

Projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)
Mission « Justice » : « justice et accès au droit »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
Mme Sarah Tanzilli

23 octobre 2023

**PREMIERE PARTIE : LES CREDITS DE LA JUSTICE ET DE L'ACCES
AU DROIT POUR 2024**

Quatre programmes sur les six qui composent la mission Justice sont examinés par la rapporteure pour avis :

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

Les crédits consacrés au fonctionnement de la justice et à l'accès au droit s'élèvent en 2024 à **6 261 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 4,4 %)** et **6 031 millions d'euros en crédits de paiement (+ 8,7 %)**.

**TABLEAU RECAPITULATIF DES CREDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES POUR 2022 ET
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023**

	LFI 2023		PLF 2024		Variation LFI 2023 / PLF 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>(en millions d'euros)</i>						
Justice judiciaire	4 516	4 148	4 754	4 544	+ 5,3 %	+ 9,5 %
Accès au droit et à la justice	714	714	734	734	+ 2,8 %	+ 2,8 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice	764	682	768	747	+ 0,5 %	+ 9,5 %
Conseil supérieur de la magistrature	4,1	5	4,6	5,7	+ 13,6 %	+ 15 %
TOTAL	5 999	5 549	6 261	6 031	+ 4,4 %	+ 8,7 %

Source : documents budgétaires.

Le programme *Justice judiciaire* représente 75,9 % de ces crédits en AE et 75,3 % en CP, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

I. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CREDITS ALLOUES A LA JUSTICE JUDICIAIRE DANS UN CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES ETATS GENERAUX DE LA JUSTICE ET DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION DE LA JUSTICE

Les crédits alloués aux différents programmes qui financent les juridictions judiciaires, les opérateurs et les administrations centrales augmentent significativement. Ils permettront de poursuivre la mise en œuvre des recommandations issues des États généraux de la justice, récemment traduites dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, définitivement adoptée par le Parlement le 11 octobre 2023.

A. LA HAUSSE DES CREDITS DU PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE POURSUIT LE FINANCEMENT DES REVALORISATIONS ET DES RECRUTEMENTS DESTINES A RENFORCER LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

Le programme *Justice judiciaire* est composé de sept actions. Il finance à la fois le traitement des contentieux civils, la conduite de la politique pénale et la formation.

Les crédits du programme s'élèvent dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 à 4 754 millions d'euros en AE et 4 544 millions d'euros en CP, soit une **augmentation de 9,5 % des crédits de paiement**. Cette hausse significative des crédits s'explique notamment par le renforcement des effectifs en juridiction, les revalorisations indemnitaires des magistrats et des greffiers, mais aussi par l'accroissement des crédits consacrés aux frais de justice.

1. La poursuite de l'augmentation des effectifs, principalement en juridiction

Le schéma d'emplois prévoit une **augmentation de 1 274 emplois en 2024**, contre 1220 en 2023.

Ces 1 274 emplois se répartissent ainsi :

– 305 postes de magistrats : une partie de ces postes supplémentaires concerne les auditeurs de justice, qui arriveront donc en juridiction en 2026, après leur formation par l'École nationale de la magistrature (ENM) ;

– 513 personnels d'encadrement, qui incluent les juristes assistants et les assistants spécialisés ;

– 340 postes pour les métiers du greffe et du commandement ;

– 107 postes de catégorie B administratifs et techniques ;

– 9 postes de catégorie C administratifs et techniques.

Ces créations d'emplois s'inscrivent dans la continuité des recrutements déjà opérés l'année dernière, l'objectif du quinquennat restant d'aboutir à une **création nette** de 1 500 magistrats et de 1 800 greffiers.

La **priorité** est de **renforcer les équipes au sein des juridictions**, au plus près du justiciable. L'administration centrale bénéficiera de 5 ETP supplémentaires, les opérateurs en gagneront 305, et les services régionaux 964. La majeure partie de ces recrutements ira donc en juridiction. 33 ETP sont en outre créés à l'École nationale de la magistrature (ENM), qui prépare l'arrivée d'importantes promotions d'auditeurs de justice, du fait de l'augmentation du nombre de magistrats qui seront recrutés dans les prochaines années. La subvention pour charges de service public de l'école augmente de 10,8 millions d'euros, pour être portée à 46 millions d'euros.

