

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LA MISSION « JUSTICE » DU BUDGET 2019

[> Lien vers le rapport](#)

Dans le cadre du Printemps de l'Évaluation des Politiques Publiques (PEPP), la Commission des finances de l'Assemblée nationale a publié le rapport de **Patrick HETZEL** (LR, Bas-Rhin), rapporteur spécial de la mission « *justice* ».

Ce rapport dresse les **grandes lignes budgétaires de la justice pour 2019** et l'**impact de la crise du COVID-19 sur la justice**.

CE QUE DIT LE RAPPORT

1. Sur le budget 2019 de la mission justice

La hausse générale des crédits budgétaires :

- La loi de finances pour 2019 a augmenté le montant alloué à la mission Justice avec **environ 9 milliards d'€** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), représentant **1,95 % des crédits du budget général** ;
- Le plafond d'emplois de la mission Justice représente **4,5 % du plafond d'emplois de l'État (+0,2%)** ;
- La consommation des crédits **atteint 9,06 milliards d'€ en AE (+ 7,2 %) et 8,92 milliards d'euros en CP (+ 3,7 %) ;**
- Le taux de consommation progresse à la fois pour les AE (**de 76,8 % en 2018 à 80 % en 2019**) et pour les CP (**de 99,06 % en 2018 à 99,38 % en 2019**).

La hausse contrastée des emplois :

- Les dépenses de personnel atteignent **5,58 milliards d'€ en 2019**, soit 62,5 % des CP consommés (**en hausse de 2,2 % par rapport à 2018**) ;
- Le plafond d'emplois du ministère de la justice a été fixé à **86 452 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, une hausse importante de 1 483 ETPT (**+ 1,75 %**) ;
- Le plafond d'emplois a été **exécuté à hauteur de 85 341 ETPT**, soit un taux d'exécution de **98,7 %**, supérieur à 2018 ;
- Les schémas d'emplois de la loi de finances pour 2019 **prévoient une hausse de 1 300 équivalents temps plein (ETP)**, qui ont été exécutés à hauteur de 1 086 ETP, **soit une sous-exécution de 214 ETP**.

2. Sur la justice judiciaire

Des moyens consolidés pour les juridictions judiciaires :

- Le montant des CP consommés sur le programme 166 atteint **3,47 milliards d'euros (+ 1 % par rapport à 2018)** ;
- La consommation est portée par l'évolution des dépenses de personnel, qui représentent **67,5 % du total** ;

- Le schéma d'emplois, fixé à + 192 ETP en loi de finances pour 2019, est exécuté à **85 %**, soit **une sous-exécution de – 29 ETP**, en raison de moindres recrutements chez les fonctionnaires de catégorie C ;
- Les CP consommés atteignent **165 millions d'euros, en baisse de 1,9 %** par rapport à 2018 ;
- **Les dépenses d'investissement sont en baisse (– 3,9 %)**, principalement en raison des retards pris dans l'avancement des projets immobiliers.

La détérioration des conditions de traitement des contentieux :

- L'exercice 2019 confirme **la dégradation des délais de jugement déjà constatée les années précédentes** ;
- Malgré l'augmentation des crédits budgétaires, **le délai moyen de jugement des procédures civiles (hors procédures courtes) ne s'améliore pas**. Il est essentiel que la Chancellerie redresse rapidement la situation ;
- En 2019, l'allongement des délais concerne avant tout **les tribunaux de grande instance (TGI), de 12,6 mois en 2018 à 13,9 mois en 2019** ;
- Les TGI ont connu une augmentation de leur activité avec la prise en charge **de nouveaux contentieux**, notamment du fait de la réforme des juridictions sociales. Avec 990 000 nouvelles affaires en 2019, **l'activité civile n'avait plus été aussi élevée depuis 2015** ;
- La hausse des délais de traitement va de pair avec **l'augmentation du stock d'affaires en instance (+ 200 000)** ;
- L'allongement des délais concerne aussi **les cours d'appel (de 15,2 mois en 2018 à 15,8 mois en 2019)**.

La hausse du nombre de juridictions en difficulté

- **Le pourcentage des juridictions qui dépassent d'au moins 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles est en hausse**, à la fois pour les TGI (de 52 en 2018 à 60 en 2019) et pour les cours d'appel (de 40 en 2018 à 44 en 2019). **Elle confirme la dégradation du service rendu aux justiciables.**

Des frais de justice à nouveau en hausse

- Les 531,8 millions d'euros de CP consommés en 2019 correspondent à un **dépassement de 26,6 millions d'euros par rapport à la prévision (+ 5 %)** ;
- **Le nombre d'affaires faisant l'objet d'une réponse pénale est en baisse de – 4,6 % entre 2018 et 2019**, ce qui signifie que **la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale augmente** (374 euros en 2019 contre 358 euros en 2018) ;
- **Les frais de justice pénale représentent 480,2 millions d'euros** soit 90 % de la dépense totale.

