

N° 138

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

JUSTICE

*Rapporteur spécial* : M. Antoine LEFÈVRE

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> 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>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »</b>	
<b>I. UN BUDGET 2021 SUPÉRIEUR À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE.....</b>	<b>9</b>
A. UNE PROGRESSION CONTINUE DU BUDGET DE LA JUSTICE .....	9
B. HORS MESURE DE PÉRIMÈTRE, UNE PROGRESSION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE DE 100 MILLIONS D'EUROS À L'ANNUITÉ PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE .....	11
1. En 2021, un dépassement de la trajectoire fixée par la loi de programmation .....	11
2. Une mission régaliennne plutôt bien dotée dans le budget 2021.....	12
<b>II. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION .....</b>	<b>13</b>
A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES MOYENS DE LA JUSTICE PROGRESSED DE 657,5 MILLIONS D'EUROS (+ 7 %) .....	13
B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DYNAMIQUES, PRINCIPALEMENT À DESTINATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, ET UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT .....	16
C. LA CRÉATION DE 1 500 POSTES POUR UN COÛT DE 37 MILLIONS D'EUROS EN 2021.....	18
D. LA PRIORITÉ STRATÉGIQUE DONNÉE À LA JUSTICE DE PROXIMITÉ IRRIGUÉE LES PROGRAMMES DE LA MISSION.....	21
<b>SECONDE PARTIE</b> <b>LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b>	
<b>I. JUSTICE JUDICIAIRE : UN BUDGET EN AUGMENTATION, INTÉGRANT LA PRIORITÉ DONNÉE À LA JUSTICE DE PROXIMITÉ .....</b>	<b>23</b>
A. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 208 MILLIONS D'EUROS EN 2021 (+ 6 %) À PÉRIMÈTRE CONSTANT.....	23
B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DÉCOULANT NOTAMMENT DE LA CRÉATION DE 150 EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES DÉDIÉS À LA JUSTICE PÉNALE DE PROXIMITÉ .....	25
C. LES FRAIS DE JUSTICE : UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT CONSENTI EN 2021.....	27

---

<b>II. LE PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE : UNE MISE EN ŒUVRE QUI S'ACCÉLÈRE, MAIS UN SUIVI QUI RESTE INDISPENSABLE.....</b>	<b>30</b>
A. LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE, UN CHANTIER INDISPENSABLE QUI PREND TOUT SON SENS DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SANITAIRE .....	30
B. DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS QUI NÉCESSITENT TOUTEFOIS UNE VIGILANCE ET UN SUIVI ATTENTIF .....	33
<b>III. L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME EN COURS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE.....</b>	<b>35</b>
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE ».....	35
B. UNE AMÉLIORATION DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE MAIS QUI RESTE INSUFFISANTE .....	36
<b>IV. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UNE ACCÉLÉRATION DU PROGRAMME IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE, 1 092 EMPLOIS CRÉÉS EN 2021 .....</b>	<b>39</b>
A. LE PROGRAMME IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE : UN BUDGET QUI AUGMENTE DE 164 MILLIONS D'EUROS EN 2021.....	40
B. LE RENFORCEMENT DE LA SÉCURISATION DES ÉTABLISSEMENTS ET 10 MILLIONS D'EUROS POUR LA JUSTICE DE PROXIMITÉ .....	43
1. Une augmentation des crédits alloués à la sécurisation des établissements pénitentiaires ...	43
2. 10 millions d'euros pour la justice de proximité .....	44
C. SURVEILLANTS PÉNITENTIAIRES : UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ QUI PORTE SES FRUITS .....	45
<b>V. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN BUDGET EN HAUSSE, DES CRÉATIONS D'EMPLOIS DYNAMIQUES .....</b>	<b>48</b>
A. OUTRE LA POURSUITE DE LA CONSTRUCTION DE CINQ CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS (CEF), DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR LA RÉPARATION PÉNALE.....	48
B. 40 EMPLOIS CRÉÉS EN 2021.....	50
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>53</b>
• ARTICLE 55 bis (nouveau) Réforme de l'aide juridictionnelle .....	53
• ARTICLE 55 ter (nouveau) Affectation de biens meubles saisis aux services judiciaires .....	64
• ARTICLE 55 quater (nouveau) Délai de forclusion pour le dépôt des mémoires de frais de justice .....	67
• ARTICLE 55 quinquies (nouveau) Prolongation de l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale obligatoire .....	70

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>73</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>81</b>
<b>CONTRIBUTION ÉCRITE.....</b>	<b>82</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le projet de loi de finances pour 2021 propose l'ouverture de **10,06 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** et de 12,07 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) au titre de la mission « Justice », soit à périmètre constant, **une hausse de 657 millions d'euros (+ 7 %) en crédits de paiement** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

2. En 2021, les crédits hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » augmenteraient de **8 %, soit 600 millions d'euros**. Il s'agit d'un effort budgétaire important, **supérieur de 200 millions d'euros à l'augmentation prévue par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**. Cet écart est toutefois en partie lié à des mesures de périmètres intervenues depuis la loi de programmation : hors mesures de périmètre et de transfert intervenues depuis 2018, le budget proposé est supérieur de **100 millions d'euros à la trajectoire prévue par la loi de programmation**.

3. **1 500 créations de postes sont prévues en 2021, soit 240 emplois au-delà de ce que prévoyait la loi de programmation pour la justice**. 318 emplois seraient créés dans les juridictions, dont 50 emplois de magistrats et **1 092 créations d'emplois concernent l'administration pénitentiaire**. **50 emplois sont alloués au plan de transformation numérique du ministère**.

4. L'une des priorités affichées par la Gouvernement pour le budget 2021 consiste à **réarmer les missions régaliennes et stratégiques de l'État** : cette priorité se traduit, pour la mission « Justice », par le **renforcement de la justice de proximité**. Cette priorité irrigue tous les programmes de la mission (doublement du nombre de délégués du procureur de la République, développement de la réparation pénale, déploiement du bracelet électronique, ...), même si des crédits existants sont « labellisés » au titre de cette priorité. **950 emplois seront proposés pour un renforcement des équipes de proximité dès 2020 dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020, dont 764 concernant la justice judiciaire**.

5. **3,7 milliards d'euros sont alloués à la justice judiciaire (+ 208 millions d'euros)**, qui bénéficie de **150 emplois au-delà des créations prévues par la loi de programmation**, dans le cadre du renforcement de la justice de proximité. Au total, le programme bénéficierait donc en 2020 et 2021 de 914 emplois supplémentaires dédiés à la justice de proximité. **Ces emplois, majoritairement contractuels, permettront d'apporter un soutien temporaire au fonctionnement des juridictions, mais ces recrutements rapides ne sauraient se faire au détriment de la création de postes pérennes et durables, nécessaires, à plus long terme, au bon fonctionnement de la justice**.

6. Le dynamisme des **dépenses informatiques du ministère** (+ 13 % en 2021) résulte surtout de la mise en œuvre du **plan de transformation numérique, dont les crédits de paiement s'élèvent à 207 millions d'euros en 2021**. La période de confinement a permis d'accélérer les politiques menées en la matière, notamment en termes d'équipements de matériel des juridictions et de développement d'un réseau permettant un accès à distance aux applicatifs métiers.

7. L'augmentation des crédits alloués à l'aide juridictionnelle inclut une enveloppe de **25 millions d'euros** destinée à financer **les mesures que retiendra le Gouvernement à la suite de la mission confiée au printemps 2020 à Dominique Perben au sujet de l'avenir de la profession d'avocat, notamment une meilleure rétribution de ces derniers**.

8. S'agissant du programme 107 « Administration pénitentiaire », **47 % de l'augmentation des crédits de paiement de la mission en 2021 y sont consacrés à l'administration pénitentiaire**. Le programme bénéficierait de 309 millions d'euros supplémentaires (+ 8 %).

9. **490,7 millions d'euros sont demandés au titre de l'investissement immobilier pénitentiaire pour 2021** (+ 164 millions d'euros), dont **340 millions d'euros pour les opérations menées par l'Agence pour l'immobilier judiciaire (APIJ)** (+ 160 millions d'euros). **Le programme immobilier pénitentiaire prévoit la création de 7 000 places d'ici la fin du quinquennat** et le lancement de la construction de 8 000 autres d'ici 2022.

10. S'agissant des recrutements, le protocole d'accord signé en janvier 2018, à la suite du mouvement social de fin 2017, prévoit diverses revalorisations ainsi qu'une prime de fidélisation, permettant d'engager une diminution du taux de vacances de surveillants pénitentiaires. **415 créations d'emplois correspondent d'ailleurs à des postes dédiés à la préparation de l'ouverture des nouveaux établissements**.

*À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial n'avait reçu aucune réponse à son questionnaire budgétaire.*

## PREMIÈRE PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »

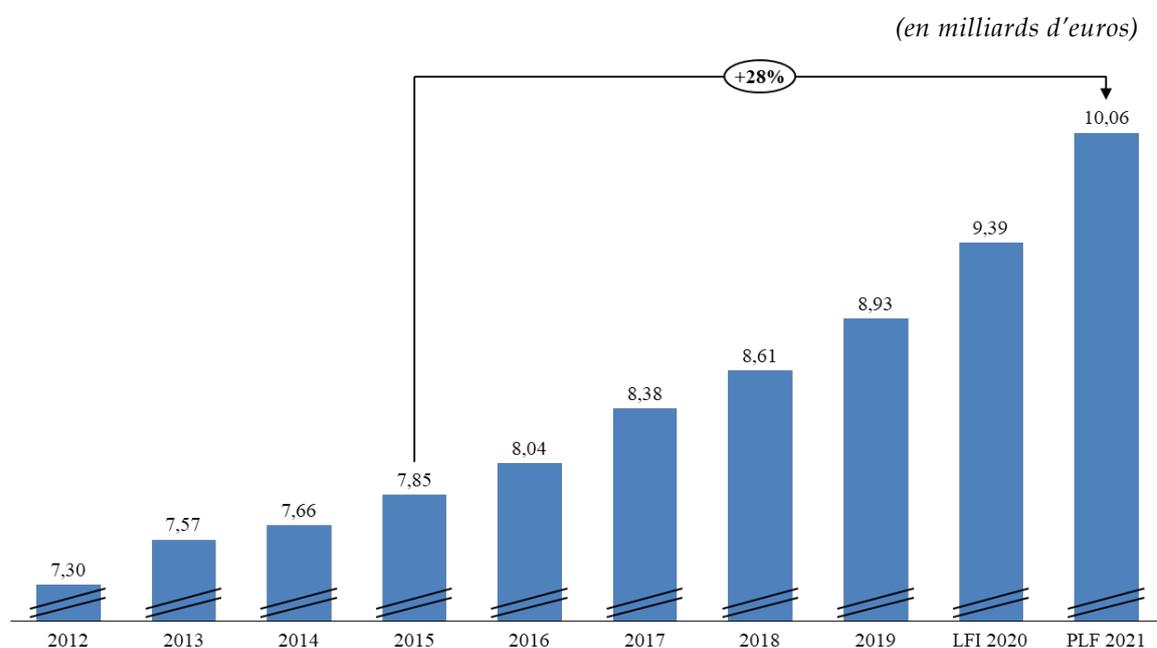
### I. UN BUDGET 2021 SUPÉRIEUR À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE

#### A. UNE PROGRESSION CONTINUE DU BUDGET DE LA JUSTICE

Le projet de loi de finances propose, pour 2021, l'ouverture de **10,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** et **12,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** pour la mission « Justice ».

Ces dernières années, le budget du ministère de la justice a augmenté régulièrement : ainsi, en 2021, la France y consacrera 2,2 milliards d'euros de plus qu'en 2015 (soit + 28 %).

#### Évolution des crédits de paiement de la mission « Justice » depuis 2012 à périmètre courant



Source : commission des finances du Sénat

Si elle comprend les crédits de l'administration pénitentiaire, la mission « Justice » exclut ceux relatifs à la justice administrative, qui sont retracés dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Malgré ce renforcement des moyens du ministère de la justice, selon la récente étude de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)<sup>1</sup>, **la France a consacré, en 2018, 69,5 euros par habitant à son système judiciaire, loin derrière l'Allemagne (131,2 euros par habitant) mais aussi en retrait par rapport à l'Espagne (92,6 euros par habitant) ou à l'Italie (83,2 euros).**

Traduisant le renforcement récent des moyens budgétaires en faveur de la justice, **ce montant par habitant est néanmoins passé de 65,9 euros en 2016 à 69,5 euros par habitant en 2018.**

Alors que l'augmentation continue des moyens devrait commencer à porter ses fruits, l'analyse des **principaux indicateurs de performance des programmes de la mission témoigne surtout cette année de l'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement de la justice :**

- le **délai moyen de traitement des procédures pénales en matière criminelle** stagne à 41,5 mois en 2020, alors que la prévision faite en PLF 2020 s'établissait à 38,5 mois ; la prévision 2021 s'élève à 41,3 mois ;

- le **délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes**, est de 16,8 mois pour la Cour de cassation en 2020 (contre 15,5 mois prévus initialement) et de 15,8 mois pour les cours d'appel (contre 13 mois prévus en LFI 2020) ; les prévisions pour 2021 ne sont guère ambitieuses, avec un délai moyen atteignant respectivement 16,5 mois et 15,3 mois ;

- alors qu'en 2017, 25 % des cours d'appel dépassaient de 15 % le délai moyen de traitement des procédures civiles, **44 % des cours d'appel sont dans cette situation en 2020, contre 6 % prévu initialement pour 2020 ;**

- le taux d'occupation des places en maison d'arrêt diminue, passant de 139 % en 2019 à 120 % en 2020 en raison des libérations anticipées opérées pendant la crise sanitaire, mais s'élèverait de nouveau à **127 % en 2021.**

Ces difficultés liées à la crise sanitaire se sont ajoutées aux difficultés structurelles que connaît le ministère depuis plusieurs années, démontrant une nouvelle fois la nécessité d'un renforcement du budget de la Justice pour améliorer le fonctionnement des juridictions, développer le parc pénitentiaire et recruter des magistrats et des personnels judiciaires et pénitentiaires. Fort heureusement, **le présent projet de loi de finances prévoit des moyens financiers supplémentaires pour la Justice en 2021.**

Alors que la budgétisation 2020 était caractérisée par un non-respect de la programmation financière 2018-2022 prévue par la loi de réforme pour la justice<sup>2</sup>, **l'effort budgétaire consenti pour 2021 représente une nécessaire hausse des moyens pour l'exercice de cette mission régaliennne.**

---

<sup>1</sup> « Systèmes judiciaires européennes, rapport d'évaluation de la CEPEJ », Edition 2020 (données 2018).

<sup>2</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

**B. HORS MESURE DE PÉRIMÈTRE, UNE PROGRESSION DES CRÉDITS SUPÉRIEURE DE 100 MILLIONS D'EUROS À L'ANNUITÉ PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE**

**1. En 2021, un dépassement de la trajectoire fixée par la loi de programmation**

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits du ministère de la justice passeraient de 7,59 milliards d'euros en 2020 à 8,2 milliards d'euros en 2021, soit **une augmentation de 8 % (+ 0,6 milliard d'euros)** contre une augmentation de 2,8 % entre 2019 et 2020.

**De plus, cette augmentation est supérieure de 200 millions d'euros à l'annuité 2021 prévue par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice** - cette augmentation est même conforme à l'article tel qu'adopté par le Sénat, qui, prévoyait, à l'initiative de sa commission des lois, une trajectoire plus ambitieuse à compter de 2021.

**Cependant, le rapporteur note que cet écart est en partie lié à des mesures de périmètres intervenues depuis la loi de programmation.**

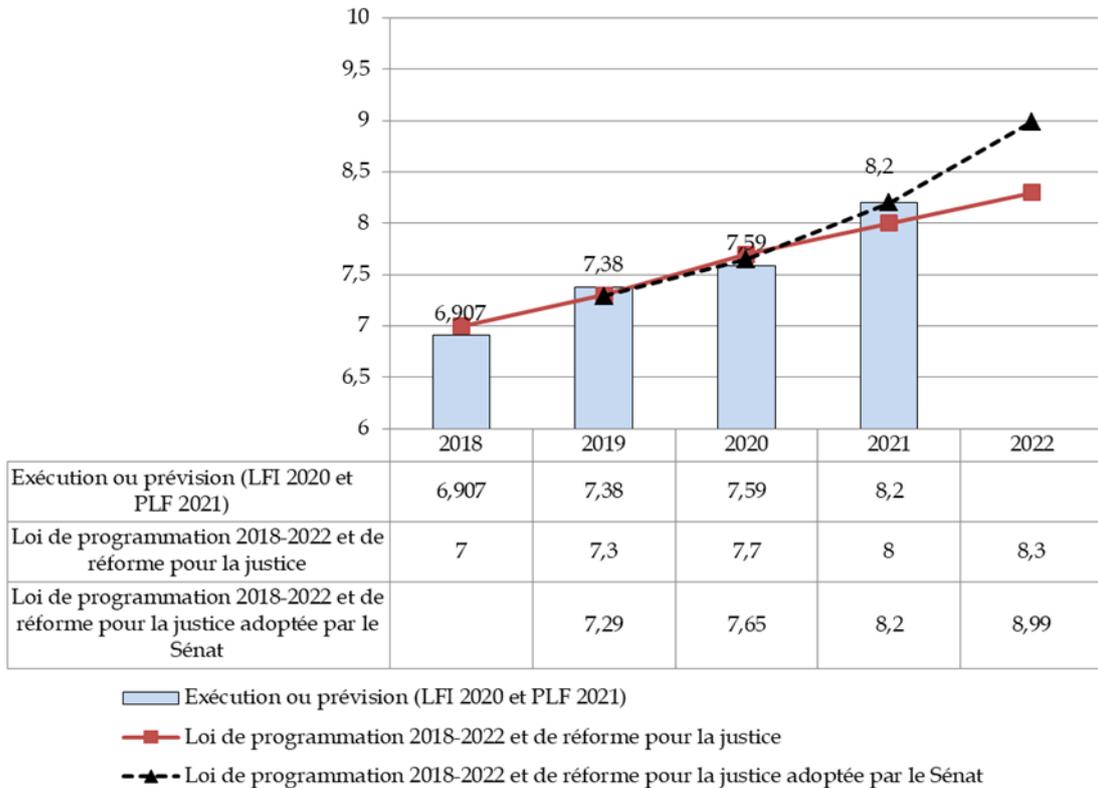
**Ainsi, le budget proposé est supérieur de 100 millions d'euros à périmètre constant au montant inscrit dans la loi de programmation, compte tenu de près de 100 millions d'euros de mesures de transferts et de périmètre intervenues depuis 2018.** Il s'agit principalement des mesures suivantes :

- le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2019 au ministère de la justice du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale. Ce contentieux relève en effet désormais des nouveaux pôles sociaux créés dans certains tribunaux de grande instance ;

- la rebudgétisation au sein de la mission « Justice » des taxes spéciales sur contrat d'assurance et du produit de certaines amendes auparavant affectés au Conseil National du Barreau, en 2020, pour un montant de **83 millions d'euros**.

**Trajectoires et évolution des crédits de la mission « Justice »  
hors contribution au CAS « Pensions »**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

**2. Une mission régalienne plutôt bien dotée dans le budget 2021**

Le rapporteur relève que la mission « Justice » fait l'objet d'un effort important en 2021 parmi les missions régaliennes.

**Évolution des missions régaliennes du budget général de l'État (2019-2021)  
(hors CAS « Pensions »)**

(en milliards d'euros)

	2019	LFI 2020 modifiée LFR 3	PLF 2021 courant	Écart 2021/2020
Défense	35,7	37,5	39,2	+ 1,7
Sécurités	13,3	13,9	13,9	0
<b>Justice</b>	<b>7,3</b>	<b>7,6</b>	<b>8,2</b>	<b>+ 0,6</b>

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

Pour autant, la mission « Sécurités » bénéficie de crédits supplémentaires au sein de la nouvelle mission « Plan de relance », ce qui n'est pas le cas de la mission « Justice ». De plus, la part du budget de la Justice au sein du budget de l'État diminue légèrement en 2021.

**Part des crédits alloués aux missions régaliennes  
dans le budget général de l'État<sup>1</sup> (2019-2021)**

	2019	LFI 2020 modifiée LFR 3	PLF 2021 courant	Écart 2021/2020
Défense	13,1%	13,1%	13,5%	0,4%
Sécurités	2,7%	2,7%	2,8%	0,2%
<b>Justice</b>	4,9%	4,9%	4,8%	-0,1%

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

## II. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

### A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES MOYENS DE LA JUSTICE PROGRESSENT DE 657,5 MILLIONS D'EUROS (+ 7 %)

En 2021, le budget augmente de 657,5 millions d'euros (+ 7 %) en crédits de paiement<sup>2</sup>.

