



## PLF 2021 – Mission Justice

### Audition Sénat 12 novembre 2020

**Introduction :** *Tandis que les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre financier bénéficient de l'autonomie budgétaire, les juridictions judiciaires sont rattachées à la direction des services judiciaires du ministère de la justice et au budget global de ce ministère. Le Conseil constitutionnel a jugé que leur autonomie financière « relève du respect de la séparation des pouvoirs » (Décision du Conseil constitutionnel n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérant 25.).*

*On ne peut que s'interroger en constatant que l'autorité judiciaire, cœur historique de la justice, se trouve privée de cette autonomie financière que le juge constitutionnel s'accorde pourtant à reconnaître comme la garantie d'une authentique séparation des pouvoirs.*

Le Garde des Sceaux a annoncé un budget "exceptionnel et historique" pour la justice en 2021. Nous considérons qu'il ne l'est ni par son montant, ni par son évolution. Plus encore, sa répartition en ce qui concerne le programme 166 "Justice judiciaire" démontre :

1) s'agissant des crédits de paiement, la difficulté persistante à prévoir les dépenses et maîtriser les coûts faute d'indicateurs fiables et de contrôle centralisé ;

2) s'agissant des emplois, le choix de recourir à des emplois contractuels plutôt que pérennes alors que, depuis plusieurs années, tous les marqueurs font état de difficultés structurelles et non pas conjoncturelles (risque de précarisation).

En 2021, la mission Justice bénéficiera de 10 milliards d'euros en crédits de paiement et de 12 milliards d'euros en autorisation d'engagement dont 8,2 milliards hors charges de pensions. Ces 8,2 milliards d'euros correspondent, à 200 millions d'euros près, au montant annoncé dans la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui prévoyait pour 2021 des crédits de paiement (hors charges de pensions) à hauteur de 8 milliards. Par ailleurs, l'année dernière, l'augmentation du budget pour la justice a été inférieure de 200 millions (7,5 milliards d'euros votés contre 7,7 milliards d'euros prévus) aux engagements pris dans cette même loi de programmation.

Par conséquent ce budget « exceptionnel et historique » comme l'a présenté Eric DUPOND-MORETTI, s'apparente en réalité à un rattrapage nécessaire du retard pris sur la trajectoire prévue. Il n'y a rien d'« exceptionnel » à respecter une loi votée.

Peut-on alors parler, comme le fait le Garde des Sceaux, d'un budget « historique ». Non plus : en effet, si le budget de la justice est en augmentation depuis dix ans **avec une moyenne de +3,5 % par an, c'est le cas du budget général**. Concrètement, les crédits de paiement accordés au Ministère de la justice sont stables proportionnellement aux crédits accordés à toutes les autres missions : plus généralement, la Justice semble conserver d'année

en année le même rang : avec moins de 2% du budget général toutes missions confondues, elle se trouve être le 13<sup>ème</sup> budget sur 34, derrière l'enseignement, la défense ou l'écologie.

Enfin, à la lecture du dernier rapport d'évaluation de la Commission d'évaluation pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), il apparaît que le budget de la Justice en France **(69,50 euros par habitant) reste très inférieur à celui des autres pays européens comparables** (131,20 euros par habitant pour l'Allemagne ; 92,60 euros pour l'Espagne ; 83,70 euros pour la Belgique) (source : CEPEJ, rapport d'évaluation sur les systèmes judiciaires européens, cycle d'évaluation 2020 – données 2018 -, publié le 22 octobre 2020).

**1 - Sur le programme 166 « Justice judiciaire »** (organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire) :

a) Les crédits budgétaires :

Le PLF 2021 prévoit des montants de 3,7 milliards d'euros en crédits de paiement (+6,3% par rapport à la LFI 2020) et 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+5,2% par rapport à la LFI 2020) [pour l'administration pénitentiaire : 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement (+7,8%) et 6,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+74,9% ! : afin de financer le parc immobilier pénitentiaire)].

