongent. J'ai toutefois rappelé en commission que la justice avait longtemps été considérée comme le parent pauvre des budgets régaliens, et qu'un rattrapage était nécessaire.

La commission des finances a également exprimé de fortes attentes sur la mise en œuvre du plan de transformation numérique. L'exigence ne semble pas démesurée : il s'agit ici de donner des outils de base à l'ensemble des acteurs de la justice pour exercer leurs missions. Nous ne pourrons parler d'une justice du XXI^e siècle qu'à compter du moment où le ministère disposera d'outils informatiques et d'applications au bénéfice de tous les usagers, et lui permettant de combler son retard en la matière.

J'ai aussi proposé à la commission des finances l'adoption d'un amendement visant à augmenter les crédits à hauteur de 5 millions d'euros pour renforcer les moyens humains des juridictions, en particulier des services de greffes, dans lesquels la situation est préoccupante en dépit des recrutements déjà amorcés. J'ai proposé que cette majoration de crédits soit gagée sur les dépenses d'investissement de l'administration pénitentiaire, qui s'élèvent à 630 millions d'euros pour 2022. Un fléchage de 5 millions d'euros semble ainsi tout à fait « amortissable ». La commission des finances

a adopté cet amendement et propose l'adoption des crédits de la mission. Monsieur le garde des sceaux, vous nous ferez certainement part de l'appréciation que vous portez sur cet amendement.

Par ailleurs, quels éléments pouvez-vous avancer pour répondre au constat critique dressé par la Cour des comptes sur la capacité de votre ministère à bien utiliser ses crédits ? Selon vous, quels sont les leviers à actionner pour diffuser plus largement une culture de l'évaluation de la dépense en son sein ?

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous poserai deux questions sur la protection judiciaire de la jeunesse, en l'absence de Maryse Carrère, rapporteur pour avis. Le budget 2022 prévoit la baisse d'un tiers des mesures de réparation pénale mises en œuvre par le secteur public. À quoi cette baisse correspond-elle, alors que le développement de la réparation est un axe fort d'une réponse pénale plus rapide ?

Par ailleurs, si 4,2 millions d'euros sont prévus en 2022 pour ouvrir cinq centres éducatifs fermés publics, qu'en est-il des quinze centres du secteur associatif habilité qui devaient être ouverts ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Madame Agnès Canayer, comment en sommes-nous venus à la justice civile de proximité, que vous appeliez déjà de vos vœux l'an dernier ? Nous avons d'abord mis en place son volet pénal, car la petite délinquance n'était pas traitée comme il le fallait faute de moyens, notamment humains. Par voie de circulaire, j'ai répertorié 350 infractions dites de basse intensité, qui nuisent fortement à la vie des gens au quotidien, dont les décharges sauvages, les tags et les rodéos urbains.

Nous avons besoin de personnels pour réparer cette justice, mais nous ne pouvions attendre, car la formation des magistrats dure 31 mois et celle des greffiers 18 mois. Nous avons donc recruté des juristes assistants et des renforts de greffe, personnels qualifiés qui se sont parfaitement adaptés. Le constat est clair : aujourd'hui, les magistrats se félicitent de leur arrivée. Les greffiers avaient fait part d'une réticence initiale face à ce qu'ils percevaient comme une obligation de former leurs nouveaux collègues. C'est cependant chose faite, et nul ne conteste à quel point leur apport a été indispensable.

Au cours d'un déplacement dans le cadre des états généraux de la justice, l'une de ces personnes s'est exprimée pour demander une meilleure représentation, soit une forme de syndicalisation des personnels contractuels. J'y ai donné mon accord. Au vu de l'importance prise par ce nouveau personnel, il serait déraisonnable de ne pas vouloir le garder. Les parquetiers, grâce à eux, ont pu davantage développer les relations avec les élus.

Une fois ces mesures mises en place, nous avons dû accélérer le mouvement dans le domaine de la justice civile. Si le garde des sceaux a un

peu d'autorité sur le parquet, il n'en a aucune sur le siège, mais ce dernier a voulu sa part de « sucres rapides ». Nous avons ainsi décidé d'envoyer 1 000 renforts dans les juridictions. Les contrats d'engagements sont tenus et les premiers résultats sont déjà perceptibles, même s'il faudra attendre plus longtemps pour tirer des conclusions définitives. Ainsi, à Nanterre, le nombre de créneaux d'audience pour les affaires familiales aura augmenté de 30 % d'ici à la fin de l'année. À Lyon, ce sont 800 dossiers de plus qui seront traités en 2021, soit au moins 1 600 justiciables qui verront un aboutissement de la procédure engagée.