2. La poursuite des revalorisations salariales

Les crédits de titre 2 (y compris CAS Pensions) pour l'année 2024 sont en augmentation de 8,8 % par rapport à la LFI 2023. Cette augmentation s'explique non seulement par la création des 1 274 emplois précédemment évoqués, mais aussi par les répercussions des mesures de **revalorisation salariale** initiées en 2023, et qui connaîtront leur première année pleine en 2024. L'enveloppe catégorielle s'élève ainsi à 120,07 M€.

Elle comprend la **poursuite des mesures de revalorisation initiées en 2023** s'agissant des rémunérations des magistrats et des personnels de greffe. L'extension en année pleine des mesures engagées en 2023 comprend notamment :

– La **poursuite de l'objectif d'alignement de la rémunération des magistrats judiciaires sur les magistrats administratifs**, ce qui représente en année pleine un montant de 84,6 M€ ;

– Pour les personnels de greffe et des corps communs il s'agit principalement de la **poursuite de la mesure de revalorisation du régime indiciaire des greffiers** (9,81 M€) et de la **poursuite de la revalorisation** des montants de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (**IFSE**) et la convergence entre les corps communs et spécifiques (3,2 M€).

S'ajoutent de nouvelles mesures de valorisation qui seront lancées en 2024, comprenant notamment :

– La revalorisation des indemnités de stage des élèves de l'École nationale de la magistrature (1,87 M€) ;

– la seconde phase de la régularisation du montant de l'IFSE des DSG et greffiers promus principaux avant 2021 pour tenir compte des montants servis aux nouveaux promus (1,64 M€) ;

– La revalorisation de la rémunération des agents contractuels du ministère de la justice (0,4 M€).

Comme l'année dernière, **voire rapporteure tient à souligner le caractère indispensable de ces revalorisations** qui sont la juste contrepartie de l'engagement des agents du ministère de la justice, et sont également la condition de l'amélioration de l'attractivité chez les personnels de greffe.

3. Une attention particulière portée aux investissements immobiliers

L'immobilier judiciaire relève des dépenses d'investissement de l'action 6 *soutien* du programme 166. **La dotation prévue en 2024 au titre des dépenses d'investissement immobilier des services judiciaires** s'élève à 456,31 M€ en AE et 361,89 M€ en CP (dont 424,85 M€ en AE et 308,96 M€ en CP hors dépenses relatives aux contrats de partenariat). Cette dotation diminue en AE par rapport à 2023 (- 9,1 %) mais **augmente fortement en CP (+ 34,5 %)**.

Ces dépenses **financent** en premier lieu **les opérations mises en œuvre par les départements immobiliers déconcentrés** (148,47 M€ en AE et 121,21 M€ en CP), qui assurent, d'une part, la mise à niveau du parc immobilier, et, d'autre part, l'extension ou la restructuration de plusieurs juridictions dans le cadre de la programmation immobilière 2018-2022.

Elles financent en second lieu **les opérations menées par l'APIJ** (138,13 M€ en AE et 146,55 M€ en CP). Les opérations de la programmation immobilière 2018-2022 représentent une grande majorité des AE (114,43 M€, soit environ 83 %) mais une part plus faible des CP (39,71 M€, soit environ 27 %). À l'inverse, les opérations antérieures à la programmation immobilière représentent une faible part des AE (23,7 M€, soit environ 17 %) mais la majorité des CP (106,84 M€, soit environ 73 %).

La nouvelle programmation immobilière 2023-2027 relève également des dépenses d'investissement de l'action 6, à hauteur de 138,15 M€ en AE et 41,20 M€ en CP. Le lancement des opérations identifiées dans les schémas directeurs réalisés dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 en vue du quinquennat suivant représente 98,35 M€ en AE et 8,68 M€ en CP. Les opérations identifiées suite aux schémas directeurs menés par les départements immobiliers sont quant à eux financés à hauteur de 22,30 M€ en AE et 26,58 M€ en CP. 17,50 M€ en AE et 5,1 M€ en CP seront consacrés aux opérations induites par le renforcement des effectifs dans le cadre des états généraux de la justice, lancées en fonction des opportunités foncières identifiées et permettant ainsi d'éviter des dépenses récurrentes liées aux prises à bail.