Ces crédits doivent être comparés au « reste à payer » c'est-à-dire au montant des engagements juridiques non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2020 qui est estimé à 1,9 milliards d'euros par le PLJ 2021 (en augmentation de près de 17% par rapport au PLF 2020) [source : Commission des finances d'après les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2020 et 2021].

**La hausse des crédits du programme 166 résulte principalement de l'augmentation des frais de justice :** 618,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit + 127,4 millions d'euros par rapport à la LFI 2020, et plus spécifiquement des frais de justice pénale (qui représentent 92% de la dotation globale en frais de justice) - et qui sont constitués des frais d'expertise et de traduction, des frais relatifs aux scellés (transport, gardiennage) -, ceci pour tenir compte de ce qui a été exécuté mais aussi dans le cadre du renforcement de certaines politiques pénales : lutte contre les violences faites aux femmes, réalisation d'expertises techniques (sans qu'il soit déterminé lesquelles, certains étant tarifées et d'autres non), création de nouvelles structures médico-judiciaires afin d'améliorer leur maillage territorial.

La difficulté reste de « budgétiser » une enveloppe de frais de justice en matière pénale en l'absence d'indicateurs fiable à leur sujet : la Chancellerie calcule une « dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale » à comprendre comme « faisant l'objet de poursuites » et sans par conséquent prendre en compte les dépenses engagées à l'occasion de procédures qui ne se seraient pas soldées par des poursuites – ce qui entraîne évidemment le risque de sous-dimensionner les crédits nécessaires aux frais de justice.

**Au-delà de la question de l'évaluation des frais de justice, doit se poser celle de leur maîtrise ainsi que de la mise en œuvre de dispositifs de détection des fraudes.**

Augmentent également les crédits d'investissement immobiliers hors partenariat public-privé s'élèvent à 173,9 millions d'euros (soit + 8%) (relatifs à la mise à niveau et en accessibilité des palais de justice et aux opérations confiées à l'APIJ notamment pour l'extension du

Tribunal judiciaire de BOBIGNY). Les crédits dédiés aux contrats de partenariat public-privé atteignent 52,9 millions d'euros en crédits de paiement (Tribunaux de PARIS et CAEN).

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 380,09 millions en crédits de paiement (+4%) dont « seulement » 163,8 millions d'euros de crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement courant des juridictions (soit, en partie, les achats d'équipements informatiques et de dispositifs de visioconférence) - + 5% depuis 2020, ce que l'on considère comme insuffisant vue le sous-équipement informatique révélé cette année à l'occasion de la crise sanitaire.

**Le solde, soit 226,32 millions d'euros en crédits de paiement est affecté aux dépenses de l'immobilier occupant des juridictions (loyers en particulier).** La problématique est la même que pour les frais de justice, la Chancellerie échoue à déterminer quels sont les fonds nécessaires et ne met pas en œuvre les conditions de leur maîtrise, une fois de plus le Ministère de la justice par défaut d'anticipation, n'est pas capable d'avoir une politique d'investissement et n'a qu'une politique de dépenses. La question se pose de l'encadrement de ces frais par les BOP, et en particulier celle de la mainmise du gestionnaire sur le juridictionnel.

b) Les emplois :

Le PLF prévoit en équivalents temps plein (ETP) + **318 pour la justice judiciaire** (1.092 pour l'administration pénitentiaire, 40 pour la PJJ et 50 pour la conduite et le pilotage de la politique de la justice) dont 50 postes de magistrats (alors que la LFI 2020 en a créé 100) et 130 de greffiers et directeurs de greffe.

Par ailleurs, le PLF prévoit la création de **764 emplois non pérennes** dont 150 (15 assistants spécialisés, 35 juristes assistants et 100 contractuels de catégorie B) doivent être pourvus dès la fin de l'année 2020. En réalité, on parvient difficilement à déterminer s'il s'agit de la création de postes de juristes assistants placés aux côtés des magistrats, de vacataires renforts de greffe ou de délégués du Procureur.