Sur le caractère pérenne des nouvelles embauches, les contractuels ont été en grande majorité recrutés pour trois ans, un contrat renouvelable une fois. Ils ont vocation à rester et auront l'occasion de passer les diplômes nécessaires. Le taux de vacance des greffiers a chuté à 6 %, contre 17 % précédemment. Or, sans leur rôle d'authentification et d'identification, la justice n'est pas rendue correctement. Un groupe de travail thématique leur est consacré au sein des états généraux de la justice : leur carrière doit être plus attractive et leur rôle redéfini. Ces douze derniers mois, 1 200 emplois publics ont été créés entre l'arrivée de lauréats de l'École nationale des greffes et les recrutements immédiats.

Je le redis, mon objectif est de pérenniser ces recrutements, qui sont une réussite. Si j'ai pu entendre quelques réactions négatives au début face à ce que certains qualifiaient de « rustines », cette appréciation désobligeante a depuis disparu compte tenu de leur aide qui s'est avérée indispensable. Enfin, le taux de vacance des magistrats est désormais minime.

Une nouvelle question se pose désormais. Quand je suis arrivé à la Chancellerie, je n'entendais parler que du manque de moyens. C'est différent aujourd'hui : on évoque désormais l'équipe autour du magistrat, idée selon laquelle ce dernier constitue sa propre équipe et travaille directement avec des contractuels, des assistants et des fonctionnaires titulaires, dont les greffiers.

Les Pays-Bas ont constitué une réserve d'avocats. Ainsi, 40 d'entre eux, sur les 1 500 exerçant à La Haye, acceptent d'exercer, une fois par mois, le rôle de magistrat. Les magistrats français avec qui je m'y suis rendu y ont vu beaucoup d'intérêt. De même, une réserve de greffiers permet à certains d'entre eux, une fois par mois, de compléter les juridictions. Bien sûr, le juge conserve tout son pouvoir juridictionnel.

Je reviens brièvement sur le statut des greffiers : nous réfléchissons à la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie A d'assistants juridictionnels, regroupant les juristes assistants et les greffiers qui le souhaitent.

Avec les états généraux de la justice, nous voulons restaurer cette dernière. Ce sont les deux plus hauts magistrats du pays qui ont demandé

leur tenue au Président de la République, et ils sont une opportunité et une chance pour notre institution.

Après avoir réparé la justice grâce au budget, grâce à ceux qui, au Parlement, l'ont voté, nous envisageons désormais de la moderniser. À cet effet, nous avons voulu créer un comité transpartisan, comprenant les présidents des commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale, les deux plus hauts magistrats du pays et des personnalités indépendantes, sous la présidence de Jean-Marc Sauvé – je n'y intervins pas. Dans ce cadre, sont développés des ateliers thématiques sur la procédure pénale et civile, la justice économique et sociale ainsi que sur les questions statutaires et de fonctionnement interne des juridictions. Ce dernier atelier fait écho aux préconisations de la Cour des comptes et est d'ailleurs coprésidé par l'un de ses membres.

Je me déplace ensuite pour rencontrer les citoyens, par exemple à Rodez, ou encore à Saint-Quentin-Fallavier. Nous sommes au contact des élus, des professionnels, notamment de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), des avocats, des huissiers et des greffiers, mais aussi de simples citoyens intéressés par la justice. C'est une occasion de recueillir leur parole. Celle-ci trouve aussi à s'exprimer *via* la plateforme *parlonsjustice.fr*, dont le prestataire nous indique qu'elle est d'ores et déjà un succès. Tout cela sera synthétisé par le comité présidé par Jean-Marc Sauvé puis transmis à la fin du mois de février à la Chancellerie, sous forme de propositions. Certaines d'entre elles seront mises en œuvre par voie réglementaire. D'autres ne pourront l'être avant la fin de la mandature, mais serviront au prochain Président de la République, quel qu'il soit. Le peuple, au nom duquel la justice est rendue, a ainsi son mot à dire.

