

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME VIII

JUSTICE JUDICIAIRE ET ACCÈS AU DROIT

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François BonhoMme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES : UN BUDGET QUI BÉNÉFICIE FAIBLEMENT DE LA HAUSSE DES CRÉDITS ALORS QUE LES ENJEUX DE RÉFORME SONT MAJEURS	8
A. LE BUDGET DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES EST, COMME EN 2019, CELUI QUI AUGMENTE LE MOINS DE TOUS LES PROGRAMMES DE LA MISSION « JUSTICE »	8
B. MALGRÉ TOUT, LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS SE POURSUIT ET COMMENCE À PORTER SES FRUITS EN JURIDICTION.....	11
C. APRÈS UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION CES DERNIÈRES ANNÉES, LE RETOUR DE LA SOUS-DOTATION DES FRAIS DE JUSTICE	13
D. MAINTENIR À NIVEAU LE SOUTIEN MATÉRIEL DES JURIDICTIONS.....	13
E. UNE ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE TOUJOURS TRÈS SOUTENUE DANS UN CONTEXTE INTENSE DE RÉFORMES	14
II. L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET DES RÉFORMES POUR LA PLUPART ADOPTÉES DANS LA PRÉCIPITATION	18
A. UNE BAISSÉ DU BUDGET DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DE 22 MILLIONS D'EUROS	18
B. UNE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ADOPTÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LA PRÉCIPITATION	19
C. LA CRÉATION CONTESTABLE D'UNE NOUVELLE TAXE MISE À LA CHARGE DE DIFFÉRENTES PROFESSIONS JURIDIQUES	21
D. UNE PROLONGATION RAISONNABLE DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA MÉDIATION FAMILIALE PRÉALABLE OBLIGATOIRE.....	22
III. LA RÉFORME DES JURIDICTIONS SOCIALES : UNE MISE EN ŒUVRE BIEN ENGAGÉE, DE NOMBREUX DÉFIS À RELEVER	22
A. UNE RÉFORME D'ENVERGURE ENTRÉE EN VIGUEUR COMME PRÉVU LE 1 ^{ER} JANVIER 2019	22
B. UNE RÉFORME À LAQUELLE LE SÉNAT AVAIT SOUSCRIT, JUSTIFIÉE PAR LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DES JURIDICTIONS SOCIALES	24
C. UN PREMIER BILAN ENCOURAGEANT, DE NOMBREUX DÉFIS À RELEVER.....	24
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES AUDITIONS ET DU DÉPLACEMENT ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 27 novembre 2019 sous la présidence de **Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de **Yves Détraigne**¹, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2020 à la justice judiciaire et à l'accès au droit, au sein de la mission « Justice »**.

Le rapporteur a tout d'abord souligné que **les crédits de la mission progressaient de 2,8 %** (hors pensions et à périmètre constant) par rapport à la loi de finances pour 2019, pour atteindre 7,58 milliards d'euros, soit un montant **inférieur de plus de 150 millions d'euros** à celui prévu par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Il a également relevé la **quasi-stagnation, à périmètre constant, des crédits de paiement** alloués par le projet de loi de finances pour 2020 aux programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » (+ 0,32 % en moyenne). À cet égard, il a **regretté que le budget consacré aux juridictions judiciaires soit, comme en 2019, celui qui augmente le plus faiblement** (+ 0,13 %) parmi tous les programmes de la mission « *Justice* ».

Il a toutefois salué la **poursuite du renforcement des effectifs des juridictions**, avec la création nette de 384 emplois en 2020 et la **quasi-résorption du taux de vacances de postes de magistrats**, tout comme celle de **l'augmentation des crédits en faveur du numérique** (+ 6,71 %).

Selon le rapporteur, **ces mesures ne doivent pas occulter une situation qui demeure fragile dans les juridictions**, notamment s'agissant des **vacances de postes de greffiers** et de la **sous-dotation des frais de justice**. Quant aux délais de traitement des affaires, ils continuent de s'accroître. Il a également **regretté la diminution des crédits de l'aide juridictionnelle** de près de 22 millions d'euros, tout comme l'adoption d'une **réforme dans la précipitation** à l'Assemblée nationale, sans la moindre étude d'impact.

Enfin, il a regretté que la **suppression de certains cabinets d'instruction dans les tribunaux** puisse se faire selon des considérations électorales, en méconnaissance du principe d'indépendance de la justice.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2020.**

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits dévolus, dans le projet de loi de finances pour 2020, à quatre programmes de la mission « *Justice* », dont le responsable est la garde des sceaux, ministre de la justice :

- 166 « *Justice judiciaire* » ;
- 101 « *Accès au droit et à la justice* » ;
- 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » ;
- 335 « *Conseil supérieur de la magistrature* ».

Deux autres programmes de la mission « *Justice* » font l'objet d'avis distincts : le programme 107 « *Administration pénitentiaire* » et le programme 182 « *Protection judiciaire de la jeunesse* »¹.

Par rapport à 2019, à périmètre constant et hors pensions, le projet de loi de finances pour 2020 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale présentait une progression de 2,8 % des crédits de paiement alloués à la mission « *Justice* », en augmentation de 205 millions d'euros, pour atteindre un total de 7,58 milliards d'euros.

Les crédits de paiement des quatre programmes faisant l'objet du présent avis progressaient en moyenne, à périmètre constant, de 0,32 %, soit moins que l'ensemble des crédits de la mission « *Justice* ».

Quant aux crédits de paiement alloués au programme « *Justice judiciaire* », c'est-à-dire principalement aux juridictions, ils sont en hausse de 0,13 %, soit près de 4,4 millions d'euros supplémentaires, pour un total de 3,500 milliards d'euros.

¹ Ces deux derniers programmes sont étudiés au nom de votre commission des lois respectivement par nos collègues M. Alain Marc et Mme Josiane Costes.

I. LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES : UN BUDGET QUI BÉNÉFICIE FAIBLEMENT DE LA HAUSSE DES CRÉDITS ALORS QUE LES ENJEUX DE RÉFORME SONT MAJEURS

A. LE BUDGET DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES EST, COMME EN 2019, CELUI QUI AUGMENTE LE MOINS DE TOUS LES PROGRAMMES DE LA MISSION « JUSTICE »

Dans le projet de loi de finances pour 2020 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, les crédits de paiement de la mission « *Justice* » passeraient de 7,38 milliards d'euros en 2019 à 7,58 milliards d'euros en 2020, soit une **augmentation, à périmètre constant et hors pensions, de 2,8 %** (+ 205 millions d'euros) contre 4,5 % entre 2018 et 2019.

Le rythme d'augmentation des crédits diminue donc de moitié et en outre, comme l'a relevé notre collègue Antoine Lefèvre dans son rapport spécial présenté au nom de la commission des finances, « *cette augmentation est non seulement inférieure à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) mais également à l'annuité 2020 prévue par l'article 1^{er} de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* »¹, alors même qu'elle était déjà moins ambitieuse que celle proposée par le Sénat².