D'après le projet annuel de performances annexé à la mission, ces moyens doivent non seulement permettre de **poursuivre les chantiers prévus par la loi de programmation** (tels les programmes immobiliers pénitentiaire et judiciaire ainsi que le plan de transformation numérique), mais également de mettre en œuvre **la priorité du Gouvernement affichée pour ce budget 2021 : le renforcement de la justice de proximité**.

**Près de 50 % de cette augmentation (soit plus de 300 millions d'euros) sont consacrés à l'administration pénitentiaire**. Cette augmentation résulte principalement pour l'administration pénitentiaire de la hausse des dépenses de personnel et des dépenses immobilières, dans le cadre du programme de construction de places de prisons (cf. *infra*).

<sup>1</sup> Crédits budgétaires et taxes et recettes affectées en crédits de paiement.

<sup>2</sup> Une mesure de périmètre a été prise en compte pour le PLF 2021 : de nouveaux moyens en 2021 pour le programme 166 « Justice judiciaire », tant en crédits de titre 2 hors CAS pension (12,9 millions d'euros) et CAS pension (0,88 millions d'euros), qu'en emplois (21 ETP) à la suite du transfert au ministère de la justice du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité. Des mesures de transferts sont également à prendre en compte, pour 2,6 millions d'euros.

**30 % de cette augmentation sont consacrés à la justice judiciaire (208 millions d'euros), dont 70 % sont alloués à la conduite de la politique pénale et au jugement des affaires pénales.**

S'agissant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice », l'augmentation des crédits de paiement (+ 35 millions d'euros) est consacrée à **l'action informatique du ministère (+ 25 millions d'euros).**

**MISSION JUSTICE PAR ACTION - LFI 2020 et PLF 2021**

N° programme et action	en M€	LFI 2020 (format 2021)		PLF 2021		écarts en CP	écarts en %
		AE	CP	AE	CP		
<b>166</b>		<b>3 622,86</b>	<b>3 513,14</b>	<b>3 798,32</b>	<b>3 720,78</b>	<b>207,64</b>	<b>5,91%</b>
1	Traitement et jugement des contentieux civils	1042,91	1042,91	1062,19	1062,19	19,29	1,85%
2	Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1214,57	1214,57	1362,37	1362,37	147,80	12,17%
3	Cassation	60,85	60,85	62,21	62,21	1,36	2,23%
5	Enregistrement des décisions judiciaires	12,83	12,83	13,29	13,29	0,47	3,63%
6	Soutien	1118,20	1008,48	1120,46	1042,92	34,44	3,42%
7	Formation	155,27	155,27	159,07	159,07	3,79	2,44%
8	Support à l'accès au droit et à la justice	18,23	18,23	18,72	18,72	0,49	2,69%
<b>107</b>	<b>Administration pénitentiaire</b>	<b>3 582,39</b>	<b>3 958,80</b>	<b>6 267,08</b>	<b>4 267,61</b>	<b>309,81</b>	<b>7,80%</b>
1	Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	2 377,77	2 475,81	3 403,40	2 744,54	268,73	10,85%
2	Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	815,09	114,86	2 471,69	1145,60	30,74	2,78%
4	Soutien et formation	389,53	368,12	392,00	377,47	3,35	2,54%
<b>182</b>	<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b>	<b>930,93</b>	<b>893,59</b>	<b>955,78</b>	<b>944,54</b>	<b>50,95</b>	<b>5,70%</b>
1	Mise en oeuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants	774,78	743,96	802,06	792,59	48,62	6,54%
3	Soutien	116,35	110,61	113,91	112,49	1,89	1,71%
4	Formation (Ecole nationale de Protection judiciaire de la jeunesse)	39,80	39,02	39,81	39,46	0,44	1,13%
5	Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>101</b>	<b>Accès au droit et à la justice</b>	<b>530,51</b>	<b>530,51</b>	<b>585,17</b>	<b>585,17</b>	<b>54,66</b>	<b>10,30%</b>
1	Aide juridictionnelle	484,34	484,34	534,00	534,00	49,66	10,25%
2	Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	8,64	8,64	9,46	9,46	0,82	9,49%
3	Aide aux victimes	28,78	28,78	32,05	32,05	3,28	11,38%
4	Médiation familiale et espaces de rencontre	8,75	8,75	9,66	9,66	0,91	10,35%
<b>310</b>	<b>Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>	<b>438,94</b>	<b>499,60</b>	<b>463,33</b>	<b>534,82</b>	<b>35,22</b>	<b>7,85%</b>
1	État major	11,12	11,12	11,04	11,04	-0,08	-0,71%
2	Activité normative	26,42	26,42	27,30	27,30	0,88	3,35%
3	Évaluation, contrôle, études et recherche	20,02	20,16	21,01	21,01	0,84	4,19%
4	Gestion de l'administration centrale	125,76	153,42	156,39	156,93	3,51	2,29%
9	Action informatique ministérielle	209,57	242,42	196,86	267,80	25,38	10,47%
10	Action sociale ministérielle	46,06	46,06	50,74	50,74	4,68	10,16%
<b>335</b>	<b>Conseil supérieur de la magistrature</b>	<b>6,12</b>	<b>5,06</b>	<b>4,43</b>	<b>5,27</b>	<b>0,20</b>	<b>4,04%</b>
1	Conseil supérieur de la magistrature	6,12	5,06	4,43	5,27	0,20	4,04%
<b>TOTAL du ministère de la Justice</b>		<b>9 111,76</b>	<b>9 400,70</b>	<b>12 074,12</b>	<b>10 058,19</b>	<b>657,49</b>	<b>6,99%</b>

**B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DYNAMIQUES, PRINCIPALEMENT À DESTINATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, ET UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT**

En 2021, près de **60 % du budget de la mission « Justice » correspond à des dépenses de personnel.**

L'augmentation des crédits de paiement consacrés à la mission en 2021 s'explique d'abord par une **forte hausse des dépenses de personnel, de 194 millions d'euros en 2021 (+ 3,4 %).**

**Évolution des crédits de paiement par titre entre 2020 et 2021**

(en millions d'euros)

	LFI 2020 PROFORMA 2021		PLF 2021 courant		Évolution LFI 20 vs PLF 21	
	AE	CP	AE	CP	CP en mt	CP en %
<b>Total pour la mission</b>	<b>9 111,76</b>	<b>9 400,70</b>	<b>12 074,12</b>	<b>10 058,19</b>	<b>657,5</b>	<b>7,0%</b>
Dont :						
Titre 2. Dépenses de personnel	5 754,19	5 754,19	5 948,12	5 948,12	193,9	3,4%
<b>Dont HCAS</b>	3 947,16	3 947,16	4 091,04	4 091,04	143,9	3,6%
<b>Dont CAS</b>	1 807,03	1 807,03	1 857,08	1 857,08	50,0	2,8%
Autres dépenses :	<b>3 357,57</b>	<b>3 646,51</b>	<b>6 126,00</b>	<b>4 110,07</b>	<b>463,6</b>	<b>12,7%</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 830,34	2 083,45	3 631,15	2 270,94	187,5	9,0%
Titre 5. Dépenses d'investissement	732,72	768,32	1 617,36	961,64	193,3	25,2%
Titre 6. Dépenses d'intervention	794,51	794,75	877,49	877,49	82,7	10,4%

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

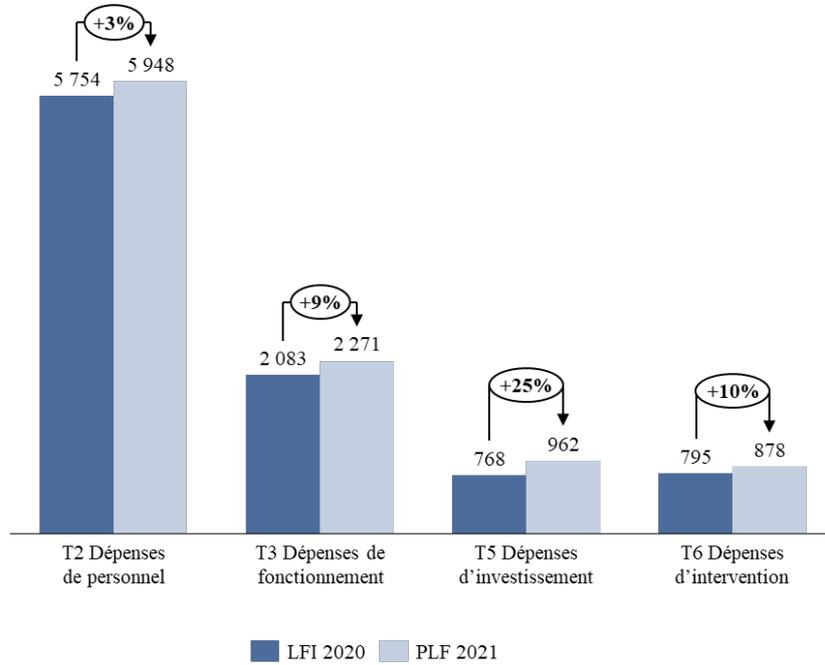
**Hors dépenses de personnel, les crédits augmentent de 464 millions d'euros.**

Les **dépenses de fonctionnement progresseraient de 188 millions d'euros** (dont 127 millions d'euros pour les frais de justice), tandis qu'un effort particulier serait consacré aux **dépenses d'investissement, qui augmenteraient de 193 millions d'euros en 2021** (dont près de **164 millions d'euros à destination de l'administration pénitentiaire**, en lien avec le programme immobilier pénitentiaire).

L'augmentation des **dépenses d'intervention** de la mission résulterait essentiellement de la **hausse des crédits de l'aide juridictionnelle** et de l'accès au droit et à la justice (cf. *infra*).

### Décomposition par titre de l'évolution des dépenses de la mission « Justice »

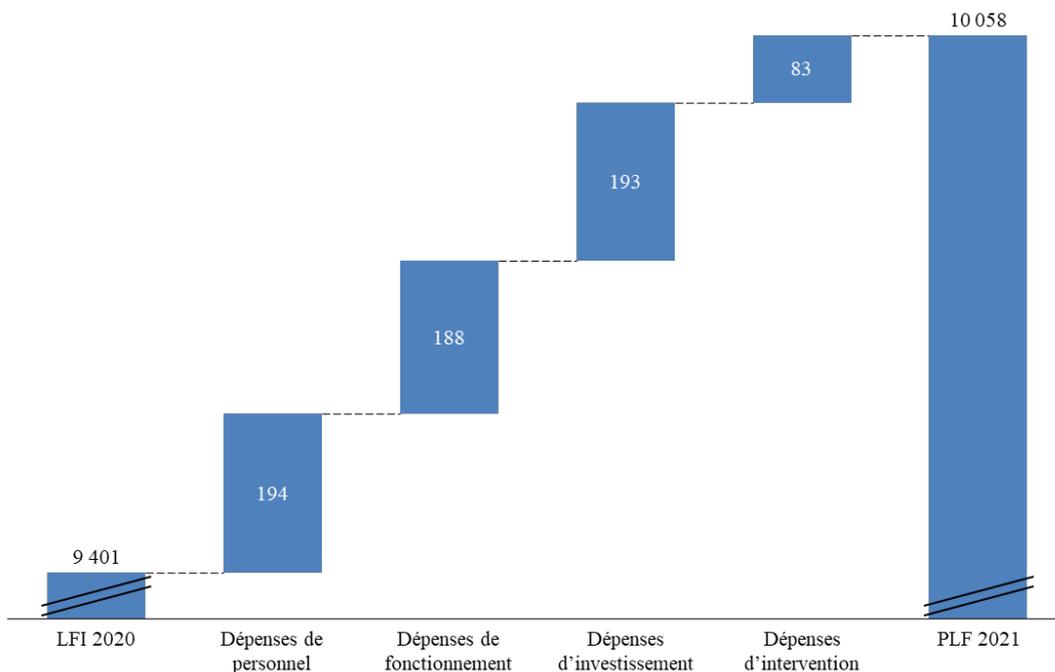
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

### Évolution (2020-2021) des crédits de paiement par type de dépenses

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

**C. LA CRÉATION DE 1 500 POSTES POUR UN COÛT DE 37 MILLIONS D'EUROS EN 2021**

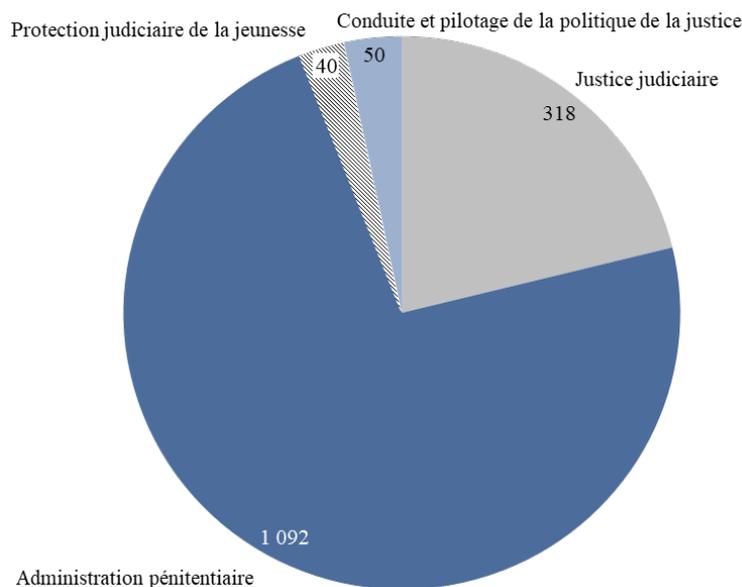
**Le présent projet de loi de finances pour 2021 prévoit la création de 1 500 emplois, soit 240 emplois au-delà de ce que prévoyait la loi de programmation pour la justice, pour 2021 dont :**

- 150 emplois pour renforcer l'équipe autour du magistrat ;
- 70 emplois pour l'application des peines ;
- 20 emplois pour la protection judiciaire de la jeunesse.

**Au total, plus 70 % des créations de postes prévues en 2021 sont destinés à l'administration pénitentiaire.**

**Répartition par programme du projet de création de 1 500 postes en 2021**

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances

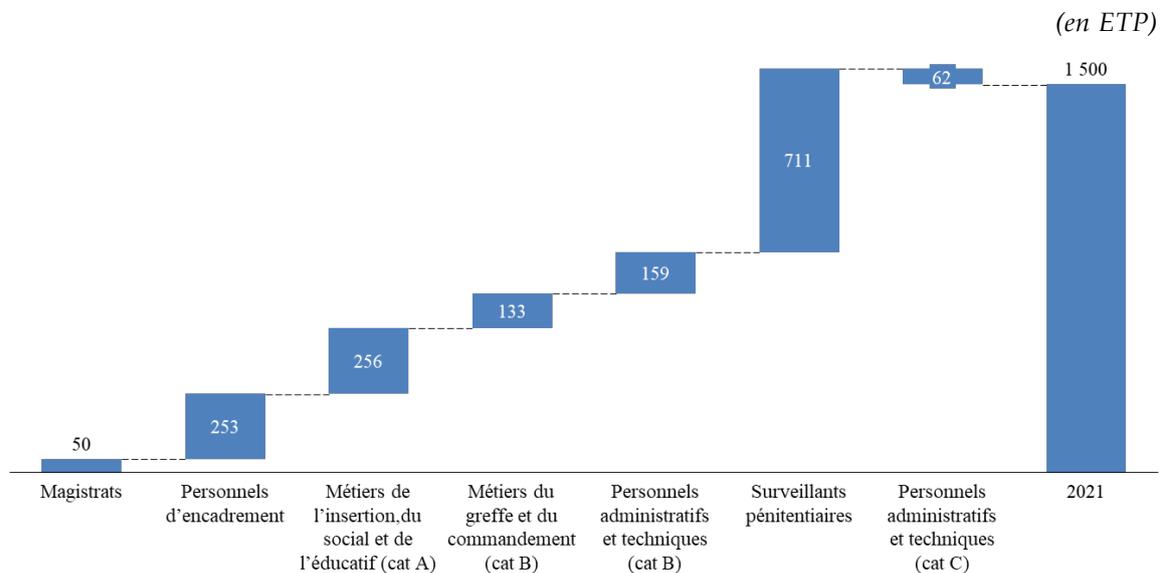
S'agissant de l'administration pénitentiaire, 390 postes de surveillants pénitentiaires créés permettraient de combler des vacances de postes ; par ailleurs, 300 emplois sont prévus pour le renforcement des services pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). En outre, 415 emplois sont prévus pour la constitution d'équipes dédiées au pilotage et à la préparation de l'ouverture de nouveaux établissements.

318 emplois sont créés dans les services judiciaires en 2021, notamment afin de renforcer l'équipe autour du magistrat et résorber la vacance d'emplois dans les greffes.

La PJJ bénéficie de 40 emplois supplémentaires, dont 103 emplois pour renforcer l'encadrement et l'accompagnement des jeunes et 20 emplois pour la participation aux cellules de recueil d'informations préoccupantes (CRIP). 83 emplois sont restitués en raison de l'évolution des dispositifs de prise en charge.

Enfin, 50 emplois sont créés sur le programme 301 « Conduite et pilotage de la politique de la justice », pour la poursuite du plan de transformation numérique du ministère.

### Répartition des 1 500 créations de postes prévues en 2021



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

Le plafond d'emplois autorisé passerait de 87 617 ETPT en 2020 à 89 882 ETPT en 2021. Cette augmentation de 2 265 ETPT correspond principalement à l'impact des schémas d'emplois pour 2021 et à l'extension en année pleine des recrutements intervenus en 2020 (+ 1 570).

## Évolution des schémas d'emplois en 2021 par programme

(en ETPT)

	Extension en année pleine des schémas d'emplois 2020	Impact des schémas d'emplois 2021	Total
Justice judiciaire	284	130	414
Administration pénitentiaire	245	784	1 029
Protection judiciaire de la jeunesse	-5	73	68
Conduite et pilotage de la politique de la justice	46	13	59
Conseil supérieur de la magistrature	0	0	0
<b>Total</b>	<b>570</b>	<b>1 000</b>	<b>1 570</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances

Le coût de la création des 1 500 emplois est évalué à 37 millions d'euros, et l'extension en année pleine des créations d'emplois décidées en 2020 à 27,7 millions d'euros. Ainsi, **le coût des créations de postes prévues en 2020 et 2021 représente 65 millions d'euros.**

## Évolution des facteurs d'évolution de la masse salariale en 2021 par programme (hors CAS pensions)

(en millions d'euros)

	Extension en année pleine des schémas d'emplois 2020	Impact du schéma d'emplois 2021	Mesures catégorielles
Justice judiciaire	12,13	7,7	10,4
Administration pénitentiaire	15,1	25,4	29,2
Protection judiciaire de la jeunesse	-1,1	2,5	10,8
Conduite et pilotage de la politique de la justice	1,6	1,3	0,6
<b>Total</b>	<b>27,73</b>	<b>36,9</b>	<b>51</b>

#### **D. LA PRIORITÉ STRATÉGIQUE DONNÉE À LA JUSTICE DE PROXIMITÉ IRRIGUE LES PROGRAMMES DE LA MISSION**

L'une des priorités affichées par le Gouvernement pour le budget 2021 consiste à **réarmer les missions régaliennes et stratégiques de l'État**, notamment, concernant la mission « Justice », par le **renforcement de la justice de proximité**, afin de « *lutter plus efficacement contre la petite délinquance du quotidien, au plus près des victimes et de renforcer l'action judiciaire de proximité* » (projet annuel de performance). Il s'agit d'une **priorité évoquée par le Premier ministre lors de son discours de politique générale du 15 juillet 2020**.

À cet effet, le Gouvernement indique qu'une **autorisation de recrutements supplémentaires à hauteur de 950 emplois pour un renforcement des équipes de proximité dès 2020 sera proposée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020**. Ces emplois s'ajouteront aux emplois ouverts en loi de finances initiale pour 2020 et seraient **conservés en 2021**.

Ces autorisations de recrutements supplémentaires porteront sur :

- **764 juristes assistants et contractuels** renforçant les greffes ;
- **100 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)** ;
- **86 éducateurs contractuels pour l'encadrement des mineurs**.