Enfin, les dépenses d'investissement financent également les contrats de partenariat public-privé (31,46 M€ en AE et 52,92 M€ en CP), essentiellement pour le tribunal de Paris (29,8 M€ en AE et 47,3 M€ en CP).

Il convient également de noter que les dépenses de fonctionnement pour l'immobilier occupant comprennent le financement des prises à bail rendues nécessaires par l'évolution des effectifs. Le besoin est estimé à 15,6 M€ en AE pour une première phase de prises à bail sur une durée de 6 ans.

Votre rapporteure se satisfait de constater que **les enjeux immobiliers, qui ont un caractère stratégique au regard de l'accueil des recrutements massifs en cours et à venir, reçoivent une traduction budgétaire ambitieuse.**

4. Les crédits consacrés aux frais de justice

Les crédits destinés au financement des frais de justice dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 674,3 millions d'euros en AE et CP.

Les frais de justice correspondent aux dépenses engagées par les magistrats et les personnes agissant sous leur direction ou leur contrôle au cours des procédures judiciaires, comme les officiers de police judiciaire. Ils représentent 51,6 % des dépenses de fonctionnement du programme 166 en AE et 56,6 % en CP.

Les frais de la justice pénale ⁽¹⁾ représentent 92 % du total des frais de justice. En 2023, l'augmentation des frais de justice a continué d'être portée par trois postes en particulier : l'interprétariat-traduction (+22,6 %) et les mesures judiciaires, composées des enquêtes sociales rapides et des mesures de contrôle judiciaire (+17 %), ainsi que des analyses et expertises médicales (+8 %).

● **Les crédits alloués aux frais de justice sont en augmentation de 2,1 % dans le projet de loi de finances pour 2024** (+ 14 millions d'euros). Cette hausse s'explique notamment par des exigences probatoires de plus en plus élevées, ainsi que par la revalorisation des tarifs des commissaires de justice (qui s'élèvera à 2,5 M€). En 2024, elle sera aussi liée à l'impact qu'auront les Jeux Olympiques 2024 sur la réponse pénale : l'application du plan « zéro délinquance » à la population internationale qui sera présente sur le territoire national pendant les Jeux olympiques conduira à une augmentation des coûts de traduction et d'interprétariat, le surcoût étant estimé à 5 M€ en 2024.

● La mise en œuvre du plan de maîtrise des frais de justice se poursuivra toutefois en 2024, étant précisé qu'en 2023, ce plan a été resserré autour de trois orientations majeures :

– le pilotage renforcé par les responsables de BOP passant notamment par un suivi régulier des plans d'actions ;

(1) L'article R 92 du code de procédure pénale dresse la liste de ces frais, qui comprennent notamment les honoraires versés aux différents collaborateurs (experts, huissiers de justice, administrateurs ad hoc, personnes chargées des enquêtes sociales ou de personnalité...), les frais de mise sous séquestre, ou encore les frais résultant de certaines techniques d'enquête et de surveillance.

– la généralisation d’actions engagées en 2022, (gardiennage de véhicules, poursuite ou élargissement des expérimentations concernant notamment la mise en place de services centralisés régionaux des frais de justice) ;

– la poursuite des relations avec le ministère de l’Intérieur dans l’objectif de sensibiliser les officiers de police judiciaire et par un partage de systèmes d’information.

B. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère, le programme 310 « conduite et pilotage de la politique de la justice » a pour finalité l’accompagnement des directions pour la mise en œuvre des politiques transversales. Il regroupe par ailleurs les moyens des services centraux et des opérateurs du ministère : Agence publique pour l’immobilier de la justice (APIJ), GIP Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ), l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), Agence nationale des techniques d’enquêtes numériques judiciaires (ANTEN-J), service à compétence nationale.

Ce programme est composé de sept actions, incluant la gestion de l’administration centrale, l’action informatique ministérielle, et les politiques de ressources humaines transverses.

Les crédits du programme s’établissent en 2024 à 768 millions d’euros en AE et à 747 millions d’euros en CP, soit une augmentation de 0,5 % en AE et 9,5 % en CP.

Ces moyens supplémentaires doivent permettre la mise en œuvre des actions prioritaires, notamment relatives à l’informatique.