Les services du secrétariat général du ministère de la justice, entendus par votre rapporteur, évaluent cette **moindre augmentation à environ 150 millions d'euros pour 2020**, justifiée par l'avancement réel des opérations immobilières de construction de nouveaux établissements pénitentiaires. À cet égard, votre rapporteur regrette la coupe pure et simple de ces crédits de la mission « *Justice* ». Ils auraient pu tout aussi **bien être redéployés sur d'autres programmes comme, par exemple celui des juridictions judiciaires**, puisqu'ils avaient bel et bien été votés par le Parlement. Votre rapporteur ne peut donc manquer de s'interroger sur la **sincérité de la programmation** budgétaire pluriannuelle et de la priorité donnée au budget de la justice.

D'ailleurs, parmi les programmes de la mission, **le programme « Justice judiciaire » est celui qui augmente le moins** : l'effort consenti est **seulement de 0,13 %**, soit environ 4,4 millions d'euros supplémentaires, ce qui ne couvre même pas l'érosion liée à l'inflation³. Les crédits de paiement (CP) atteignent ainsi 3,500 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020, contre 3,495 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2019.

¹ Rapport général fait au nom de la commission des finances par M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, annexe numéro 18 au rapport de M. Antoine Lefèvre. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2020.html>

² Article 1^{er} du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

³ L'inflation est estimée à 0,9 % sur un an en 2019, selon les derniers chiffres publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dans une publication publiée le 27 septembre 2019 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4219586>.

Le ralentissement des efforts consentis pour les juridictions se poursuit, puisqu'en 2019 l'augmentation était de 30 millions d'euros, déjà bien moins importante que celles intervenues précédemment en 2018 (+ 134,4 millions d'euros) et en 2017 (+ 105,1 millions d'euros).

Mécaniquement, le **décrochage du budget des juridictions par rapport à celui de l'administration pénitentiaire** se poursuit : l'écart entre les deux budgets équivalait à 252 millions en 2019, il serait de 458 millions en 2020.

Évolution des crédits des programmes de la mission « Justice » examinés dans le présent avis
(en euros)

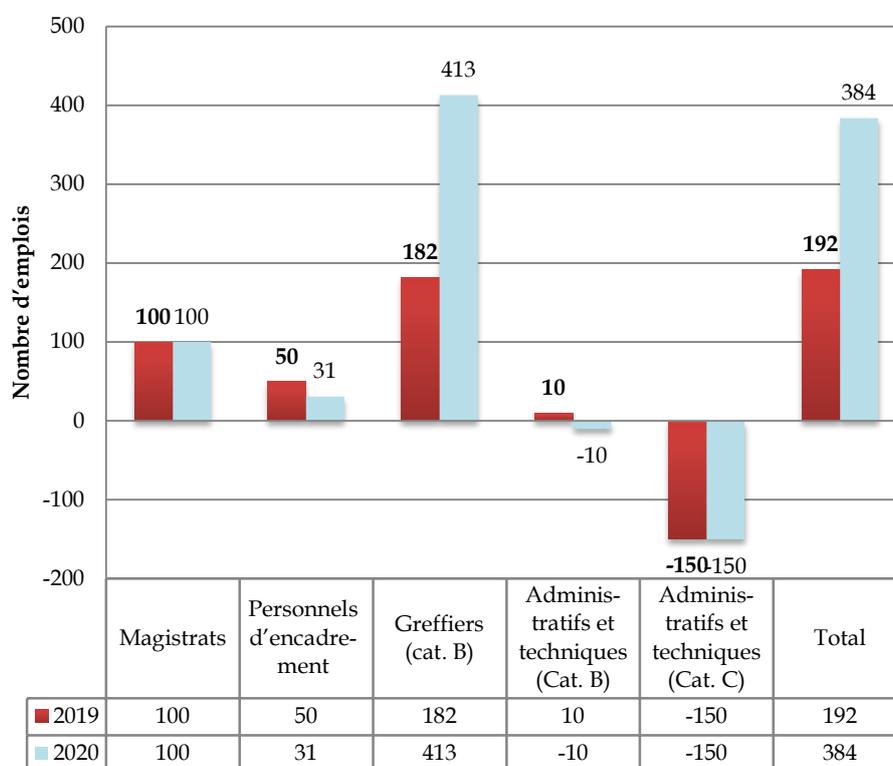
Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019 (format 2020)	PLF 2020	Écarts 2020/2019 à périmètre constant (en % et en €)	LFI 2019 (format 2020)	PLF 2020	Écarts 2020/2019 à périmètre constant (en % et en €)
166 - Justice judiciaire	3 893 861 768	3 609 956 082	-7,29%	3 495 791 768	3 500 236 081	0,13%
101 - Accès au droit et à la justice	549 810 755	530 512 897	-3,51%	549 810 755	530 512 897	-3,51%
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	452 200 195	439 825 495	-2,74%	471 456 818	500 485 794	6,16%
335 - Conseil supérieur de la magistrature	4 871 769	5 974 300	22,63%	4 810 769	4 915 300	2,17%
Total des programmes suivis dans cet avis	4 900 744 487	4 586 268 774	-6,42%	4 521 870 110	4 536 150 072	0,32%
Total des crédits de la mission "Justice"	9 128 119 646	9 099 357 914	-0,32%	9 145 930 596	9 388 298 248	2,65%
Total des crédits de la mission "Justice" hors CAS pensions	7 361 975 132	7 295 849 531	-0,90%	7 379 786 082	7 584 789 865	2,78%
Montant du CAS pensions	1 766 144 514	1 803 508 384	2,12%	1 766 144 514	1 803 508 383	2,12%
Part des crédits du présent avis dans la mission "Justice"	53,7%	50,4%	-	49,4%	48,3%	-

Sources : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2020 et des réponses au questionnaire budgétaire.

B. MALGRÉ TOUT, LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS SE POURSUIT ET COMMENCE À PORTER SES FRUITS EN JURIDICTION

Le schéma d'emploi des services judiciaires prévoit la **création de 384 emplois en 2020**, dont 100 de magistrats et 284 de fonctionnaires et de juristes assistants. L'**ambition est nettement revue à la hausse de ce point de vue pour 2020**, puisque les précédents budgets ne prévoyaient respectivement pour 2019 et 2018 la création que de 192 et 148 emplois. Le plafond d'emplois passerait de 33 542 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2019, à 33 965 en 2020, soit 423 ETPT supplémentaires.

Comparaison du solde des schémas d'emplois prévu pour 2019 et 2020



Source : commission des lois du Sénat à partir des projets annuels de performances pour 2019 et 2020.

D'après les services de la Chancellerie, entendus par votre rapporteur, une proportion importante de ces effectifs (70 juges des enfants et 100 greffiers), seront dédiés à la **mise en œuvre de la réforme de la justice des mineurs**. En effet, l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, qui entre en vigueur le 1^{er} octobre 2020, prévoit une nouvelle procédure de jugement plus rapide pour les crimes et délits commis par des mineurs. En conséquence, les juridictions pour enfants doivent pouvoir traiter, avant son

entrée en vigueur, le stock des affaires devant être jugées sous l'empire du droit ancien¹, afin d'éviter la cohabitation de deux types de procédures.