Cette priorité irrigue par ailleurs tous les programmes de la **mission « Justice »**. Il est toutefois complexe d'identifier les crédits supplémentaires alloués à cette priorité, dès lors que certains crédits existaient précédemment mais sont désormais considérés comme des crédits alloués à la justice de proximité. **Ainsi, d'après les estimations du rapporteur, environ 170 millions d'euros supplémentaires dans le budget 2021 seraient dédiés à la justice de proximité, dont :**

- **15 millions d'euros supplémentaires alloués aux délégués du procureur**. Afin de favoriser la mise en place de mesures alternatives aux poursuites, le recours aux **délégués du procureur de la République** sera en effet augmenté au cours de l'année 2021, et leur nombre doublé (programme 166 « Justice judiciaire ») ;

- **20 millions d'euros** alloués au développement et à l'amélioration de l'accueil des victimes au sein des **unités médico-judiciaires**, notamment avec un renforcement du maillage territorial (programme 166 « Justice judiciaire ») ;

- **100 millions d'euros** au sein du budget alloué aux **frais de justice** afin de renforcer les moyens d'enquête et d'expertise de la justice (programme n° 166 « Justice judiciaire »). Ces crédits, fléchés vers la justice de proximité, auraient en tout état de cause été prévus, compte tenu de

l'augmentation de la technicité des enquêtes et de la sous-budgétisation passée de ce poste de dépense ;

- **5 millions d'euros** supplémentaires consacrés à l'accélération du déploiement des **bracelets électroniques** (programme n° 107 « Administration pénitentiaire ») ;

- **20 millions d'euros** supplémentaires consacrés au développement de la mesure éducative de réparation pénale (programme n° 182, « Protection judiciaire de la jeunesse ») ;

- **10 millions d'euros pour l'accompagnement de l'évolution des effectifs**, dédiés à l'équipement des postes de travail (qui auraient en tout état de cause été alloués, du fait de l'évolution des effectifs).

---

## SECONDE PARTIE

### LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

#### I. JUSTICE JUDICIAIRE : UN BUDGET EN AUGMENTATION, INTÉGRANT LA PRIORITÉ DONNÉE À LA JUSTICE DE PROXIMITÉ

##### A. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 208 MILLIONS D'EUROS EN 2021 (+ 6 %) À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Les crédits de paiement du programme « Justice judiciaire » proposés pour 2021 s'élèvent à **3,7 milliards d'euros**, soit une augmentation de 208 millions d'euros par rapport à 2020. En comparaison, le programme n'augmentait que de 4 millions d'euros en 2020 par rapport à 2019.

#### **Le fonctionnement des juridictions en 2020**

Alors que l'année 2020 devait être le cadre de la mise en œuvre des dispositions de loi de programmation et de réforme pour la Justice, la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 est venue totalement bouleverser le fonctionnement des juridictions.

Ainsi, à la suite des mesures prises par le gouvernement pour entraver la propagation du virus Covid-19 et plus particulièrement de la période de confinement du 17 mars au 11 mai 2020, les plans de continuité d'activité des juridictions ont été mis en œuvre, dès le 16 mars 2020 au soir, pour maintenir les activités essentielles au regard à la fois des intérêts en jeu en matière de liberté individuelle et de protection des personnes vulnérables.

La mise en œuvre d'une nouvelle organisation juridictionnelle pendant la période de confinement, conjuguée à la nécessité de couvrir des dépenses imprévues en lien avec les mesures sanitaires, a rendu complexe l'exercice de programmation budgétaire et de gestion.

*Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance et les réponses au questionnaire du rapporteur spécial*

**Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement s'élèvent à 1,27 milliard d'euros, soit une augmentation de 155 millions d'euros par rapport à 2020.** Cette hausse découle principalement d'une **augmentation substantielle des crédits consacrés aux frais de justice** (+ 127 millions d'euros).

**Détail de l'évolution (2020-2021) des crédits  
par « brique » de budgétisation**

*(en millions d'euros)*

		LFI 2020 PF 2021		PLF 2021 - COURANT		Ecart PLF 2021/2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
	<b>Justice judiciaire</b>	<b>3 622,51</b>	<b>3 512,79</b>	<b>3 798,33</b>	<b>3 720,78</b>	175,81	207,99
<b>166</b>	Titre 2	2 398,29	2 398,29	2 451,67	2 451,67	53,38	53,38
	<i>Dont HCAS</i>	<i>1 691,71</i>	<i>1 691,71</i>	<i>1 732,27</i>	<i>1 732,27</i>	40,57	40,57
	<i>Dont CAS</i>	<i>706,59</i>	<i>706,59</i>	<i>719,40</i>	<i>719,40</i>	12,81	12,81
	Frais de justice	490,84	490,84	618,23	618,23	127,39	127,39
	Fonctionnement courant	163,31	163,31	172,85	172,85	9,55	9,55
	Immobilier - Dépenses de l'occupant	211,42	211,42	226,32	216,28	14,90	4,86
	Immobilier - Dépense du propriétaire	323,73	214,01	294,33	226,83	-29,40	12,82
	Intervention	1,72	1,72	1,72	1,72	0,00	0,00
	Opérateur ENM	33,20	33,20	33,20	33,20	0,00	0,00

Source : commission des finances à partir des réponses du ministère de la justice au questionnaire

Plusieurs augmentations de crédits sont destinées au **renforcement de la justice pénale de proximité** :

- les moyens de fonctionnement augmentent de **10 millions d'euros**, afin d'adapter les modes d'organisation judiciaires aux enjeux numériques (téléconférences, outils informatiques), et **d'accompagner l'augmentation des effectifs** (cf. *infra*) ;

- **20 millions d'euros** sont consacrés au **développement et à l'amélioration de l'accueil des victimes au sein des unités médico-judiciaires** avec un renforcement du maillage territorial ;

- **14,9 millions d'euros** sont fléchés pour un doublement du nombre de **délégués du procureur**, et une revalorisation de leurs tarifs. Ainsi, chaque tribunal judiciaire ou de proximité devra pouvoir disposer de permanences de délégués du procureur et offrir ainsi une plus grande rapidité dans la réponse pénale apportée à des faits de délinquance du quotidien.

Enfin, **294 millions d'euros d'AE et 227 millions d'euros en CP** sont alloués à **l'investissement immobilier des services judiciaires, dont 174 millions d'euros en CP hors dépenses relatives aux contrats de partenariats.**

**Cette hausse de 8 % en CP** permet d'une part, la montée en charge de la nouvelle programmation judiciaire initiée en 2018<sup>1</sup> (12 millions d'euros prévus) et le financement des projets de l'APIJ en phase opérationnelle, comme la construction des nouveaux palais de justice de Lille, de Lisieux, de

<sup>1</sup> Avec notamment la réhabilitation de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, la restructuration et l'extension du palais de justice de Basse-Terre, la construction de la cité judiciaire de Cayenne, la construction du tribunal judiciaire de Saint Laurent du Maroni...

Mont-de-Marsan, de Perpignan et la restructuration du palais de justice de l'île de la Cité à Paris (58 millions d'euros prévus).

En AE, au titre des projets suivis par l'APIJ, **120 millions d'euros sont destinés à la construction d'un bâtiment neuf pour accueillir le pôle pénal du tribunal de Bobigny.**

***B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DÉCOULANT NOTAMMENT DE LA CRÉATION DE 150 EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES DÉDIÉS À LA JUSTICE PÉNALE DE PROXIMITÉ***

Les crédits de titre 2 (hors CAS Pensions) s'élèvent à **1,73 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 41 millions d'euros**, résultant de l'achèvement du processus de transfert du contentieux social (+ 15 millions d'euros), ainsi que de la mise en œuvre de mesures catégorielles au profit notamment des personnels de greffe (+ 11 millions d'euros).

Surtout, cette **hausse découle de la priorité donnée à la justice de proximité**, notamment avec l'augmentation des moyens afin de permettre un **recours étendu aux magistrats honoraires et magistrats à titre temporaire<sup>1</sup>** (+ 13 millions d'euros) et **la création de 150 emplois dédiés à cette priorité**. Ceux-ci se déclinent comme suit :

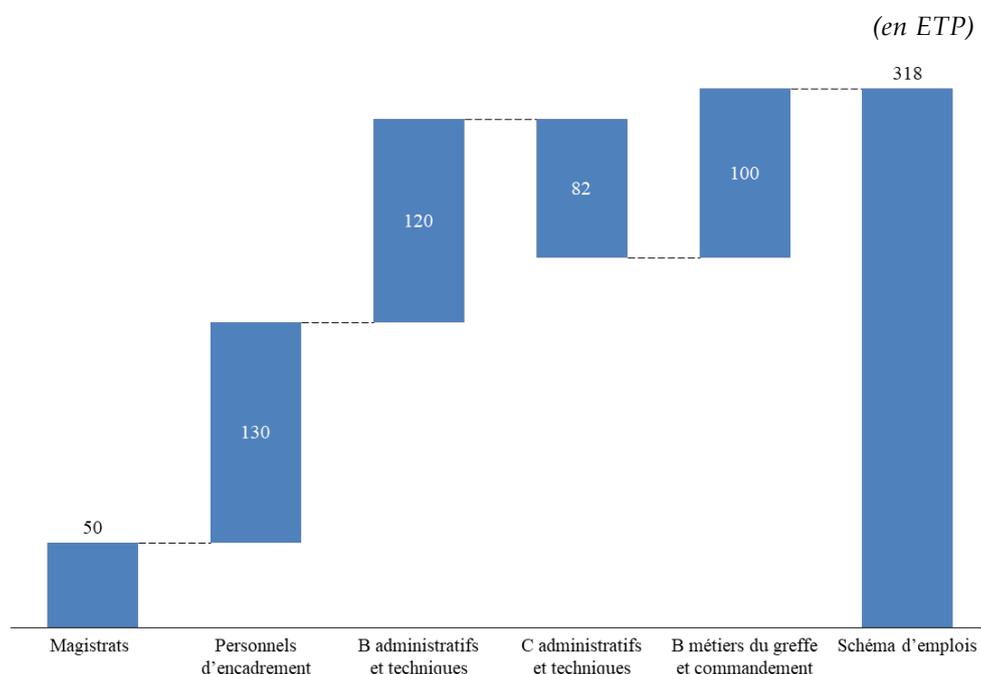
- 100 emplois d'assistants de greffe de niveau B administratif ;
- 15 assistants spécialisés (catégorie A) ;
- 35 juristes assistants (catégorie A).

**Outre cet effort de 150 emplois, le schéma d'emplois demeure conforme à celui figurant dans la loi de programmation et de réforme pour la justice.**

---

<sup>1</sup> Ils permettent de dégager du temps de magistrat pour tenir des audiences à juge unique et des audiences foraines dans les tribunaux de proximité.

### Schéma d'emplois du programme 166 « Justice judiciaire » par catégorie d'emplois



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

De plus, le programme « Justice judiciaire » bénéficierait de **764 emplois supplémentaires dès 2020**, qui seront proposés par le projet de loi de finances rectificative pour 2020, **dédiés à la justice de proximité**. Au total, **ce seraient donc, sur 2020 et 2021, 914 emplois dédiés à cette priorité de justice de proximité, qui s'ajoutent aux emplois prévus par la loi de programmation.**

D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, ces **764 emplois qui seront proposés en fin de gestion 2020 seront pourvus sous la forme de contrats de projet, plus souples et rapides à pourvoir** - la procédure de recrutement étant identique à celle d'un agent contractuel. En effet, le recrutement de magistrats et de greffiers implique une prise de fonction différée, compte tenu de leur durée de formation (respectivement 31 et 18 mois).

Ces contrats permettent aux employeurs publics de recruter des personnes en contrat à durée déterminée (CDD) pour répondre à un besoin temporaire d'activité. **Le rapporteur note qu'ils permettront d'apporter un soutien temporaire au fonctionnement des juridictions selon le projet défini par la juridiction proposant le poste.** Les emplois de catégorie A ont par exemple vocation à travailler avec les délégués du procureur et organiser les déferrements devant ce dernier.

Auditionné par le rapporteur, le Syndicat de la Magistrature considère ainsi que ces recrutements laissent augurer une priorisation des emplois contractuels au détriment du recours aux fonctionnaires titulaires, et donnent à voir une vision court-termiste du service public de la justice. Il souligne ainsi le risque d'une dévalorisation du travail des fonctionnaires et d'une déstabilisation des juridictions en cas de *turn-over* important.

**Si le rapporteur soutient l'initiative de recrutements rapides, destinés à apporter un appui immédiat et temporaire<sup>1</sup> aux juridictions, il estime important de veiller à ce que le recrutement de contractuels ne se fasse pas au détriment de la création de postes pérennes et durables nécessaires, à plus long terme, au bon fonctionnement de la justice.** À ce titre, un travail de renforcement de l'attractivité des postes proposés en juridiction reste nécessaire – le taux de vacance de postes s'agissant des greffiers s'élève ainsi au 1<sup>er</sup> octobre 2020 à 6,74 %, d'après les chiffres de la direction des services judiciaires.

### ***C. LES FRAIS DE JUSTICE : UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT CONSENTI EN 2021***

Les crédits alloués aux frais de justice en 2021 s'élèvent à **618,2 millions d'euros en AE et CP**, contre 490,8 millions d'euros en LFI 2020, soit une **augmentation de 26 % (127,4 millions d'euros)**.

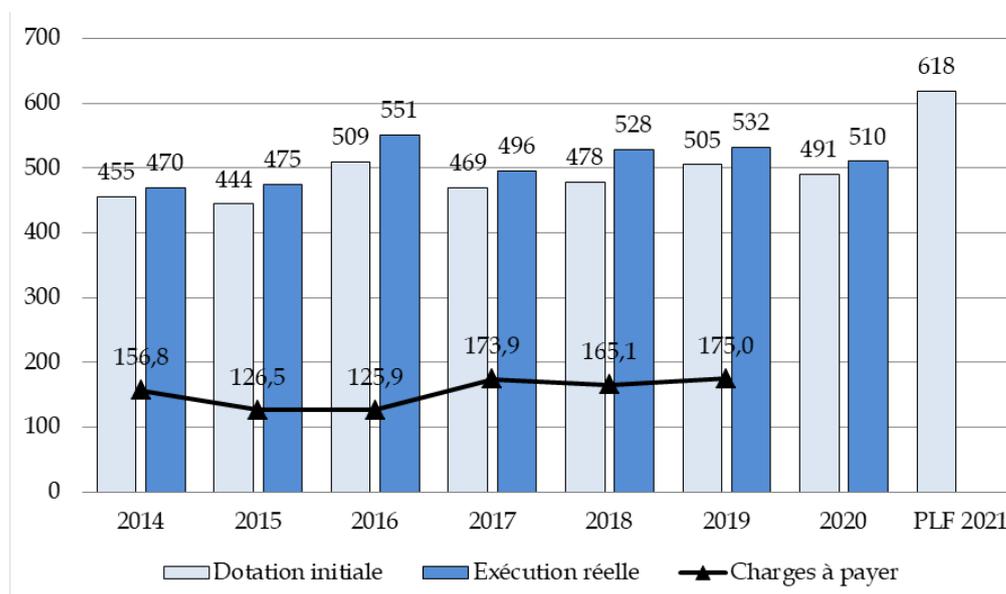
Les frais de justice constituent un enjeu important de la mission, en raison de leur montant mais surtout de la difficulté à les piloter et des importantes charges à payer qui sont apparues au cours des années, en raison d'une sous-budgétisation récurrente.

---

<sup>1</sup> En effet, la fin de ces CDD ne donne pas droit à un contrat à durée indéterminée (CDI), ni à une titularisation. Il est demandé aux chefs de cour de formuler des projets avant la mi-octobre puis une fois l'autorisation de recrutement reçue, de procéder aux recrutements d'ici la mi-novembre.

## Évolution (2014-2021) des frais de justice et des charges à payer

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des réponses du ministère de la justice au questionnaire

**En 2019, les charges à payer, évaluées à 175 millions d'euros, représentent ainsi environ 32 % de la dépense totale.**

Ces charges à payer se concentrent sur le budget opérationnel de programme central (BOP), car l'intégration des frais de justice à Chorus Pro a permis une diminution des délais de paiement par les juridictions (sur les BOP locaux) : ce délai est de 36 jours en 2019, contre 41 jours en 2017 et 2018. L'évolution des charges à payer en 2019 tend toutefois à démontrer le **caractère très dynamique de la dépense locale en frais de justice, ce malgré les actions de maîtrise qui ont pu être engagées.**

**Les prévisions d'exécution pour 2020 s'établissent à un montant de 510 millions d'euros.** D'après la direction du budget, la tendance haussière en 2020 s'explique :

- d'une part, par la complexité des enquêtes (expertises et analyses médicales ou techniques) et la technicisation de la recherche de la vérité ;
- d'autre part, par le volume de l'activité judiciaire et l'articulation avec les problématiques de scellés et gardiennage : en 2020, les dépenses de gardiennage ont été très dynamiques (+ 39 %), de même pour le gardiennage de véhicules (+ 16 %) et les destructions de scellés (+ 24 %).

Surtout, le rapporteur souligne qu'en 2020, les crédits alloués aux frais de justice avaient diminué (passant de 505 millions d'euros en 2019 à 491 millions d'euros en 2020) : **la budgétisation 2020 était même inférieure à l'exécution 2019** (de près de 41 millions d'euros). D'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial, « outre la diminution des crédits en

*LFI 2020, le relèvement du taux de mise en réserve à 4 % (contre 3 % en 2019) a fortement impacté la gestion des frais de justice même si le responsable de programme a fait le choix de notifier aux chefs de cours, des dotations au moins égales à celles de l'exercice antérieur ».*

Ainsi, « *la révision du tendancier sur 2021 devrait permettre une meilleure gestion du dynamisme de la dépense* ». Pour 2021, le ministère indique que les crédits proposés tiennent compte du dynamisme lié à l'activité judiciaire, des besoins de la justice de proximité et de l'apurement des restes à payer.

**Surtout, 100 millions d'euros sur le montant global alloué aux frais de justice seraient dédiés au renforcement des moyens d'enquête et d'expertise de la justice et de la médecine légale.**

**Des mesures d'économie à hauteur d'environ 20 millions d'euros en AE et CP ont été retenues**, parmi lesquelles figurent notamment la **poursuite du déploiement PNIJ** conjuguée à **l'harmonisation des tarifs de géolocalisation** pour les prestataires hors PNIJ dans l'attente du déploiement complet de la géolocalisation sur cette plate-forme<sup>1</sup> (**16,7 millions d'euros**) et **la baisse des coûts de traduction (4 millions d'euros)**, grâce à l'acquisition d'un logiciel de traduction automatique<sup>2</sup>.

Même si diverses actions concernant la maîtrise des frais de justice (recrutement d'interprètes, recours à un logiciel sécurisé de traduction dédié, apurement de scellés, etc.) sont mises en œuvre, **les économies peinent à se réaliser et la dépense relative aux frais de justice reste très dynamique. En effet, la mise en œuvre des politiques pénales nécessite des prestations techniques de plus en plus complexes et rapides, parfois indispensables en termes de sécurité.**

Il reste toutefois un potentiel de maîtrise de la dépense : par exemple, outre la centralisation des dépenses via la PNIJ, un **traitement plus rapide de la destination des biens mobiliers saisis et/ou confisqués, y compris avant jugement, qui consomment des frais de scellés et de gardiennage**. La réforme de l'AGRASC devrait participer de cette maîtrise.

---

<sup>1</sup> *L'intégration de la géolocalisation à la plateforme a été retardée par la crise sanitaire et est attendu pour 2021-2022.*

<sup>2</sup> *Ce logiciel réalisera des traductions depuis le français vers des langues préalablement définies (et inversement), sous la supervision d'un traducteur. Dans un premier temps, il sera utilisé à titre expérimental par les traducteurs contractuels des services judiciaires. Le coût du logiciel est de l'ordre de 200 000 euros par an, avec un retour sur investissement dès les premières années d'utilisation. Un premier déploiement est prévu à l'horizon 2021.*

### **Le système d'information des techniques d'enquêtes numériques judiciaire**

La PNIJ permet de générer des économies importantes, d'une part, en supprimant les frais de location de matériel d'interception pour les prestations couvertes, et d'autre part grâce à la nouvelle grille tarifaire des prestations mise en place par l'arrêté du 14 novembre 2016, complétée par l'arrêté du 4 février 2020, qui propose un tarif différencié lorsque la prestation est acheminée par la PNIJ vers l'opérateur de communication électronique ou lorsqu'elle lui est adressée directement. Dans le premier cas, le tarif applicable est de 33 % inférieur, cette différence se justifiant par la dématérialisation des échanges entre les enquêteurs et les opérateurs.

Le projet PNIJ évolue et devient le **Système d'information des techniques d'enquêtes numérique (SITENJ)**. L'année 2020 a vu l'aboutissement de ses fondations à travers une nouvelle stratégie d'hébergement via des acteurs étatiques et la mise en place des marchés liés aux balises de géolocalisation.

Des modifications seront ainsi apportées à la PNIJ existante pour améliorer son fonctionnement, anticiper les évolutions des télécommunications et compléter ses capacités d'analyse. Ces évolutions se feront pour certaines d'entre elles dans le cadre d'un hébergement assuré par l'État préfigurant la réinternalisation plus globale de la PNIJ, afin de conserver la maîtrise souveraine des données interceptées. Le service de balises de géolocalisation sera expérimenté en lien avec les services enquêteurs pour finaliser les travaux entamés depuis plusieurs années.