- l’augmentation des crédits de rémunération du titre 2 (+ 11,9 % hors CAS pensions) permet de financer la création de 112 emplois (hors transferts), notamment pour permettre **l’internalisation de certaines missions numériques**, mais aussi la revalorisation du point d’indice de la fonction publique intervenue en juillet 2023 (1,5 %).

- **l’action informatique ministérielle, qui représente 48,4 % des dépenses du programme, soit 371,9 millions d’euros en AE et 330,7 millions d’euros en CP**, voit ses crédits augmenter de 3 % par rapport à la LFI 2023. Ces crédits doivent permettre de consolider le socle informatique, mais, aussi de poursuivre le développement applicatif qui continue de rencontrer un certain nombre de difficultés qui seront abordées dans la partie thématique de cet avis.

Le nombre d’emplois sur cette action est de 635,7 ETPT. Le SNUM bénéficiera d’emplois supplémentaires en 2024 afin de procéder à la

réinternalisation des compétences numériques. Il s'agit là d'une recommandation formulée par la Cour des comptes, et votre rapporteure souligne l'importance de cette mesure compte tenu du caractère stratégique, pour le travail quotidien de la justice, de bénéficier d'applications tenant compte des contraintes et des besoins spécifiques liés au travail en juridiction.

Ces crédits devront permettre, d'après le PAP, de poursuivre « les travaux amorcés en matière de réduction de la dette applicative ». Parmi les chantiers qui seront menés figure la mise en œuvre de la résilience applicative, à savoir la capacité à définir et à introduire un plan de secours informatique pour les applications majeures ou encore la rénovation de la sauvegarde d'outils de la chaîne pénale (solution de sauvegarde de la procédure pénale numérique).

• **Trois opérateurs du ministère de la Justice sont également financés par le programme 310** : l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ) et l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Leurs moyens sont renforcés : L'AGRASC voit sa dotation 2024 revue à la hausse de 1,1 M€ pour être portée à 12,2 M€ en AE / CP ; l'APIJ de 0,7 M€ pour être portée à 18 M€ en AE / CP ; le GIP IERDJ de 0,1 M€ pour être portée à 1,5 M€ en AE / CP.

C. LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Le programme 305 *Conseil supérieur de la magistrature* regroupe les crédits qui financent à la fois les dépenses de personnel du CSM et ses dépenses de fonctionnement, soit **4,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,7 millions d'euros en crédits de paiement demandés pour l'exercice 2024.**

Cela représente une augmentation de 13,6 % en AE et 15 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

Les dépenses de personnel s'élèveront à 3,3 millions d'euros en AE et CP. Le budget de fonctionnement, réparti en six postes, est en augmentation. Les dépenses locatives, qui représentent la majeure part de ces dépenses, sont en augmentation de 12 % en CP pour tenir compte de la hausse prévisible des charges locatives, de même que les dépenses d'activités, en hausse de 24 % en CP du fait de la forte progression des frais de déplacement en raison de la nomination de nouveaux membres en février 2023 qui ne résident pas à Paris et ont l'obligation de s'y rendre pour siéger.

II. LA HAUSSE DES CREDITS POUR L'ACCES AU DROIT ET L'AIDE AUX VICTIMES

Le programme 101 est composé de quatre actions. Il est doté pour 2024 de 734,2 millions d'euros en AE et CP, **soit une augmentation de 2,8 % par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2023.**

A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'action qui porte les crédits dédiés à l'aide juridictionnelle représente 89,5 % des crédits du programme, soit 657,1 millions d'euros.

L'enveloppe prévue pour l'aide juridictionnelle augmente ainsi de 2,5 % par rapport à la LFI 2023 : cette hausse s'explique en partie par l'effet progressif des revalorisations de l'unité de valeur utilisée pour calculer la rétribution des avocats concernés.

L'enveloppe sera ainsi répartie :

– 505,2 millions d'euros pour les rétributions des interventions des avocats devant une juridiction ou lors d'un divorce par consentement mutuel sous seing privé. L'augmentation de 5,2 millions par rapport au budget 2023 s'explique par la croissance du nombre des admissions, estimé pour 2024 à 1 219 000 personnes, soit une augmentation de 13,7 % par rapport au nombre de personnes admises en 2019.