Si votre rapporteur salue ces moyens nouveaux, il note toutefois que **l'entrée en fonction de ces personnels n'a pas vocation à intervenir en 2020**, en raison des phases de formation correspondantes². De ce fait, le traitement des affaires en stock devant la justice des mineurs devra nécessairement se faire, en 2020, par **redéploiement des effectifs existants**. Compte tenu du nombre d'affaires concernées – environ 40 000 selon une évaluation provisoire des services de la Chancellerie – votre rapporteur doute que ce renfort de magistrats et de greffiers, dont nul ne connaît finalement la teneur pour 2020, puisse suffire à résorber complètement le stock.

En tout état de cause, il est notable que **l'effort de réduction des vacances de postes de magistrats arrive à son terme**. Comme l'ont d'ailleurs relevé les représentants de syndicats de magistrats et le président du tribunal de grande instance de Bobigny, dans lequel s'est rendu votre rapporteur, les recrutements de magistrats opérés ces dernières années commencent à porter leurs fruits dans les juridictions³. Ainsi, le taux de vacances⁴ de postes a considérablement baissé : s'élevant à 5,18 % au 1^{er} octobre 2017, il n'est plus que de 0,52 % en 2019. **Seuls 42 postes de magistrats sont vacants en 2019**, contre 252 en 2018 et 417 une année auparavant.

Cet effort quantitatif doit nécessairement s'accompagner d'une **réflexion sur la gestion des ressources humaines des magistrats** et d'une évaluation de leur charge de travail, en vue de remédier aux difficultés structurelles du corps : mobilité excessive, absence d'attractivité des fonctions du parquet et des postes de chef de juridiction.

Les présidents du **Conseil supérieur de la magistrature** (CSM), Chantal Arens et François Molins, ont indiqué à votre rapporteur lors de leur audition que la réflexion sur ces sujets constituait l'une des **priorités de la nouvelle mandature**.

Les progrès accomplis en faveur des effectifs de magistrats sont en **décalage avec la situation des fonctionnaires de greffes**, plus particulièrement des greffiers, dont près de 697 postes sont toujours vacants, soit 6,7 % de l'effectif. **Le ministère vise, pour 2022, non pas la résorption de la vacance de postes mais sa stabilisation autour de 5 %** ce qui, évidemment, n'est pas encore satisfaisant.

¹ Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

² La durée de la formation est de 31 mois pour les magistrats à l'École nationale de la magistrature (ENM), de 18 mois pour les greffiers à l'École nationale des greffes (ENG).

³ La Chancellerie bénéficie ainsi des affectations de magistrats recrutés les années précédentes et notamment à compter de 2015, puisqu'ils n'entrent en juridiction qu'au terme des 31 mois de formation à l'École nationale de la magistrature.

⁴ Les vacances correspondent aux postes affectés en juridictions par la circulaire de localisation des emplois dite circulaire « CLE », qui n'ont pas été pourvus, faute d'un effectif suffisant.

C. APRÈS UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION CES DERNIÈRES ANNÉES, LE RETOUR DE LA SOUS-DOTATION DES FRAIS DE JUSTICE

Alors que les prévisions d'exécution pour 2019 font état d'une dépense de près de 519 millions d'euros, **seuls 491 millions d'euros sont prévus pour financer les frais de justice en 2020.**

Il faut en outre y ajouter les 45,39 millions d'euros de charges restant à payer au titre de 2019, ainsi que la dette de 133 millions d'euros du budget opérationnel central, dont le plan d'apurement n'est pas encore prévu.

Si des efforts sont menés par les services de la Chancellerie depuis plusieurs années pour réduire les frais de justice, il n'en reste pas moins que cette **dépense demeure très dynamique et difficile à piloter**, notamment parce qu'une partie importante de ses prescripteurs relève, en matière pénale, non pas du ministère de la justice mais de l'intérieur.

À cet égard, les économies attendues par la Chancellerie de la poursuite du déploiement de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) en 2019 sont reportées en 2020 : elles s'élèveraient à 11,4 millions d'euros. À ce stade, la PNIJ a permis une économie de 46,5 millions, ce qui est déjà conséquent d'autant plus que son fonctionnement, chaotique à ses débuts, s'est nettement amélioré. À terme, 70 millions d'euros d'économies sont attendus.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur doute donc que le budget prévu suffise pour 2020 et regrette donc, une nouvelle fois, la **sous-dotation des frais de justice**, alors pourtant que la situation s'était améliorée en 2019.

La sous-budgétisation chronique des frais de justice a des **conséquences sur les juridictions** : elles accumulent les dettes et ne peuvent ensuite diligenter les expertises requises, faute de pouvoir payer les auxiliaires de justice. Ce sont ainsi des analyses génétiques, des expertises informatiques, comptables ou financières, des traductions d'écritures, pourtant indispensables à la manifestation de la vérité, qui ne peuvent être réalisées et ont pour effet de retarder le cours de la justice.

D. MAINTENIR À NIVEAU LE SOUTIEN MATÉRIEL DES JURIDICTIONS

Votre rapporteur constate que les moyens alloués aux juridictions pour leur **fonctionnement courant** (environ 163 millions d'euros pour 2020) et pour l'**immobilier occupant** (environ 211 millions d'euros pour 2020) sont **stables**, même si **12 % de ces crédits sont consacrés au tribunal de Paris.**

Il observe également la **stabilité des crédits d'investissement des juridictions pour 2020** (214 millions d'euros en 2020 contre 215 en 2019), malgré le programme de rénovation et de construction d'immobilier judiciaire engagé en 2019. En outre, **25 % de ces crédits sont alloués aux contrats de partenariat public privé, ce qui constitue un facteur de rigidité important**. 50,3 millions d'euros sont en effet dédiés au tribunal de Paris¹.

S'agissant du chantier de **l'informatique et du numérique**, les crédits du programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » **augmentent, à périmètre constant, de 6,16 %** et atteignent désormais les **500 millions d'euros** (contre 471,46 en 2019). Il s'agit principalement de poursuivre la mise en œuvre du plan de transformation numérique acté en 2019².

Lors de son déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny, votre rapporteur a pu constater les **progrès accomplis en matière informatique**, dans un ministère qui a de nombreux défis à relever en la matière. Il relève toutefois un certain **décalage entre les annonces des services et la réalité ressentie dans les juridictions**. À titre d'exemple, le projet annuel de performance annonce que, grâce à l'application **Portalis**, les justiciables peuvent consulter l'état d'avancement de leur procédure en matière civile et certains documents mis à disposition par les juridictions. Dans la réalité cependant, d'après les représentants des personnels de greffe entendus lors de ses auditions et à Bobigny, cela ne serait pas encore techniquement possible.

Parmi les projets les plus emblématiques, celui de « *procédure pénale numérique* » (PPN), lancé avec le ministère de l'intérieur pour permettre à terme une dématérialisation complète de la chaîne pénale (du service d'enquête à l'exécution de la peine), est expérimenté dans les juridictions d'Amiens et de Blois depuis mars 2019. À cet égard, le **budget prévisionnel** de 14 millions d'euros (4,3 en 2020 et 9,7 en 2021) affecté au projet **paraît particulièrement optimiste**.