**Au vu des indicateurs de performance choisis** (soit le délai moyen de traitement des procédures et le délai théorique d'écoulement des stocks), l'objectif poursuivi par le gouvernement est clair : **sous couvert de « proximité », il s'agit d'accélérer ces délais de traitement et ce, grâce à deux leviers :**

1) augmenter le nombre de décisions rendues par magistrat par l'adjonction à celui-ci d'un juriste assistant et

2) augmenter le nombre de procédures pénales confiées aux délégués des Procureurs.

**S'agissant du 1)** si le Garde des Sceaux a déclaré que chaque juriste assistant devrait permettre de multiplier par deux le nombre de décisions rendues par chaque magistrat, on se demande de quelle façon – pose la difficulté des qualifications requises puis de la nécessaire formation de ces assistants et, de manière générale et institutionnelle, du rôle qu'on entend leur attribuer dans les juridictions (aux côtés des magistrats ou à la place des magistrats ?).

**S'agissant du 2),** le champ de compétence des délégués du Procureur est limité aux faits les moins graves et non contestés qui font dès lors l'objet non de poursuites mais d'alternatives (rappel à la loi, classement sous condition, composition pénale, médiation). Or, toutes les infractions du « quotidien » ne sont pas de faible intensité et reconnues (trafic de stupéfiants

locaux, violences...) et leur traitement n'a pas ainsi vocation à être délégué à des non magistrats. **Par ailleurs, nous ignorons quelle est l'efficacité réelle des « alternatives aux poursuites » traitées par les délégués du Procureur en terme de désintéressement des victimes et de prévention de la réitération/récidive faute de statistiques disponibles.** Enfin, le gouvernement tend à présenter depuis plusieurs années les alternatives aux poursuites comme la clé d'une justice rapide et humaine car « de proximité » et non désocialisante comme le serait une peine d'emprisonnement alors qu'en réalité il s'agit surtout de masquer pour éviter d'y répondre **les difficultés structurelles du système : engorgement des tribunaux en raison de leur manque d'effectif / engorgement du parc pénitentiaire au vu de son caractère inadapté.**

**Pour revenir aux indicateurs de performance de la mission justice,** s'agissant du délai moyen de traitement des procédures pénales, est uniquement renseigné pour la matière correctionnelle les saisines du Tribunal par convocation par officier de police judiciaire (**COPJ**) – ce qui n'est qu'un mode de poursuite parmi d'autres (par Juge d'instruction, par citation directe, en comparution immédiate, en CRPC etc) et fait par conséquent **douter de la pertinence** de ces éléments. Mais à reprendre cet élément puisqu'il s'agit du seul dont nous disposons, il apparaît qu'en 2020 un délai moyen de **9,5 mois séparait l'établissement par un OPJ d'une convocation devant le Tribunal du jugement au fond et on ne voit pas en quoi la création de postes de juristes assistants ou de délégués du Procureur permettrait de réduire ce délai.** Même réflexion pour l'indicateur « délai théorique d'écoulement du stock des procédures » puisqu'il est calculé dans l'hypothèse où les juridictions ne feraient que cela – bien entendu impossible.

**S'agissant des délais de mise à exécution des peines, la DSJ ne persiste à étudier que le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme** (sans préciser ce qui est entendu par « mise à exécution ») **sans s'intéresser aux autres peines prononcées : SME, TIG, amendes.**

Pour réduire le délai de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme, l'objectif suivi par le gouvernement est double : 1) Ne plus prononcer de telles peines (et recourir à des peines alternatives à l'emprisonnement mais dont nous ignorons le délai de prise en charge et d'exécution puisque la Chancellerie ne publie pas ces indicateurs) 2) Lorsqu'elles auraient été prononcées, ne plus les exécuter (cf. circulaire du 20 mai 2020).

**2 - Programme 101 - "Accès au droit et à la justice" :** Est prévue une augmentation de 49,7 millions d'euros des crédits de l'aide juridictionnelle (AJ) pour un total de 534 millions d'euros sans que l'on connaisse précisément ce que ce montant vienne financer (revalorisation de l'UV ?), une augmentation de l'aide aux victimes pour un total de 32,1 millions d'euros, des dépenses liées à la médiation familiale pour un total de 9,7 millions d'euros et des dépenses liées au développement de l'accès et du réseau judiciaire de proximité (CDAD, maisons de justice et du droit) pour un total de 9,5 millions d'euros.