– 106,5 millions d'euros pour **les crédits versés aux avocats au titre de leurs autres interventions** (par exemple, intervention pour les personnes gardées à vue ou lors de procédures en présence du procureur de la République) ;

– 24,2 millions d'euros pour les **rétributions des autres auxiliaires de justice** (avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, commissaires de justice, experts, médiateurs, enquêteurs sociaux ou de personnalité, traducteurs, experts, autres) ;

– 19,5 millions d'euros **pour les crédits versés aux avocats en vertu d'un mécanisme de contractualisation locale avec les barreaux** (signature d'une convention qui prévoit par exemple la mise en place de permanences). En 2023, 161 conventions ont été signées.

– 0,1 million d'euros pour **l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA)**, afin de rétribuer son rôle de coordination dans les dotations versées aux caisses des avocats.

B. L'ACCES AU DROIT ET LE RESEAU JUDICIAIRE DE PROXIMITE

En 2024, 16,1 millions d'euros devraient bénéficier à la politique d'accès au droit, qui a pour objet de permettre à tout citoyen de connaître ses droits et de les exercer, notamment par des actions en justice. L'action 2 « développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité » bénéficierait ainsi d'une augmentation de crédits de 9,6 %.

Dans la mesure où cette action finance les structures garantes de l'accès au droit sur l'ensemble du territoire, à savoir les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et le réseau judiciaire de proximité, composé des maisons de justice et du droit (MJD), cette augmentation devra permettre d'accueillir un plus large public. Il s'agit d'accroître les capacités des permanences existantes, non seulement en étendant les horaires ou le nombre d'intervenants dans les permanences existantes, mais aussi en en créant de nouvelles. 13,08 millions d'euros permettront de financer ces CDAD et les points-justice (qui comprennent les MJD) répartis sur l'ensemble du territoire.

C. L'AIDE AUX VICTIMES

L'action 3 finance les crédits versés aux associations d'aide aux victimes, mais également certains dispositifs de protection des victimes, comme le dispositif permanent d'assistance téléphonique (le « 116 006 »), géré par la fédération France Victimes.

L'objectif est de soutenir et d'accompagner juridiquement, socialement et psychologiquement les victimes tout au long du parcours judiciaire, jusqu'à l'indemnisation. La politique d'aide aux victimes est mise en œuvre par un réseau d'associations locales et coordonnée par des fédérations d'associations d'aide aux victimes ainsi que des associations nationales. En 2022, l'ensemble des associations locales a accompagné près de 374 000 victimes d'infractions pénales (+ 4 % par rapport à 2021).

L'action 3 représente 46,5 millions d'euros dans le PLF pour 2024, **soit une hausse de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2023.**

L'enveloppe comprend notamment **7 millions d'euros pour financer les associations agréées qui tiennent des permanences dans les bureaux d'aide aux victimes (BAV)**, qui sont situés au sein même de chaque tribunal judiciaire.

La rapporteure se réjouit de cette nouvelle augmentation des moyens accordés aux associations d'aide aux victimes, qui jouent un rôle indispensable pour favoriser une prise en charge adaptée aux besoins des victimes.

D. LA MEDIATION FAMILIALE ET LES ESPACES DE RENCONTRES

Les crédits alloués à la médiation familiale, qui vise à trouver des solutions amiables aux litiges familiaux, et aux espaces de rencontre, qui permettent de maintenir le lien entre parents et enfants lorsque ces derniers ne peuvent être accueillis à domicile, s'élèvent à 14,5 millions d'euros pour 2024, soit une **hausse de 5,8 %** par rapport au PLF 2023.

Les crédits soutiennent à la fois **les associations locales de médiation familiale** (6,75 millions d'euros, soit une hausse de 5,9 % par rapport à 2023) et **les associations locales qui gèrent des espaces de rencontre** (7,64 millions d'euros, soit une progression de 6,0 % par rapport à 2023).

Ces crédits soutiennent en outre le partenariat avec les fédérations et les associations nationales de médiation familiale et d'espaces de rencontre, qui bénéficient de 0,14 millions d'euros, soit une enveloppe stable par rapport à 2023. Il peut être noté qu'en 2024, les conventions avec les fédérations nationales seront renouvelées afin de dynamiser le réseau associatif.