E. UNE ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE TOUJOURS TRÈS SOUTENUE DANS UN CONTEXTE INTENSE DE RÉFORMES

Les délais de traitement des affaires demeurent, pour les dernières données connues, à un niveau trop élevé.

¹ La renégociation du financement a permis une économie de 3 millions d'euros par an jusqu'au terme du contrat (2044).

² Celui-ci se compose de quatre axes principaux : l'adaptation du socle technique et des outils de travail, les projets d'application informatique, l'accompagnement du changement et le soutien aux usagers.

En **matière civile**, il faut toujours près de **10,5 mois en 2018 pour voir son affaire traitée**. Votre rapporteur observe que le projet annuel de performance **agrège opportunément de manière anticipée les délais des tribunaux de grande instance avec ceux des tribunaux d'instance** au prétexte de la création du tribunal judiciaire au 1^{er} janvier 2020. Ce faisant, cela permet de baisser sans aucun doute le délai affiché de traitement, puisque les tribunaux d'instance ont un délai moyen de traitement des affaires de 6,5 mois. Il conviendra donc de suivre l'évolution de ce délai.

Votre rapporteur constate en outre, comme l'année dernière, une **dégradation des délais de traitement des affaires pénales**. Ainsi, le **délai moyen de jugement des crimes s'élève, en première instance, à 42,2 mois en 2018** contre 40,5 mois en 2017.

En matière civile, près de 1,78 million d'affaires nouvelles ont été portées devant les tribunaux et les cours d'appels en 2018, tandis qu'en matière pénale, sur les 4,18 millions d'affaires traitées par les parquets, 1,3 million étaient poursuivables¹ et 610 475 ont effectivement fait l'objet de poursuites².

Dans ce contexte, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice met en œuvre de **nombreuses réformes** tant sur le plan de l'**organisation judiciaire** que sur le **fond du droit**.

Sur le **fond du droit, en matière pénale, l'échelle des peines correctionnelles est modifiée** et devrait entrer en vigueur en mars 2020. En matière civile, la procédure devrait aussi être largement revue – notamment l'introduction de l'instance – pour entrer en vigueur en même temps que le nouveau tribunal judiciaire, au 1^{er} janvier 2020.

Le **programme des réformes à mettre en œuvre en matière d'organisation judiciaire est particulièrement conséquent** : expérimentation de cours criminelles départementales depuis septembre dernier, création du tribunal judiciaire, spécialisation des juridictions en première instance et en appel ainsi que révision de l'implantation des cabinets d'instruction sur le territoire.

S'agissant du **tribunal judiciaire**, votre rapporteur attire l'attention sur l'article L. 212-8 du code de l'organisation judiciaire qui dispose que « *le tribunal judiciaire peut comprendre, en dehors de son siège, des chambres de proximité dénommées « tribunaux de proximité », dont le siège et le ressort ainsi que les compétences matérielles sont fixées par décret* ». Ainsi, **la loi donne au pouvoir réglementaire la faculté de créer, s'il le souhaite, des chambres de proximité**, sans en faire une obligation.

¹ Les autres affaires n'étaient pas poursuivables soit en raison de l'absence d'infraction ou de charges insuffisantes (19 %), soit en raison d'un défaut d'élucidation (81 %).

² Le reste des affaires poursuivables a connu l'une des trois issues suivantes : classement sans suite pour inopportunité des poursuites (12,3 %), procédure alternative aux poursuites réussies (36,3 %), composition pénale réussie (4,9 %).

Toutefois, conformément à son annonce de ne pas modifier les implantations judiciaires existantes pour répondre au besoin de proximité et d'accessibilité de la justice, le Gouvernement a fait paraître le 1^{er} septembre 2019¹ un décret désignant comme chambres de proximité l'ensemble des tribunaux d'instance existants à ce jour, situés en dehors de la ville du siège du tribunal de grande instance.

La garde des Sceaux a aussi précisé lors de son audition par votre commission que la spécialisation des juridictions de première instance ne se fera pas en même temps que l'entrée en vigueur du tribunal judiciaire. **Votre commission veillera à ce que cette spécialisation ne conduise pas à dévitaliser certaines juridictions.**

Enfin, la révélation par la presse d'une note du cabinet de la garde des Sceaux, dont l'existence n'a pas été démentie par la ministre lors de ces deux auditions par la commission des lois, a jeté le trouble sur les conditions dans lesquelles la suppression des cabinets des juges d'instruction serait décidée par le Gouvernement et sur l'objectivité des critères retenus. Tous nos collègues ont unanimement regretté l'existence même de cette note à l'instar de notre collègue Antoine Lefèvre, qui n'a pas accepté d'approuver les crédits de la mission « Justice » pour cette raison².

**Les principales réformes d'organisation judiciaire prévues
par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**

Le tribunal judiciaire

(articles L. 211-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire)

La fusion, au 1^{er} janvier 2020, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance permet la création du tribunal judiciaire. Les tribunaux d'instance qui ne sont situés dans la même ville que le tribunal de grande instance peuvent devenir des chambres de proximité, dénommées « tribunaux de proximité ». Les tribunaux d'instance situés dans la même ville que le tribunal de grande instance de leur ressort deviennent eux une simple implantation immobilière de ce dernier.

À cette date, l'organisation judiciaire de première instance sera formée de 164 tribunaux judiciaires dont dépendront 125 chambres de proximité (contre 285 tribunaux d'instance aujourd'hui).

Au sein de chaque tribunal judiciaire et de ses chambres de proximité, siègera un juge spécialisé, le juge des contentieux de la protection, en charge des matières antérieurement dévolues aux juges d'instance, à l'exception des élections professionnelles (tutelles, baux d'habitation, surendettement, crédit à la consommation).

¹ Décret n° 2019-914 du 30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire et portant diverses adaptations pour l'application de l'article 95 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

² Compte rendu de la réunion du 29 octobre 2019 de la commission des finances, projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191028/fin.html#toc3>

La saisine de la juridiction devrait ainsi être simplifiée pour le justiciable, qui ne pourra se voir opposer l'incompétence en cas d'erreur de saisine au sein du même arrondissement judiciaire.

La spécialisation des juridictions en première instance
(*article L. 211-9-3 du code de l'organisation judiciaire*)

Parallèlement à cette réorganisation autour des tribunaux judiciaires, il est prévu une nouvelle répartition territoriale des contentieux en première instance, pour renforcer la spécialisation des magistrats sur les contentieux les plus techniques, remédier aux situations d'isolement de certains juges et garantir une justice de qualité.

Ainsi, lorsqu'il existe plusieurs tribunaux judiciaires dans un département, certains d'entre eux pourront être spécialement désignés par décret pour connaître seuls, dans l'ensemble de ce département - ou dans certaines conditions, dans deux départements - de matières civiles ou de certains délits et contraventions. La liste a été déterminée par un décret en Conseil d'Etat publié le 1^{er} septembre 2019¹.