J'espère, au cours de mes déplacements, vous voir participer aux états généraux. Je ne suis pas un conférencier, je cherche des idées pour les mettre en œuvre, même si le calendrier électoral ne me permettra pas d'intervenir sur le plan législatif.

Madame Dominique Vérien, les frais de justice financent les dépenses de procédure et d'investigation. Ainsi, 648 millions d'euros y sont consacrés dans le cadre du PLF pour 2022, soit une hausse de 158 millions, qui correspond à 32 % en deux ans. Notre objectif est triple : mettre fin à la sous-budgétisation, améliorer l'attractivité des métiers de la justice et rationaliser le recours aux frais de justice.

Vous avez par ailleurs mentionné la PNIJ. Celle-ci a déjà permis, hors coûts d'investissement, de réaliser 20 millions d'euros d'économies liées aux frais d'interception. Nous espérons encore gagner 20 millions d'euros supplémentaires grâce à l'internalisation des fonctionnalités de géolocalisation.

Ensuite, les « points-justice » sont des lieux d'accès gratuit au droit situés au cœur des territoires. On y juge certaines infractions et les délégués du procureur s'y déplacent. On en dénombre 2 000 sur le territoire qui bénéficient depuis le 1^{er} septembre 2021 du numéro unique 3039 pour améliorer leur accessibilité. Ils peuvent être implantés dans les centres communaux d'action sociale (CCAS), dans les maisons France Services ou encore dans les établissements pénitentiaires. Ils peuvent être ouverts à tous comme réservés à certains publics, par exemple les personnes hospitalisées ou les détenus. Des avocats, des huissiers de justice et des étudiants, dont certains sont issus de l'École nationale de la magistrature, y interviennent.

Sur le numérique, l'un de vos sujets de prédilection, j'avais déjà dit à Philippe Bonnecarrère que nous n'avions retenu, par souci d'efficacité, que certains projets sur la quarantaine initialement envisagés. Vous avez mentionné l'audit de la direction interministérielle du numérique : celle-ci a conclu au besoin d'une gouvernance resserrée autour d'un directeur de programme issu du terrain épaulé par un directeur technique provenant des services numériques. L'équipe de projet doit être limitée à 30 équivalents temps plein (ETP), il ne faut développer qu'un seul contentieux à la fois, et la gestion du projet doit s'axer sur des délais centrés sur des fonctionnalités métier livrées chaque trimestre, impliquant les juridictions. Je me tiens à votre disposition pour tout renseignement supplémentaire.

Nous progressons : le projet Portalis, sur son volet de numérisation des procédures prud'homales, est expérimenté à Bordeaux, Dijon et Nantes. Portalis CPH sera ainsi généralisé début 2022, et nous souhaitons que le contentieux du juge aux affaires familiales (JAF) soit mis à la disposition des tribunaux judiciaires d'ici à la fin de l'année 2022.

Monsieur Alain Marc, je n'ai pas encore de remontées consolidées sur le nombre de recours de détenus estimant subir des conditions de détention indignes, mais je vous les transmettrai dès que possible. Les parquets ne sont pas nécessairement saisis et il est difficile de répertorier ces procédures.

Vous m'avez interrogé sur le statut du détenu travailleur. Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire réforme le fonctionnement du travail pénitentiaire, avec un rapprochement vers le droit commun. Le travail participe du renforcement des droits et de la dignité des personnes détenues.

Le projet de révision de la circulaire du 17 mai 2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention a pour objet d'améliorer la situation des personnes détenues et ex-détenues, et le PLF pour 2022 prévoit une enveloppe de 14,2 millions d'euros pour l'amélioration du statut du détenu travailleur et des conditions de détention.

Sur le suivi de la récidive, en 2020, 11,5 % des personnes condamnées pour un crime étaient en état de récidive légale. Pour les

personnes condamnées pour un délit, 14,6 % étaient en état de récidive légale, et 27,1 % en réitération, soit un total de 41,7 %. Le taux de récidive est plus élevé pour les infractions liées aux atteintes aux biens, aux violences volontaires et en matière de stupéfiants. On observe une surreprésentation parmi les personnes condamnées à de la prison ferme : 47 % sont récidivistes et 37 % réitérantes. Il faudra du temps pour évaluer l'effet de nouvelles mesures, comme le module confiance et les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), qui s'ouvrent de plus en plus.