Le cumul des économies générées par la PNIJ sur les frais de justice (hors coût PNIJ) s'élève à **53,6 millions d'euros en 2019 et 68,4 millions d'euros en 2020 et à terme, atteindront 85 millions d'euros.**

*Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial*

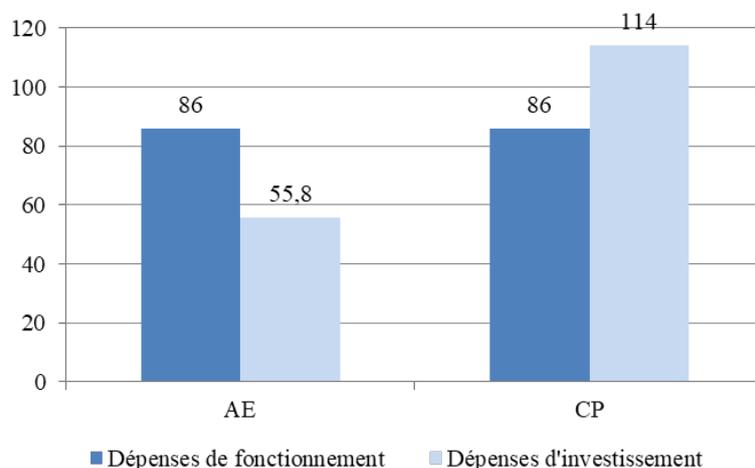
## **II. LE PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE : UNE MISE EN ŒUVRE QUI S'ACCÉLÈRE, MAIS UN SUIVI QUI RESTE INDISPENSABLE**

### **A. LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE, UN CHANTIER INDISPENSABLE QUI PREND TOUT SON SENS DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SANITAIRE**

Le montant total des crédits de l'informatique ministérielle (hors dépenses de personnel) s'élève à 196,9 millions d'euros en AE et 231,8 millions d'euros en CP, soit 13 % d'augmentation en CP par rapport à la LFI 2020. Au sein de ces crédits, **142 millions d'euros en AE et 206,6 millions d'euros en CP sont consacrés au plan de transformation numérique (PTN) du ministère** (contre respectivement 157 millions d'euros en AE et 177 millions d'euros en CP en 2020). La répartition de ces crédits par titre est illustrée dans le graphique ci-dessous.

### Répartition par titre des dépenses allouées en 2021 au plan de transformation numérique

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

L'augmentation des crédits de fonctionnement correspond à des coûts de maintenance applicative accrus du fait de la mise en service de nouveaux systèmes d'information et du développement des applications, tandis que **l'augmentation des crédits d'investissement correspond à la volonté gouvernementale d'accélérer les projets (114 millions d'euros en 2021 contre 106 en 2020).**

**En outre, 50 emplois créés au sein du secrétariat général en 2020 le seraient au profit du plan de transformation numérique du ministère.**

Ce plan, initié en 2018, vise à mieux doter le ministère de la justice, l'un des ministères les moins bien équipés en la matière, disposant de peu de matériel, souvent obsolète, rendant nécessaire un investissement massif, au bénéfice du justiciable comme des professionnels de la justice et du droit.

La période de confinement stricte du 17 mars au 11 mai 2020 a permis d'accélérer l'ensemble des politiques menées en la matière, notamment en termes d'équipements de matériel des juridictions et de développement d'un réseau (VPN) pouvant permettre un accès à distance aux applicatifs métiers. Le secrétariat général du ministère, auditionné par le rapporteur, a ainsi indiqué que la capacité de connexion simultanée (VPN), initialement de 2 500 a été portée à 30 000 accès possibles. 1 000 sites ont d'ores et déjà été équipés de la fibre optique, et le parc de visioconférences s'élève à 2 000 équipements.

**Elle a également conduit à une accélération du plan, qui vise à construire le service public numérique de la justice autour de plusieurs axes.**

Le premier consiste en l'adaptation du socle technique et des outils de travail. À ce titre, la modernisation des infrastructures se poursuivrait en 2021, avec une **mise à niveau des débits réseau des sites, l'augmentation du parc de visioconférence** pour répondre aux demandes d'équipement des tribunaux et la **modernisation du parc des ordinateurs. La flotte s'élève désormais à 25 000 ordinateurs, pour 86 000 agents.** À la fin du confinement, 17 000 ordinateurs ultraportables supplémentaires ont été commandés, devant porter la flotte totale à 42 000, soit un doublement sur un an (au lieu de 3 ans comme prévu par le plan).

Le deuxième axe du plan vise à **accélérer ou mettre en place des projets applicatifs. De nouveaux projets ont été finalisés en 2020, comme le projet « Numérique en détention »**, concernant l'administration pénitentiaire. Il consiste à créer un portail numérique composé de services à destination de différents publics de l'administration pénitentiaire (personnel pénitentiaire, personnes détenues et leurs familles)<sup>1</sup>. Son budget total s'élève à 13 millions d'euros, et 1,3 million d'euros sont prévus pour 2021 en AE et CP.

#### **Les projets applicatifs entrant en phase de développement en 2021**

Dans le cadre du PLF 2021, trois nouveaux projets entrent en phase de développement :

- le SIVAC (**système d'information interministériel des victimes d'attentats et de catastrophes**), projet visant la création d'un dispositif de coordination des différentes listes des victimes, développées par les ministères concernés et le fonds de garantie, afin de les fusionner dans une base ; 2,7 millions d'euros en AE et en CP sont prévus en 2021 pour un coût total estimé à 9,3 millions d'euros sur 4 ans ;
- le SIAJ (**système d'information de l'aide juridictionnelle**), qui a pour objectif la dématérialisation de la demande d'AJ pour le justiciable (dès 2020) et de permettre aux agents des juridictions de se concentrer lors de l'instruction des dossiers sur les cas les plus complexes. Un dépôt sous format papier restera possible. Une version expérimentale sera déployée au premier trimestre 2021, dans les juridictions du ressort de la Cour d'appel de Rennes. Le système sera déployé au deuxième semestre 2021. Le coût total serait de 6,1 millions d'euros sur 3 ans, dont 3,2 millions d'euros prévus en AE et CP en 2021 ;
- enfin, la **plateforme TIG-360** (travaux d'intérêt général), qui doit permettre la facilitation de la visualisation des postes TIG lors des audiences, de faciliter la prospection de structures d'accueil et de faciliter la gestion opérationnelle des peines de TIG. 4,3 millions d'euros sont prévus en 2021 pour un budget total de 7,6 millions d'euros.

*Source : commission des finances d'après les documents budgétaires*

<sup>1</sup> Gestion par le détenu de la cantine numérique, accès à des services existants d'enseignement et de formation...

S'agissant du projet d'archivage, PROJAE (PROgramme de la Justice pour l'Archivage Électronique), sa notification a eu lieu en juin 2020. Le déploiement est prévu de novembre 2021 à novembre 2023. Il s'agit d'un projet essentiel, dont le coût total est estimé à 13,3 millions d'euros. 3,7 millions d'euros sont prévus en CP en 2021, et le projet enregistre 8 mois de retard, que l'administration justifie par le temps supplémentaire nécessaire pour la réalisation de la procédure concurrentielle négociée.

**B. DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS QUI NÉCESSITENT TOUTEFOIS UNE VIGILANCE ET UN SUIVI ATTENTIF**

La réussite des projets informatiques du ministère de la justice doit permettre d'améliorer la qualité du service rendu au justiciable mais aussi de libérer les professionnels de certaines tâches – sans créer de tâche supplémentaire fastidieuse ou leur faire perdre davantage de temps. **Cette transformation numérique doit donc être particulièrement suivie, afin de s'assurer que le déploiement de nouveaux logiciels se fasse d'une part, sans dépassement des coûts prévus<sup>1</sup> et d'autre part, ne soient finalement abandonnés ou peu utilisés par les professionnels.**

Par exemple, le coût du **projet Portalis** qui vise notamment, à dématérialiser les interactions entre les acteurs de la chaîne judiciaire civile, pose question : **à son lancement, le coût du projet était estimé à 57,5 millions d'euros. Son coût atteindra finalement près de 94,5 millions d'euros (+ 65 %), que le ministère justifie notamment par l'intégration au projet des impacts de la loi de programmation dans le domaine de la procédure civile.**

---

<sup>1</sup> La vigilance du rapporteur spécial est partagée par la commission des finances, qui s'est vue récemment remettre un rapport sur les grands projets informatiques de l'État par la Cour des comptes (La conduite des grands projets numériques de l'État - juillet 2020). La Cour des comptes relève ainsi les dérives du projet Cassiopée, dont le coût et la durée du projet s'élevaient au moment du déploiement au double de ceux prévus initialement, et qui ne tenait pas suffisamment compte des attentes des utilisateurs.

### État d'avancement du projet Portalis

En 2018, le portail du SAUJ (service d'accueil unique du justiciable) a fait l'objet d'une expérimentation dans deux juridictions pilotes et a été déployé sur l'ensemble du territoire national entre le 3 décembre 2018 et le 11 avril 2019. Cette application, à destination des agents du SAUJ, leur permet de disposer des informations sur toutes les procédures civiles quelle que soit la juridiction où celle-ci a été initiée.

Le portail du justiciable constitue quant à lui un enrichissement du site *justice.fr*, et a été expérimenté dans les ressorts des juridictions de Lille et Melun entre le 6 mai et le 29 juin 2019. Fort de ce succès, le portail a été généralisé sur l'ensemble du territoire national fin août 2019. Il permet au justiciable, personne physique, de suivre l'état d'avancement de ses procédures civiles, de recevoir des documents des juridictions (convocations, avis, récépissés) par voie dématérialisée.

En mars 2020, une nouvelle brique du portail du justiciable a été réalisée afin de permettre au justiciable, pour certaines procédures sans représentation obligatoire, de **saisir en ligne la justice**. Une expérimentation de ce nouveau téléservice a été présentée aux deux juridictions pilotes retenues début mars mais cette phase expérimentale n'a pas pu être menée en raison de la crise sanitaire. Les travaux ont repris mi-septembre pour une durée de deux mois. Le service pourra ainsi être généralisé à l'automne 2020.

Enfin, à la même échéance, le justiciable pourra également suivre l'état d'avancement de son affaire pénale, ce qui marque un nouvel enrichissement du périmètre du portail du justiciable.

*Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial*

Par ailleurs, **le projet de procédure pénale numérique (PPN), qui a pour objectif une dématérialisation de la chaîne pénale dès le début de la procédure**, et qui associe le ministère de l'intérieur et de la justice **doit être attentivement contrôlé et encadré**. Expérimenté depuis 2019 à Amiens et à Blois, ce projet devrait coûter 39,7 millions d'euros au total : au regard du calendrier (un objectif de 45 départements concernés d'ici au premier semestre 2022) et des attendus (marchés publics à passer, travaux applicatifs et techniques à mener), **le budget prévisionnel apparaît en effet particulièrement optimiste** (après 7 millions d'euros prévus en AE et CP en 2020, 20,5 millions d'euros sont prévus en 2021).

### III. L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME EN COURS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

#### A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »

À périmètre constant, les crédits de paiement du programme 101 « accès au droit et à la justice » passent de **530,5 millions d'euros prévus en LFI 2020 à 585,2 millions d'euros proposés en 2021**. Cette hausse de **55 millions d'euros, tant en AE qu'en CP, découle principalement d'une hausse du budget de l'aide juridictionnelle (+ 50 millions d'euros)**.

Les subventions versées aux conseils départementaux de l'accès au droit augmentent de 10 % (+ 0,8 million d'euros). Les crédits en faveur des associations du secteur dans le domaine de la médiation familiale sont portés à 9,66 millions d'euros (+ 0,9 millions d'euros).

**L'aide aux victimes** dispose en 2020 d'un budget de 32 millions d'euros (+ 11 % par rapport à 2020, soit **+ 3,3 millions d'euros**), afin de pérenniser l'action des associations locales et d'augmenter le nombre de victimes accueillies. Ces crédits supplémentaires devront permettre de **renforcer l'accompagnement des personnes bénéficiant d'un téléphone « grave danger » et de celles dont le conjoint violent se voit imposer un bracelet anti-rapprochement (BAR)**.

#### Évolution par action des crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice » (2020-2021) à périmètre courant

(en millions d'euros)

		LFI 2020		PLF 2021		écarts en AE	écarts en %	écarts en CP	écarts en %
		AE	CP	AE	CP				
101	Accès au droit et à la justice	530,51	530,51	585,17	585,17	54,66	10,3%	54,66	10,30%
1	Aide juridictionnelle	484,34	484,34	534,00	534,00	49,66	10,3%	49,66	10,25%
2	Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	8,64	8,64	9,46	9,46	0,82	9,5%	0,82	9,49%
3	Aide aux victimes	28,78	28,78	32,05	32,05	3,27	11,4%	3,27	11,36%
4	Médiation familiale et espaces de rencontre	8,75	8,75	9,66	9,66	0,91	10,4%	0,91	10,40%
5	Indemnisation des avoués	0	0	0	0	0	0	0	0

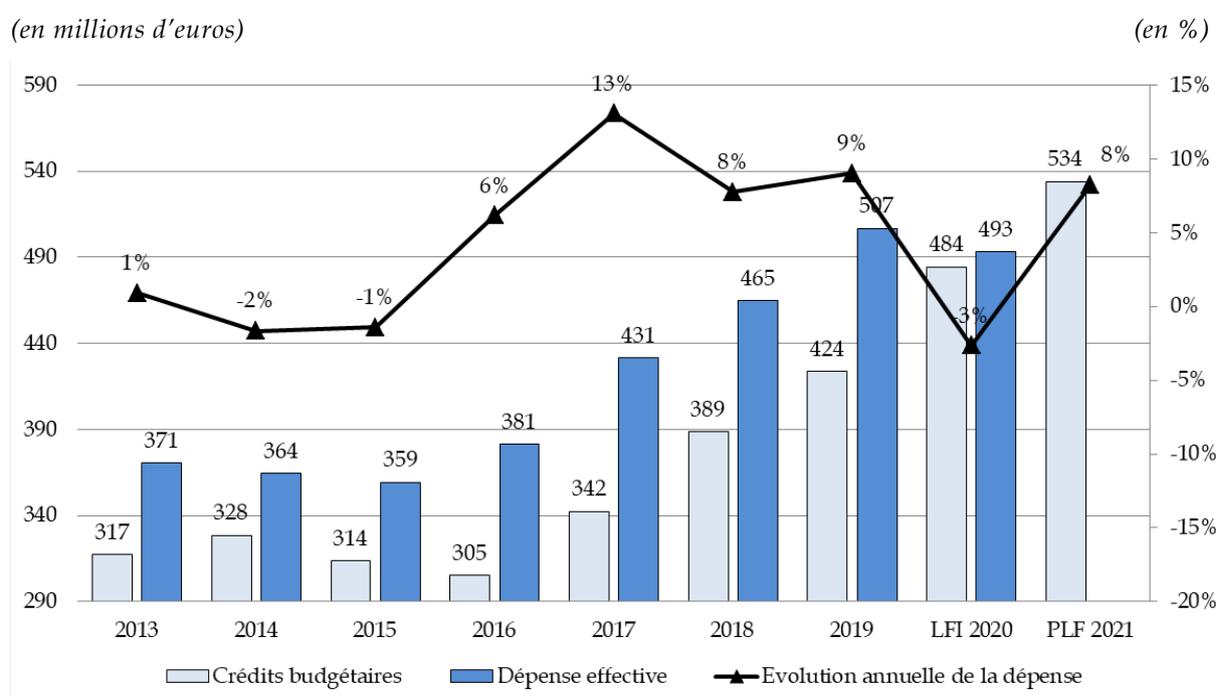
Source : commission des finances

## B. UNE AMÉLIORATION DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICITONNELLE MAIS QUI RESTE INSUFFISANTE

Les crédits budgétaires consacrés à l'aide juridique dans le projet de loi de finances pour 2021 s'élèvent à 534 millions d'euros.

Toutefois, alors que les crédits budgétaires consacrés à l'aide juridique en LFI 2020 s'élevaient à 484,3 millions d'euros, ils ont été complétés par 13 millions de crédits de report et 9,2 millions de recettes extra-budgétaires. Le budget alloué à l'aide juridictionnelle croît ainsi en réalité de 27,5 millions d'euros.

### Évolution (2013-2021) des dépenses d'aide juridictionnelle et des crédits budgétaires consacrés



Source : commission des finances du Sénat

Cette augmentation tient à trois facteurs.

En premier lieu, elle intègre la hausse tendancielle de la dépense résultant des relèvements successifs du plafond d'admission à l'aide juridique et des diverses réformes qui sont intervenues avant 2020.

Ensuite, elle prend en compte les conséquences de la crise sanitaire comme les remboursements qu'effectueront en 2021 ceux des avocats ayant souhaité, en 2020, bénéficier d'une avance sur leur chiffre d'affaires à l'aide juridictionnelle (11,5 millions d'euros en 2020).

Surtout, elle inclut une enveloppe de **25 millions d'euros** destinée à financer outre les premiers effets de la **réforme de la justice pénale des mineurs**, les **mesures que retiendra le Gouvernement à la suite de la mission confiée au printemps 2020 à Dominique Perben au sujet de l'avenir de la profession d'avocat<sup>1</sup>**, à savoir, d'après la secrétaire générale du ministère auditionnée par le rapporteur spécial :

- pour moitié, la **revalorisation de l'unité de valeur** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui passerait à 34 euros, contre 32 euros aujourd'hui ; le Gouvernement a déposé un amendement en ce sens au présent projet de loi de finances ;

- pour moitié, une **revalorisation ciblée du nombre d'UV affectées à certaines procédures** permettant une revalorisation du barème de rétribution des avocats ; par exemple, l'audience correctionnelle passerait de 8 à 10 UV, tandis que les auditions libres (sans garde à vue) pourraient passer de 88 euros à 150 euros ; afin d'encourager la médiation familiale, son barème serait revalorisé de 4 UV à 12 UV.

**D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, ces 25 millions d'euros correspondent à 50 millions d'euros de revalorisation des avocats en année pleine, ce qui reste toutefois inférieur aux 100 millions d'euros recommandés par le rapport Perben.**

En outre, l'année 2021 sera la **première année pleine pendant laquelle seront mises en œuvre les différentes composantes de la réforme de l'aide juridictionnelle introduite par l'article 243 de la loi de finances pour 2020**. Cette réforme comprend trois éléments majeurs :

- **l'adoption du revenu fiscal de référence** comme critère principal d'éligibilité à l'aide juridictionnelle ;

- l'introduction d'une possibilité de **demandeur en ligne l'aide juridictionnelle**, qui doit permettre de réduire les délais d'instruction ;

- la **réorganisation à venir des bureaux d'aide juridictionnelle**.

Le décret d'application de cette réforme, qui a mobilisé en 2020 plusieurs groupes de travail réunissant magistrats et avocats, est à ce jour en cours d'examen par le Conseil d'État et devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, la carte actuelle des BAJ resterait inchangée, toute modification du maillage territorial devant relever d'une décision des chefs de cour et des juridictions.

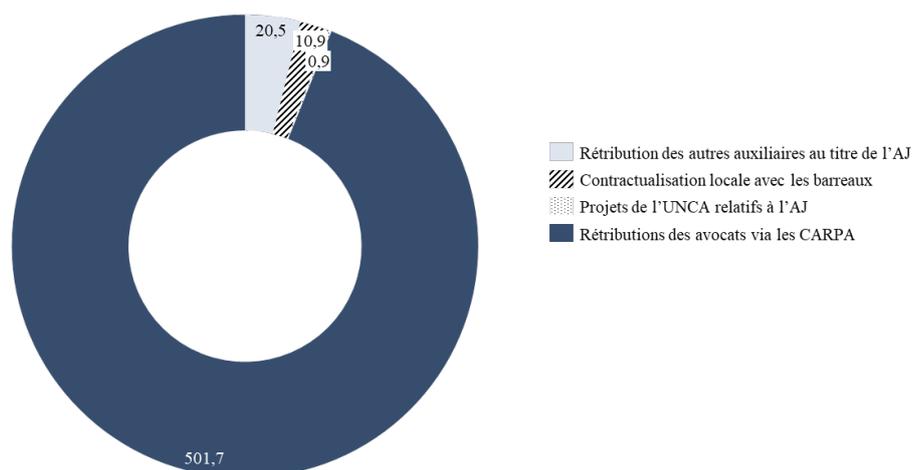
---

<sup>1</sup> *Rapport de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, présidée par Dominique Perben, juillet 2020*

L'adoption du revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité vise à garantir l'équité dans le traitement des demandes. Elle devrait s'effectuer à budget constant, malgré le nouveau périmètre d'éligibilité. Le secrétaire général du ministère de la Justice a ainsi indiqué au rapporteur qu'une expérimentation a été menée par la direction interministérielle pour la transformation publique, à partir d'un panel de six juridictions représentant 7 % du montant total versé aux avocats en 2018 au titre de l'aide juridictionnelle. 2 000 dossiers ont ainsi été extraits, afin de comparer la décision prise par le BAJ et la décision qui aurait pu être prise avec le nouveau critère d'éligibilité. Dans cette expérience, 6,4 % des bénéficiaires auraient perdu l'éligibilité de l'AJ suivant les nouveaux critères, quand 4,5 % nouveaux dossiers auraient pu être éligibles.