Le choix des matières de spécialisation a été effectué, selon les termes mêmes de la loi, en prenant en compte le « *volume des affaires concernées* » et la « *technicité* » de ces matières. Figurent par exemple parmi ces matières : les actions relatives aux baux commerciaux ou à la responsabilité médicale en matière civile et les délits et contraventions prévus et réprimés par le code du travail ou de la sécurité sociale en matière pénale.

Le choix des tribunaux judiciaires spécialisés² pourra résulter d'une proposition du premier président de la cour d'appel et du procureur général près cette cour, après avis des chefs de juridiction et consultation des conseils de juridiction concernés.

La rationalisation des pôles de l'instruction
(*article 52-1 du code de procédure pénale*)

Certains tribunaux judiciaires pourront être privés de juge d'instruction, chaque département devant toutefois en conserver un au minimum. Cette mesure vise à éviter les situations d'isolement de certains juges d'instruction et faciliter les co-saisines.

Il semble que le volume des affaires concernées sera également pris en compte même si cela n'apparaît pas expressément dans la loi : le choix devrait être effectué parmi les 72 tribunaux de grande instance au sein desquels il n'y a actuellement qu'un juge d'instruction.

Une même mesure est prévue pour les juges de l'application des peines parmi environ 55 tribunaux de grande instance au sein desquels un seul emploi de juge de l'application des peines est localisé.

L'expérimentation de la spécialisation en matière civile en appel
(*article 106 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*)

Deux cours d'appel pourront, pour une durée de trois ans, être spécialement désignées par décret pour juger, sur le ressort de plusieurs cours d'appel d'une même

¹ Décret n° 2019-912 du 30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

² Le décret désignant les tribunaux judiciaires spécialisés n'est pas encore paru.

région, les recours contre les décisions des juridictions de première instance rendues dans certaines matières civiles fixées par décret en tenant compte du volume des affaires concernées et de la technicité de ces matières.

Le décret devrait être prochainement publié et un début d'expérimentation en janvier 2020 est envisagé. Les cours d'appel de Rouen, Caen, Douai et Amiens sont pressenties pour expérimenter la spécialisation.

L'expérimentation des cours criminelles

(article 63 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice)

Ces cours criminelles sans jury sont compétentes pour juger, en première instance – à la place de la cour d'assises – les majeurs ayant commis un crime puni de quinze ans¹ ou de vingt ans² de réclusion criminelle lorsqu'il n'est pas commis en état de récidive légale. Elles sont créées à titre expérimental pour trois ans, dans l'objectif de lutter contre l'engorgement des cours d'assises et la correctionnalisation d'affaires criminelles graves, notamment les viols.

La réforme vise aussi à une réduction de la durée des débats par rapport à ceux qui se déroulent devant une cour d'assises avec jurés. À cet effet, la cour criminelle n'est composée que de professionnels et le dossier de la procédure sera à leur disposition pendant le délibéré. La procédure suivie est cependant la même que celle existant devant la cour d'assises, conservant le principe d'oralité des débats.

Sept cours criminelles ont été créées dans les départements suivants : Ardennes, Calvados, Cher, Moselle, Réunion, Seine-Maritime et Yvelines³. Les premières audiences se sont tenues à compter du 1^{er} septembre 2019.

II. L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : UNE BAISSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET DES RÉFORMES POUR LA PLUPART ADOPTÉES DANS LA PRÉCIPITATION

A. UNE BAISSSE DU BUDGET DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DE 22 MILLIONS D'EUROS

Le programme « *Accès au droit et à la justice* » voit ses crédits de paiement passer, à périmètre courant, de 466,8 millions d'euros en 2019 à 530,5 millions d'euros en 2020. Cette **augmentation résulte de la budgétisation de taxes auparavant affectées au Conseil national des barreaux** pour financer la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle, d'un montant de 83 millions d'euros.

¹ Les crimes concernés sont, notamment, les actes de torture ou de barbarie non aggravés, les viols non aggravés, les violences mortelles sans intention de donner la mort non aggravés (appelés « coups mortels »), les extorsions non aggravées.

² Ceux punis d'une peine de vingt ans de réclusion criminelle sont notamment certains actes de torture et de barbarie aggravés, les coups mortels aggravés, les viols aggravés, les enlèvements et séquestrations non aggravés, les vols avec arme et les extorsions aggravées.

³ Arrêté du 25 avril 2019 relatif à l'expérimentation de la cour criminelle.

Or, le budget de l'aide juridictionnelle n'a pas été abondé à due concurrence mais seulement à hauteur de 61 millions d'euros, passant ainsi, à périmètre constant, de 506 à 484 millions d'euros en 2020, **diminuant de près de 22 millions d'euros**.

Votre rapporteur n'a **pas été convaincu par les explications du Gouvernement** selon lequel cette baisse correspondrait à une moindre dynamique de la dépense de l'ordre de 13 millions d'euros, dans un contexte où le nombre de personnes éligibles à l'aide juridictionnelle ne cesse d'augmenter. D'ailleurs, le projet annuel de performances revoit même les prévisions du Gouvernement à la hausse à cet égard¹.

Les représentants de la profession d'avocat, entendus par votre rapporteur, sont très **inquiets** quant à **l'avenir du financement de l'aide juridictionnelle**, d'autant qu'ils jugent insuffisante la rémunération versée au regard du travail effectué par les avocats.

B. UNE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ADOPTÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LA PRÉCIPITATION

L'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, avec les avis favorables de la commission et du Gouvernement, un amendement portant article additionnel au présent projet de loi de finances et réformant l'aide juridictionnelle². Il traduit certaines des recommandations du rapport de la mission d'information sur l'aide juridictionnelle menée par nos collègues députés Naïma Moutchou et Philippe Gosselin.

L'article 76 *terdecies* propose, en premier lieu, de **renvoyer la définition des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au pouvoir réglementaire**, alors qu'ils sont aujourd'hui fixés par la loi. Il est aussi proposé de retenir le revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité, alors qu'aujourd'hui les ressources de toute nature sont examinées.

Ces modifications auront, à l'évidence, une **incidence financière**. Or, **sans étude d'impact, nul ne sait quel seuil envisage de retenir le Gouvernement** ni ne peut **estimer leurs conséquences sur la population éligible à l'aide juridictionnelle** et son éventuel **coût**, malgré l'exposé des motifs de l'amendement qui présente, de façon péremptoire, le dispositif comme n'ayant aucun impact sur le budget de l'État. L'article ne prévoit d'ailleurs aucune mesure sur le financement de l'aide juridictionnelle, alors que le rétablissement d'une contribution pour l'aide juridique³, dont le montant, modulable, serait compris entre 20 et 50 euros, pourrait constituer un outil efficace.

¹ Pour 2019, il s'établirait non pas à 998 000 personnes comme prévu l'année dernière, mais à 1,04 million et, dans la même tendance, 1,07 million en 2020.