Un de mes combats est de faire revenir le travail en prison : il est passé de 50 %, il y a quelques années, à 29 %, et le taux est en train de remonter, même si la covid ne lui permet pas encore de reprendre toute sa place. J'ai des contacts directs avec des patrons de grandes, petites et moyennes entreprises. Nous avons mis en place un référent auprès des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), pour que les dirigeants d'entreprise aient un interlocuteur, ainsi que la plateforme *travail-prison.fr*. Le travail en prison est triplement gagnant : pour le patron, qui y trouve des salaires peu élevés, pour le détenu, qui évite l'oisiveté et peut bénéficier d'une formation professionnelle, et pour la société, de par la diminution de la récidive.

Monsieur Antoine Lefèvre, je suis sensible à l'attention que vous portez aux crédits relatifs aux greffiers. Cependant, votre amendement laisse croire que rien n'a été fait en cinq ans. Je vous rappelle que nous avons réduit le taux de vacance des greffiers à 6 %, que 850 emplois ont été créés en cinq ans et que 1 200 renforts de greffe sont arrivés sur douze mois pour répondre aux besoins immédiats. Votre amendement est certes séduisant, mais trop ambigu pour recueillir le soutien du Gouvernement. En effet, il n'indique ni le niveau de recrutement souhaité ni l'impact attendu en termes d'emplois publics. Or, ce n'est pas moi qui vous l'apprendrai, on ne peut pas raisonner qu'en termes de crédits lorsqu'on parle de dépenses de personnels.

L'évolution des délais de jugement, le « stock » d'affaires en cours – une expression que je n'aime pas, mais qui est d'usage... – constituent un marqueur du fonctionnement des juridictions, nous y sommes bien sûr très attentifs. Ces indicateurs illustrent aussi le poids de chaque contentieux dans l'ensemble et permettent une analyse exhaustive des affaires.

Quant aux délais en matière civile, je ne dispose pas encore des chiffres mesurant l'effet des personnels nouveaux que nous avons recrutés, mais je peux d'ores et déjà vous dire que nous avons des résultats encourageants. Les contrats d'engagement seront tenus, c'est un contrat moral avec les magistrats qui siègent au civil.

S'agissant de l'exécution du budget, je peux vous assurer que nous faisons un bon usage des crédits, et nous dépenserons quasiment l'intégralité de ceux que vous voterez – il est normal que nous dépensions un peu moins, car vous nous accordez un plafond, et non un plancher de dépenses. En 2021,

nous atteignons un niveau d'exécution inégalé, à savoir 68 % en septembre, soit quatre points de plus que l'an passé : c'est la preuve d'une consommation de crédits dynamique et d'une activité intense des services de la Chancellerie, que je remercie chaleureusement.

L'ouverture de centres éducatifs fermés (CEF) progresse. Dans le secteur public, un centre, lancé en 2019 à Bergerac, devrait ouvrir l'an prochain ; deux autres l'ont été cette année à Lure et à Rochefort, pour une ouverture prévue en 2023 ou 2024 ; et nous prévoyons de lancer encore deux projets de CEF en 2022. Dans le secteur associatif, quatre CEF ont été lancés en 2019, le premier ouvrira à Épernay à la fin de l'année, un deuxième à Saint-Nazaire l'an prochain, et cinq autres devraient être livrés en 2023-2024. Deux autres projets seront probablement lancés en 2022, deux autres encore sont en suspens du fait d'oppositions locales – je lance un appel ici pour que les élus qui nous entendent se portent candidats, qu'ils surmontent les fantasmes qui présentent les CEF comme des lieux dangereux alors que ceux-ci sont les meilleures garanties contre la récidive des mineurs.

Enfin, les crédits dédiés à la réparation pénale n'ont pas diminué puisqu'ils s'établissent à 18 millions d'euros, soit 10 millions de plus que l'exécution attendue pour 2021.