### Décomposition du budget alloué en 2021 à l'aide juridictionnelle

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

#### IV. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UNE ACCÉLÉRATION DU PROGRAMME IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE, 1 092 EMPLOIS CRÉÉS EN 2021

47 % de l'augmentation des crédits de paiement entre 2020 et 2021 (soit 309 millions d'euros) sont consacrés à l'administration pénitentiaire. Les crédits alloués au programme 107 « Administration pénitentiaire » augmentent ainsi de 8 % par rapport à 2020.

##### Évolution par titre des crédits du programme 107 « Administration pénitentiaire » (2020-2021)

(en millions d'euros)

	LFI 2020 PROFORMA 2021		PLF 2021 courant		Évolution LFI 20 vs PLF 21	
	AE	CP	AE	CP	CP en mt	CP en %
<b>P107 - Administration pénitentiaire</b>	<b>3 582,39</b>	<b>3 958,80</b>	<b>6 267,08</b>	<b>4 267,61</b>	<b>308,8</b>	<b>7,8%</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	2 631,46	2 631,46	2 750,46	2 750,46	119,0	4,5%
Dont HCAS	1 728,77	1 728,77	1 814,22	1 814,22	85,5	4,9%
Dont CAS	902,69	902,69	936,24	936,24	33,5	3,7%
Autres dépenses :	<b>950,93</b>	<b>1 327,33</b>	<b>3 516,63</b>	<b>1 517,15</b>	<b>189,8</b>	<b>14,3%</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	640,24	921,91	2 288,86	947,59	25,7	2,8%
Titre 5. Dépenses d'investissement	297,09	391,82	1 214,03	555,83	164,0	41,9%
Titre 6. Dépenses d'intervention	13,60	13,60	13,73	13,73	0,1	1,0%

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

En CP, 38,5 % de cet effort concernent les dépenses de personnel et 53 % les dépenses d'investissement.

Les crédits hors masse salariale s'établissent à 1,517 milliard d'euros (+ 14 %) en crédits de paiement, soit une augmentation de 190 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Cette augmentation découle de la **poursuite de la programmation immobilière**, et du **déploiement de moyens supplémentaires afin de promouvoir la justice de proximité**. Hors masse salariale, les **autorisations d'engagement** s'élèvent à 3,5 milliards d'euros, en augmentation de 2,57 milliards d'euros pour les mêmes raisons, mais principalement pour le **renouvellement d'un marché de gestion déléguée**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En 2021, les contrats de marchés de gestion déléguée arrivent à terme et feront l'objet d'un renouvellement. Ils prendront notamment en compte la livraison de nouveaux établissements, la mise en service de structures nouvelles, comme des unités de vie familiale, ou des installations supplémentaires au titre de la prestation de maintenance et d'entretien. Au total, le coût de ces marchés et de leur renouvellement en 2021 atteint 1,59 milliard d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP.

### **A. LE PROGRAMME IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE : UN BUDGET QUI AUGMENTE DE 164 MILLIONS D'EUROS EN 2021**

L'augmentation du budget dédié à l'immobilier pénitentiaire s'explique par la poursuite du programme immobilier porté par la loi de programmation et de réforme pour la justice, visant à construire 15 000 places de prison supplémentaires à horizon 2027. Ces nouvelles constructions, permettront d'augmenter la capacité carcérale de la France de 60 000 places en 2017 à 75 000 places à horizon 2027.

#### **Impact de la crise sanitaire sur le déroulement du programme immobilier pénitentiaire**

Durant l'exercice 2020, le calendrier des opérations du programme 15 000 a dû être ajusté pour prendre en compte l'impact de l'épidémie de la Covid-19. En moyenne, les opérations en phase d'études ont subi un retard d'un mois et demi, tandis que les opérations dont le chantier avait déjà débuté (Lutterbach, Bordeaux-Gradignan, Basse-Terre et la SAS de Caen) connaissent un décalage d'au moins 2 mois du fait du confinement. Un retard de livraison de quelques mois est donc à prévoir.

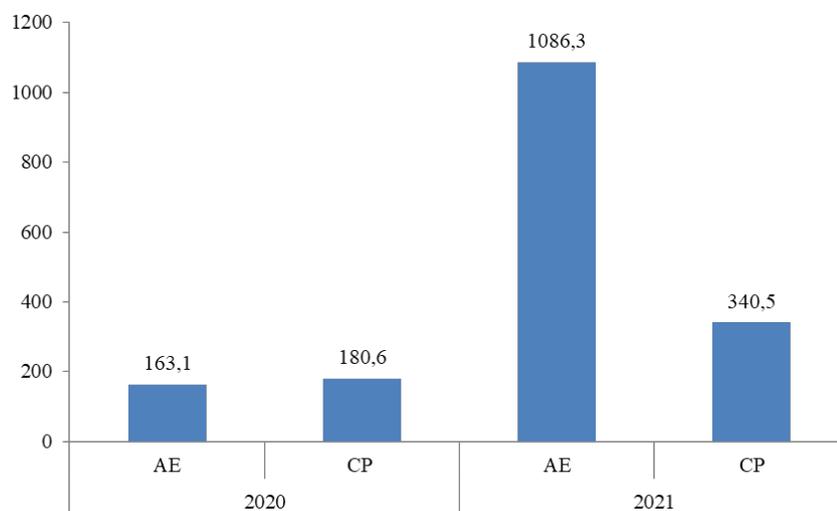
Concernant les 8 000 places supplémentaires, qui doivent être lancées en 3 vagues de 5 à 6 établissements entre 2020 et 2022, pour être livrées à horizon 2027, le calendrier n'a pas été affecté. Des démarches sont actuellement engagées pour mener à bien la mobilisation du foncier identifié ou relancer les recherches financières en vue de réaliser les opérations programmées.

*Source : réponses de la direction de l'administration pénitentiaire*

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit 490,7 millions d'euros de crédits immobiliers pour l'administration pénitentiaire (hors LOA et PPP), contre 327,4 millions d'euros l'année dernière (+ 164 millions d'euros). **340,5 millions d'euros correspondent à des projets mis en œuvre par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).**

### Évolution des crédits alloués aux opérations menées par l'APIJ entre 2020 et 2021 au titre du programme immobilier pénitentiaire

(en millions d'euros)



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

**270,1 millions d'euros sont consacrés au financement des 7 000 premières places**, dont 101,9 millions d'euros pour les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) et 168,2 millions d'euros pour les autres opérations<sup>1</sup>.

Un **premier bilan peut d'ores et déjà être effectué pour cette première vague de création de 7 000 places** : l'acquisition du foncier a été réalisée pour 73 % des places et le choix du groupement effectué pour 87 % des places. Le programme des opérations est validé pour 82 % des places du programme et les travaux sont lancés pour 34 % des places.

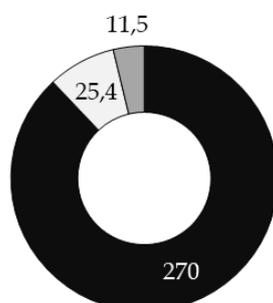
**25,4 millions d'euros sont dédiés aux études des opérations de la seconde phase de 8 000 places**. D'après le projet annuel de performance, sont programmés en 2021 les établissements d'Alès, Angers, Chalons, Melun, Pau et du Var. Certaines difficultés d'identification du foncier persistent, qui devraient être levées au cours des prochains mois : il s'agit des établissements situés dans les régions où la tension foncière est plus importante, comme l'Alsace, l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**11,5 millions d'euros sont programmés pour les acquisitions foncières nécessaires à l'engagement des opérations.**

<sup>1</sup> Lutterbach (13,1 millions d'euros), Bordeaux (28,1 millions d'euros), Caen (34,8 millions d'euros), Troyes (24,8 millions d'euros), Baumettes 3 (15,8 millions d'euros), Baie-Mahault (10,2 millions d'euros), Basse-Terre (18,1 millions d'euros), Lille-Loos (15,4 millions d'euros), Nîmes 5,9 millions d'euros).

## Crédits de paiement prévus en 2021 au titre du programme immobilier pénitentiaire

(en millions d'euros)



- financement des 7 000 premières places
- financement des 8 000 places supplémentaires
- acquisitions foncières

Source : commission des finances d'après les réponses de la direction de l'administration pénitentiaire

### La maintenance des établissements pénitentiaires

Les crédits alloués à la maintenance des établissements pénitentiaires sont stabilisés à **110 millions d'euros**.

Concernant la maintenance des établissements, une étude conduite par la direction de l'administration pénitentiaire en 2017 a estimé le besoin minimal de crédits de maintenance du parc existant à **140 millions d'euros environ par an**, confirmant le diagnostic posé par une expertise externe et par la Cour des comptes.

Sur le plan budgétaire, des efforts financiers importants sont consentis pour l'entretien du parc existant. Ainsi, alors que 60 à 80 millions d'euros ont été consacrés à la maintenance entre 2014 et 2016, la dotation a été relevée à environ 110 millions d'euros par an sur la période 2018-2022, qui sont, par des redéploiements internes portés en réalité à 136 millions d'euros en 2017, 133 millions d'euros en 2018 et 129,9 millions d'euros en 2019.

Les incidences d'une sous dotation se cumulent dans le temps, contribuant ainsi à la dégradation précoce de certaines installations. Les services déconcentrés sont alors contraints de hiérarchiser les urgences et ne peuvent lancer les opérations d'envergure nécessaires.

Sur le long terme, l'insuffisance chronique des crédits de maintenance des établissements se traduit systématiquement par l'engagement de travaux de réhabilitation lourds et extrêmement onéreux sur plusieurs années. À titre d'exemple, la rénovation de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis a coûté plus de 400 millions d'euros et s'est étalée sur plus de 10 ans, quand celle de la maison d'arrêt de Paris-la-Santé s'est étendue sur 4 ans pour un coût de près de 170 millions d'euros.

Les moyens dégagés au cours du quinquennal au titre de la maintenance doivent permettre d'améliorer l'entretien du patrimoine existant, concomitamment à la création de places supplémentaires.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, **110 millions d'euros sont inscrits au titre de la maintenance des structures et 7,1 millions d'euros pour la mise en accessibilité des établissements**. Des redéploiements pourront également être envisagés pour porter la dotation autour de 130 millions d'euros.

*Source : réponses de la direction de l'administration pénitentiaire*

## **B. LE RENFORCEMENT DE LA SÉCURISATION DES ÉTABLISSEMENTS ET 10 MILLIONS D'EUROS POUR LA JUSTICE DE PROXIMITÉ**

### **1. Une augmentation des crédits alloués à la sécurisation des établissements pénitentiaires**

Les crédits concernant la sécurisation des sites sont renforcés de **10 % par rapport à 2020, atteignant 63,7 millions d'euros**. Les mesures prévues à ce titre comprennent :

- la **rénovation des systèmes de vidéosurveillance** : une enveloppe de 5,6 millions d'euros permettra de renforcer la couverture de vidéo-protection et de rénover le parc de caméras obsolètes ;

- la **sécurisation périmétrique des établissements** : 1 million d'euros est alloué au déploiement de systèmes plus performants de détection des produits illicites ou dangereux et de dispositifs de sécurisation des personnels ;

- la **lutte contre les drones malveillants** : une dotation de 3,2 millions d'euros est mobilisée pour acquérir une douzaine de nouveaux dispositifs de lutte contre les drones ;

- le **brouillage des communications illicites** : une enveloppe supplémentaire de 5,8 millions d'euros (+ 23 %) est dédiée en 2021 à la poursuite du déploiement du système de brouillage des téléphones mobiles. 15 établissements supplémentaires seront brouillés en 2021. Cette mesure accompagne l'élargissement des conditions d'accès des détenus à la téléphonie légale, grâce à l'installation de la téléphonie fixe en cellule qui doit s'achever en 2021.

## Évolution des crédits de paiement relatifs à la sécurisation des sites pénitentiaires

(en millions d'euros)

	LFI 2020	PLF 2021	Variation 2020-2021
Dépenses de sécurisation active <sup>1</sup> et passive	23	23,3	0,3
Système de brouillage des communications illicites	24,8	30,6	5,8
Lutte contre les drones malveillants	3,7	3,2	-0,5
Rénovation des systèmes de vidéo-surveillance	5,6	5,6	0
Sécurisation périmétrique des établissements	1	1	0
<b>Total</b>	<b>58,1</b>	<b>63,7</b>	<b>5,6</b>

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances

### 2. 10 millions d'euros pour la justice de proximité

En application de la loi de programmation pour la justice, les tribunaux qui jugeront cette petite délinquance de « proximité », telle que l'a qualifiée le Premier ministre, prononceront pour une large part **des peines alternatives à l'incarcération**.

Deux types de mesures pourront utilement être privilégiées : la **surveillance électronique** (devenue détention à domicile sous surveillance électronique) pour son caractère flexible et adapté à des activités de réinsertion, mais aussi le **travail non rémunéré ou le travail d'intérêt général**, qui constituent des mesures à caractère pédagogique qui sont adaptées à la petite délinquance.

Dans ce cadre, le **recrutement de 100 CPIP contractuels** sera proposé par le projet de loi de finances rectificative pour 2020, pour être réalisé d'ici la fin de l'année. Ils permettront de renforcer la capacité des SPIP au-delà des postes créés pour 2021 dans le cadre de la loi de programmation.

**L'administration pénitentiaire bénéficie en outre d'une enveloppe de 10 millions d'euros**, qui se décline comme suit :

- 5 millions d'euros pour accroître les capacités de placement sous surveillance électronique (DDSE) ;

- 3 millions d'euros pour prendre en charge les dépenses liées à l'accueil des personnels supplémentaires au sein des SPIP ;

- 2 millions d'euros pour le développement du travail non rémunéré et d'intérêt général.

---

<sup>1</sup> Achat d'équipements de sécurisation des entrées et des sorties des personnes et véhicules, armes, munitions, etc.

### C. SURVEILLANTS PÉNITENTIAIRES : UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ QUI PORTE SES FRUITS

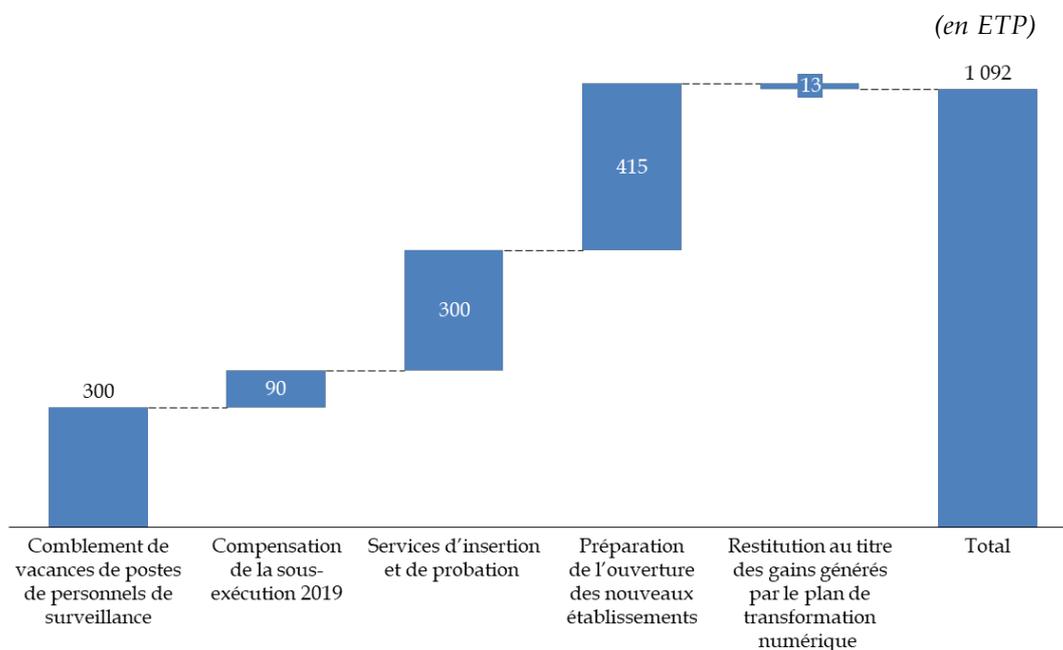
L'administration pénitentiaire bénéficierait, en 2021, de **119 millions d'euros supplémentaires (en CP) au titre des dépenses de personnel**.

Cette progression est liée à la création de 1 092 emplois (pour 25,4 millions d'euros) et aux mesures catégorielles (29,22 millions d'euros) comprenant celles décidées dans le cadre du relevé de conclusions du 29 janvier 2018 en faveur des personnels pénitentiaires (cf. *infra*).

**Sur les 1 092 emplois créés en 2021 au sein de l'administration pénitentiaire, 415 devront permettre de constituer des équipes pour la préparation de l'ouverture des nouveaux établissements**, et de recruter les personnels nécessaires à l'ouverture des établissements de Lutterbach et de Koné, dont l'ouverture est prévue en 2022.

**300 emplois permettraient de combler des vacances de postes de surveillants pénitentiaires quand 90 compensent la sous-exécution du schéma d'emplois de 2019.**

Décomposition du schéma d'emplois du programme  
« Administration pénitentiaire »



Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances

En effet, jusqu'à présent, **l'administration pénitentiaire rencontre des difficultés de recrutement mais aussi de fidélisation, notamment des surveillants pénitentiaires.**

L'administration pénitentiaire a mis en œuvre des mesures spécifiques visant à développer son attractivité : le protocole d'accord signé en janvier 2018, à la suite du mouvement social de fin 2017, prévoit ainsi diverses **revalorisations** ainsi qu'une **prime de fidélisation** (cf. encadré ci-dessous).

De plus, un plan de requalification au sein de la filière de surveillance prévu par le décret n° 2019-1038 du 9 octobre 2019 devrait améliorer le pouvoir d'achat des surveillants ainsi que leurs perspectives de carrières.

### Mise en œuvre du protocole d'accord de janvier 2018

L'**indemnité pour charges pénitentiaires** versée aux surveillants et gradés (agents relevant du corps d'encadrement et d'application - CEA - du personnel de l'administration pénitentiaire) a été augmentée de 40 % avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (passage de 1 000 à 1 400 euros), pour un **coût de 11,8 millions d'euros en année pleine**.

L'**indemnisation des dimanches et jours fériés** a été revalorisée de 10 euros (36 euros contre 26 euros précédemment) à compter du 1<sup>er</sup> mars 2018, pour un **coût de 4,33 millions d'euros en année pleine**.

La **prime de sujétions spéciales** pour les personnels en tenue (le corps d'encadrement et d'application et le corps de commandement) est progressivement revalorisée de 26 % à 28 % du traitement brut d'ici 2022. Une première augmentation de 0,5 point a eu lieu le 1<sup>er</sup> mars 2018 et une seconde le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Cette mesure coûte **13,3 millions d'euros**.

Au total, le coût des **dispositions indemnitaires** prévues par le relevé de conclusions s'élève à environ **29,4 millions d'euros, sur 4 ans**.

En outre, la **prime de fidélisation** visant à renforcer l'attractivité des établissements pour lesquels des difficultés de recrutement sont constatées a été versée aux premiers bénéficiaires en début d'année 2019. Elle comprend deux dispositifs :

- l'ensemble des agents du corps de commandement et du CEA bénéficie d'une **prime de fidélisation d'un montant de 1 000 euros après 3 ans d'exercice effectif des fonctions au sein de l'un des 28 établissements ou services listés par arrêté (coût : 1,1 million d'euros)** ;

- pour les lauréats d'un concours national de surveillants à affectation locale (mis en œuvre en 2020), cette prime de fidélisation sera attribuée en trois fractions :

4 000 euros bruts lors de l'affectation (**coût : 3,1 millions d'euros**) ;

1 000 euros bruts à l'issue de la troisième année d'exercice effectif des fonctions après l'affectation ;

3 000 euros bruts à l'issue de la cinquième année d'exercice effectif des fonctions après l'affectation (**coût : 2,3 millions d'euros**).