3. Sur l'aide juridictionnelle

Les dépenses en faveur de l'accès au droit et à la justice en augmentation

- Le montant des CP consommés atteint **452,9 millions d'euros (+ 5 %** par rapport à 2018). La majorité des crédits finance **des dépenses relatives à l'aide juridictionnelle**, qui atteignent 409 millions d'euros ;
- Le montant des dépenses consacrées à l'aide juridictionnelle a atteint **492 millions d'euros (+ 5 % par rapport à 2018)**. Le montant des crédits budgétaires s'élève à **409 millions d'euros (+ 5 %)** ;
- L'augmentation des dépenses résulte principalement de **l'élévation des rétributions des avocats** ;
- **Seule la ressource extrabudgétaire de 83 millions d'euros**, issue de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique et des amendes liées à certaines infractions pénales, **qui abonde le conseil national des barreaux, permet d'équilibrer le poste.**

Un bilan contrasté pour l'aide juridictionnelle

- **Le coût de traitement** d'une décision d'aide juridictionnelle **se réduit à nouveau** ;
- **Le montant constaté en 2019 (11,14 euros) est inférieur** à la prévision pour l'exercice (moins de 14 euros) et au montant constaté en 2018 (12,21 euros).
- Cette diminution ne résulte pas d'une amélioration de la performance et se traduit dans les faits par **des délais de traitement plus longs** (41 jours en 2019, contre 38 jours en 2018 et 36 jours en 2017).

4. Sur l'administration pénitentiaire

- En 2019, l'administration pénitentiaire a bénéficié d'une **augmentation significative de ses crédits et des emplois** ;
- **Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires continue d'augmenter**, à la fois pour les maisons d'arrêt (139 % en 2019 contre 138,5 % en 2018) et pour les centres de détention (89,5 % en 2019 contre 89,4 % en 2018) ;
- L'état d'avancement du plan de création de 15 000 nouvelles places de prison d'ici à 2027 peut raisonnablement **faire craindre des retards**.

5. Sur la protection judiciaire de la jeunesse

- Le montant des CP consommés sur le programme 182 Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) atteint **848,9 millions d'euros (+ 3 % par rapport à 2018)** ;
- L'exercice 2019 s'accompagne d'un **nouvel allongement des délais de prise en charge** imputables aux services du secteur public et du secteur associatif habilité (17,5 jours contre 16,2 jours en 2018) ;
- **Le taux d'inscription des jeunes** pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation **se dégrade** (64 % en 2019 contre 71 % en 2018) ;
- **Le taux d'occupation des structures de la PJJ en 2019 est similaire** aux niveaux de 2018 et aux cibles prévues. **Il baisse pour les centres éducatifs renforcés** (79 % en 2019 contre 84 % en 2018), du fait d'une prescription plus faible et d'une durée moyenne des séjours plus courte.

6. Sur la numérisation de la justice

- Le programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice bénéficie **d'une forte augmentation de ses crédits et de ses emplois**, avec la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) ;
- Le ministère rencontre **une certaine difficulté à recruter et fidéliser les informaticiens**, difficulté qu'il essaye de contrer en mettant en place des mesures de revalorisation salariale ;
- Les indicateurs du programme 310 traduisent **la bonne mise en œuvre du PTN**, lancé en 2018 ;
- L'exercice 2019 a également permis de poursuivre **le projet de procédure pénale numérique (PPN)** qui fait l'objet de deux expérimentations. Les premiers retours étant très positifs, **la PPN pourrait être généralisée en 2021**.

7. Sur l'impact de la crise du Covid-19

- La gestion de la crise a **manqué de lisibilité**, entraînant de nombreuses disparités selon les juridictions, notamment au niveau des plans de continuation d'activité (PCA) ;
- Les auxiliaires de justice, **notamment les avocats**, n'ont été que **très peu associés à la gestion de la crise** ;
- Sur les mesures de soutien, **les avocats rencontrent des difficultés à bénéficier des prêts garantis par l'État**.
- Une **aggravation de l'engorgement des juridictions** est très probable et les moyens des juridictions civiles et pénales **seront temporairement renforcés** pour les aider à résorber le stock des affaires qui n'ont pas pu être traitées ;

- Les dispositions votées dans le projet de loi portant diverses dispositions urgentes liées à la crise sanitaire afin de répondre à ce stock **sont inquiétantes et controversées** :
 - En matière pénale, **les procédures contraventionnelles et correctionnelles** qui n'ont pas pu être jugées pendant le confinement pourront être renvoyées vers le procureur, pour être réorientées.
 - **L'extension de l'expérimentation des cours criminelles.**
- Entre le 16 mars et le 24 mai 2020, la population carcérale **a diminué de 13 649 détenus**, parmi lesquels 9 291 condamnés et 4 358 prévenus, **pour s'établir à 58 926 détenus** ;
- La crise du Covid-19 a montré la nécessité et l'urgence de mettre en place une organisation du travail différente pour pouvoir mettre en œuvre des solutions, **notamment numériques**.