² Rapport d'information n° 2183 de la mission d'information sur l'aide juridictionnelle, déposé le 23 juillet 2019 par la commission des lois de l'Assemblée nationale et présenté par Philippe Gosselin et Naïma Moutchou. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i2183.asp>

³ Article 52 bis du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

L'article 76 *terdecies* **supprime**, en second lieu, **l'obligation pour chaque tribunal de grande instance de disposer d'un bureau d'aide juridictionnelle (BAJ)**. La répartition des BAJ serait renvoyée au décret sans aucun encadrement du législateur. Cette disposition est **particulièrement problématique s'agissant de l'accès à la justice** : les représentants du Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), tout comme ceux des avocats, entendus par votre rapporteur, ont relevé que l'absence de BAJ en juridiction pourrait poser des difficultés d'accès à la défense, surtout en **matière pénale où l'accès à l'aide juridictionnelle constitue une urgence**. À titre d'exemple, le **récent débat sur la lutte contre les violences conjugales** a montré combien il était important que **l'aide juridictionnelle puisse être accordée dans les plus brefs délais** pour permettre la délivrance d'une ordonnance de protection. Cela n'est possible qu'avec un contact de proximité au sein même de la juridiction.

En troisième et dernier lieu, l'article 76 *terdecies* prévoit différentes mesures¹ visant à **écarter de manière plus efficace les publics qui n'ont pas droit à l'aide juridictionnelle**. La loi permet déjà aux BAJ de rejeter les demandes manifestement irrecevables ou dénuées de fondement, mais ce filtre prévu par l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique n'est quasiment jamais mis en œuvre. Ces mesures, qui vont dans le sens d'une meilleure gestion de l'aide juridictionnelle exigent surtout une politique uniforme d'application par les BAJ : on le voit, des outils existent déjà et ne sont pas utilisés.

L'article 76 *terdecies*, **présenté comme technique**, propose pourtant des **mesures de fond dont certaines sont contestables**. En outre, si le Sénat appelle de ses vœux depuis plusieurs années une réforme de l'aide juridictionnelle et une remise à plat de son financement, votre rapporteur **regrette la méthode employée**. Il aurait été souhaitable que cette réforme que le Gouvernement annonce depuis de nombreux mois figure dans le projet de loi de finances initial afin d'avoir une réflexion approfondie sur ce point.

Pour toutes ces raisons, rejoignant la position de nos collègues de la commission des finances, votre commission a adopté un amendement **II-514** de suppression de l'article 76 *terdecies*, identique à celui du rapporteur spécial Antoine Lefèvre (n° II-22).

¹ Irrecevabilité de la demande d'aide juridictionnelle pour procédure manifestement abusive, communication automatique des informations détenues par les administrations publiques sur la situation financière du demandeur, communication de droit au BAJ par les sociétés d'assurances des informations sur la détention d'un contrat d'assurance de protection juridique, nouvelles modalités de retrait de l'aide juridictionnelle, renforcement de l'incitation à recouvrer l'aide juridictionnelle sur la partie non bénéficiaire et condamnée aux dépens.

C. LA CRÉATION CONTESTABLE D'UNE NOUVELLE TAXE MISE À LA CHARGE DE DIFFÉRENTES PROFESSIONS JURIDIQUES

L'Assemblée nationale a introduit en première partie du projet de loi de finances, par l'adoption en séance publique d'un amendement portant article additionnel, un article 27 *bis* créant une **contribution¹ pour l'accès au droit et à la justice, supportée par certaines professions réglementées du droit**, en vue de financer le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice. Sont visés les notaires, les commissaires de justice, les administrateurs et mandataires judiciaires et les greffiers des tribunaux de commerce.

Ce **fonds interprofessionnel**, créé par la « *loi Macron* »², devait distribuer des aides à l'installation ou au maintien de l'activité et ainsi assurer une **forme de péréquation territoriale entre professionnels**, pour éviter les déserts juridiques.

Au surplus, **cette taxe a déjà été censurée à deux reprises par le Conseil constitutionnel pour des raisons de fond³**. Elle présente donc des fragilités juridiques.

En outre, **elle n'apparaît plus opportune** : les **professionnels concernés ont mis en place des dispositifs de péréquation internes**, pour assurer l'équilibre économique des professionnels qui feraient trop d'actes à perte (offices notariaux ruraux par exemple). Ils y sont donc **unaniment opposés**, comme votre rapporteur a pu le constater lorsqu'il les a entendus. Votre rapporteur propose donc de s'en tenir à l'idée d'un **fonds de péréquation propre à chaque profession, en complément de la péréquation tarifaire, plutôt qu'à un fonds interprofessionnel**.

De surcroît, **toutes les professions ne sont pas également concernées par cette problématique**. À titre d'exemple, les greffiers du tribunal de commerce n'existent qu'auprès d'un tribunal de commerce et il n'est pas possible de créer de greffe sans tribunal, de sorte que la problématique du maillage territorial n'a pas de sens. **Associer ces différentes professions à un même mécanisme de solidarité financière n'a donc guère de sens**.

Votre commission **souscrit donc pleinement à l'amendement I-113 de suppression de cette taxe de notre collègue Albéric de Montgolfier**, rapporteur général de la commission des finances.

¹ Le taux de cette taxe serait de 0,5 % sur le chiffre d'affaires hors taxes excédant 300 000 euros.

² Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016 sur la loi de finances rectificative pour 2016, considérants 23 à 29 et décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, considérants 48 à 52.

D. UNE PROLONGATION RAISONNABLE DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA MÉDIATION FAMILIALE PRÉALABLE OBLIGATOIRE

L'article 76 *duodecies*, également adopté par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, **prolonge d'une année** (soit jusqu'au 31 décembre 2020) **l'expérimentation relative à la tentative de médiation préalable obligatoire en matière familiale**, prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Celle-ci prévoit que la saisine du juge aux affaires familiales par les parents, aux fins de modification des modalités d'exercice de l'autorité parentale ou de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, doit être précédée, sous peine d'irrecevabilité, d'une tentative de médiation familiale¹.

Les auteurs de l'amendement, nos collègues députés Patrick Hetzel et Dimitri Houbron, justifient cette prolongation par le lancement tardif de l'expérimentation, qui impose donc le **report de son terme pour disposer d'une évaluation réellement convaincante**, avant d'envisager une éventuelle généralisation. Votre rapporteur n'y voit pas d'objection.

III. LA RÉFORME DES JURIDICTIONS SOCIALES : UNE MISE EN ŒUVRE BIEN ENGAGÉE, DE NOMBREUX DÉFIS À RELEVER

A. UNE RÉFORME D'ENVERGURE ENTRÉE EN VIGUEUR COMME PRÉVU LE 1^{ER} JANVIER 2019

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la loi² confie à certains tribunaux de grande instance (TGI) le contentieux auparavant traité par les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), ainsi qu'une partie du contentieux des commissions départementales d'aide sociale (CDAS), l'autre partie étant en conséquence revenue au tribunal administratif. Ainsi, les **242 juridictions composées des anciens TASS, TCI et CDAS ont été supprimées**.

116 tribunaux de grande instance ont donc été spécialement désignés pour connaître, en premier ressort, des **litiges concernant le contentieux général et le contentieux technique de la sécurité sociale**, ainsi que celui relatif à la couverture maladie universelle complémentaire et à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé.