Au terme de la mise en œuvre complète du dispositif, **l'impact budgétaire de la mesure est évalué à 6,4 millions d'euros**. Cette mise en œuvre complète sera atteinte 5 ans après l'affectation des premiers lauréats du concours national à affectation locale, soit en 2026. En effet, les premiers bénéficiaires sont en cours de recrutement pour une entrée à l'ENAP au début de l'année 2021 et une affectation à l'été prochain.

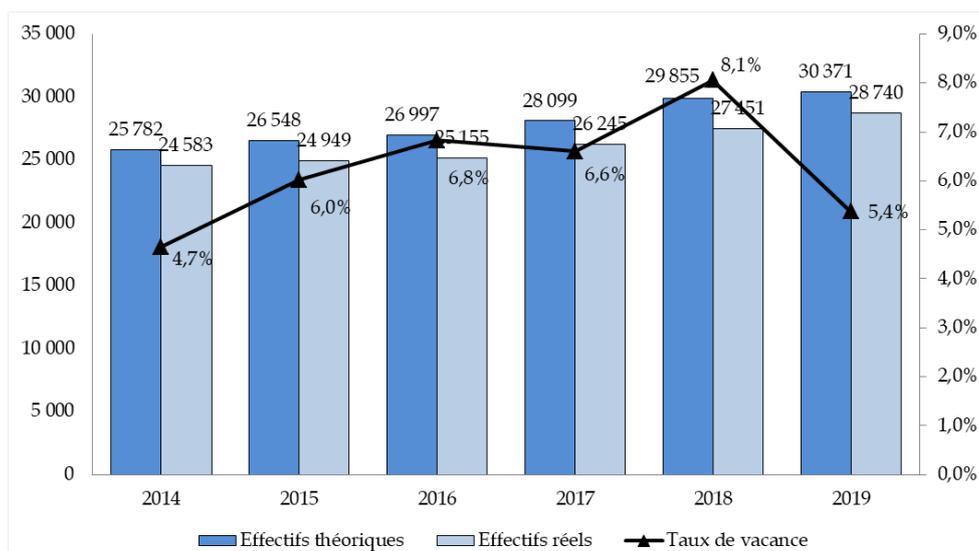
Source : réponse de la direction de l'administration pénitentiaire

**Cette politique d'attractivité semble porter ses fruits.** La diminution du taux de vacance en 2019 permet en effet de constater les premiers effets de ces réformes, dont il y a lieu de se réjouir<sup>1</sup>.

Cette amélioration est toutefois à nuancer pour 2020 : d'après la direction de l'administration pénitentiaire, les recrutements de surveillants demeurent inférieurs aux attentes. Il est prévu en effet de réaliser 1 552 recrutements sur les 1 734 prévus en 2020 (recrutements pour combler les départs et liés aux créations de postes), soit une sous-exécution potentielle de 182 emplois sur ce corps. Cependant, le nombre de départs évolue à la baisse depuis le début de la crise sanitaire, ce qui permet de contrebalancer de façon conjoncturelle, ce moindre recrutement.

### Évolution (2014-2019) des effectifs réels et théoriques de surveillants pénitentiaires et du taux de vacance

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

<sup>1</sup> La mise en œuvre de la réforme de la scolarité a nécessité de décaler l'entrée des deux dernières promotions 2018, dont l'arrivée dans les établissements pénitentiaires n'est intervenue qu'au premier semestre 2019 - le pic de vacances constaté en décembre 2018 est ainsi conjoncturel.

## V. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN BUDGET EN HAUSSE, DES CRÉATIONS D'EMPLOIS DYNAMIQUES

Les crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » augmentent de 51 millions d'euros (+ 5,7 %), dont 18,5 millions d'euros de masse salariale.

Hors dépenses de personnel, le budget de la PJJ progresse de 9 % en CP (+ 32,5 millions d'euros). Cette hausse résulte d'une **progression des dépenses allouées au secteur associatif habilité, en raison, pour 20 millions d'euros, de mesures nouvelles liées à la justice de proximité** (cf. *infra*).

### Évolution par titre des crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (2020-2021) à périmètre constant

(en millions d'euros)

	LFI 2020 PF 2021		PLF 2021 - COURANT		Evolution 2021/2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
	<b>182</b>					
Protection judiciaire de la jeunesse	930,91	893,57	955,78	944,54	24,87	50,97
Titre 2	536,15	536,15	554,61	554,61	18,46	18,46
Dont HCAS	379,19	379,19	396,36	396,36	17,17	17,17
Dont CAS	156,96	156,96	158,26	158,26	1,29	1,29
Secteur public hors immobilier	56,57	53,27	54,64	53,93	-1,93	0,66
Secteur public interventions T6	11,76	11,76	12,70	12,70	0,94	0,94
Immobilier dépenses du propriétaire	39,76	19,84	20,06	22,90	-19,70	3,05
Immobilier dépenses de l'occupant	49,41	35,29	48,43	35,07	-0,98	-0,21
Secteur associatif habilité	237,25	237,25	265,33	265,33	28,08	28,08

Source : réponses du ministère de la justice au questionnaire

### A. OUTRE LA POURSUITE DE LA CONSTRUCTION DE CINQ CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS (CEF), DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR LA RÉPARATION PÉNALE

Un programme de création de 20 centres éducatifs fermés (CEF) supplémentaires a été lancé en 2018 pour la mandature, s'ajoutant aux 52 centres existants : 4,8 millions d'euros en CP sont ainsi prévus pour la création de 5 CEF<sup>1</sup>, ainsi qu'une aide à l'investissement de 2,3 millions d'euros pour le lancement de 5 nouveaux CEF concernant le secteur associatif habilité (SAH) dans le cadre de la création des 15 CEF associatifs<sup>2</sup> au cours de la mandature.

<sup>1</sup> D'après le projet annuel de performance, les CP prévus permettront de financer les travaux de construction du CEF de Dordogne ainsi que les études préalables ou de maîtrise des autres sites.

<sup>2</sup> Le secteur associatif dont les modalités de financement d'un projet immobilier sont différentes du secteur public – il recourt à titre principal à l'emprunt – bénéficie d'une aide à l'investissement pour faciliter le démarrage du programme de construction : 0,45 million d'euros par CEF soit 2,3 millions d'euros pour les 5 CEF dont le lancement est prévu en 2021. 15 sont prévus sur la mandature dans le secteur associatif habilité.

Ces structures d'hébergement constituent une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes, multiréitérants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité. Le placement en CEF constitue l'ultime solution avant l'incarcération pour des jeunes ne respectant pas les conditions d'un placement traditionnel et mettant en échec les différentes interventions éducatives.

D'après les informations communiquées par la direction de la projection judiciaire de la jeunesse, **la durée moyenne de placement en CEF est estimée à 4,1 mois** : 46 % des placements en CEF durent entre 3 et 6 mois, 23 % entre 1 et 3 mois et 18 % moins de 1 mois. Seuls 10 % des mineurs placés en CEF voient leur placement en CEF interrompu pour une incarcération.

En raison de l'encadrement nécessaire pour la prise en charge des jeunes placés en CEF, **le prix de journée de ces établissements (475 euros en 2021) est supérieur à celui des autres structures d'accueil des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**.

#### Coût par place et par jour selon le type de structures de la PJJ<sup>1</sup>

Service public/SAH	Prix de journée	Coût 2019	Estimation	Estimation	Évolution du prix de journée / mesure
			2020	2021	entre 2019 et 2020
	Placement	en €	en €	en €	en %
SP	Hébergement collectif UEHC	280	284	287	1,43%
SP	Centre éducatif fermé CEF	355	360	364	1,41%
SP	Centre éducatif renforcé CER	317	321	324	1,26%
SAH	Établissement non spécialisé	281	284	287	1,06%
SAH	Centre éducatif fermé CEF	474	464	475	- 2,11%
SAH	Centre éducatif renforcé CER	361	366	370	1,38%

Source : réponse de la DPJJ au questionnaire du rapporteur spécial

<sup>1</sup> L'écart du coût que l'on constate entre le secteur public (SP) et le secteur associatif habilité (SAH) s'explique par l'intégration de coûts immobiliers du SAH que le ministère assume avec des dotations annuelles aux amortissements ou des frais financiers inhérents à des intérêts d'emprunt.

**265,3 millions d'euros sont prévus pour assurer le fonctionnement des établissements et services du secteur associatif habilité (SAH), soit une augmentation de 28 millions d'euros par rapport à 2020, dont notamment :**

- 2,4 millions d'euros liés à la construction de 3 internats socio-éducatifs médicalisés pour adolescents (ISEMA) ;

- **20 millions d'euros** consacrés à la réparation pénale, dans le cadre de la priorité donnée à la **justice de proximité**. Cette mesure nouvelle par rapport à la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 permettrait, d'après le projet annuel de performance de développer les services de réparation pénale<sup>1</sup> en **augmentant les capacités des services actuellement autorisés**, et en **créant de nouveaux services auprès des juridictions pour lesquelles un besoin est repéré**. Cette dotation supplémentaire permettrait également une expérimentation de la **mesure de médiation pénale**. Enfin, une partie de l'enveloppe sera consacrée à la mise en œuvre de **partenariats des services du secteur public avec des acteurs associatifs locaux** (entreprises d'insertion, associations de prévention des risques liés à l'usage de stupéfiants).

#### **B. 40 EMPLOIS CRÉÉS EN 2021**

Les créations d'emplois prévues dans le présent projet de loi de finances s'élèvent pour le programme 182 à + 40 ETP. Ces créations d'emplois correspondent à :

- 19 emplois pour les centres éducatifs fermés ;

- 84 emplois pour le renforcement du milieu ouvert ;

- 20 emplois afin de permettre la participation de la protection judiciaire de la jeunesse aux cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) en lien avec les départements ;

- une économie de 83 emplois liée à la restructuration des dispositifs de prise en charge.

Ainsi, d'après la PJJ, **les 84 emplois sont prévus au titre de la prise en charge éducative en milieu ouvert. Ce volontarisme affiché en termes de recrutements est toutefois confronté à l'enjeu de l'attractivité** : d'après la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, le nombre d'inscrits aux concours est en baisse : pour les directeurs de service, le nombre d'inscrits au concours externe était de 2 229 en 2015 contre 1 263 en 2019 et pour les éducateurs, de 6 098 contre 2 872. Toutefois, « cela n'a pas d'incidence sur le nombre de lauréats qui est conforme aux besoins et à leur qualité ».

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une mesure éducative prononcée à l'égard d'un mineur, auteur d'une infraction pénale, à qui l'on propose de s'engager dans une démarche de réparation

La DPJJ poursuit donc ses actions de communication, avec un nouveau plan de communication initié dans le cadre du passage en catégorie A des éducateurs en 2019 (recrutement des éducateurs à bac + 3 pour les concours ayant lieu en 2020). En outre, pour faire face aux vacances de postes, la DPJJ a recours aux agents contractuels (19,7 % en poste à la DPJJ en décembre 2019).

**Le report de la réforme de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945  
relative à l'enfance délinquante**

Il faut aujourd'hui 23 mois en moyenne pour qu'un jeune soit jugé et, le cas échéant, sanctionné. Environ 45 % des affaires sont jugées après que le mineur ait atteint ses 18 ans.

Le Code de la justice pénale des mineurs a pour ambition de mettre en place une procédure simplifiée plus cohérente et réactive, en encadrant la procédure dans des délais.

La réforme supprime la procédure d'instruction devant le juge des enfants au profit d'un jugement plus rapide devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants. La nouvelle procédure permettra un jugement à bref délai sur la culpabilité suivi d'une phase de mise à l'épreuve éducative de six mois avant le jugement sur la sanction.

**Un premier jugement sur la culpabilité interviendra dans un délai de 3 mois maximum.** Il permettra une décision sur l'indemnisation des victimes en 3 mois maximum contre près de 18 mois actuellement. **Une période de « mise à l'épreuve éducative » est ouverte pour une période de 6 à 9 mois. Le jugement sur la sanction interviendra 9 mois au plus tard après l'audience sur la culpabilité.**

Pour des petites infractions, le juge des enfants pourra statuer dans une audience unique sur la culpabilité et la sanction et prononcer une mesure éducative ou les peines de travail d'intérêt général, confiscation et stage pour les mineurs déjà connus.

Elle permettra de confronter le mineur rapidement à la réponse judiciaire pour une meilleure compréhension de la portée de ses actes, de garantir un jugement pour réparer le préjudice subi par la victime, tout en prenant mieux en compte l'évolution du mineur dans le jugement sur la sanction.

Cette réforme vise également à diminuer la détention provisoire des mineurs, le régime pénitentiaire ne devant constituer que l'ultime recours.

**L'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs, initialement prévue en octobre 2020, a été repoussée en raison de la crise sanitaire, et devrait être mise en œuvre au cours de l'année 2021.**

*Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial*



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *ARTICLE 55 bis (nouveau)*

#### Réforme de l'aide juridictionnelle

Après la réforme opérée en loi de finances pour 2020, le présent article procède à une nouvelle réforme de l'aide juridictionnelle, centrée sur la rétribution des avocats.

Tout d'abord, il procède à la revalorisation de l'unité de valeur qui détermine la rétribution de l'avocat dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Fixée à 32 euros depuis 2017, l'unité de valeur serait portée à 34 euros.

Outre la clarification de l'articulation des règles relatives à la commission d'office et du régime de rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, le présent article simplifie les modalités de versement de la dotation annuelle permettant aux caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) de rétribuer les avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat.

Ainsi, il est proposé que l'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation unique (en lieu et place du versement de plusieurs dotations), représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle ainsi qu'aux missions d'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles accomplies par les avocats du barreau. L'article étend également le champ d'application des dispositions visant l'aide juridictionnelle à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

Enfin, le présent article allonge également le délai pendant lequel le retrait de l'aide juridictionnelle peut intervenir de un à quatre ans après la fin de l'instance.

Comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur spécial regrette que le Gouvernement propose cette réforme importante par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2021, privant le Parlement de l'évaluation préalable des effets et du coût des modifications proposées.

Toutefois, dans la mesure où le présent article procède à la revalorisation de l'unité de valeur, qui permettra une meilleure rétribution de l'avocat pour les missions réalisées dans le cadre de l'aide juridictionnelle, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

## I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PAR L'ARTICLE 243 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2020

Créée par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle (AJ) permet de **garantir l'accès à la justice aux personnes disposant de faibles ressources**. Cette aide financière bénéficie aux « *personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice*<sup>1</sup> ».

L'aide juridictionnelle couvre tous les « *frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie*<sup>2</sup> » : le bénéficiaire de cette aide est dispensé du paiement (et de l'avance) de ces frais, qui sont versés par l'État aux avocats et aux autres professionnels du droit intervenant en la matière.

### A. UNE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE OPÉRÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2020

L'article 243 de la loi de finances pour 2020 a réécrit plusieurs articles de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

#### 1. Une réforme des conditions de ressources pour bénéficier de l'aide

S'agissant des **conditions de ressources permettant de bénéficier de l'aide juridictionnelle**, cet article prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2020 (article 4 de la loi de 1991) :

- les **plafonds annuels d'éligibilité** des personnes physiques à l'aide juridictionnelle sont **fixés par décret en Conseil d'État** ;

- le **caractère insuffisant des ressources** des personnes physiques est apprécié en tenant compte du **revenu fiscal de référence** ou, à défaut, des **ressources imposables dont les modalités de calcul** sont définies par décret ; de la **valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier** non productif de revenus et du patrimoine mobilier productif de revenus et de la **composition du foyer fiscal** ;

- les « *biens qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour les intéressés ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant des ressources auquel s'appliquent les plafonds d'éligibilité* ».

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>2</sup> Article 40 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

L'article 70 de la loi prévoit que le décret en Conseil d'État fixe le *« montant des plafonds ainsi que leurs modalités de révision, les correctifs liés à la composition du foyer fiscal, les modalités d'estimation du patrimoine et des ressources imposables à prendre en compte lorsque le revenu fiscal de référence n'est pas applicable »*.

## **2. La réorganisation des bureaux d'aide juridictionnelle et la possibilité de demander en ligne l'aide juridictionnelle**

L'article 243 de la loi de finances prévoit que le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) est établi *« au siège des juridictions dont la liste et le ressort en cette matière sont définis par décret »* et précise que le demandeur peut déposer ou adresser sa demande au bureau du lieu de son domicile, auprès d'un agent de greffe d'une juridiction de l'ordre judiciaire **ou par voie électronique** (article 13 de la loi de 1991).

L'article 13 de la loi de 1991 précise que s'il y a lieu, le bureau comporte, **outre la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises :**

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives statuant en premier ressort ;

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d'appel ;

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'État.

L'article 50 de la loi régissant les conditions de retrait de l'AJ a également été réécrit en y ajoutant un cas de retrait de l'AJ, *« lorsque les éléments extérieurs du train de vie du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle apparaissent manifestement incompatibles avec le montant des ressources annuelles pris en compte pour apprécier son éligibilité »*.

L'article 51 régissant les modalités de retrait de l'AJ a été complété : celui-ci **peut intervenir jusqu'à un an après la fin de l'instance.**

Ces dispositions s'appliquent en Polynésie française et des mesures de coordination ont été opérées avec les dispositions applicables à Mayotte et au sein de l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.

L'article 243 de la loi de finances pour 2020 prévoyait que cette réforme entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2020. L'article 56 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a décalé cette date limite **d'un mois,**

prévoyant que cette réforme entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## **B. LA RÉTRIBUTION AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

Les articles 27 à 39-1 de la loi de 1991 fixent le cadre de la rétribution des avocats et professionnels de l'aide juridique (auxiliaires de justice, notamment).

S'agissant des avocats, l'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau (article 27).

**Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence.**

L'unité de valeur est fixée par la loi de finances ; son montant n'a pas varié depuis 2017, l'article 42 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 l'ayant fixée à 32 euros.

Le barème de l'aide juridictionnelle est établi depuis un décret de 1991 de la manière suivante.

### **Barème de l'aide juridictionnelle**

Exemples de coefficients appliqués à l'UV en fonction du type de procédures :

- divorce par consentement mutuel : 30 ;
- tribunal de grande instance et tribunal de commerce, instance au fond : 26 ;
- procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques : 6 ;
- instruction criminelle : 50 ;
- instruction correctionnelle avec détention provisoire : 20 ;

Des majorations sont possibles, par exemple en cas d'expertises, de vérifications personnelles du juge ; elles peuvent être cumulées, dans la limite de 16 UV.

*Source : article 90 du 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*

La dotation due par l'État à chaque barreau est versée (par le biais de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats - UNCA) sur un compte spécial de chaque CARPA ; elle est « *intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle*<sup>1</sup> ».

<sup>1</sup> Article 29 de la loi n° 91-647 précitée.

D'autres dotations sont versées par l'État au titre des **missions d'aide à l'intervention dans les procédures non juridictionnelles** (assister une victime lors d'une confrontation avec une personne gardée à vue, retenue douanière, retenue d'un étranger aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour, procédure disciplinaire en relation avec la détention, assistance à une personne retenue dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté, etc ; articles 64-1 et 64-3 de la loi de 1991).

L'article 42 de la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 a introduit le principe de fongibilité entre la dotation versée par l'État au titre de l'aide juridictionnelle et les trois dotations versées au titre des aides à l'intervention de l'avocat (**article 67-1 de la loi de 1991**)<sup>1</sup>.

### **C. UN FAIBLE CONTRÔLE DU RESPECT DES CONDITIONS DE RESSOURCES DES DOSSIERS D'AIDE JURIDICTIONNELLE POUR LES AVOCATS COMMIS D'OFFICE**

Aux termes de l'article 19 de la loi de 1991, l'avocat commis ou désigné d'office dans les cas prévus par la loi peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle compétent au lieu et place de la personne qu'il assiste ou qu'il a assistée.

**Or, les règles actuelles entraînent un contrôle *a minima*, voire une absence de contrôle du respect des conditions de ressources des dossiers d'aide juridictionnelle pour les avocats désignés d'office.**

Tant le rapport sur l'aide juridictionnelle remis à la ministre de la justice par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de la justice (IGJ) en mars 2018 que par le rapport d'information publié en juillet 2019 à la suite d'une mission d'information sur l'aide juridictionnelle diligentée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, co-présidée par M. Philippe Gosselin et Mme Naïma Moutchou ont ainsi souligné le caractère indispensable d'une réécriture des dispositions en vigueur s'agissant des **règles afférentes à la commission d'office et de leur articulation avec le régime de rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat.**

Ainsi, le rapport de l'IGF et de l'IGJ indique que « *bien que répondant aux mêmes critères théoriques de recevabilité, les dossiers d'aide juridictionnelle de commission d'office sont, en réalité, traités différemment et ne font pratiquement jamais l'objet d'un contrôle des BAJ, même a posteriori, notamment quant aux ressources du justiciable ainsi assisté* » (p. 16). Le rapport recommandait donc de « *définir, dans les textes régissant l'aide juridictionnelle, un périmètre limité de la commission d'office ouvrant droit à l'aide juridictionnelle sans examen préalable de la situation du justiciable* ».