Persiste le problème du recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ, ce qui pose plus largement la question de la gratuité du système judiciaire qui est une exception (française et luxembourgeoise), au sein du Conseil de l'Europe et ce sans contrôle.

Peut-être est-il nécessaire de changer de paradigme et de passer d'une justice gratuite à une justice accessible. Peut-être pourrait-on réfléchir à responsabiliser financièrement les parties à un litige (à l'instar de l'Allemagne) pour éviter les recours abusifs qui encombrent nos

juridictions. Si personne ne conteste que les plus démunis doivent avoir accès à la justice, la gratuité ne garantit en rien le caractère effectif de cet accès si elle s'accompagne d'un manque de moyens qui ne permet pas au juge de faire son travail correctement et à l'avocat qui défend de passer du temps sur le dossier.

Si l'on devait maintenir la gratuité, il faut repenser l'accès au droit davantage sur un plan géographique et en termes de moyens.

**3- Programme 310 - "Conduite et pilotage de la politique de la justice"** - Le plan de transformation numérique du ministère de la justice centralise 534,8 millions en crédits de paiement et 463,3 millions d'euros en autorisations d'engagements mais la difficulté est que, en action depuis 2018, tous les acteurs de la chaîne pénale s'accordent à dire qu'il ne fonctionne pas. La crise sanitaire a révélé l'insuffisance des matériels déployés : si les magistrats en juridiction ont été en priorité dotés d'ordinateurs portables, la réglementation sur le télé-travail ne s'applique pas à eux - seulement aux greffiers qui eux ne disposent pas d'ordinateurs portables...et aux magistrats en Chancellerie. Par ailleurs, pour ceux qui étaient dotés d'ordinateurs et travaillaient depuis leur domicile, il a été relevé des encombrements et des lenteurs du réseau (VPN), l'absence d'applicatifs métier nécessaires et l'inadaptation de ceux dont ils disposaient (cf. critiques récurrentes portant sur l'applicatif Cassiopée).

**En conclusion**, on peut relever d'une année sur l'autre des lacunes récurrentes sur l'élaboration du budget qui ne permettent pas de noter une volonté forte de maîtrise d'emploi des fonds publics. En effet, il faut souligner l'absence de contrôle des délégataires, l'absence de pilotage des frais de justice avec une totale méconnaissance de l'engagement de la dépense, la récurrence des fraudes, l'abus de tarification (aux termes de l'article R107 du Code de procédure pénale, il est de la compétence du Parquet de négocier les devis d'experts supérieurs à 460 euros mais, en pratique et par manque de temps, les parquetiers n'exercent pas cette attribution qui s'ajoute à leurs missions naturelles. Si, par ailleurs, un conseiller financier existe auprès de la Chancellerie, nous ignorons s'il est effectivement saisi par les juridictions), absence de suivi des scellés ayant généré un endettement auprès des hôpitaux (prélèvements biologiques) ou autres prestataires (gardiennage, transports de scellés), question du recouvrement des amendes, consignations et droits fixes.

Nous questionnons par ailleurs le programme 335 : les élections CSM coûtent 300.000 euros a minima par scrutin (déplacements physiques des grands électeurs).

S'agissant de la loi récemment votée (novembre 2020) permettant l'affectation aux juridictions des biens saisis avant jugement, il faut rappeler que l'aliénation de ce biens est d'ores et déjà possible tout comme leur attribution aux services d'enquête. Or, ces dernières décisions, de la responsabilité des magistrats instructeurs sont particulièrement lourdes à établir en terme de temps et de méthodologie (il faut en particulier estimer la valeur des biens concernés) et excèdent la mission première des magistrats (soit rechercher la vérité et non vendre des véhicules). Par ailleurs, il est loin d'être certain que les biens saisis correspondraient aux besoins des juridictions. Nous doutons par conséquent du montant des économies qui pourraient être réalisées par ce biais.