¹ La tentative de médiation n'est pas imposée si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant.

² Article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Organisation en vigueur avant le 1^{er} janvier 2019

Les 115 tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) connaissaient du contentieux général de la sécurité sociale, relatif aux cotisations ou aux prestations sociales, qui naissent entre les assurés sociaux et les organismes de sécurité sociale. Juridiction échevinée relevant de l'ordre judiciaire, le TASS était présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire, assisté de deux assesseurs désignés parmi les représentants des salariés et des employeurs. Les décisions rendues par le TASS relevaient, en appel, de la chambre sociale de la cour d'appel du ressort.

Les 26 tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), relevant de l'ordre judiciaire, présentaient la même organisation que le TASS. Le TCI statuait sur le contentieux technique de la sécurité sociale, soit les questions médicales relatives à l'appréciation des taux d'invalidité, d'incapacité ou de nécessité de soins. Les décisions rendues par le TCI relevaient, en appel, de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT).

Les 100 commissions départementales d'aide sociale (CDAS), relevant de l'ordre administratif, étaient présidées par le président du tribunal de grande instance. Elles étaient compétentes pour statuer sur les recours relatifs aux prestations d'aide sociale versées par l'État (couverture maladie universelle complémentaire, assurance complémentaire santé, aide médicale d'État) ou le département (revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés etc.). L'appel de leurs décisions était formé devant une commission centrale d'aide sociale (CCAS).

Présidée par un magistrat du siège, la formation de jugement compétente des TGI comporte deux assesseurs : l'un représente les salariés et l'autre les employeurs.

La procédure est orale et les requérants sont dispensés du ministère d'avocat. **Un recours administratif préalable est désormais obligatoire pour l'ensemble des contentieux** précités afin de permettre un accroissement du règlement amiable des litiges.

Dans un objectif de **spécialisation des magistrats** dans ce contentieux très technique, **l'appel des décisions rendues par les pôles sociaux des TGI relève désormais de vingt-huit cours d'appel** spécialement désignées, en lieu et place des trente-quatre cours d'appel et de la commission centrale d'aide sociale (CCAS). L'appel des décisions relatives au **contentieux technique** (incapacité) relève également de ces mêmes cours d'appel, en lieu et place d'une seule et unique juridiction auparavant compétente, la **Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT)**. Son **existence devrait être prorogée par décret jusqu'au 31 décembre 2022** afin d'apurer le stock des 20 000 affaires en cours.

Un seul contentieux fait exception à cette organisation, le **contentieux de la tarification de l'assurance des accidents du travail**¹, qui relevait auparavant en premier et dernier ressort de la CNITAAT. Cette **spécificité est maintenue** et la **compétence sera transférée**, dès la suppression de la CNITAAT, à la **cour d'appel d'Amiens** spécialement désignée à cet effet.

B. UNE RÉFORME À LAQUELLE LE SÉNAT AVAIT SOUSCRIT, JUSTIFIÉE PAR LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DES JURIDICTIONS SOCIALES

Lors de l'examen du projet de loi en 2016, souscrivant à la réforme alors prévue par ordonnance, le Sénat avait permis de l'inscrire directement dans la loi et d'ainsi mieux l'encadrer. D'après les constatations de votre rapporteur à l'époque, les **juridictions sociales se trouvaient en effet dans une situation difficile**, concernant tant leur fonctionnement (délais de traitement de 20 mois en moyenne) que leur composition, alors qu'elles s'adressent à des justiciables souvent vulnérables socialement et économiquement.

La **hausse du stock des affaires non traitées était préoccupante** : pour les TASS, le stock s'élevait à plus de 200 000 au 31 décembre 2017. Cette hausse des stocks s'expliquait par une combinaison de difficultés : les juridictions sociales n'étaient pas pilotées de façon centralisée, elles se heurtaient donc à des difficultés de gestion, des procédures inadaptées ainsi qu'au manque de personnel. La **multiplicité de ces juridictions et la dualité entre l'ordre administratif et judiciaire** était également source de complexité pour les justiciables, tant pour la saisine initiale que pour l'exercice de leurs voies de recours.

Votre **commission avait donc souscrit à l'objectif d'une réforme consistant à assurer un traitement convenable du contentieux de la sécurité sociale et à faciliter l'accès à la justice dans ce domaine**, dans l'intérêt du justiciable et d'une bonne administration de la justice.

C. UN PREMIER BILAN ENCOURAGEANT, DE NOMBREUX DÉFIS À RELEVER

La mise en œuvre de cette réforme est conduite conjointement par le ministère de la justice, le ministère des solidarités et de la santé, le ministère de l'agriculture ainsi que la caisse nationale de l'assurance maladie. La **direction de projet est confiée à la direction des services judiciaires**, déclinée au niveau local par un **comité national de pilotage de la réforme**, présidé par Éric Négron, premier président de la cour d'appel d'Aix en Provence, tous deux entendus par votre rapporteur.

¹ Il s'agit des litiges se rapportant aux décisions des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) et des caisses de mutualité agricoles en matière de cotisations accidents du travail (notamment concernant les taux, ristournes, cotisations supplémentaires accordés ou refusés).

Logiquement, le ministère souhaitait, **avant l'entrée en vigueur, réduire au maximum le stock des affaires des TASS à traiter.** Grâce au **renforcement des effectifs** (100 contractuels et 30 juristes assistants), ce stock a **diminué de près de 20 % pour atteindre 165 906 affaires** au 31 décembre 2018.

Votre rapporteur estime que ce résultat n'est qu'à moitié satisfaisant puisque ce **stock restant va s'ajouter au flux d'affaires nouvelles à traiter,** depuis le 1^{er} janvier 2019, pour les 116 TGI spécialement désignés. À cet égard, les statistiques établies sur des bases déclaratives à ce jour l'estiment, tous contentieux confondus, à environ **200 000.**

Votre rapporteur alerte des **conséquences de ce déstockage sur les vingt-six chambres sociales des cours d'appel** spécialement désignées, moins nombreuses qu'auparavant pour traiter ces recours. Leurs **délais de traitement sont déjà très longs** : près de 20 mois en 2018.

De manière générale, **la question du transfert des personnels auparavant affectés au secrétariat des TASS et TCI reste posée** : ces personnels étaient des **agents de droit privé** dont la rémunération était prise en charge par les caisses de sécurité sociale, en majorité, ou des agents publics du ministère des affaires sociales, alors que leurs missions ont été transférées aux services judiciaires. Ils représentaient près de **600 emplois, dont 400 relevant de la sécurité sociale. Peu d'entre eux ont souhaité rejoindre les services judiciaires,** ce qui suscite l'inquiétude dans les greffes des TGI, qui auront à assurer ces missions supplémentaires.