---

<sup>1</sup> Cette simplification a rendu possible une réforme de la procédure de liquidation des dotations, intervenue par le biais du décret n° 2018 - 1280 du 27 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique.

Le rapport de la mission d'information parlementaire relève que « *les dossiers d'aide juridictionnelle pour des avocats désignés d'office font très rarement l'objet d'un contrôle des BAJ, même a posteriori. Les dossiers de demande d'aide juridictionnelle, déposés après l'audience ou l'audition, par les avocats eux-mêmes, ne contiennent pratiquement aucun renseignement sur les ressources du demandeur, car les avocats de permanence n'ont qu'un contact ponctuel avec leurs clients qui ne permet un échange sur les données patrimoniales. Ces dossiers sont ensuite traités selon un circuit spécifique par les BAJ : un circuit court, c'est-à-dire sans examen des conditions de ressources, voire sans aucun contrôle* » (p.43).

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NOUVELLE PHASE DE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE, VISANT À AMÉLIORER LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, **adopté sans que la commission des finances n'ait pu l'examiner**, mais avec un avis favorable à titre personnel du rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice ».

### A. UNE ARTICULATION PLUS SIMPLE DES RÈGLES RELATIVES À LA COMMISSION D'OFFICE ET DU RÉGIME DE RÉTRIBUTION DES AVOCATS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le présent article crée un **article 19-1 au sein de la loi de 1991 relative à l'aide juridique (k) du 1° du IV**). Ce nouvel article prévoit que « *par exception, l'avocat commis ou désigné d'office a droit à une rétribution y compris si la personne assistée ne remplit pas les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat* », **si l'avocat intervient dans les procédures spécifiquement précisées par l'article, en première instance ou en appel.**

**Procédures pour lesquelles l'avocat commis d'office a droit à une rétribution y compris lorsque la personne assistée n'a pas droit à l'aide juridictionnelle ou à l'aide à l'intervention de l'avocat**

- a) procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques ;
- b) assistance d'une personne demandant ou contestant la délivrance d'une ordonnance de protection prévue par l'article 515-9 du code civil ;
- c) comparution immédiate ;
- d) comparution à délai différé ;
- e) déferrement devant le juge d'instruction ;

- f) débat contradictoire relatif au placement ou au maintien en détention provisoire ;
- g) assistance d'un mineur dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative, d'une audition libre, d'un interrogatoire de première comparution, d'une instruction ou d'une audience de jugement ;
- h) assistance d'un accusé devant la Cour d'assises, la Cour criminelle départementale, la Cour d'assises des mineurs ou le tribunal pour enfants statuant en matière criminelle ;
- i) procédures devant le juge des libertés et de la détention relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- j) procédures non juridictionnelles (mentionnées aux 2°, 3° et 4° de l'article 11-2).

Source : présent article

En outre, ce nouvel article, dont les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, prévoit que la personne qui a bénéficié de l'intervention d'un avocat commis ou désigné d'office pour ces procédures et qui n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle ou à l'aide à l'intervention de l'avocat est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État.

Par ailleurs, le présent article complète l'article 67-2 de la loi de 1991 pour donner compétence à l'UNCA pour coordonner la transmission aux bureaux d'aide juridictionnelle des informations permettant de procéder au recouvrement, dans la mesure où seules les CARPA ont connaissance du paiement effectif ainsi que du montant des sommes versées aux avocats **(b) du 2° du IV)**.

#### ***B. L'ALLONGEMENT DU DÉLAI PENDANT LEQUEL LE RETRAIT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PEUT INTERVENIR***

L'article 243 de la loi de finances pour 2020 a modifié l'article 51 de la loi de 1991 sur l'aide juridique. Il prévoit que le retrait de l'aide juridictionnelle peut intervenir **en cours d'instance et jusqu'à un an après la fin de l'instance**. Le présent article **(i) du s) du 1° du IV)** supprime la possibilité du retrait en cours d'instance, mais **allonge le délai de retrait, qui passerait de un à quatre ans après la fin de l'instance** ou de la mesure lorsqu'il s'agit de l'aide à l'intervention de l'avocat.

De même, à ce jour, le retrait est prononcé par le bureau qui a accordé l'aide juridictionnelle, excepté dans le cas où la procédure engagée par le bénéficiaire de l'AJ a été jugée dilatoire, abusive, ou manifestement irrecevable, où il est prononcé par la juridiction saisie.

Le présent article **(ii) du s) du 1° du IV)** simplifie les modalités de retrait de l'aide juridictionnelle : hors le cas de procédure abusive précitée, le retrait serait prononcé par le président du bureau ; *« toutefois, si le retrait vise une procédure ou une mesure pour laquelle les auxiliaires de justice désignés n'ont pas perçu de rétribution, il est prononcé par le bureau »*.

**C. UNE DOTATION UNIQUE AUX CARPA POUR RÉTRIBUER LES AVOCATS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET DE L'AIDE À L'INTERVENTION DE L'AVOCAT DANS LES PROCÉDURES NON JURIDICTIONNELLES, ET UNE REVALORISATION DE L'UNITÉ DE VALEUR**

Le présent article propose de réécrire l'article 27 de la loi de 1991 **(n) du 1° du IV)**.

Il institue un versement par l'État d'une **unique dotation à chaque barreau** : *« l'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle et aux missions d'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles accomplies par les avocats du barreau »*. En conséquence, le principe de fongibilité entre les différentes dotations est abrogé (**le a) du 2° du I** abroge donc l'article 67-1 de la loi de 1991).

En outre, il prévoit une **revalorisation de deux euros de l'unité de valeur** pour les missions dont l'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, portée de **32 à 34 euros**.

Il est également prévu que sur la base d'une répartition fixée par l'État, **la dotation soit versée aux CARPA par l'intermédiaire de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA)** pour le compte de l'État, à l'instar de ce qui se pratiquait jusqu'en 2019 pour la répartition des ressources extrabudgétaires affectées au Conseil national des bureaux **(o) du 1° du IV)**.

En outre, l'article prévoit une **extension du champ d'application des dispositions visant l'aide juridictionnelle à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles**. Cette extension concerne plusieurs dispositions :

- les effets du retrait de l'aide, à l'article 1090 D du code général des impôts **(I du présent article)** ;

- le droit de communication dont disposent les bureaux d'aide juridictionnelle afin d'évaluer l'éligibilité à l'aide, prévu à l'article L.146 A du livre des procédures fiscales **(2° du II)** ;

- l'estimation de la valeur du patrimoine immobilier sur la base des éléments dont dispose l'administration fiscale afin de simplifier la prise du compte des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle sur le fondement du

patrimoine, prévu à l'article L. 107 B du livre des procédures fiscales (**1° du II**) ;

- les informations devant être portées à la connaissance des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale et faisant l'objet d'une audition libre, prévu à l'article 61-1 du code de procédure pénale (**1° du III**).

Le **f) du 1° du IV** crée un article 11-2 au sein de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, qui prévoit que **l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles est accordée à la personne qui remplit les conditions pour bénéficier de l'AJ, qu'elle soit mise en cause ou victime, dans plusieurs procédures** (certaines auditions, confrontations ou mesures d'enquête, garde à vue, retenue, rétention ou confrontation, déferrement devant le procureur de la République en application de l'article 393 du code de procédure pénale lorsque l'avocat est commis d'office par exemple).

#### **D. LES AUTRES MESURES**

Le présent article procède enfin à des mesures de coordination rendues nécessaires par la réforme opérée par l'article 243 de la loi de finances pour 2020, et par le réagencement partiel des articles de la loi de 1991 découlant du présent article (**e, g, l du 1° du IV**).

Le présent article procède en outre à une légère modification des conditions permettant d'apprécier le caractère insuffisant des ressources du demandeur de l'aide juridictionnelle (**ii) du c) du 1° du IV**) : outre le revenu fiscal de référence, la valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier **même non productif de revenus** serait prise en compte ce qui implique que le patrimoine immobilier productif de revenus sera désormais pris en compte dans la demande d'aide.

L'article 13 de la loi de 1991 portant sur les bureaux d'aide juridictionnelle est également modifié : alors que les BAJ peuvent aujourd'hui comporter, outre la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises, s'il y a lieu, plusieurs sections (pour les demandes sur les affaires portées devant le tribunal administratif, devant la cour d'appel, ...), le présent article prévoit qu'il ne comporte plus que la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises, « s'il y a lieu » (**h) du 1° du IV**).

Le **p) du 1° du IV** supprime le principe selon lequel l'échec de pourparlers transactionnels et l'instance consécutive devraient nécessairement se traduire par un montant de rétribution des avocats ne pouvant pas dépasser celui prévu pour la seule instance. Le Gouvernement indique dans l'objet de l'amendement que « *le développement des modes*

*alternatifs de règlement suppose de rendre possible des rétributions incitatives, y compris lorsque les pourparlers transactionnels se traduisent par un échec ».*

Enfin, le présent article ouvre la possibilité d'adapter les modalités d'appréciation des ressources du foyer à Saint-Barthélemy **(b) du 3° du IV)** et en Polynésie Française **(a) du 3° du IV)**, dans la mesure où la notion de « ressources imposables », bien souvent inopérante pour ces collectivités d'outre-mer, rend la réforme inapplicable en l'état pour ces dernières. Le V du présent article procède à des modifications équivalentes au sein de l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS UNE MEILLEURE RÉTRIBUTION DES AVOCATS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

Cet article constitue le deuxième volet de la réforme de l'aide juridictionnelle, dans la continuité de la réforme du dispositif prévue par l'article 243 de la loi de finances pour 2020.

Après une révision des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, désormais fondés sur le revenu fiscal de référence, le présent article traduit une **révision des modalités de rétribution des avocats**.

En premier lieu, il propose une revalorisation de 32 à 34 euros de l'unité de valeur de référence.

**25 millions d'euros sont prévus à ce titre dans les crédits de la mission « Justice ».** D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, cette enveloppe comprend :

- pour moitié, **la revalorisation de l'unité de valeur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;**

- pour moitié, une revalorisation ciblée du nombre d'UV affectées à certaines procédures permettant une revalorisation du barème de rétribution des avocats. Cette revalorisation du barème de l'aide juridictionnelle relève de la voie réglementaire.

En outre, le présent article procède à une **réforme de la commission d'office qui garantira aux avocats intervenant en urgence une rétribution au titre de l'aide juridictionnelle**. Ainsi, les CARPA transmettront aux BAJ les données permettant à l'État de recouvrer les sommes versées au bénéfice de personnes non éligibles à l'aide.

Enfin, le présent article simplifier les modalités de versement de la dotation de l'État aux CARPA.

D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, l'enveloppe de 25 millions d'euros proposée pour financer la réforme prévue au présent article correspond à 50 millions d'euros de revalorisation des rétributions des avocats en année pleine, ce qui reste toutefois inférieur aux 100 millions d'euros recommandés par le rapport Perben.

Alors que des évolutions substantielles des modes de rétribution des avocats sont proposées ici, **aucune étude d'impact n'accompagne ces propositions.** Compte tenu de l'absence d'évaluation préalable accompagnant cet article, voté par la voie d'un amendement portant article additionnel rattaché à la mission « Justice », **le rapporteur spécial ne dispose d'aucun élément lui permettant de mesurer les effets de la réforme proposée.**

Toutefois, dans la mesure où le présent article procède à une première revalorisation de l'unité de valeur, qui permettra une meilleure rétribution de l'avocat pour les missions réalisées dans le cadre de l'aide juridictionnelle, **il ne souhaite pas s'opposer à l'adoption du présent article.**

**Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 55 ter (nouveau)

**Affectation de biens meubles saisis aux services judiciaires**

Le code de procédure pénale prévoit la possibilité d'affecter des biens meubles saisis, avant jugement, aux services de police ou de gendarmerie et à certaines administrations exerçant des missions de police judiciaire.

Le présent article propose que les services judiciaires puissent bénéficier de l'affectation avant jugement de biens meubles saisis dans le cadre d'une enquête judiciaire, au même titre que les services de police et de gendarmerie.

La commission des finances est favorable à cette proposition, dès lors que les services judiciaires participent pleinement aux procédures de saisie et de confiscation des avoirs criminels. Cette mesure permettra par ailleurs de réduire les dépenses de gardiennage des biens meubles saisis et non utilisés.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ D'AFFECTER DES BIENS MEUBLES SAISIS AVANT JUGEMENT AUX SERVICES DE POLICE OU DE GENDARMERIE**

Aux termes de l'article 41-5 du code de procédure pénale, lorsqu'au cours d'une enquête, la **restitution des biens meubles saisis** et dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité **s'avère impossible** (soit parce que le propriétaire ne peut être identifié, soit parce que le propriétaire ne réclame pas l'objet dans un délai d'un mois à compter d'une mise en demeure adressée à son domicile), **le procureur de la République peut, sous réserve des droits des tiers, autoriser la destruction de ces biens ou leur remise à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) aux fins d'aliénation.**

Il peut également autoriser la **remise à l'AGRASC**, en vue de leur aliénation, **des biens meubles saisis dont la conservation en nature n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et dont la confiscation est prévue par la loi, lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien.**

Dans ce dernier cas, le procureur de la République peut également ordonner de remettre ces biens meubles **au service des domaines**, en vue de leur affectation à titre gratuit par l'autorité administrative et après que leur valeur a été estimée, **à des services de police, des unités de gendarmerie, à l'Office français de la biodiversité ou à des services placés sous l'autorité**

du ministre chargé du budget qui effectuent des missions de police judiciaire<sup>1</sup>.

L'article 99-2 du code de procédure pénale confère des pouvoirs similaires au juge d'instruction.

**Au-delà de l'enquête ou de l'instruction, ces biens meubles peuvent aussi être affectés à titre gratuit à divers services après une décision judiciaire définitive au cours d'une procédure pénale :** l'article L. 2222-9 du code général de la propriété des personnes publiques précise que *« les biens mobiliers dont, à l'occasion d'une procédure pénale, la propriété a été transférée à l'État suite à une décision judiciaire définitive peuvent être affectés, à titre gratuit, dans les conditions déterminées par arrêté interministériel, à des services de police, des unités de gendarmerie ou des services de l'administration des douanes lorsque ces services ou unités effectuent des missions de police judiciaire »*.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RENDRE POSSIBLE L'AFFECTATION DE BIENS MEUBLES SAISIS AUX SERVICES JUDICIAIRES**

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un amendement à l'initiative de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances et de Jean-Luc Warsmann, adopté avec un **avis favorable du Gouvernement** sans que la commission des finances n'ait pu l'examiner, mais avec un avis favorable à titre personnel du rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice ».

Le **1° du I** modifie les articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale. Il prévoit :

- d'une part, que dans le cadre d'une enquête judiciaire, le procureur de la République et le juge d'instruction puissent ordonner la remise des biens meubles non plus au service des domaines mais directement à l'AGRASC ;

- d'autre part, que **ces biens puissent être affectés à titre gratuit par l'autorité administrative aux services judiciaires.**

En conséquence, le **2° du I** élargit le champ des missions de l'AGRASC et modifie l'article 706-160 du code de procédure pénale, afin qu'elle puisse assurer la gestion des biens affectés à titre gratuit par l'autorité administrative.

---

<sup>1</sup> En cas de classement sans suite, de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, ou lorsque la peine de confiscation n'est pas prononcée, le propriétaire qui en fait la demande obtient la restitution du bien, assortie s'il y a lieu d'une indemnité compensant la perte de valeur qui a pu résulter de l'usage du bien.

Enfin, le II du présent article modifie l'article L. 2222-9 du code général de la propriété des personnes publiques et prévoit que les **biens mobiliers dont, à l'occasion d'une procédure pénale, la propriété a été transférée à l'État suite à une décision judiciaire définitive** puissent être aussi affectés à titre gratuit aux services judiciaires.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE AFFECTATION AUX SERVICES JUDICIAIRES BIENVENUE ET QUI GÉNÉRERA DES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES DE GARDIENNAGE

Lorsque certaines conditions sont remplies, les biens meubles saisis dans le cadre d'une enquête judiciaire peuvent faire l'objet d'une affectation avant jugement au bénéfice de services de police, de gendarmerie et de services effectivement placés sous l'autorité du ministre du budget exerçant des missions de police judiciaire.

**Le présent article étend cette possibilité d'affectation de biens meubles saisis avant jugement aux services judiciaires.** D'après les auteurs de l'amendement ayant porté article additionnel, les services judiciaires ont en effet « *eu l'occasion d'exprimer une forte demande en ce sens, faisant valoir de réels besoins* ».

De même, les auteurs de l'amendement affirment dans l'objet que l'élargissement de la possibilité d'affectation aux services judiciaires de biens saisis « *permettrait d'équiper en véhicules les juridictions à moindre coût et de réduire ainsi les dépenses de gardiennage afférentes aux véhicules saisis qui ne sont pas utilisés* ».

Il n'y a pas lieu de s'opposer à cette possibilité d'affectation nouvelle, d'autant qu'elle permettrait de mieux équiper les juridictions et d'économiser sur les dépenses de fonctionnement : en effet, **le manque à gagner résultant de l'absence de vente des véhicules saisis puis confisqués est évalué à 500 000 euros par an alors que les économies attendues sur les dépenses annuelles d'équipement s'élèvent, d'après les auteurs de l'amendement, à 1,5 million d'euros.**

**Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 55 quater (nouveau)

**Délai de forclusion pour le dépôt des mémoires de frais de justice**

Le présent article propose de rétablir un délai de forclusion pour les demandes de paiement des frais de justice, en limitant à un an à compter de la fin de la mission le délai au cours duquel un collaborateur occasionnel du service public peut demander le paiement de sa mission à la juridiction compétente.

L'actuelle procédure ne prévoit aucun délai de forclusion pour le dépôt des mémoires de frais de justice, ce qui crée des difficultés en matière de gestion du flux de mémoires et de maîtrise de la dépense relative aux frais de justice.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'ACTUELLE PROCÉDURE NE PRÉVOIT AUCUN DÉLAI DE FORCLUSION POUR LE DÉPÔT DES MÉMOIRES DE FRAIS DE JUSTICE**

L'article 800 du code de procédure pénale prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les frais qui doivent être compris sous la dénomination de **frais de justice criminelle, correctionnelle et de police**.

Il doit également en établir le **tarif** ou fixer les modalités selon lesquelles ce tarif est établi, **en régler le paiement et le recouvrement**, déterminer les voies de recours, fixer les conditions que doivent remplir les parties prenantes et, d'une façon générale, régler tout ce qui touche aux frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police.

Toutefois, l'actuelle procédure de dépôt des mémoires ne prévoit aucun délai de forclusion pour le dépôt de mémoires de frais de justice.

Le décret n° 59-318 du 23 février 1959 avait instauré un délai d'une année « à partir de l'époque à laquelle les frais ont été faits » pour présenter le mémoire à la taxe du juge, mais cette disposition a été abrogée par le décret n° 83-455 du 8 juin 1983<sup>1</sup>.

La loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État précise que le délai de cette prescription court à compter du 1<sup>er</sup> janvier suivant l'année au cours de laquelle les droits ont été acquis. En matière de frais de justice, l'ordonnance de taxe ou la certification déterminent la créance et fait acquérir les droits au bénéficiaire. La **prescription quadriennale** s'applique donc à compter de la date de la

<sup>1</sup> Ancien article R. 234 du code de procédure pénale

certification ou de la taxation, acte qui fait naître la créance, et non à partir de la date de réalisation de la prestation. **Ainsi, le prestataire n'est soumis à aucun délai pour présenter son mémoire de frais aux fins de paiement.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DÉLAI DE FORCLUSION D'UN AN POUR LE DÉPÔT DES MÉMOIRES DE FRAIS DE JUSTICE**

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un amendement à l'initiative de Bruno Questel, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, **adopté avec un avis favorable du Gouvernement sans que la commission des finances n'ait pu l'examiner**, mais avec un avis favorable à titre personnel du rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice ».

Il ajoute plusieurs alinéas à l'article 800 du code de procédure pénale.

Ainsi, il propose **que la demande en paiement au titre des frais de justice soit présentée à l'autorité judiciaire dans le délai d'un an à compter de l'achèvement de la mission.**

En outre, sauf dérogation expresse, **cette demande en paiement devrait être formée par la transmission par voie dématérialisée de l'état et du mémoire de frais au moyen du téléservice désigné par le ministre de la justice.** Dans le cas où la demande est présentée au-delà de ce délai, le magistrat taxateur constate l'acquisition de la forclusion. Dans ce cas, la décision est notifiée à la partie-prenante dans les formes prévues par l'article R. 228 du code de procédure pénale.