M. Philippe Bas. – En regardant les budgets exécutés depuis 2017, nous avons observé que, entre 2018 et 2020, 378 millions d'euros votés n'ont pas été dépensés par le ministère, hors charges de gestion ; en 2021, le collectif budgétaire prévoit d'annuler 135 millions d'euros de crédits de paiement, auquel il faut ajouter les crédits non consommés qui devraient encore atteindre cette année 1 %, soit 100 millions d'euros. Vous le savez bien, pour mesurer précisément l'augmentation de votre budget, il ne faut pas se contenter d'additionner les crédits votés, mais ceux qui sont effectivement dépensés. Si nous nous réjouissons de voir les crédits augmenter, auriez-vous la loyauté de raisonner avec des chiffres exacts, pour nous dire quelle a été la hausse effective des crédits ?

J'évoquerai les places de prison ensuite. Les travaux réalisés à la Santé, aux Baumettes, à Aix, ont été lancés avant 2017, avec 2 049 places livrées à ce jour ; 654 places sont en cours de création et des marchés ont été notifiés pour 3 450 autres places, dont aucune ne sera livrée avant la fin du quinquennat. Au total, nous constatons que, pendant ce quinquennat, environ 2 800 nouvelles places de prison auront été livrées. Comment parvenez-vous à en compter 7 000, ce qui n'est du reste que la moitié de l'engagement pris par le Président de la République en 2017 ?

Mme Marie Mercier. – Un article récent paru dans *Le Monde* fait état d'un faible recours, dans le cadre des violences intrafamiliales, au bracelet anti-rapprochement, créé par la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille. Il semble qu'un seul bracelet ait été utilisé

à Paris, et un seul en Seine-Saint-Denis : qu'en est-il ? Comment l'expliquez-vous et pensez-vous y remédier ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je rejoins Philippe Bas : la réalité, ce sont les crédits effectivement dépensés, surtout quand la hausse continue deux années de suite et, par ailleurs, il faut dire que la justice française est l'une des plus mal dotées en Europe. Aussi, l'importance de la hausse « faciale » de ce budget peut obscurcir le débat sur les mesures elles-mêmes, sur le détail. L'analyse peut porter sur l'affectation des crédits, et nous parlerons du pilotage général de la justice – et l'on ne peut guère vous reprocher d'équiper les magistrats en moyens informatiques –, des nouvelles places de prison – je rejoins ici encore Philippe Bas –, ou encore de la justice judiciaire, pour laquelle on peut regretter que la hausse soit moindre que l'an passé. Quelle est la perspective pour la suite : au-delà des augmentations du jour, quelle est votre trajectoire budgétaire pour les prochaines années ? En d'autres termes, êtes-vous totalement satisfait de votre budget ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je me réjouis de voir le budget de la justice augmenter dans ces proportions pour la deuxième année consécutive. La justice de proximité et l'accès au droit occupent une place importante ; les crédits de l'accès au droit progressent de 30 %. Quel bilan faites-vous des « point-justice », déployés depuis le début de l'année sur l'ensemble du territoire ? Comment leur déploiement va-t-il se poursuivre l'an prochain, en particulier dans les territoires ultramarins ? Vous avez cité des audiences foraines, avez-vous d'autres éléments sur l'accès au droit ?

Les députés ont institué une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse, c'est une bonne nouvelle. La réserve a fait ses preuves dans d'autres domaines et elle confortera l'action de la PJJ : quels seront son montant et ses modalités de fonctionnement ?

Enfin, ce budget poursuit l'effort en matière de prévention de la récidive, en confortant en particulier les peines alternatives à l'incarcération. Dans le rapport d'information intitulé *Insécurité à Mayotte : conjurer le sentiment d'abandon des Mahorais*, que nous venons de publier et dont je vous recommande la lecture, nous avons mis au jour des possibilités nouvelles dans l'aménagement des peines à Mayotte, pour les mineurs comme pour les majeurs. La Chancellerie étudie-t-elle des pistes en ce sens ? Je vous signale au passage que nous sommes candidats à l'installation d'un CEF, structure particulièrement adaptée à notre territoire, où les jeunes de 17 ans et moins forment 60 % de la population et où la délinquance juvénile augmente de façon inquiétante...