Il n'était pas possible d'intégrer directement ces personnels dans le corps des fonctionnaires de greffe des services judiciaires. Pour assurer la **transition, les personnels qui le souhaitent ont été mis à disposition des juridictions jusqu'au 31 décembre 2019** pour continuer à exercer leurs fonctions dans le cadre de la nouvelle organisation juridictionnelle. **Au terme de cette période transitoire, ils pourront soit réintégrer les caisses de sécurité sociale, soit intégrer le corps des greffes via un concours de recrutement spécifique.**

Le **ministère des affaires sociales s'est engagé à transférer 541 équivalents temps plein (ETP) à terme aux services judiciaires** et à en mettre le même nombre à disposition pendant la période temporaire.

À cet égard, les besoins nouveaux en personnels ne sont qu'imparfaitement réglés puisque **seuls 357 agents ont accepté la mise à disposition auprès de la Chancellerie,** le différentiel étant compensé par le recrutement de contractuels et de greffiers qui connaissent moins bien cette matière. Il est évident que ce personnel, rompu à un contentieux très spécifique, est un atout dans les TGI nouvellement compétents, même si la question de leur connaissance des procédures juridictionnelles de droit commun se posera inévitablement à l'avenir.

Le **renfort en magistrats paraît en outre très faible**, puisque seuls 9 magistrats seront affectés en sortie d'école en 2020 sur le traitement du contentieux social.

Enfin, des difficultés d'ordre pratique doivent aussi faire l'objet de la plus grande attention. En matière d'**informatique**, les services de la Chancellerie ont assuré à votre rapporteur que le contentieux social pouvait être traité par les applications existantes des TGI et des cours d'appel. Il aurait vocation, à terme, à intégrer l'application Portalis.

L'implantation immobilière des pôles sociaux doit encore progresser. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, 80 % des anciens TASS sont définitivement intégrés dans les locaux immobiliers des TGI désignés pour accueillir des pôles sociaux. **20 % des pôles sociaux ne sont donc aujourd'hui pas localisés dans les TGI ce qui doit être régularisé.** Cette difficulté s'explique d'une part, en raison de la situation immobilière de certains TGI qui ne peuvent recevoir de nouveaux magistrats et, d'autre part, par des travaux qui ne sont pas encore achevés.

Enfin, ces aménagements immobiliers ont pu conduire dans certains ressorts à des **rapprochements géographiques entre pôle social et conseil de prud'hommes** sans qu'il soit envisagé, à ce stade, de rapprochements administratifs et sans porter atteinte à la spécificité de la juridiction prud'homale.

Votre rapporteur formule le vœu d'une appropriation complète par les magistrats et les personnels de greffe de ce nouveau contentieux, permettant de rendre des décisions de qualité dans des délais réduits.

*

* *

Année après année, votre rapporteur dénonce l'insuffisance des moyens de la justice, ainsi que les dysfonctionnements de gestion préjudiciables tant aux personnels judiciaires qu'aux justiciables.

Il constate, dans ce projet de loi de finances pour 2020, la poursuite de l'effort budgétaire engagé depuis plusieurs années par les gouvernements successifs en faveur de la mission « *Justice* ».

Il regrette toutefois que le programme consacré aux juridictions judiciaires soit celui qui connaisse l'augmentation – quasi-résiduelle – la plus faible de l'ensemble de la mission.

Compte tenu de la situation des juridictions, qui demeure extrêmement fragile, votre rapporteur constate qu'un long chemin reste encore à parcourir avant de parvenir à un véritable redressement de la justice.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » de la mission « *Justice* », inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
LORS DES AUDITIONS ET DU DÉPLACEMENT
ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

Ministère de la Justice

Direction des services judiciaires (DSJ)

M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur

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

M. Pascal Morere, sous-directeur adjoint des finances, de l'immobilier et de la performance

Secrétariat général

Mme Anne Duclos-Grisier, directrice, secrétaire générale adjointe

Audition commune sur les pôles sociaux des tribunaux de grande instance

M. Frédéric Chastenet de Géry, chef de service, adjoint au directeur des services judiciaires (DSJ)

M. Éric Négron, premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

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

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

Mme Sophie Rey, secrétaire générale

Conseil national de l'aide juridique (CNAJ)

Mme Catherine Chadelat, vice-présidente

M. Jean-Régis Catta, chef du bureau de l'aide juridictionnelle, secrétariat général du ministère de la justice

Mme Yseult Severac, secrétaire du CNAJ

Conseil national des barreaux (CNB)

Me Bénédicte Mast, avocate, présidente de la commission « accès au droit et à la justice » du CNB

M. Jean-Édouard Briand, directeur des affaires législatives et règlementaires

Conférence des bâtonniers

Me Hélène Fontaine, vice-présidente de la conférence des bâtonniers

Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJ)

Me Christophe Thevenot, président du CNAJMJ, administrateur judiciaire

Me Christophe Basse, vice-président du CNAJMJ, mandataire judiciaire

M. Alain Damais, directeur général

M. Alexandre de Montesquiou, consultant

Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ)

M. Frédéric Choffat, conseiller juridique de la chambre nationale des huissiers de justice

M. Patrick Safar, vice-président de la chambre nationale des huissiers de justice

Mme Morgane Noepfel, consultante en affaires publiques

Me Myrtille Dumonteil, commissaire-priseur judiciaire à Paris, membre du bureau de la section des commissaires-priseurs judiciaires de la chambre nationale des commissaires de justice

Conseil supérieur du notariat (CSN)

Me Jean-François Humbert, président du CSN

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)

Me Philippe Gourlaouen, greffier associé du tribunal de commerce de Lorient, membre du bureau du conseil national

Me Thomas Denfer, greffier associé du tribunal de commerce de Paris, membre du bureau du conseil national

Syndicat de la magistrature (SM)

Mme Sophie Legrand, secrétaire nationale

Mme Lucille Rouet, secrétaire nationale

Union syndicale des magistrats (USM)

Mme Nathalie Leclerc-Garret, vice-présidente

Mme Nina Milesi, secrétaire nationale

Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires

M. Michel Demoule, secrétaire général adjoint

M. Hervé Ouazzarout-Lemée, secrétaire national

Syndicat des greffiers de France - FO

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

Confédération française démocratique du travail (CFDT services judiciaires)

Mme Myriam Madouri, expert CAP greffiers

Mme Sylvie Koltein, secrétaire fédérale en charge des services judiciaires

Unité magistrats SNM FO

M. Douglas Berthe, magistrat, membre du conseil national

Déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny

Jeudi 21 novembre 2019

Liste des personnes rencontrées

M. Renaud Le Breton de Vannoise, président

Mme Juliette Gest, première vice-procureure, et membre du syndicat de la magistrature

Mme Nathalie Recoules, première vice-présidente, coordinatrice du pôle civil

Mme Alexandra Rominger, vice-présidente, coordinatrice par intérim du service des affaires familiales

Mme Nathalie Courtois, première vice-présidente adjointe, en charge du service du contentieux social

Mme Françoise Lestrade, directrice de greffe

M. Cyril Papon, représentant de la confédération générale du travail (CGT)

Mme Sophie Combes, vice-présidente du syndicat de la magistrature (SM)

Mme Maryse Boyen, représentante de l'union nationale des syndicats autonomes (UNSa)

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

UNSa Services Judiciaires

Syndicat national C.JUSTICE