L'article prévoit également la possibilité de **recours contre la décision constatant la forclusion**<sup>1</sup>. La chambre de l'instruction peut relever de forclusion la partie prenante, si celle-ci établit que sa défaillance est due à une cause extérieure qui ne peut lui être imputée. Cette décision de relevé de forclusion serait enfin insusceptible de recours.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DÉLAI DE FORCLUSION POURRAIT PARTICIPER D'UNE MEILLEURE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE SUR LES FRAIS DE JUSTICE**

Le présent article propose de **rétablir un délai de forclusion pour les demandes de paiement des frais de justice, en limitant à un an à compter de la fin de la mission le délai au cours duquel un collaborateur**

---

<sup>1</sup> Dans les délais et selon les conditions fixées par les articles R. 228 1 et R. 230 du code de procédure pénale.

**occasionnel du service public peut demander le paiement de sa mission à la juridiction compétente.**

Le rapporteur spécial est favorable à l'instauration de ce délai, pour plusieurs raisons.

D'abord, **la procédure de dépôt des mémoires ne prévoit actuellement aucun délai de forclusion, ce qui crée des difficultés en matière de gestion du flux de mémoires et de maîtrise de la dépense relative aux frais de justice**, non seulement pour les services centralisateurs des frais de justice des tribunaux judiciaires, mais aussi pour les services administratifs régionaux, responsables des budgets opérationnels de programme par délégation des chefs de cour.

Il arrive en effet qu'un prestataire présente un mémoire pour paiement de nombreuses années après la réalisation de la prestation, et il devient alors difficile de vérifier l'existence de la dette.

Enfin, l'établissement d'un délai de forclusion pour les demandes de paiement des frais de justice répond à une recommandation répétée de la Cour des comptes.

**Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 55 quinquies (nouveau)*

**Prolongation de l'expérimentation relative à la tentative de médiation  
familiale obligatoire**

Le présent article prolonge de deux ans l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale obligatoire.

Alors que l'activité des juridictions a été perturbée par la crise sanitaire cette année, il n'y a pas lieu de s'opposer à la prolongation de cette expérimentation, qui permet de diminuer le nombre de saisines contentieuses et n'est pas coûteuse pour l'État.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXPÉRIMENTATION ARRIVANT À  
ÉCHÉANCE LE 31 DÉCEMBRE 2020**

L'article 7 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle prévoit une expérimentation, jusqu'au 31 décembre 2020, dans les tribunaux de grande instance désignés par un arrêté du ministre de la justice.

Cette expérimentation vise à ce que **la saisine du juge par les parents aux fins de modification d'une décision fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant soit précédée, sous peine d'irrecevabilité, d'une tentative de médiation familiale.**

Le juge peut soulever d'office cette irrecevabilité, si la tentative de médiation familiale n'a pas été effectuée, sauf :

- si la demande émane conjointement des deux parents afin de solliciter l'homologation d'une convention selon les modalités fixées à l'article 373-2-7 du code civil ;

- si l'absence de recours à la médiation est justifiée par un motif légitime ;

- si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION DE DEUX ANS DE L'EXPÉRIMENTATION

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un amendement à l'initiative de Dimitri Houbron, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, **adopté avec un avis favorable du Gouvernement sans que la commission des finances n'ait pu l'examiner**, mais avec un avis favorable à titre personnel du rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice ».

Il modifie l'article 7 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle afin que l'expérimentation précitée soit **prolongée de deux années supplémentaires - soit jusqu'au 31 décembre 2022**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION JUSTIFIÉE

L'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale préalable obligatoire a fait l'objet d'une prolongation d'un an par l'article 242 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. L'expérimentation doit donc arriver à échéance au 31 décembre 2020.

Le présent article vise à la prolonger de deux années supplémentaires, la crise sanitaire n'ayant pas permis d'assurer son bon déroulement.

En effet, comme le rappelle l'auteur de l'amendement dans son objet, à l'exception des procédures d'urgence, l'activité des services des affaires familiales dans les juridictions a été suspendue pendant plus de deux mois. Il est donc difficile de tirer un bilan de l'expérimentation cette année.

Dès lors que cette mesure permet de diminuer le nombre de saisines contentieuses et qu'elle n'est pas coûteuse, le rapporteur spécial accepte cette prolongation de deux ans.

**Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 4 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».**

**M. Claude Raynal, président.** – Je salue la présence de nos collègues Agnès Canayer et Dominique Vérien, rapporteurs pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur les crédits de la mission « Justice ».

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ».** – Je vous présente les crédits de la mission « Justice », qui concerne les moyens de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Avec un budget de 10,06 milliards d'euros en 2021, le ministère de la justice bénéficierait de 657 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente, soit une hausse de 7 % de ses moyens à périmètre constant.

Hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », en 2021, les crédits augmentent de 8 %, soit de 607 millions d'euros. Cette hausse est supérieure de 200 millions d'euros à la trajectoire prévue par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Toutefois, hors les mesures de périmètre et de transfert qui sont intervenues depuis la loi de programmation, l'écart à la loi de programmation n'est plus que de 100 millions d'euros.

Cet effort budgétaire représente ni plus ni moins qu'une hausse nécessaire des moyens pour l'exercice de cette mission régaliennne, d'autant plus nécessaire que l'an passé le budget proposé n'était pas conforme à la trajectoire de la loi de programmation ; l'augmentation du budget était deux fois inférieure à l'annuité pourtant adoptée par le Parlement quelques mois plus tôt.

Le budget qui nous est proposé constitue donc un rattrapage indispensable, car la situation demeure fragile, comme en témoigne la dégradation des principaux indicateurs de performance de la mission, notamment les délais moyens de traitement des procédures pénales ou civiles (16 mois pour les cours d'appel en 2020 contre 13 mois prévus initialement) : la crise sanitaire a bien sûr eu des répercussions sur le fonctionnement de la justice, mais elles se sont ajoutées aux difficultés structurelles que connaît le ministère.

La masse salariale représente plus de 60 % des dépenses du ministère de la justice. Il est prévu de créer 1 500 emplois supplémentaires en 2021, dont 1 092 pour l'administration pénitentiaire. Les créations d'emplois

sont marquées par la priorité stratégique fixée pour le budget 2021 du ministère : le renforcement de la justice de proximité afin de lutter plus efficacement contre la petite délinquance du quotidien. Ainsi, sur les 318 postes créés pour la justice judiciaire, 150 sont dédiés au renforcement de l'équipe autour du magistrat. En outre, une autorisation de recrutements supplémentaires à hauteur de 950 emplois pour un renforcement des équipes de proximité dès 2020 nous sera proposée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Tous les programmes de la mission sont concernés par cette priorité, mais la justice judiciaire figure en première ligne : les crédits alloués aux frais de justice augmentent de 127 millions d'euros, dont une partie afin de renforcer les moyens d'enquête et d'expertise de la justice. Cette hausse répond à la technicisation croissante des enquêtes, mais constitue surtout une mesure de sincérité budgétaire, car ce poste fait l'objet de sous-budgétisation récurrente ces dernières années. Par ailleurs, 15 millions d'euros supplémentaires sont également alloués aux délégués du procureur, qui apportent une réponse pénale rapide dans les faits de délinquance du quotidien. Outre les 150 emplois dédiés à cette priorité en 2021, 764 emplois supplémentaires seront proposés en LFR 2020 concernant la justice de proximité. Je soutiens l'initiative de ces recrutements rapides, qui doivent apporter un appui immédiat et temporaire aux juridictions, mais le recrutement de contractuels ne doit toutefois pas se faire au détriment de la création de postes pérennes nécessaires, à plus long terme, au bon fonctionnement de la justice.

Un effort particulier est consacré aux dépenses d'investissement, qui augmentent de 193 millions d'euros. 164 millions d'euros de crédits d'investissement supplémentaires sont ainsi dédiés à l'administration pénitentiaire, au titre du programme immobilier pénitentiaire. 270 millions d'euros sont consacrés au financement des 7 000 places qui seront créées d'ici à la fin du quinquennat, et 25 millions d'euros aux études des opérations de la deuxième phase de construction de 8 000 autres, qui seraient lancées d'ici à 2022.

Par ailleurs, la transformation numérique du ministère se poursuit et prend tout son sens dans le contexte de la crise sanitaire : 207 millions d'euros sont consacrés au plan de transformation numérique du ministère, qui s'accélère, tant en termes d'équipements de matériel pour les juridictions (25 000 ordinateurs, et 17 000 commandés, pour 86 000 agents) que de développement des projets applicatifs. Ces investissements coûteux nécessitent toutefois un suivi attentif afin que les délais soient respectés, mais surtout qu'ils soient utiles aux professionnels.

Je note une hausse des dépenses d'intervention de la mission résultant d'une augmentation de 28 millions d'euros des moyens consacrés à l'aide juridictionnelle. Au-delà de la hausse tendancielle de la dépense, cet effort comporte une enveloppe de 25 millions d'euros destinés à financer les

mesures que retiendra le Gouvernement à la suite de la mission confiée au printemps 2020 à Dominique Perben au sujet de l'avenir de la profession d'avocat. Je ferai deux remarques sur ce point.

En année pleine, cette hausse de 50 millions d'euros dédiée à une meilleure rétribution des avocats reste inférieure à ce que préconise Dominique Perben, soit 100 millions d'euros.

Cette réforme, notamment la revalorisation de l'unité de valeur, se traduit en partie par un article rattaché à la mission, adopté à l'Assemblée nationale par la voie d'un amendement du Gouvernement. Nous ne disposons d'aucune évaluation préalable de l'article puisque cette réforme ne figurait pas dans le texte initial. Comme l'année dernière, le Gouvernement réforme l'aide juridictionnelle par la voie d'amendement de dernière minute, ce qui n'est pas acceptable.

Enfin, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, 4,8 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la création de cinq centres éducatifs fermés (CEF), le Gouvernement envisageant d'en créer vingt sur la mandature. Ces structures d'hébergement constituent une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes, multirépétants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité.

Voilà les principales remarques que je souhaitais faire sur ce projet de budget. Compte tenu de l'effort budgétaire consenti sur la mission, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Justice ».

Quatre articles rattachés à la mission ont par ailleurs été adoptés par l'Assemblée nationale lundi : je dois prendre le temps de les examiner et vous indiquerai la position que je vous propose sur ces articles le 19 novembre prochain lors de la réunion d'examen définitif des missions budgétaires et articles rattachés.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Justice ».** – Nous n'avons pas commencé nos auditions, qui débiteront cet après-midi. L'éclairage de la commission des lois est donc encore réduit sur ces questions.

**Mme Dominique Vérien, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Justice ».** – J'ai bien noté les recrutements bienvenus de contractuels, même s'il s'agit d'emplois à court terme. À titre personnel, je plaide pour le CDI public. L'immobilier et le numérique sont des questions à examiner de plus près. Le Syndicat de la magistrature est plus sévère que votre rapport, notamment sur le fonctionnement des logiciels. En tout état de cause, il s'agit d'un budget en hausse : ça le méritait !

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le programme immobilier pénitentiaire prévoit la construction de 15 000 places de prison supplémentaires à horizon de 2027, dont une première vague de 7 000 places.

Un premier bilan de cette première phase de construction de 7 000 places d'ici à 2022 peut-il d'ores et déjà être effectué ? Quel a été l'impact de la crise sanitaire sur le déroulement du programme immobilier ?

Le rapporteur spécial a indiqué qu'une autorisation de recrutements supplémentaires à hauteur de 950 emplois serait demandée pour la mission « Justice » dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020, pour un renforcement des équipes de proximité dès cette année. S'agit-il exclusivement de recrutements contractuels ? Les recrutements pourront-ils être réalisés d'ici à la fin de l'année, en particulier compte tenu du nouvel épisode de l'épidémie ?

**M. Philippe Dallier.** – Je me réjouis également de l'augmentation des crédits de ce ministère. Le tribunal de Bobigny est la deuxième juridiction de France, voire la première si l'on décompte de Paris toutes les procédures qui y sont ramenées et qui ne dépendent pas de ce territoire. Le Premier ministre, au cours d'une visite récente, a annoncé l'extension du tribunal de Bobigny à objectif, assez court, de quatre ans pour un budget de 120 millions d'euros. Est-il possible de tracer ces crédits dans le budget ? Je souhaite m'assurer que le ruban tricolore sera bien coupé en 2024, ce qui ne sera pas un luxe !

**M. Jean-François Rapin.** – Les dépenses de personnel sont augmentées de 3 %, soit d'environ 200 millions d'euros ce qui est une somme importante. Dans quelques jours naîtra le parquet européen – il est déjà en préfonctionnement. Or il y existe une dissension entre la France et l'Union européenne sur la rémunération des procureurs délégués, notamment français, la France refusant de payer les charges sociales, soit 300 000 euros. L'Allemagne aura onze procureurs délégués, l'Italie en aura sept et la France n'en aura que cinq. Le Sénat auditionne cet après-midi Mme Laura Kövesi, premier chef du parquet européen. Je souhaitais donc mettre l'accent sur ce problème qu'il importe de faire remonter, d'autant que l'enjeu est assez fort !

**Mme Christine Lavarde.** – Quel est l'impact de la grève des avocats et de la fermeture des tribunaux pendant la période de confinement sur le délai moyen de report ? Quand sera-t-il possible de rattraper tout ce retard ? Le rapporteur spécial a annoncé que des crédits seraient alloués à la modernisation, notamment à l'informatique. Y aura-t-il enfin, à court ou à moyen terme, des dossiers « greffes » numériques, avec possibilité d'accès à distance pour toutes les parties prenantes ? Nous en sommes encore aujourd'hui à des transferts par CD gravés, ce qui ne facilite pas l'accélération des délais de la justice !

**M. Sébastien Meurant.** – Avez-vous des éléments sur le pourcentage d'occupation des centres éducatifs fermés et sur le nombre de places concrètement créées dans les prisons depuis trois ans ? Le taux d'absentéisme du personnel pénitentiaire est fort dans les maisons d'arrêt, notamment dans le Val-d'Oise où il s'élève à plus de 30 %. C'est énorme

quand on sait qu'il s'agit en général d'un personnel assez jeune et plutôt masculin. Les politiques d'attractivité de ces métiers porteront-elles leurs fruits ?

**M. Vincent Segouin.** – J'ai souvenir d'un engagement de créer 30 000 places de prison. A priori, il ne s'agit plus que d'en créer 15 000, voire moins. Quelle est la raison de cette baisse draconienne par rapport aux promesses de départ ? En ce qui concerne l'adaptation à la numérisation, je ne puis que relayer les remarques de Christine Lavarde. La loi est-elle adaptée à cette numérisation ? Ne courons-nous pas le risque d'un vice de procédure ?

**M. Jean Bizet.** – En ce qui concerne le parquet européen, il s'agit d'une coopération renforcée. Je regrette l'attitude de la France : nous étions très volontaristes lors de la création de ce parquet et nous butons maintenant sur des problèmes de charges sociales. Il serait opportun de clarifier ce point. Nous incitons fortement la Hongrie à se doter d'un parquet européen. Il serait dommage que la France fasse mauvaise figure en la matière.

Je vais faire sourire le rapporteur spécial et je le dispense par avance de me faire une réponse. Comment voter ce type de crédits quand on ne croit plus à la justice de son pays ? La seule chose dont je me réjouisse, c'est que la ligne budgétaire augmente pour permettre la création d'emplois. Mais quand je vois qu'un certain nombre de procureurs ne bougent pas le petit doigt pour faire remonter les plaintes, y compris lorsque des maires se font agresser, au motif qu'ils sont surchargés de travail, je crois de moins en moins en la justice de notre pays !

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Dominique Vérien a évoqué le Syndicat de la magistrature, que j'ai également auditionné : son constat sur les logiciels est effectivement sévère, notamment pendant la période de confinement. Les réponses qui m'ont été données sur la partie numérique et les mesures prises à l'issue du premier confinement me paraissent néanmoins aller dans le bon sens.

M. le rapporteur général m'a interrogé sur le bilan de la première phase de la création des 7 000 places de prison. Il n'a jamais été question de créer 30 000 places, il s'agissait d'en créer 15 000. Très vite, Mme la garde des sceaux a précisé qu'il fallait entendre ces 15 000 créations de places sur un double quinquennat, soit 7 000 places en cinq ans, puis 8 000 d'ici 2027. Pour la première phase de 7 000 places, l'acquisition du foncier a été réalisée pour 73 % des places. Au total, 82 % des places sont validées. Reste la question du lancement des travaux, qui concerne seulement 34 % des 7 000 places. Quoi qu'il en soit, le processus est bien engagé.

La crise sanitaire a bien sûr eu un impact sur le déroulement du programme immobilier. Les opérations de chantier qui avaient déjà débuté ont dû être stoppées. On annonce un décalage de deux mois par rapport à la livraison initiale. En ce qui concerne les 8 000 places supplémentaires qui

doivent être lancées en trois vagues de cinq à six établissements entre 2020 et 2022, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) nous a indiqué que le calendrier n'était pas affecté à ce stade.

Concernant le recrutement et les emplois contractuels, 950 emplois supplémentaires seront demandés en fin de gestion 2020 pour la justice de proximité : 764 pour la justice judiciaire, 100 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, et 86 éducateurs pour l'encadrement des mineurs. Pour la justice judiciaire, la direction des services judiciaires nous a indiqué que les emplois proposés seraient pourvus sous la forme de contrats de projet, plus souples et rapides à mettre en place. Ces contrats permettent aux employeurs publics de recruter des personnes en CDD pour répondre à un besoin temporaire d'activité. Les cours auraient ainsi jusqu'à mi-novembre pour recruter les contractuels. Ce délai effectivement très court devrait être tenu.

Philippe Dallier m'a interrogé comme tous les ans sur la situation du tribunal de Bobigny, qui mérite notre attention. 120 millions d'euros en autorisations d'engagement figurent bien au sein du budget de la justice judiciaire pour 2021.

Je remercie Jean-François Rapin pour ses remarques sur le parquet européen, qui ne figure pas dans les crédits de la mission « Justice ». Par ailleurs, le décalage entre l'Allemagne et la France pour le nombre de procureurs est édifiant : notre pays est toujours en retard dans les classements européens en matière de justice.

Christine Lavarde m'a questionné sur l'impact des fermetures de tribunaux pendant le confinement. 18 000 affaires sont en stock au civil, il y en avait 2 800 de moins sur la même période l'an dernier. Les difficultés ont surtout concerné les greffiers. Pour eux, le travail à distance a été compliqué, notamment en raison des problèmes de connexion à différentes applications. Un fort investissement dans les ultraportables devrait améliorer les choses.

Sébastien Meurant a évoqué les centres éducatifs fermés. 412 places existent en CEF et le taux d'occupation est en 2019 de 77 %. Pour rendre les métiers pénitentiaires attractifs, la prime de fidélisation a été mise en place et commence à produire ses effets. Je devais rendre un rapport de contrôle budgétaire sur cette question au printemps, notamment sur la formation dans la pénitentiaire. Notre visite à l'École nationale d'administration pénitentiaire (Énap) d'Agen a été reportée pour cause de confinement, mais ce n'est que partie remise.

J'ai pris bonne note des remarques de Jean Bizet. Les procureurs bénéficieront d'appuis grâce aux emplois évoqués tout à l'heure.

**M. Jean Bizet.** – je voterai quand même les crédits !

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Justice ». Elle décide de réserver son vote sur les articles 55 bis, 55 ter, 55 quater et 55 quinquies.*

\*

\*

\*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission. Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles 55 bis à 55 quinquies, sans modification.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Ministère de la Justice**

- Mme Catherine PIGNON, secrétaire générale ;
- M. Sébastien GALLOIS, secrétaire général adjoint ;
- M. Philippe CLERGEOT, secrétaire général adjoint ;
- M. Jean-Yves HERMOSO, chef du service des finances et des achats ;
- Mme Fabienne BONNET, cheffe du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes.

### **Direction des services judiciaires**

- M. Paul HUBER, directeur.

### **Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)**

- M. Pierre AZZOPARDI, chef du service de l'administration ;
- M. Romain PERAY, chef du service des métiers.

### **Direction du budget**

- M. Jean-Marc OLÉRON, sous-directeur de la 8<sup>ème</sup> sous-direction ;
- M. Patrick WEISS, adjoint au chef du bureau de la justice et des médias.

### **Syndicat de la magistrature**

- Mme Sophie LEGRAND, secrétaire générale ;
- Mme Lucille ROUET, secrétaire nationale.

### **Conseil national des barreaux**

- Maître Bénédicte MAST, présidente de la commission Accès au droit ;
- Maître Roy SPITZ, membre de la commission Numérique ;
- Mme Anne-Charlotte VARIN, directrice des affaires publiques.

## **CONTRIBUTION ÉCRITE**

**Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)**

- Mme Charlotte CAUBEL, directrice.