M. Jean-Yves Roux. – Dans le rapport d'information intitulé *Expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger* qui avait été lancé à l'initiative de Nathalie Delattre et que nous avons publié en mars dernier avec mon collègue Jean Sol, nous proposons plusieurs pistes pour réformer l'expertise judiciaire, en particulier leur

rémunération, laquelle ne prend pas du tout en compte le temps passé par les experts : ce budget en tient-il compte, et comment ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Le questeur Bas m’a déjà posé la question sur les chiffres...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il est obstiné...

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Moi aussi, et je lui ai déjà répondu, nous avons eu un échange respectueux, mais âpre. Je commencerai donc par rappeler que des annulations de crédits de plus de 100 millions d’euros ont été la norme sur la dernière décennie, et que nous ne faisons en réalité qu’annuler la réserve de précaution de 2021 – aussi je peux rassurer le questeur Bas : cette année, 8,1 milliards d’euros seront bel et bien dépensés.

Sur les établissements pénitentiaires, ensuite, puisque vous ne croyez pas aux documents dont j’ai parlé, je me ferai un plaisir de vous les communiquer.

M. Philippe Bas. – J’attendais plutôt des chiffres !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Certes, mais les photos ont l’avantage de montrer les chantiers, chaque photo correspond à un chantier – vous pensez bien qu’elles ne sont pas truquées... J’ai déjà donné les chiffres, mais je peux vous les répéter : plus de 2 000 places sont déjà sorties de terre, dont celles du centre pénitentiaire de Lutterbach-Mulhouse, par exemple, qui permettent le transfèrement de 350 détenus, lesquels étaient jusqu’alors dans deux établissements vétustes. S’y ajoutent les 4 000 places réparties sur seize chantiers. Vous n’en tenez pas compte parce que cela vous arrange, mais vous verrez l’avancement des travaux, les bâtiments sortent de terre, les premiers coups de pelleteuse ont déjà été donnés et 1 000 places seront disponibles d’ici à la fin de l’année...

M. Philippe Bas. – Cela ressemble surtout à la fable de La Fontaine, *La laitière et son pot au lait...*

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Je préfère cela à ce que j’ai entendu hier de certains prétendants à la présidence de la République, qui proposent de construire des préfabriqués où seraient enfermés des détenus avec des bracelets électroniques, sans savoir quel personnel pénitentiaire viendra les surveiller... Puisque vous montrez votre scepticisme sur les chantiers en cours, je vous invite à m’accompagner lors de ma prochaine visite, parce que je n’hésite pas à chausser des bottes, et vous verrez ce qu’il en est. Nous avons quelque 8 000 places pour lesquelles les terrains ont été choisis ; d’autres établissements supplémentaires sont prévus, comme à Magnanville à l’horizon de 2025. Nous sommes donc en réalité au-delà de 15 000 places.

Je ne doute pas non plus, monsieur Bas, que vous n'ignorez pas que la covid-19 a retardé les choses – tous ceux qui font construire en ce moment le savent.

Pour résumer, et me répéter : oui, les 7 000 places verront le jour en 2022, et les 8 000 places supplémentaires d'ici à 2027. J'espère vous avoir convaincus, je vous répèterai ces chiffres chaque fois que vous me poserez cette question, et je sais que plus on avancera dans le temps, mieux vous verrez que je dis vrai.

Pour les bracelets anti-rapprochement, je rappelle que le garde des sceaux n'a pas à ordonner au juge d'utiliser tel ou tel outil de sanction pénale. Nous avons mis des bracelets anti-rapprochement à disposition de toutes les juridictions, le stock est reconstitué dès qu'il en manque. À Paris et dans les grandes villes, des difficultés pratiques dues aux fréquences utilisées en compliquent l'utilisation, ce n'est guère satisfaisant, mais on ne peut pas faire comme si la technique n'était pas là. Quoi qu'il en soit, ces bracelets n'ont pas vocation à rester dans les tiroirs, je l'ai répété, en particulier après l'affaire de Mérignac. Je constate que l'usage des bracelets anti-rapprochement s'est accéléré après la circulaire que j'ai prise en ce sens. En Espagne, où cet outil est utilisé depuis plus longtemps que chez nous, une période de latence avait été observée après le lancement du dispositif, il n'est pas interdit de penser qu'il en soit de même en France.

Suis-je satisfait de ce budget ? Avant de le présenter au Parlement, je l'ai exposé aux magistrats, dans le cadre des dialogues institutionnels, et des remerciements ont été très clairement exprimés. Les chefs de cour et de juridiction m'ont indiqué avoir utilisé les crédits nouveaux cette année, ils ont joué le jeu de l'embauche. Quant à l'expertise syndicale, le discours que j'ai entendu a été d'une autre tonalité : je ne proposerais que « des cacahuètes », après « les rustines » de l'an passé. Je préfère retenir les propos des magistrats, des conférences nationales ou du terrain ; je préfère voir que 30 % d'affaires en plus ont été jugées cette année grâce aux moyens supplémentaires – c'est mieux pour les justiciables. Alors, suis-je satisfait ? Vous me reprocheriez d'être satisfait de moi-même si je vous répondais par l'affirmative, mais j'avoue que je ne peux pas répondre par la négative...

Les « points-justice » dans les territoires ultramarins sont un sujet très important, parce que ces outils servent nos compatriotes les plus modestes et que nous voulons renforcer notre maillage territorial. Nous créons un conseil d'accès au droit en Nouvelle-Calédonie, un « point-justice » à Marie-Galante, un autre en Guyane, où nous doublons également les moyens alloués aux pirogues du droit – c'est dire si nous allons aux confins de la République pour y prôner l'accès au droit.

Mayotte est effectivement marquée par une délinquance très importante, notre réponse pénale y est forte, avec un quantum des peines qui augmente, alors que la maison d'arrêt de Majicavo, ouverte en 2015, connaît

déjà un taux d'occupation de 166 %. Je me rendrai en décembre à Mayotte, je veux discuter avec les interlocuteurs qui font la justice sur le territoire. Pour endiguer la surpopulation carcérale, il faut renforcer les transferts vers le centre de détention de La Réunion, et conduire une politique plus active de libération sous contrainte et d'aménagement de peine, avec la surveillance électronique, le placement extérieur, et le développement des travaux d'intérêt général (TIG), qui sont utiles à condition que les juges connaissent les travaux qu'ils peuvent faire faire.

Je me félicite que les députés aient, le 25 octobre dernier, adopté le principe d'une réserve de la PJJ. Cette réserve permettra de faire appel à des retraités de la fonction publique, à des citoyens volontaires ; les indemnités journalières seront prises sur le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse ». Les réservistes assureront des missions de soutien dans le cadre d'actions éducatives auprès des mineurs concernés, ainsi que des actions de mentorat et de tutorat.

Enfin, je salue votre travail sur l'expertise psychiatrique, je peux dire très clairement qu'il m'a inspiré et qu'il a fait l'objet d'un traitement prioritaire dans ce budget, avec des revalorisations conséquentes des expertises – j'en ai fait l'annonce le 13 septembre dernier à Montpellier.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci pour ces précisions, monsieur le garde des sceaux.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

Secrétariat général

Mme Catherine Pignon, secrétaire générale

M. Sébastien Gallois, secrétaire général adjoint

M. Philippe Baïssus, adjoint au chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

M. Stéphane Paillaud, sous-directeur du budget et des achats au sein du service des finances et des achats

Direction des services judiciaires

M. Paul Huber, directeur des services judiciaires

M. Frédéric Chastenet de Gery, adjoint au directeur des services judiciaires

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 Conseil supérieur de la magistrature

Représentants des avocats

Conseil national des barreaux (CNB)

Maître Bénédicte Mast, présidente de la commission accès au droit

Maître Clarisse Surin, vice-présidente de la commission numérique

Mme Émilie Guillet, chargée de mission affaires publiques

Barreau de Paris

Maître Élodie Lefèvre, membre du Conseil de l'ordre

Représentants des organisations syndicales de magistrats

Union syndicale des magistrats (USM)

Mme Cécile Mamelin, vice-présidente

Mme Catherine Vandier, secrétaire nationale

Syndicat de la magistrature

Mme Sophie Legrand, secrétaire générale

Mme Lucille Rouet, secrétaire nationale

Unité magistrats SNM-FO

M. Hicham Melhem, magistrat, délégué général adjoint du syndicat

Représentants des organisations syndicales de greffiers et personnels judiciaires

UNSA Services judiciaires

M. Hervé Bonglet, secrétaire général

Mme Catherine Solivellas, secrétaire générale adjointe

Syndicat des greffiers de France-FO

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